

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

COM(2005) 123 def — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD)

(2006/C 88/05)

Il Consiglio, in data 20 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 2 voti contrari e 11 astensioni.

1. Progetto della Commissione ed obiettivi della comunicazione

1.1 La comunicazione, che istituisce il programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», presenta nel contesto di varie altre proposte⁽¹⁾ un programma di applicazione che mette in pratica le «Prospettive finanziarie 2007/2013»⁽²⁾ e le «Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007/2013»⁽³⁾. In quest'ultimo documento (cfr. il parere del CESE, relatore DASSIS⁽⁴⁾), si proponeva di dotare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia di stanziamenti di impegno (Linea 3: Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia) per un ammontare complessivo di 1 381 milioni di euro nel 2006, da aumentare progressivamente fino ad un totale di 3 620 milioni di euro entro il 2013.

1.2 L'intento è di sviluppare in parallelo e con lo stesso grado di intensità i tre obiettivi chiave della libertà, della sicurezza e della giustizia, nell'ambito di un approccio equilibrato, basato sui principi della democrazia e sul rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali.

1.3 Rispetto al volume complessivo inizialmente proposto (9 500 milioni di euro), l'importo globale previsto per il programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» era di 5 866 milioni di euro per il periodo 2007-2013; di questi, 1 184 milioni per l'asilo; 759 milioni per il Fondo per i rimpatri; 1 771 milioni per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi e infine 2 152 milioni per la gestione delle frontiere

esterne. Gli importi assegnati agli Stati membri e alle azioni comunitarie dirette (ONG e progetti) non sono trasferibili da un Fondo all'altro.

1.4 Il programma quadro Solidarietà non comprende le agenzie e gli altri strumenti comunitari dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come ad esempio l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (attiva nell'ambito del programma quadro proposto e in quello delle nuove prospettive finanziarie), il sistema Eurodac (comparazione delle impronte digitali), il sistema di informazione sui visti ed il sistema di informazione Schengen II: tutti questi rappresentano impegni a lungo termine, tanto più che gli atti legislativi che li istituiscono non prevedono disposizioni che ne limitino la durata.

1.5 Il programma quadro intende in particolare garantire la necessaria coerenza tra gli interventi nei diversi settori d'azione, ponendo in relazione obiettivi politici e risorse a disposizione. La Commissione cerca di semplificare e razionalizzare l'attuale sostegno finanziario. Il programma intende inoltre rafforzare la trasparenza e permettere maggiore flessibilità nello stabilire le priorità.

1.6 In base al progetto, la solidarietà finanziaria dell'Unione dovrebbe poter contribuire ai quattro pilastri che rappresentano un'impostazione globale ed equilibrata dei flussi migratori:

— istituire un sistema comune integrato di gestione delle frontiere nell'ambito degli accordi di Schengen per gli Stati membri che partecipano al «Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013»,

⁽¹⁾ COM(2005) 122 def., COM(2005), 124 def.

⁽²⁾ COM(2004) 487 def. del 14.7.2004 (non ancora adottate dal Consiglio).

⁽³⁾ COM(2004) 101 def. del 10.2.2004.

⁽⁴⁾ Parere del CESE del 15.9.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Costruire il nostro avvenire comune: Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013* (COM(2004) 101 def.) (GU C 74/2005).

- adottare il programma d'azione europeo per i rimpatri, deciso nel 2002 ⁽⁵⁾: «Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013»,
- dare una «risposta credibile» all'aspetto multi-dimensionale della «integrazione» dei cittadini di paesi terzi: «Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013»,
- equilibrare gli sforzi degli Stati membri in materia di accoglienza dei rifugiati e degli sfollati: «Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013».

1.7 La proposta della Commissione ha formato oggetto di una valutazione di impatto ⁽⁶⁾, allegata al testo.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Benché il programma si richiami alla coerenza raggiunta con il vertice di Tampere ed il programma pluriennale dell'Aia, nonché agli articoli 62 e 63 del Trattato, il quadro programmatico poggia su un volume assai ridotto di legislazione armonizzata, nonostante gli sforzi del Consiglio per adottare alcune misure comuni nell'ambito del programma di Tampere ⁽⁷⁾. Il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 ha ad esempio adottato il secondo programma pluriennale per la creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, il cosiddetto programma dell'Aia.

2.2 Il Comitato osserva che a dispetto del «programma dell'Aia», non esiste ancora, a tutt'oggi, un orientamento politico comune concreto e davvero soddisfacente. Nel suo parere sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni — Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia* ⁽⁸⁾, il Comitato ha preso posizione sui dettagli del piano d'azione della Commissione relativo al programma dell'Aia. Gli Stati membri hanno adottato pratiche oltremodo diverse a seconda della loro collocazione geografica. Sussistono orientamenti e responsabilità differenti nei confronti dei cittadini della Comunità e dei cittadini provenienti da paesi terzi ed anche tra gli Stati membri dell'Unione si registrano politiche a volte tra loro contraddittorie, a seconda se tali Stati hanno o non hanno sottoscritto, ad esempio gli accordi di Schengen (I e II), quelli di Dublino I e Dublino II ⁽⁹⁾ o, ancora, i programmi comunitari volti ad ottenere soluzioni a lungo termine per il reinsediamento dei rifugiati ⁽¹⁰⁾. L'esperienza mostra che la semplice istituzione di fondi e strumenti finanziari non basta per portare al successo delle politiche volte da un lato a migliorare le pratiche in vigore e dall'altro ad equilibrare ed integrare le responsabilità verso il raggiungimento di un traguardo comune.

⁽⁵⁾ Consiglio del 28 novembre 2002.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 435 del 6.4.2005.

⁽⁷⁾ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999.

⁽⁸⁾ Parere del CESE del 15.2.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (CESE 1504/2005).

⁽⁹⁾ Parere del CESE del 20.3.2002 in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, relatore: SHARMA (GU C 125 del 27.5.2002).

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE del 15.12.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine: Migliorare l'accesso a soluzioni durature*, relatrice: LE NÔUAIL-MARLIÈRE (GU C 157 del 28.6.2005).

2.3 Per quanto riguarda l'asilo politico o quello concesso per ragioni umanitarie, il Comitato non ritiene opportuno che le questioni dell'asilo e quelle dell'immigrazione siano trattate nel medesimo ambito: da un lato, infatti, stilare un elenco di Stati terzi sicuri sotto tale profilo resta oggetto di controversia tra le ONG più note nel settore dei diritti dell'uomo e dell'aiuto umanitario e, dall'altro, i vincoli e i margini d'azione risultano sensibilmente differenti nei due ambiti.

2.4 Il Comitato, pur consapevole dell'obiettivo globale ed olistico del programma quadro, esprime riserve circa le modalità con le quali nella medesima iniziativa vengono trattate la tutela delle frontiere e l'integrazione dei migranti. Tuttavia ritiene necessario gestire i fondi in questione in modo coordinato e coerente, e ciò per le seguenti ragioni:

- in primo luogo gli obiettivi inerenti ai due programmi non sono gli stessi. Inoltre, anche i responsabili dell'attuazione (poteri pubblici, associazioni di aiuto ai migranti e così via), vale a dire i destinatari dei fondi, sono diversi. A meno di non presupporre che gli Stati membri intendano delegare la sorveglianza delle frontiere ad agenzie private, cosa che dovrebbe allora formare oggetto di un dibattito democratico ad hoc, le due tematiche non dovrebbero venir trattate nel medesimo modo,
- in secondo luogo l'integrazione dei migranti comporta sia ambiti d'azione che riguardano gli Stati e le loro funzioni di autorità pubblica, sia anche ambiti civili, nei quali operano i responsabili della società civile organizzata (associazioni) ed i cittadini medesimi. Questi diversi livelli di intervento e diversi beneficiari dei fondi che il programma quadro prevede necessitano procedure, modalità di trattamento e garanzie a loro volta diverse.

Inoltre, sempre tenendo conto dell'obiettivo globale, il Comitato insiste sulla necessità che i due programmi siano sufficientemente chiari per evitare eventuali confusioni.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1 Il Comitato osserva che il progetto di comunicazione non può restare identico sia che intervenga sia che non intervenga la ratifica del Trattato costituzionale e di una Carta dei diritti fondamentali **integrata** al Trattato medesimo.

3.2 Il Comitato resta favorevole all'istituzione di fondi di solidarietà, ma esorta la Commissione ad adeguare tale processo al programma dell'Aia, tenendo conto del parere del CESE ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Parere del CESE del 15.2.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (CESE 1504/2005).

4. Coerenza del progetto

Per quanto riguarda gli obiettivi proposti nella comunicazione, il Comitato esprime inquietudine quanto alla coerenza tra gli obblighi che il diritto internazionale impone agli Stati membri, il grado di armonizzazione della legislazione europea ed il programma quadro proposto.

Il progetto di comunicazione ed il programma quadro contengono elementi di confusione che rischiano di metterne a repentaglio la credibilità.

4.1 Riguardo alla comunicazione

4.1.1 Asilo, immigrazione, integrazione, aspetto pluridimensionale, risposta credibile e sostenibile figurano tra gli obiettivi perseguiti. Per completare l'impostazione economica della Commissione nel Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica⁽¹²⁾ è opportuno che la comunicazione approfondisca gli aspetti dei diritti individuali ed universali in materia di migrazione, collegandoli con il programma quadro «Diritti fondamentali e giustizia» e basandosi sulla Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie⁽¹³⁾.

Il Comitato esorta inoltre la Commissione ad avvalersi maggiormente della relazione di valutazione predisposta ogni quattro anni da un comitato indipendente di esperti giuristi — e sottoposta al comitato intergovernativo che rappresenta la sede di controllo istituzionale della Carta sociale riveduta del Consiglio d'Europa — e di tenerne conto nelle sue proposte complementari.

Il Comitato osserva che la maggioranza dei fondi strutturali in questione è destinata ad una gestione delegata agli Stati membri nell'ambito delle loro prerogative, conformemente al principio di sussidiarietà. Riguardo al principio di proporzionalità, e come già specificato nel parere sul programma dell'Aia ed il piano d'azione, il Comitato considera che il programma dell'Aia assegni chiaramente la priorità all'istituzione di meccanismi per la valutazione delle politiche esistenti. È opportuno procedere ad un esame dettagliato ed indipendente dell'efficacia, del valore aggiunto, della proporzionalità e della legittimità (in termini di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà pubbliche) di tali iniziative, prima che vengano adottate⁽¹⁴⁾.

Il Comitato intende altresì esaminare attentamente il seguito che verrà dato all'audizione delle ONG, delle associazioni della società civile organizzata e degli interlocutori sociali, svoltasi il

⁽¹²⁾ Parere del CESE del 9.6.2005 in merito al *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica* (COM(2004) 811 def.), relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 286 del 17.11.2005).

⁽¹³⁾ Parere di iniziativa del CESE del 30.6.2004 in merito a *La Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 302 del 7.12.2004).

⁽¹⁴⁾ Punto 3.2.20 del parere del CESE del 15.12.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (CESE 1504/2005).

14 giugno 2005 e riguardante il Libro verde succitato: nel corso di tale audizione un significativo numero di organizzazioni si sono espresse contro un'impostazione tutta economica a detrimento dei diritti dell'uomo ed hanno sottolineato la necessità di tener conto delle conseguenze dell'immigrazione sul piano umano, culturale, sociale e giuridico, con tutte le dimensioni che queste possono avere per l'insieme delle popolazioni, sia ospitanti che ospiti.

4.1.2 Il Comitato avrebbe infine desiderato ritrovare, nell'iniziativa della Commissione, i suggerimenti espressi nei precedenti pareri.

4.1.3 Il Comitato ribadisce che le questioni connesse alle migrazioni non dovrebbero venir aprioristicamente viste come un problema. L'immigrazione recente crea una realtà politica e socioeconomica del tutto nuova, la quale si sovrappone all'immigrazione di più vecchia data: questa realtà la società deve affrontarla nel suo insieme, tenendo conto del diritto di ciascun individuo di scegliere il proprio destino in un quadro giuridico internazionale, europeo e nazionale, adottato e rispettato dagli Stati membri⁽¹⁵⁾.

4.1.4 I rimpatri considerati come «soluzione» dalla Commissione non dovrebbero opporre i diritti di quanti sono definiti «legali» a quelli di quanti sono definiti «irregolari». L'irregolarità non è una condizione permanente, scelta volontariamente per poter beneficiare di un ipotetico statuto. Esistono numerose — e diverse — cause d'irregolarità. Il Comitato ha elaborato una serie di pareri nei quali ha cercato di attirare l'attenzione delle istituzioni europee sulla realtà delle sfide economiche e su quella delle vittime di tale situazione⁽¹⁶⁾. La politica di rimpatrio, qualsiasi forma assuma, dovrà rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

4.1.5 La «gestione» delle frontiere e dei visti non deve avere la priorità rispetto agli aspetti umanitari, sociali, politici e giuridici.

Cause le cui dimensioni temporali sono estremamente lunghe, come ad esempio la siccità che affligge l'Africa subsahariana, richiedono risorse da destinare allo sviluppo, alla cooperazione e alla lotta contro il riscaldamento del pianeta, collegato al cambiamento climatico: tali risorse vanno ben oltre i 750 milioni di euro previsti per i rimpatri forzati e i 2,15 miliardi di euro per la gestione delle frontiere esterne nel settore consolare. È necessaria una valutazione politica corredata di un impegno assai preciso, capace di tradursi in iniziative a lungo

⁽¹⁵⁾ Tale quadro giuridico comprende in particolare la Carta internazionale dei diritti dell'uomo (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo) ed i suoi articoli 13 e 14, i Patti internazionali ed i loro protocolli regionali dei diritti civili e politici del 1966, nonché dei diritti economici, sociali e culturali, sempre del 1966, che rappresentano la trasposizione nel diritto secondario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Trattato dell'Unione ed i suoi articoli 6.1 e 6.2, (versione consolidata di Nizza: articolo 6.1: «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri»), l'Accordo di Cotonou (articolo 13) e la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa al diritto di asilo.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE del 18.9.2002 in merito al *Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 61 del 14.3.2003) e parere del CESE dell'11.12.2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 85 dell'8.4.2003).

termine. Dato che la lotta contro la fame e la siccità non figura affatto, purtroppo, tra gli obiettivi del Millennio, il Comitato esorta la Commissione e il Consiglio a preoccuparsi attivamente della questione e:

- 1) ad avviare una politica per cercare una soluzione al problema (sostegno allo sviluppo rurale locale), in particolare nel quadro più appropriato dell'Accordo di Cotonou e della politica di sviluppo e cooperazione;
- 2) a formulare eventuali nuove proposte e a sostenere le proposte esistenti nell'ambito della cooperazione internazionale, collegando tra loro la lotta contro un ambiente degradato e lo sviluppo sostenibile.

Il Comitato non considera che il far ricadere sui paesi di transito la responsabilità del rimpatrio possa rappresentare una soluzione appropriata od accettabile e ritiene piuttosto necessario migliorare il coordinamento tra le istituzioni dell'Unione europea e le amministrazioni dei paesi terzi dai quali i migranti provengono. La questione dell'immigrazione dovrebbe inoltre venir inclusa nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione.

4.1.6 La libera circolazione delle persone non può venire «gestita» (per riprendere il titolo della comunicazione) allo stesso modo della circolazione dei capitali o dei servizi.

4.1.7 I quattro strumenti finanziari proposti dalla Commissione a sostegno dell'azione degli Stati membri in materia di migrazione dovrebbero tradursi nell'applicazione di una politica coordinata in tale settore, che preveda, accanto ad una gestione adeguata dei flussi migratori, l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno degli Stati membri — a parità di condizioni rispetto ai cittadini comunitari.

Il Comitato coglie l'occasione per denunciare il *dumping* sociale che può comportare la prestazione di servizi transfrontalieri, che rappresenta la principale possibilità di immigrazione legale; questo problema riguarda anche i lavoratori dei nuovi Stati membri dell'Unione europea per via delle norme transitorie loro applicabili.

Il lavoro degli interlocutori sociali e delle organizzazioni della società civile organizzata svolge in tale contesto un ruolo essenziale, che merita di essere sostenuto ed apprezzato.

I «movimenti secondari di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare»: in seguito ad una regolamentazione estremamente restrittiva e, come il Comitato ricorda, alla mancata adozione da parte del Consiglio, nel 2002, della direttiva «Ammissione» (a dispetto del sostegno del Comitato e del Parlamento europeo), i movimenti secondari «regolari» sono de jure e de facto quelli dei residenti da più di un lustro che presentano una seconda domanda di soggiorno in un secondo Stato membro o quelli dei residenti da meno di un lustro che presentano una domanda di soggiorno di breve durata in un secondo Stato

membro. Il Comitato dunque deve presupporre che per «movimenti secondari di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare» la comunicazione intenda i movimenti delle persone in soggiorno irregolare e dei richiedenti asilo che non hanno ottenuto il permesso di soggiorno in un primo Stato membro. Ma tali persone hanno il diritto non solo di presentare una domanda — il che non sempre e non in tutti gli Stati membri è loro permesso — ma anche di ottenere un esame individuale e di poter ricorrere in giustizia per ottenere una decisione sospensiva. Tali ricorsi però in certi Stati membri non sono previsti, o sono resi impossibili o non hanno alcun carattere sospensivo. Il Comitato si rende conto del fatto che l'attuazione degli accordi di Dublino I e di Dublino II, in merito ai quali ha già preso posizione, deve essere agevolata mediante uno strumento finanziario. In tale ottica, la Commissione, pur garantendo una distribuzione equa dei fondi e contribuendo ad una corretta suddivisione delle responsabilità, deve rivolgere un'attenzione particolare agli Stati membri più colpiti dalla pressione migratoria, tenendo conto non soltanto della loro posizione alle frontiere esterne, ma anche delle loro dimensioni (si pensi, ad esempio, a paesi come Cipro, Malta e così via) e delle loro capacità globali di accoglienza (asilo, reinsediamento, immigrazione), nonché delle migliori prassi in materia di rispetto dei loro obblighi. La comunicazione non stabilisce orientamenti sufficientemente chiari per assicurare una ripartizione equa delle responsabilità. Non dovrebbe comunque fornire sostegni finanziari agli Stati membri che chiudono i loro centri di accoglienza o ne riducono le capacità.

4.1.8 «Gestione integrata» dei rimpatri. Il Comitato, il cui ruolo è strettamente consultivo in quanto assemblea che rappresenta la società civile, desidera ricordare che tutte queste misure riguardano esseri umani e singoli individui. Sarebbe opportuno, dunque, sviluppare forme di cooperazione a lungo termine, volte a conseguire obiettivi pacifici, e definire i criteri da applicare per determinare il carattere volontario dei rimpatri.

4.1.9 Il Comitato esprime sorpresa nel leggere che nell'ambito degli obiettivi specifici definiti per il Fondo europeo per i rimpatri alcune azioni intendono apportare un sostegno specifico a persone vulnerabili, quali i minori e «le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale». Esso ricorda che la Convenzione di Ginevra prevede le procedure, gli esami individuali e i ricorsi a cui hanno diritto tali persone. Dato che la legislazione europea ha fatto propria la direttiva «qualifica e status»⁽¹⁷⁾, e dato che gli Stati membri hanno sottoscritto la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà civili, il Comitato ha difficoltà a comprendere come possano figurare nella categoria dei «rimpatri volontari» persone che abbiano subito violenze di tal gravità.

⁽¹⁷⁾ La Convenzione di Ginevra è estremamente chiara al riguardo: «Per la Convenzione il termine rifugiato si applica a ogni individuo che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori dal paese di cui è cittadino e non possa o non voglia, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non possa o non voglia tornarvi per il timore di cui sopra», analogamente a quanto recita la direttiva 2004/83/CE del 29.4.2004 concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione.

4.1.10 La Commissione dovrebbe riflettere circa i criteri necessari a garantire il successo di un progetto di rimpatrio volontario. Il Comitato ben comprende che non si tratta né di cooperazione né di sviluppo di progetti individuali, bensì di rimpatri che fanno seguito ad una decisione giudiziaria o amministrativa di rimpatrio o di allontanamento. Il Comitato ribadisce la necessità di rispettare e sostenere la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali e di seguirne i principi applicabili nella fattispecie, e in particolare il seguente: nessuno dovrebbe venir rimpatriato a forza se ciò mette in pericolo la sua vita. In tale contesto dovrebbero essere privilegiate soluzioni che permettano un accesso alla giustizia. I ricorsi dovrebbero sempre avere carattere sospensivo. Infine, conformemente all'impostazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, i rimpatri dovrebbero venir effettuati solamente in via eccezionale. A giudicare da taluni passaggi della proposta (Scheda finanziaria — *European Return Fund*, punto 5.1.3) ciò non sembra essere il caso.

La Commissione dovrebbe proporre disposizioni di attuazione più dettagliate, che garantiscano una consulenza, un'assistenza materiale ed altre forme adeguate di sostegno per il rimpatrio. La Commissione dovrebbe inoltre proporre disposizioni che integrino delle modalità di seguito e controllo indipendenti e credibili in materia di sicurezza, tutela e benessere delle persone rimpatriate.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

5. Conclusioni

Per un progetto europeo realmente democratico, restituito ai cittadini, conforme alle procedure di bilancio delle istituzioni e dell'Unione e fondato sul diritto, il Comitato:

- sostiene la proposta di istituire il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, il Fondo europeo per i rifugiati, che rappresenta un prolungamento del fondo esistente, ed il Fondo per le frontiere esterne,
- esorta il Consiglio ad esaminare ed adottare insieme la proposta di comunicazione che definisce il quadro del programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» e le decisioni che creano fondi specifici per attuare il programma quadro,
- invita la Commissione a tener conto delle raccomandazioni del CESE nel proprio programma d'azione nel quadro del programma dell'Aia,
- raccomanda al Consiglio e alla Commissione di garantire la trasparenza del funzionamento dei nuovi fondi strutturali assicurando un'esplicita coerenza tra il programma dell'Aia e la comunicazione in esame,
- chiede che vengano prese disposizioni concrete, nel contesto delle decisioni per istituire i diversi fondi in esame, affinché gli operatori non statali siano coinvolti il più a monte possibile nei quadri annuali e pluriennali di orientamento definiti dagli Stati membri e dalla stessa Commissione.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND
