COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.7.2006
COM(2006) 402 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

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

{SEC(2006) 964}
{SEC(2006) 965}
{SEC(2006) 1010}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

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

1. INTRODUZIONE

1. La presente comunicazione forma parte integrante dell'approccio complessivo e strutturale dell'UE per una gestione efficace della migrazione, a complemento delle recenti iniziative politiche in questo settore, quali il Piano d'azione sull'immigrazione legale[1], la comunicazione dal titolo Migrazione e sviluppo[2] e la comunicazione recante la proposta di un'agenda comune per l'integrazione[3].

2. Il problema dell'immigrazione clandestina dei cittadini di paesi terzi ha costituito specificamente una parte centrale della politica comune dell'UE in materia di migrazione, sin dal suo inizio. In particolare, nella comunicazione del 2001 riguardante una politica comune in materia d'immigrazione clandestina, la Commissione ha annunciato la sua intenzione di "*affrontare la questione dell'immigrazione clandestina adottando un'impostazione di ampio respiro*", tenendo conto delle diverse fasi del processo migratorio. Nei tre piani d'azione del Consiglio del 2002, riguardanti l'immigrazione clandestina, le frontiere esterne e il rimpatrio era elencata una serie globale di provvedimenti. In una comunicazione del 2003, la Commissione ha valutato i progressi compiuti nell'ambito di tali piani d'azione, annunciando che si sarebbe effettuata una valutazione generale annuale, che è stata presentata in una relazione del 2004. Una relazione analoga, riguardante i progressi compiuti nel 2005, è allegata alla presente comunicazione. Un altro allegato comprende dati statistici sui flussi migratori in direzione dell'UE-25.

3. Si 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 aeroporti. L'ingresso avviene spesso mediante documenti falsi o contraffatti o con l'aiuto di reti criminali organizzate di contrabbando e di tratta di esseri umani. Inoltre, un numero considerevole di persone entrano legalmente, con un visto valido o nell'ambito di un regime di esenzione dal visto, ma prolungano illegalmente il loro soggiorno o ne modificano lo scopo senza l'autorizzazione delle autorità. Infine, vi sono richiedenti asilo che, pur non avendolo ottenuto, non abbandonano il paese dopo la decisione negativa definitiva.

4. Nel Programma dell'Aia è indicato il piano per intensificare la lotta contro tutte le forme d'immigrazione clandestina in vari settori politici: la sicurezza delle frontiere, l'occupazione clandestina, il rimpatrio e la cooperazione con i paesi terzi. Cinque anni dopo la prima comunicazione sull'immigrazione illegale e sei mesi dopo la

---

1 COM(2005) 669 del 21.12.2005.
2 COM(2005) 390 del 1.9.2005.
3 COM(2005) 389 del 1.9.2005.

presentazione del Piano d'azione sull'immigrazione legale, è giunto il momento di riesaminare questo tema cruciale, data la crescente pressione migratoria alle frontiere esterne dell'UE. Nella presente comunicazione si indicano quindi le nuove priorità politiche e si propongono vari provvedimenti pratici, orientati all'azione.

2. GLI ELEMENTI DELL'APPROCCIO UE

5. L'ingresso, il transito e il soggiorno clandestini di cittadini di paesi terzi che non necessitano di tutela internazionale mina la credibilità della politica comune in materia d'immigrazione. Se non si rafforzerà l'azione comunitaria, la crisi, quale è già vista e percepita oggi, si aggraverà in termini al tempo stesso qualitativi e quantitativi.

6. All'approccio complessivo dell'UE per la lotta contro l'immigrazione clandestina presiedono vari principi di base, il cui scopo è conciliare l'esigenza di solidarietà all'interno dell'Unione, i diritti fondamentali, le aspettative dei paesi terzi e la percezione da parte del pubblico negli Stati membri.

7. **La solidarietà, la fiducia reciproca e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri** costituiscono l'esigenza cruciale in un'area in cui non vi sono frontiere interne, il che rappresenta un particolare onere se si considera la pressione che l'immigrazione clandestina esercita sugli Stati membri che controllano una frontiera esterna.

8. **I diritti fondamentali** vanno tutelati e rafforzati. Ai migranti in situazione irregolare si deve riservare un trattamento degno e umano, in particolare perché essi sono spesso vittime di reti di trafficanti e sono sfruttati da datori di lavoro. È quindi necessario esaminare ogni iniziativa legislativa in questo campo, per valutarne le ripercussioni sui diritti fondamentali. Ogni limitazione deve rispettare la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e quindi deve ottemperare alla legge ed essere necessaria in una società democratica.

9. **I flussi migratori misti**, nei quali sono molteplici i motivi che inducono singoli individui a tentare di entrare nell'UE, incluso lo scopo di ottenere tutela internazionale, presentano agli Stati membri tutta una serie di sfide. Di conseguenza, una politica efficace in materia d'immigrazione clandestina deve rispondere a vari tipi di problemi e assicurare al tempo stesso il pieno rispetto degli obblighi internazionali inerenti ai diritti fondamentali, incluso **il diritto di chiedere asilo**.

10. Una componente essenziale della gestione UE della migrazione è **il partenariato con i paesi terzi**, allo scopo di assicurare la coerenza tra l'azione interna ed esterna. Oltre alla cooperazione avente lo scopo immediato di ridurre e prevenire l'immigrazione clandestina, vi sono inclusi anche provvedimenti volti ad aiutare i paesi d'origine ad affrontare le cause basilari ed i fattori motivanti dei flussi migratori irregolari. L'immigrazione clandestina è un fenomeno complesso, che va affrontato in tutte le sue dimensioni.

11. Una politica rigorosa intesa a prevenire e ridurre l'immigrazione clandestina potrebbe rafforzare la credibilità di **norme UE chiare e trasparenti sulla**

migrazione nell'UE, come è previsto nel Piano d'azione adottato dalla Commissione[4]. Anzi, l'esistenza di tali norme può di per se stessa ridurre l'immigrazione clandestina, offrendo prospettive a chi altrimenti migrerebbe clandestinamente. In generale, la migrazione della manodopera può contribuire al tempo stesso a contrastare gli effetti del mutamento demografico nell'UE ed a soddisfare il fabbisogno del mercato del lavoro.

12. È importante non creare nell'opinione pubblica aspettative false o sproporzionate. I motivi che inducono cittadini di paesi terzi a cercare d'immigrare clandestinamente sono tanto vasti e complessi che sarebbe irrealistico credere di poter bloccare del tutto i flussi dell'immigrazione clandestina. Si deve tener conto anche della **percezione da parte del pubblico**, che tende a stabilire un nesso tra alcuni problemi sociali e l'immigrazione clandestina. Per sradicare il razzismo e la xenofobia, l'UE ed i suoi Stati membri devono promuovere un dibattito razionale, fondato su informazioni obiettive, tra l'altro adottando e attuando un'efficace normativa UE in questo campo.

3. LE PRIORITÀ POLITICHE

13. In considerazione della gravità della sfida e della complessità del fenomeno, è necessario un approccio variegato, comprendente provvedimenti mirati in tutte le fasi del processo migratorio. La presente comunicazione riguarda quindi nove diversi settori prioritari. Per ciascun problema, si esamina la situazione attuale e se ne definisce il contesto. Su tali basi, si presentano le prospettive per l'azione e per le attività.

a) La cooperazione con i paesi terzi

14. Il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione tra l'UE ed i paesi d'origine e di transito hanno importanza cruciale e vanno ancora rafforzati. Si è sviluppata una simile cooperazione con i paesi vicini ad est e a sud e con i Balcani. Per assicurare l'impegno a una cooperazione efficace è necessario intensificare i contatti con altri Stati di primaria importanza, come la Libia. Il tema dell'immigrazione clandestina figura sempre più spesso all'ordine del giorno anche nelle relazioni con l'America latina e con certi Stati asiatici.

15. In risposta alla recente e continua immigrazione clandestina nel bacino del Mediterraneo, il Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 ha rilevato l'esigenza di un **approccio globale, basato su azioni concrete, e ha deciso di stanziare sino al 3% dei pertinenti strumenti finanziari** per intensificare l'assistenza finanziaria in settori riguardanti la migrazione o ad essa correlati. Sono stati attuati provvedimenti a breve o medio termine, quali pattuglie comuni, sorveglianza e rafforzamento delle capacità d'intervento, allo scopo d'impedire la perdita di vite umane in mare. Inoltre, per rafforzare le capacità ACP in materia di migrazioni si è adottato uno strumento, dotato di 25 milioni di euro, da destinare principalmente all'assistenza tecnica per una migliore gestione delle migrazioni. A più lungo termine, si prevede d'**intensificare la cooperazione e il dialogo** su un'ampia gamma di questioni in

[4] Cfr. la nota 1.

materia di migrazione con gli Stati dell'Africa subsahariana e con i paesi vicini in tutto il bacino del Mediterraneo. I pertinenti contesti generali comprendono: a) il dialogo politico nell'ambito dell'accordo di Cotonou tra l'UE e gli Stati ACP, in particolare l'articolo 13; b) il dialogo politico con i partner mediterranei dell'UE; c) il dialogo con e tra le organizzazioni (sub)regionali, comprese la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e l'Unione africana (UA); d) specifiche iniziative regionali ad hoc, come la conferenza di Rabat.

16. Nell'ambito delle politiche e programmi di cooperazione allo sviluppo, l'UE continuerà ad **affrontare i fattori motivanti dell'immigrazione clandestina**, quali la povertà, la disoccupazione, i conflitti, il degrado ambientale, il malgoverno, l'impossibilità di accesso all'istruzione, la sanità ecc. Gli aspetti inerenti alle migrazioni continueranno ad essere integrati nelle strategie UE per l'assistenza ai paesi in via di sviluppo, in stretto partenariato con gli Stati interessati. Ove risulti opportuno e sulla base del mutuo consenso, l'UE aiuterà i partner delle regioni mondiali in via di sviluppo ad accrescere le loro capacità di gestire meglio i flussi migratori e di lottare contro la tratta di esseri umani.

17. Inoltre, come annunciato nel Piano d'azione sull'immigrazione legale, la Commissione intraprenderà iniziative per **espandere le fonti d'informazione** disponibili nei paesi d'origine riguardo alle possibilità e alle condizioni d'immigrazione legale nell'UE. A tale scopo, nel Piano d'azione è previsto che la Commissione inizi i lavori per creare, nel 2006, un portale UE dell'immigrazione, comprendente informazioni relative non soltanto alle possibilità d'immigrazione legale, ma anche ai pericoli e conseguenze dell'immigrazione clandestina nell'UE. Si esamineranno anche la possibilità di costituire punti d'informazione, per esempio in Stati africani selezionati, e la fattibilità di campagne d'informazione.

b) Frontiere sicure - Gestione integrata delle frontiere esterne

18. Il Codice comunitario delle frontiere esterne, compresa la guida pratica non vincolante destinata alle guardie di frontiera, che sarà pubblicata nel settembre 2006, il regolamento riguardante il traffico frontaliero locale e il regolamento che ha istituito l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX) costituiscono insieme un quadro giuridico ed operativo mediante il quale si può continuare ad aumentare il grado di efficienza dei controlli di frontiera.

19. Il futuro Fondo per le frontiere esterne rafforzerà ancor più la solidarietà tra gli Stati membri, fornendo un sostegno per l'equa ripartizione delle responsabilità riguardo all'onere finanziario derivante dalla gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

20. Nell'intento di migliorare ancora l'efficacia delle operazioni congiunte di controlli alle frontiere, la FRONTEX renderà più agevole la cooperazione tecnica e concluderà i necessari accordi con paesi terzi, in particolare gli Stati vicini ed i candidati all'adesione.

21. Si deve elaborare un'**intesa comune della gestione integrata delle frontiere**, che comprenda l'intera gamma delle attività di gestione delle frontiere a livello UE. Si dovranno includere in questo approccio la ricerca delle pratiche migliori per un modello di gestione integrata delle frontiere. In tal senso, la Commissione ha

proposto un regolamento inteso a introdurre un dispositivo per fornire rapida assistenza a uno Stato membro che si trovi in situazione di particolare pressione alla frontiera esterna[5]. Inoltre, la Commissione procederà nel 2007 a una valutazione della FRONTEX, comprendente il riesame delle sue attuali funzioni anche nella prospettiva di un eventuale ampliamento del suo mandato. È pure previsto un dispositivo di vigilanza, comprese ispezioni non preannunciate, per integrare le attuali disposizioni Schengen in materia di valutazione.

22. La tecnologia biometrica avrà considerevoli ripercussioni sui sistemi di controllo alle frontiere. Occorre sfruttare il potenziale di tale tecnologia per accrescere l'efficacia delle operazioni di controllo alle frontiere, tenendo conto al tempo stesso delle considerazioni di carattere etico e della tutela dei diritti fondamentali.

23. A questo scopo, nella lotta contro l'immigrazione clandestina si deve includere un **approccio tecnologico integrato: "e-frontiere"**. Nel contesto della gestione elettronica delle frontiere[6], ai fini dei controlli di frontiera è prevista l'informazione a priori sui passeggeri. La direttiva 2004/82/CE stabilisce per determinati vettori l'obbligo di comunicare alle autorità che effettuano i controlli delle persone alle frontiere esterne i dati figuranti nel passaporto dei loro passeggeri. Dopo la piena applicazione di tale direttiva, nel settembre 2006, questo sistema andrà esteso ad altri vettori e lo si dovrà potenziare, per poter elaborare analisi dei pericoli e valutazioni dei rischi, il che implica un utilizzo più completo e mirato di tali dati. In tale ambito, nel perseguire l'interesse generale dell'Unione nella lotta contro l'immigrazione clandestina, si rispetteranno integralmente gli obblighi di protezione dei dati.

24. **Si deve utilizzare la tecnologia anche nell'ambito degli ingressi e uscite.** Attualmente le norme comunitarie non prevedono la registrazione automatizzata dei cittadini di paesi terzi al momento del loro ingresso nel territorio dell'UE o della loro uscita da esso[7]. Gli Stati membri sono tenuti ad apporre sistematicamente il timbro sui documenti di viaggio dei cittadini di paesi terzi, al momento del loro ingresso e della loro uscita, il che viene effettuato manualmente dalle guardie di frontiera quando il cittadino di un paese terzo passa la frontiera. Quindi, chi è rimasto in uno Stato membro più a lungo del periodo consentito viene individuato soltanto comparando i timbri d'ingresso e di uscita.

25. Il sistema d'informazione sui visti (VIS) consentirà alle autorità preposte ai controlli di frontiera di verificare la cronistoria della domanda di visto e di accertarsi che la persona che presenta il visto sia la stessa alla quale esso è stato rilasciato. Il sistema, tuttavia, non conserverà tracce dei vari ingressi di cittadini di paesi terzi né verificherà se gli interessati abbiano lasciato il paese entro il termine loro autorizzato per il soggiorno. Inoltre, il VIS non riguarda i cittadini di paesi terzi che non hanno bisogno del visto per entrare nell'UE. Il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) contribuirà a preservare un grado elevato di sicurezza entro un'area nella quale non sono previsti controlli alle frontiere interne. Gli allarmi

---

5 COM(2006) 401 del 19.7.2006.

6 La gestione elettronica delle frontiere è un processo di raccolta e di esame dei dati per l'analisi dei pericoli e la valutazione dei rischi, nell'intento di stabilire determinati criteri di rischio. In tal modo, le autorità preposte ai controlli di frontiera potrebbero individuare i passeggeri che rientrino in una delle suddette categorie, per procedere a verifiche supplementari.

7 Cfr. anche COM(2005) 597 del 24.11.2005.

registrati in attinenza a cittadini di paesi terzi riguardano soltanto le persone alle quali è stato rifiutato l'ingresso nello spazio Schengen, che sono in numero molto limitato rispetto a coloro che dovranno essere registrati mediante un sistema d'ingresso-uscita.

26. Per ovviare alle suddette limitazioni del VIS e del SIS II, **istituire un sistema generalizzato e automatizzato d'ingresso-uscita** a complemento delle attuali basi di dati faciliterebbe i controlli sull'immigrazione e sulla situazione in materia di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano nel territorio dell'UE o escono da esso. In tal modo si potenzierebbe la capacità degli Stati membri di verificare se un cittadino di un paese terzo ha prolungato illegalmente il suo soggiorno o lo ha fatto in passato. Si potrebbe utilizzare un simile sistema anche come registro dei lavoratori provenienti da paesi terzi, così da facilitare la gestione dell'immigrazione legale, in particolare per i regimi dei lavoratori stagionali, secondo quanto previsto nel Piano d'azione del 2005 sull'immigrazione legale.

27. Considerate le imponenti ripercussioni, le ingenti implicazioni finanziarie e la complessità tecnologica di un simile sistema, la Commissione procederà anzitutto a **uno studio complessivo**, da avviare nel 2006, per esaminare la fattibilità e la proporzionalità di un tale sistema e le sue implicazioni giuridiche, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle norme sulla protezione dei dati.

c) La lotta contro la tratta degli esseri umani

28. Nel Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, adottato dal Consiglio il 1° dicembre 2005, basato sulla comunicazione della Commissione[8], è indicato quanto è previsto in tale settore per il medio periodo. Il Piano d'azione comprende una gamma di temi: provvedimenti volti a migliorare la comprensione di quest'attività criminale e delle sue dimensioni, a prevenire la tratta ed a ridurre la domanda, indagini e perseguimento più efficaci, tutela e appoggio alle vittime, rimpatrio e reintegrazione in condizioni di sicurezza, e anche questioni relative alla lotta contro la tratta nei paesi terzi. Il Piano d'azione prevede esplicitamente d'includervi specifiche strategie di prevenzione nei confronti di gruppi vulnerabili, come le donne e i bambini.

29. In particolare mediante la politica UE in materia di sviluppo, che s'incentra sullo scopo primario di ridurre la povertà e di conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio, la Comunità continuerà a finanziare provvedimenti relativi ai fattori che rendono le persone vulnerabili alla tratta, per esempio la povertà, la discriminazione e l'impossibilità di accedere all'istruzione elementare e superiore. In tale contesto, va osservato che le ingenti somme da pagare ai trafficanti in esseri umani rappresentano una perdita netta per le persone coinvolte.

30. Le attuali **priorità della Commissione nell'attuazione** del Piano d'azione sono lo sviluppo dei dispositivi di coordinamento e di cooperazione necessari a livello UE, la promozione delle pratiche migliori per individuare le vittime e offrire loro appoggio, l'organizzazione in rete delle attività, cointeressando organizzazioni internazionali e non governative, e l'elaborazione di orientamenti per la raccolta dei dati.

---

[8] COM(2005) 514 del 18.10.2005.

d) La sicurezza dei viaggi e dei documenti d'identità

31. La sicurezza dei documenti è correlata ai controlli di frontiera, ma è anche un importante fattore nell'ambito dei provvedimenti successivi all'ingresso. Gli identificatori biometrici aumentano la sicurezza dei visti e dei permessi di soggiorno, facilitando inoltre il passaggio di frontiera per i viaggiatori in buona fede, e sono d'importanza cruciale non soltanto per la sicurezza dei viaggi e dei documenti d'identità, ma anche per assicurare che questi non siano stati ottenuti con l'inganno, per esempio utilizzando documenti contraffatti o rubando l'identità altrui. Si dovranno elaborare **orientamenti comuni** relativi alle norme minime di sicurezza, in particolare per quanto riguarda le procedure di rilascio.

32. Inoltre, la Commissione coopera attivamente con paesi terzi, specialmente con i paesi vicini e con gli Stati dei Balcani occidentali, per contribuire a rendere sicuri, mediante la biometria, i loro documenti di viaggio.

e) Il problema delle regolarizzazioni

33. L'attuale legislazione comunitaria, ivi comprese le norme Schengen, non prevede disposizioni in materia di regolarizzazione, ossia la decisione discrezionale di accordare il soggiorno legale sul territorio. Simili decisioni, attualmente, sono soggette al potere discrezionale degli Stati membri. Date le difficoltà di tollerare la presenza continuata sul loro territorio di un numero considerevole di persone immigrate clandestinamente dal terzo mondo, alcuni Stati membri hanno iniziato negli ultimi anni ampi programmi di regolarizzazione. Queste misure nazionali hanno dato adito a manifestazioni di preoccupazione e d'interessamento in altri Stati membri e possono anche avere implicazioni per gli altri Stati membri, come conseguenza della soppressione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen. Inoltre, la direttiva 2003/109/CE riguardante le persone che soggiornano da lungo tempo, prevede per i cittadini di paesi terzi la possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro e di soggiornarvi dopo aver soggiornato legalmente per cinque anni nel primo Stato membro.

34. In reazione a recenti avvenimenti, incluse le regolarizzazioni, e come richiesto dal Consiglio, la Commissione ha proposto d'istituire un sistema d'informazione reciproca sulle misure nazionali nel settore della migrazione e dell'asilo che possano avere ripercussioni su altri Stati membri o sull'intera Comunità. Il sistema dovrebbe essere operativo nel 2007.

35. Inoltre, per ovviare alla mancanza di solidi elementi probatori e d'informazioni aggiornate, **nel 2007 si effettuerà uno studio** sulle pratiche, gli effetti e le ripercussioni attuali delle misure di regolarizzazione negli Stati membri. Tale studio costituirà la base per futuri dibattiti, per esaminare tra l'altro se sia necessario a livello UE un quadro giuridico comune per le regolarizzazioni.

f) Un fattore cruciale di attrazione: il lavoro clandestino

36. Un elemento centrale di come l'UE affronta il problema dell'immigrazione clandestina consiste nel sopprimere gli incentivi nei paesi di destinazione. Molto semplicemente, i fattori di attrazione sono correlati al fatto che, poiché i migranti cercano di fare una vita migliore, essi continueranno a puntare sull'UE fintantoché vi

saranno condizioni di vita migliori che nel loro paese. Nondimeno, anche gli Stati membri creano fattori di attrazione, tollerando il lavoro clandestino di cittadini di paesi terzi. La possibilità di trovar lavoro mentre ci si trova clandestinamente nell'UE[9] è un considerevole fattore di attrazione, dato che il rischio di essere scoperti dalle autorità competenti è attualmente molto scarso per entrambi il datore di lavoro e il lavoratore. Inoltre il lavoro clandestino, specialmente nelle piccole e medie imprese e per le attività stagionali, inficia gravemente la credibilità dei canali di migrazione legale, erode il gettito fiscale degli Stati membri e può portare anche a condizioni di grave sfruttamento o persino analoghe alla schiavitù, il che non si può tollerare nell'Unione europea. Simili condizioni non si limitano ai casi in cui è attiva la criminalità organizzata. Il lavoro clandestino impedisce ai lavoratori di beneficiare delle prestazioni sociali e crea condizioni di disparità per i datori di lavoro. Inoltre, dove i posti di lavoro passano dal regolare mercato del lavoro all'economia in nero, possono sorgere reazioni di risentimento se tali posti di lavoro sono occupati illegalmente da cittadini di paesi terzi in situazione di clandestinità. Ridurre il lavoro di questo tipo potrebbe contribuire a ridurre forme intollerabili di sfruttamento, a incrementare il gettito fiscale ed a limitare gli atteggiamenti xenofobi.

37. La strategia europea per l'occupazione e gli orientamenti europei per l'occupazione richiedono che si promuova il lavoro regolare. Iniziative quali l'ammodernamento delle assicurazioni sociali, la riduzione dei costi non retributivi del lavoro e gli sgravi dell'onere fiscale per i lavoratori a basso reddito e/o scarsamente qualificati contribuiranno probabilmente a sminuire gli incentivi del lavoro non dichiarato e, quindi, dell'offerta di lavoro agli immigrati clandestini.

38. Inoltre, si deve affrontare specificamente il problema dell'offerta di lavoro a cittadini di paesi terzi in situazione di clandestinità od a persone che lavorano in violazione delle condizioni imposte per il loro soggiorno. Al tempo stesso, si deve tener conto del funzionamento generale dei mercati del lavoro nell'UE. A tale riguardo, si riscontrano tre diffusi fenomeni: il lavoro nei settori edile, tessile e della ristorazione, ottenuto di frequente tramite reti di criminalità organizzata; la vendita di merci spesso contraffatte e il lavoro domestico presso privati, che porta spesso a forme estreme di sfruttamento. Alcuni Stati membri hanno adottato provvedimenti in seguito alla raccomandazione del Consiglio, del 1995, sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale e il miglioramento dei mezzi di controllo previsti a tale scopo[10], tra l'altro obbligando i datori di lavoro, prima di offrire lavoro a cittadini di paesi terzi, a verificare il loro status d'immigrazione effettuando controlli presso le autorità competenti per il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro. Inoltre sono state introdotte sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, dall'esclusione dalle gare pubbliche d'appalto a limitazioni delle successive assunzioni (liste nere) sino a sanzioni penali e all'obbligo di sostenere i costi del rimpatrio. **Una prima priorità deve consistere nell'adozione di analoghi provvedimenti negli Stati membri che non hanno ancora intrapreso simili azioni e nell'efficace applicazione di tali provvedimenti in tutti gli Stati membri.**

---

9 Ai fini della presente comunicazione, s'intende che il lavoro clandestino comprende ogni tipo di attività economica retribuita svolta dal cittadino di un paese terzo che si trova clandestinamente nell'UE (includendovi tutti i cittadini di paesi terzi che non sono in possesso di un valido permesso di soggiorno o residenza).

10 GU C 5 del 10.1.1996, pag. 1.

Inoltre, gli Stati membri devono infliggere sanzioni efficaci nei casi di violazione delle leggi, in particolare quelle riguardanti la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, casi che si verificano spesso nel contesto del lavoro clandestino.

39. Inoltre, la Commissione procederà nel 2006 a una **valutazione dell'impatto e delle possibili carenze** per quanto riguarda il "pacchetto dei favoreggiatori", comprendente la direttiva 2002/90/EC e la decisione quadro 2002/946/JHA del Consiglio, che definiscono che cosa significa facilitare l'ingresso, il transito e il soggiorno non autorizzati e rafforzano il quadro penale inteso a prevenire il favoreggiamento di tali fenomeni. Nella valutazione si esaminerà l'incidenza della recente sentenza della Corte di giustizia nella causa C-176/03. Anche se la natura di tali provvedimenti era, per definizione, molto più ampia, si trattava dei primi strumenti a livello UE per contrastare l'assistenza illecita all'ingresso e soggiorno clandestini. La Commissione avvierà dibattiti con gli Stati membri e gli operatori interessati, in particolare le organizzazioni padronali e sindacali, sulla responsabilità dei datori di lavoro in caso di assunzione, da parte di imprese, di cittadini di paesi terzi in situazione di clandestinità. Alla conclusione di tale esercizio, la Commissione valuterà se siano necessari provvedimenti supplementari a livello UE per armonizzare le sanzioni da infliggere alle imprese che danno lavoro a cittadini di paesi terzi in situazione di clandestinità.

40. A sostegno delle politiche di lotta contro il lavoro clandestino, è necessario **migliorare l'informazione** al tempo stesso sul fenomeno del lavoro effettuato da cittadini di paesi terzi in situazione di clandestinità e sui provvedimenti degli Stati membri volti a ridurre tali casi, ivi incluse le informazioni da raccogliere direttamente, in cooperazione con le ONG, presso i lavoratori non registrati.

41. Le norme UE per l'ammissione dei migranti per motivi economici sono state annunciate nel recente Piano d'azione sull'immigrazione legale[11]. Vi si dovranno includere **provvedimenti intesi a ridurre il rischio di abusi**. Nel Piano d'azione è annunciata per il 2007 una proposta di direttiva generale quadro, la quale fornirà un corpus comune di diritti per tutti i cittadini di paesi terzi che lavorano legalmente e comprenderà anche provvedimenti per la lotta contro il lavoro clandestino. Tra tali provvedimenti vi saranno l'istituzione di un permesso singolo di lavoro/soggiorno nel quale saranno inseriti indicatori biometrici, allo scopo di stabilire un nesso affdabile tra il documento e il suo detentore. Inoltre, si potrebbe prevedere la responsabilità finanziaria dei datori di lavoro, secondo il principio stabilito nella direttiva 2005/71/CE riguardante i ricercatori cittadini di paesi terzi.

g) La politica in materia di rimpatrio

42. Il rimpatrio, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, resta una pietra di volta della politica UE in materia di migrazione. Un'efficace politica del rimpatrio è d'importanza cruciale per assicurare il sostegno del pubblico su questioni quali la migrazione legale e l'asilo.

43. Anche **concludere accordi di riammissione** continuerà a costituire una priorità. Si dovranno completare le trattative in corso e adottare i mandati per nuovi negoziati,

---

[11] COM(2005) 669 del 21.12.2005.

cominciando con gli Stati dei Balcani occidentali e, a tempo debito, con determinati Stati limitrofi.

44. La proposta di direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente è attualmente in esame presso il Parlamento europeo e il Consiglio. Vi sono previste norme riguardanti il rimpatrio, l'impiego di misure coercitive, la custodia temporanea e il reingresso.

45. Con il futuro Fondo per i rimpatri, la Comunità disporrà di uno strumento per sostenere e incoraggiare le iniziative degli Stati membri volte a migliorare la gestione del rimpatrio in tutte le sue dimensioni, incluso il rafforzamento della cooperazione, il che accrescerà ancora la solidarietà tra di loro.

46. A sostegno dell'**organizzazione di voli congiunti per il rimpatrio** vi sono tre elementi: la decisione 2004/573/CE del Consiglio, che stabilisce la base giuridica per simili voli, le azioni preparatorie per il rimpatrio e il Fondo per il rimpatrio, che regolano le condizioni finanziarie, e il supporto di comunicazione fornito dalla rete web ICONet, che permette il necessario scambio d'informazioni tra gli Stati membri. Questi tre elementi costituiscono l'attuale base per la cooperazione. L'agenzia FRONTEX provvederà all'assistenza necessaria per organizzare e coordinare le operazioni di rimpatrio effettuate congiuntamente da Stati membri. Inoltre, la direttiva 2003/110/CE del Consiglio rafforza la cooperazione tra gli Stati membri nei casi di transito aereo. La Commissione esaminerà l'opportunità di **altre proposte** basate sulle conclusioni del Consiglio del 2003, nelle quali si incoraggiavano gli Stati membri a facilitare il transito di breve durata per via terrestre o marittima.

47. La mancanza di documenti continua a costituire un ostacolo per un efficiente rimpatrio dei migranti clandestini, in particolare perché il documento di viaggio UE non è tuttora accettato da molti paesi terzi. L'attuale documento di viaggio UE si basa su una raccomandazione del 1994 del Consiglio, e nel giugno 2004 il Consiglio ha adottato conclusioni che ne prevedono il riesame. Sarà compito dell'agenzia FRONTEX ricercare le pratiche migliori per l'acquisizione dei documenti di viaggio e per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi.

48. Si dovranno anche stabilire **norme comuni per la formazione** dei funzionari responsabili del rimpatrio, per esempio redigendo un manuale comune di formazione e organizzando seminari specializzati standardizzati in tutta l'UE.

h) Migliorare lo scambio d'informazioni mediante gli attuali strumenti

49. La cooperazione operativa tra gli Stati membri può avere successo soltanto se questi saranno in grado di scambiarsi facilmente e in tempi brevi le informazioni di natura tecnica e strategica.

50. L'ICONet è ormai operativa. L'accesso previsto nel corso del 2006 per l'Europol e per l'agenzia FRONTEX dovrebbe accrescerne l'efficacia. Per il futuro utilizzo, l'ICONet potrebbe funzionare come un sistema d'allarme precoce nel coordinamento delle operazioni di rimpatrio e come piattaforma per lo scambio d'informazioni tra i funzionari di collegamento nel settore dell'immigrazione (ILO).

51. Gli ILO degli Stati membri forniscono riguardo all'immigrazione clandestina informazioni d'importanza cruciale, provenienti dai paesi d'origine. Per migliorare l'utilizzo di tali informazioni, si deve **facilitare e intensificare la cooperazione tra gli ILO**. Per reagire all'attuale pressione dell'immigrazione clandestina, le regioni prioritarie in cui stabilire tali reti di ILO dovrebbero essere i pertinenti Stati africani e dei Balcani occidentali.

52. L'Europol offre agli Stati membri un supporto strategico ed operativo, come parte del suo mandato di prevenire il contrabbando di persone. Tuttavia, è necessario migliorare e rafforzare la **cooperazione operativa** tra gli Stati membri e l'Europol. A tale scopo, si deve istituire una cooperazione strutturata tra i servizi nazionali d'immigrazione, le guardie di frontiera, i corpi di polizia e altri uffici preposti all'applicazione della legge, allo scopo di lottare contro il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani, includendo in tale cooperazione anche lo scambio di dati investigativi e la loro analisi congiunta. Inoltre, per smantellare le reti di favoreggiatori gli Stati membri devono ricorrere in misura maggiore alle squadre investigative comuni, ai sensi della pertinente decisione quadro 2002/465/JHA e con la partecipazione dell'Europol.

i) La responsabilità dei vettori

53. Per quanto riguarda gli obblighi dei vettori di prevenire l'immigrazione clandestina, particolarmente pertinenti sono l'articolo 26 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, la direttiva 2001/51/CE in materia di responsabilità dei vettori e la direttiva 2004/82/CE, riguardante l'obbligo dei vettori di comunicare le informazioni sui passeggeri. Si intraprenderà una **valutazione degli effetti di tali provvedimenti**, allo scopo di ovviare alle carenze o lacune. Il forum istituito nel 2001, comprendente rappresentanti degli Stati membri, del settore dei trasporti e delle organizzazioni umanitarie dovrebbe vagliare nel corso del 2007 le possibilità di cooperazione tra le autorità nel settore della migrazione ed i vettori ed individuare le pratiche migliori.

4. CONCLUSIONE

54. Nel Programma dell'Aia si conferma che l'attuazione dei provvedimenti già adottati forma parte integrante della modalità secondo la quale l'UE prosegue la lotta contro l'immigrazione clandestina. Perché i provvedimenti conseguano in pieno gli effetti voluti, è d'importanza cruciale che gli Stati membri procedano a scambi informali d'informazioni e che la Commissione controlli il rispetto dell'acquis esistente da parte degli Stati membri.

55. Sullo sfondo dell'approccio a più strati sin qui descritto, la Comunità deve favorire un approccio congiunto, basato sulla fiducia reciproca e sulla condivisione delle perizie e delle conoscenze, nell'intento di approfondire la cooperazione e di elaborare politiche comuni. I provvedimenti proposti si fondano su una base già solida e contribuiranno all'obiettivo del Programma dell'Aia di migliorare la capacità dell'Unione di regolare i flussi migratori. Un anno dopo l'adozione della presente comunicazione, la Commissione riferirà al Consiglio sui progressi compiuti nell'attuazione di tali provvedimenti.