

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

500^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 9 E 10 LUGLIO 2014**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Politica d'immigrazione dell'UE e relazioni con i paesi terzi»**

(parere esplorativo)

(2014/C 451/01)

Relatore: **GKOFAS**

Correlatore: **PARIZA CASTAÑOS**

In data 6 dicembre 2013, la presidenza greca dell'UE ha deciso di invitare il Comitato economico e sociale europeo a elaborare, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un parere esplorativo sul tema:

Politica d'immigrazione dell'UE e relazioni con i paesi terzi.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 giugno 2014.

Alla sua 500^a sessione plenaria, dei giorni 9 e 10 luglio 2014 (seduta del 9 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 64 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Scopo del presente parere è contribuire ai lavori della presidenza greca dell'Unione europea, ma anche garantire loro una continuità nel corso della presidenza italiana, per far sì che la politica d'immigrazione e asilo dell'UE rafforzi la sua dimensione esterna. L'immigrazione costituisce una questione particolarmente complessa che richiede la collaborazione di molti diretti interessati, ma anche una gestione comune di carattere globale da parte dell'UE a livello sia internazionale che europeo ⁽¹⁾.

1.2 L'UE deve cessare di considerare la politica d'immigrazione come una questione quasi esclusivamente interna. Alcuni dei suoi errori derivano proprio da questa concezione sbagliata. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che l'Europa debba gestire l'immigrazione nel quadro di un approccio globale che comprenda sia la dimensione **interna** che quella **esterna**: la gestione interna dei flussi migratori e la cooperazione con i paesi terzi rappresentano due componenti della stessa politica perché questa sia efficace.

1.3 Nell'ambito della **globalizzazione** economica, la **sfida della mobilità delle persone** va affrontata mediante un approccio olistico. L'immigrazione e la mobilità sono strettamente interdipendenti. Il dialogo internazionale sulla mobilità delle persone e l'immigrazione va esteso anche ad altri aspetti della politica europea, come il commercio, la cooperazione allo sviluppo, i diritti umani e la sicurezza.

1.4 Visto che nessuno Stato membro dell'UE può gestire da solo in modo adeguato l'immigrazione e l'asilo, il Trattato getta le basi di una politica comune che deve essere fondata su una normativa armonizzata. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione va rafforzato.

⁽¹⁾ Cfr. pareri REX/375 e REX/351.

1.5 L'UE deve farsi carico della responsabilità di controllare le frontiere esterne degli Stati membri — che sono le frontiere di tutta l'UE e dello spazio Schengen. Frontex (l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE) deve trasformarsi in un servizio europeo per la sorveglianza delle frontiere. L'UE deve rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri e migliorare la ripartizione delle responsabilità.

1.6 A causa della loro posizione geografica, alcune regioni europee devono affrontare problemi specifici, in quanto rappresentano punti di passaggio per l'immigrazione irregolare e talvolta ricevono un numero di immigrati superiore alla capacità di accoglienza. È necessario che l'UE avvii procedure operative per una migliore ripartizione delle responsabilità, nonché per l'assistenza finanziaria e l'accoglienza dei migranti.

1.7 In un mondo globalizzato l'UE deve collaborare con i paesi terzi e le istituzioni internazionali alla promozione di un quadro normativo internazionale per le migrazioni e la mobilità.

1.8 In questo ambito, il CESE ritiene necessario affrontare la questione dell'immigrazione tenendo conto dei tre fattori che seguono: **i paesi di origine, i paesi di transito e i paesi di destinazione** (nella fattispecie l'UE) dei migranti; **solo così facendo, sarà possibile far fronte con successo ai flussi migratori**.

1.9 La politica d'immigrazione e asilo deve essere coordinata in modo migliore con la politica esterna dell'UE. Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) deve svolgere il ruolo assegnatogli e coprire anche le politiche in materia d'immigrazione, controllo delle frontiere e asilo, allo scopo di rafforzarne la coerenza. Il CESE, che ha contribuito al lavoro della presidenza greca dell'UE, si compiace del fatto che negli orientamenti strategici adottati dal Consiglio europeo il 26 e 27 giugno 2014 figurino la dimensione esterna dell'immigrazione, dell'asilo e della gestione dei confini. Analogamente va rafforzata la funzione del Parlamento europeo in questi ambiti.

1.10 Nel quadro di un approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM), l'UE deve giungere ad accordi con i paesi terzi, specialmente con i paesi vicini, i paesi di origine dei migranti e quelli di transito.

1.11 Il CESE propone quindi di rafforzare il dialogo con i paesi terzi e di giungere a nuovi accordi per la mobilità e la migrazione dal contenuto più ampio, come si osserva anche ai punti 1.3 e 5.1.6.

1.12 I partenariati per la mobilità presentano certe limitazioni che vanno superate nei prossimi anni, in quanto non hanno un carattere vincolante per le parti contraenti. Grazie alla loro flessibilità, i partenariati aiutano a stringere accordi politici senza imporre obblighi giuridici, ma vanno — secondo il CESE — convertiti in accordi internazionali di natura vincolante.

1.13 Tra le priorità dei partenariati per la mobilità devono figurare — oltre alla sicurezza, ai rimpatri e alla sorveglianza delle frontiere — gli aspetti connessi alla migrazione economica e alla mobilità, con particolare attenzione per l'organizzazione dell'immigrazione legale, la politica di rilascio dei visti, il riconoscimento delle qualifiche, i diritti di previdenza sociale, nonché il contributo del fenomeno migratorio e della mobilità allo sviluppo.

1.14 Il CESE propone che nei paesi di origine vengano creati uffici dell'UE per la migrazione, gestiti dalla Commissione europea con l'aiuto di funzionari del SEAE, della DG Affari interni e della DG Occupazione, affari sociali e inclusione. Il portale web dell'UE sull'immigrazione è uno strumento valido, ma insufficiente; deve essere disponibile in più lingue e avere un carattere più interattivo.

1.15 È necessario migliorare la cooperazione con i paesi di origine e di transito, prevenire ed evitare l'immigrazione irregolare. È anche necessario ricorrere a campagne informative, nonché lottare efficacemente contro le reti criminali che praticano il traffico illegale o la tratta di migranti. La cooperazione giudiziaria e di polizia è fondamentale per combattere le reti criminali. Mossi dal desiderio di ottenere benefici economici illeciti, i criminali dediti al traffico o alla tratta di esseri umani mettono a rischio la vita e la sicurezza delle persone. I partenariati per la mobilità devono sviluppare nuovi sistemi di cooperazione per il controllo delle frontiere e la collaborazione in materia di rimpatrio assistito.

1.16 Si considerano altrettanto fondamentali l'assistenza finanziaria e i programmi di sviluppo secondo il **principio della condizionalità positiva (*more for more*)**, tenendo conto, allo stesso tempo, di diversi fattori legati all'immigrazione — tra cui la politica in materia di rimpatrio e riammissione. Ugualmente importanti sono il rafforzamento della società civile organizzata locale e la sua partecipazione ai partenariati.

1.17 Il CESE, inoltre, è favorevole sia alla cooperazione tra Frontex e Europol per lottare contro la criminalità organizzata, specialmente il traffico e la tratta di migranti, sia a una stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali come l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD). Il CESE sostiene altresì i regolamenti della Commissione europea a favore di una gestione più flessibile del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, nonché del Fondo Sicurezza interna, a partire dal 2014.

1.18 A livello dell'UE occorre perseguire, tra l'altro, una politica adeguata e coesa in materia d'immigrazione, basata sulla solidarietà e sull'impegno di tutti gli Stati membri. L'UE deve dotarsi di un'efficace politica dei rientri conforme ai trattati internazionali in materia di rimpatrio e riammissione. Le frontiere dell'UE, comprese le frontiere marittime degli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo, sono frontiere comuni a tutti gli Stati membri dell'UE e la responsabilità di garantirne attivamente la protezione deve essere condivisa da tutti in conformità ai Trattati.

1.19 I diritti degli immigrati irregolari devono essere rispettati in ogni fase, dal salvataggio o accoglienza fino alla concessione dello status di protezione, quando si trovano in una situazione irregolare «senza documenti» o sono rimpatriati. Vanno inoltre creati in tutti gli Stati membri nuovi e migliori centri di permanenza temporanea e di trattenimento per gli immigrati con l'aiuto di tutta l'UE, dando particolare importanza alle condizioni igieniche e all'offerta di assistenza sanitaria, ma anche a un esame più rapido delle domande di asilo o di assistenza sociale. Il CESE ribadisce la propria opposizione alla pratica di trattenere i richiedenti asilo e gli immigrati irregolari in centri di detenzione, soprattutto i minori, specie se non accompagnati, le donne incinte e le persone affette da gravi malattie.

1.20 Il CESE osserva con preoccupazione che in Europa aumentano l'intolleranza, il razzismo e la xenofobia contro gli immigrati; è inoltre allarmato dal deteriorarsi della protezione dei diritti fondamentali che si osserva in alcuni Stati membri.

1.21 Tutti gli organi istituzionali dell'UE hanno insistito sull'importanza dell'immigrazione per l'UE da un punto di vista sia economico che demografico. Si consideri anche la strategia Europa 2020. Come già ribadito dal CESE a più riprese, la politica d'immigrazione dell'UE deve essere proattiva, tutelare i diritti umani, lottare contro le discriminazioni sul posto di lavoro e nella società, nonché mettere a punto l'agenda per l'integrazione.

1.22 L'UE deve dotarsi di un regime comune di asilo basato su una normativa armonizzata. La convenzione di Dublino deve essere sostituita da un sistema improntato a una maggiore solidarietà all'interno dell'UE che tenga conto della volontà dei richiedenti asilo e garantisca una distribuzione più proporzionata delle responsabilità tra gli Stati membri.

1.23 Il nuovo regolamento che istituisce il **Fondo Asilo, migrazione e integrazione** presta un'attenzione speciale alle situazioni di crisi e di emergenza. Il CESE condivide la proposta della Commissione tesa ad assicurare una capacità di azione flessibile a livello europeo, con risorse finanziarie sufficienti per affrontare le emergenze. A seguito dell'arrivo di numerose persone provenienti dalla Siria e da altre zone di conflitto in Africa è necessario che l'UE agisca, perché queste sono situazioni di emergenza umanitaria.

2. Introduzione

2.1 La mancanza di una politica europea comune dell'immigrazione, i recenti eventi tragici — che continuano a ripetersi — con perdite di vite umane nelle regioni costiere della Libia, di Malta, della Grecia, dell'Italia e della Spagna, l'afflusso — in costante crescita — di profughi lungo le frontiere della Siria, la complessità del problema e le dimensioni dei flussi migratori hanno messo a dura prova la capacità di reazione, soprattutto dei paesi del Mediterraneo. Per questo, il CESE accoglie con soddisfazione il fatto che i temi dell'immigrazione continuino a figurare tra le priorità dell'Italia, che detiene attualmente la presidenza dell'UE, come è stato durante la presidenza greca uscente.

3. L'Europa e la gestione internazionale delle migrazioni

3.1 Nel XXI secolo aumenteranno sia la mobilità delle persone che i flussi migratori. Attualmente, soltanto il 3 % della popolazione mondiale vive in un paese diverso da quello in cui è nato, ma la tendenza indica un incremento in futuro dei movimenti (il tasso di crescita annuale è del 3 %). D'altro canto si osserva che i flussi migratori tra i paesi meridionali sono in netto aumento, soprattutto verso i paesi dalle economie emergenti. Parallelamente cresce la mobilità all'interno dell'UE ⁽²⁾ e dello Spazio economico europeo.

3.2 La povertà, la disoccupazione, le tendenze demografiche, l'assenza di opportunità, i conflitti, i disastri ecologici e i cambiamenti climatici rappresentano alcune delle cause che stimolano le migrazioni a livello internazionale.

3.3 Il CESE ha proposto che l'UE, nell'ambito della sua politica estera, promuova un quadro normativo internazionale per le migrazioni e la mobilità che allenti le pressioni sugli Stati membri. Questo quadro normativo internazionale deve comprendere le principali convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e la convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, che non è stata ancora ratificata dagli Stati membri dell'UE ⁽³⁾. Il CESE invita la Commissione europea a elaborare una relazione sulle misure prese ai fini di una rapida ratifica di tale convenzione.

3.4 Il presente parere punta principalmente ad esaminare e illustrare alcuni degli aspetti più importanti del fenomeno dell'immigrazione in generale, come già indicato, al fine di individuare soluzioni che garantiscano una politica d'immigrazione efficace, ma anche rispettosa dei diritti dei migranti.

4. La dimensione interna: la politica comune d'immigrazione, asilo e integrazione dell'UE

4.1 La politica comune d'immigrazione

4.1.1 Negli ultimi dieci anni l'UE si è dotata gradualmente di un **quadro giuridico comune**, introducendo ad esempio lo status di «cittadino soggiornante di lungo periodo» o formalizzando il diritto al ricongiungimento familiare. Le condizioni di accoglienza di studenti e ricercatori sono state armonizzate ed è stata istituita la cosiddetta *Carta blu* per gli immigrati altamente qualificati. È stata inoltre adottata una normativa trasversale — un'unica autorizzazione per i lavoratori migranti di paesi terzi, la direttiva sui lavoratori stagionali e la direttiva per l'ammissione dei lavoratori nei trasferimenti intrasocietari.

È necessario che l'UE dia slancio alla politica comune in materia d'immigrazione per motivi di lavoro e che si doti di un quadro giuridico coerente, olistico, orizzontale, che salvaguardi il rispetto dei diritti dei lavoratori, della parità di trattamento, le esigenze delle imprese nonché l'occupazione legale di tali lavoratori. Si rendono necessarie una legislazione e una cooperazione con i paesi di origine che permettano l'immigrazione attraverso canali legali e trasparenti, sia dei lavoratori altamente qualificati sia di quelli che svolgono attività meno qualificate.

Si rendono necessarie una politica completa e coerente in materia d'immigrazione e asilo, nonché di controllo delle frontiere, e un'armonizzazione legislativa, con la partecipazione attiva degli Stati membri, dei servizi della Commissione europea, del SEAE e degli organismi europei competenti.

4.1.2 Il CESE e la Commissione collaborano strettamente nel quadro delle **politiche d'integrazione**. Sulla base di alcuni *principi fondamentali comuni*, l'UE mette a punto un'agenda per l'integrazione che dispone anche di una dotazione finanziaria. Il CESE e la Commissione continueranno a cooperare nelle attività del Foro europeo dell'Integrazione.

4.2 Regime comune di asilo

4.2.1 L'UE si sta dotando di un **regime comune di asilo** e di una normativa di armonizzazione, ma si è ancora lontani da una situazione adeguata, in quanto gli Stati membri mantengono politiche e normative differenti ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Cfr. parere SOC/373.

⁽³⁾ GU C 191, del 29.6.2012, pagg. 134-141.

⁽⁴⁾ In tema di asilo, l'UE è tenuta a rispettare il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le convenzioni internazionali.

4.2.2 Il CESE ha criticato la scarsa solidarietà mostrata dall'UE in materia di asilo, in quanto il 90 % delle richieste di asilo presentate riguardava dieci Stati membri soltanto. In termini relativi, sono gli Stati membri più piccoli — come Malta, Cipro o la Grecia — che subiscono la pressione maggiore.

4.2.3 La **convenzione di Dublino** definisce lo Stato membro competente per l'esame di ciascuna richiesta di asilo, ma il CESE ritiene che, a causa di tale convenzione, gli Stati membri dell'UE non si mostrino solidali tra loro. Il richiedente asilo dovrebbe poter presentare la sua domanda in qualsiasi Stato membro. Nel medio termine bisognerebbe attribuire nuove competenze all'UE in modo tale che l'esame delle domande di asilo sia di sua competenza e non delle autorità nazionali. In tal modo le domande saranno esaminate più rapidamente e miglioreranno le condizioni di concessione dell'asilo. In breve, la convenzione di Dublino deve essere sostituita da un sistema improntato a una maggiore solidarietà all'interno dell'UE, che tenga conto della volontà dei richiedenti asilo e garantisca una distribuzione più proporzionata delle responsabilità tra gli Stati membri.

4.2.4 Per aiutare gli Stati membri a sviluppare il regime di asilo, è stato creato l'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** (EASO), che offre anche assistenza tecnica e operativa. L'EASO deve avere mandato di valutare i regimi nazionali di asilo e la loro compatibilità con gli obblighi derivanti dal diritto europeo e internazionale, oltre che con i diritti fondamentali.

4.2.5 Il CESE propone di aumentare i **programmi di reinsediamento** per trasferire i rifugiati dai territori al di fuori delle frontiere dell'UE e reinsediarli nell'Unione, in cooperazione con i paesi terzi e l'UNHCR.

4.2.6 Il CESE propone inoltre di potenziare i **programmi di ricollocazione** sul territorio dell'UE, offrendo incentivi finanziari agli Stati membri impegnati in questo senso. Il CESE ricorda che attualmente il livello di solidarietà tra gli Stati membri è alquanto modesto per quanto concerne il reinsediamento e la ricollocazione dei beneficiari di protezione e dei richiedenti asilo.

4.2.7 La ricollocazione dovrebbe avvenire sulla base di un ben definito meccanismo permanente. La Commissione dovrebbe presentare una proposta legislativa in questo senso, che preveda un meccanismo permanente ed efficace di ricollocazione dei richiedenti asilo all'interno dell'UE in base a un criterio europeo di ripartizione quale viene descritto nella relazione del Parlamento europeo sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo (2012/2032 INI). Per garantire a questo meccanismo una funzionalità ottimale, sarebbe bene che la proposta legislativa tenesse tra l'altro conto delle esperienze pratiche acquisite a Malta con il progetto pilota Eurema ⁽⁵⁾.

4.3 *Prevenire l'immigrazione illegale*

Il CESE reputa necessario accrescere lo spirito di solidarietà nell'UE. A causa della loro posizione geografica, alcune regioni europee devono affrontare problemi specifici, in quanto rappresentano spesso punti di passaggio per l'immigrazione illegale e a volte ricevono un numero di immigrati superiore alla capacità di accoglienza. È necessario che l'Unione europea avvii procedure di solidarietà a livello finanziario, operativo e di accoglienza, tenendo conto, tra l'altro, delle condizioni economiche e sociali dei singoli Stati membri.

4.3.1 Il legame tra immigrazione e criminalità che emerge in alcuni discorsi politici non corrisponde alla realtà e fomenta atteggiamenti di xenofobia. La maggior parte degli immigrati che si trovano in situazione irregolare è entrata legalmente con un visto di breve durata e prolunga il soggiorno, oppure ha un permesso d'immigrazione temporaneo e non rientra nel suo paese di origine quando il permesso scade.

4.3.2 Molte di queste persone lavorano in condizioni ingiuste — quando non contrarie addirittura al diritto del lavoro — o sono impiegate nell'economia sommersa, vivendo in situazioni di esclusione sociale. Di fronte a simili casi, le organizzazioni della società civile e il CESE si sono schierati a favore di procedure di regolarizzazione degli immigrati irregolari e, in generale, hanno invitato l'UE ad adottare proposte, raccomandazioni e misure per impedire il verificarsi di tali casi.

4.3.3 I diritti degli immigrati irregolari devono essere rispettati in ogni fase, dal salvataggio o dalla detenzione fino alla concessione dello status di protezione o al momento del rimpatrio. La migrazione irregolare via mare comporta spesso la perdita di vite umane. In questo contesto, il CESE evidenzia l'importanza di rispettare in ogni momento i diritti fondamentali della persona.

⁽⁵⁾ Eurema è un progetto pilota dell'UE per la ricollocazione all'interno dell'UE dei beneficiari di protezione internazionale provenienti da Malta, approvato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Frontiere esterne e visti

4.4.1 L'Unione europea ha bisogno di una **politica in materia di frontiere esterne** credibile, efficace, legittima e soggetta a controlli democratici. Gli Stati membri che fanno parte dello spazio Schengen non eseguono controlli alle frontiere che condividono. Ciò significa che devono collaborare e ripartire tra loro la responsabilità di gestire le frontiere esterne dell'UE. Il **codice frontiere Schengen** disciplina l'attraversamento delle frontiere e i relativi controlli, tenendo conto dei requisiti che i cittadini di paesi terzi devono soddisfare per entrare nell'UE e soggiornarvi fino a un massimo di tre mesi. L'UE redige gli elenchi dei paesi i cui cittadini hanno bisogno di un **visto di entrata**.

4.4.2 Il CESE ritiene che il ruolo di Frontex vada rafforzato in modo da trasformarlo a medio termine in un servizio europeo di protezione delle frontiere, completato da una forza europea di guardie di frontiera. La sua funzione principale consisterebbe nell'applicare le regole comuni previste nel codice frontiere. Il CESE ritiene **necessario rafforzare la solidarietà dell'UE** nei confronti degli Stati membri, tenendo conto della loro posizione geografica.

4.4.3 La lotta alla tratta e al traffico di esseri umani deve essere combattuta garantendo sempre alle vittime la protezione stabilita dal diritto umanitario internazionale e dalle convenzioni europee in materia di diritti umani. Secondo l'articolo 6, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, «nell'effettuare le verifiche di frontiera, le guardie di frontiera non esercitano verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale»; inoltre, secondo l'articolo 13, i cittadini di paesi terzi che siano respinti hanno il diritto di presentare ricorso contro tale decisione.

4.4.4 Il CESE appoggia le proposte della Commissione intese a modificare la legislazione sui visti. La collaborazione con i paesi terzi è fondamentale per la politica dei visti, che in molti casi prevede la reciprocità.

4.5 Rientri

4.5.1 I partenariati per la mobilità dovranno prevedere procedure di rientro basate in via prioritaria sul rimpatrio volontario, associato ai sistemi di sostegno⁽⁶⁾. Nel caso in cui, però, si applichino procedure di rimpatrio forzato, è necessario garantire il pieno rispetto dei diritti umani dei soggetti interessati, tenendo conto delle raccomandazioni formulate in materia dal Consiglio d'Europa⁽⁷⁾.

4.5.2 La conclusione di accordi con i paesi terzi dovrà basarsi sul principio della condizionalità positiva, la prestazione di assistenza finanziaria e la creazione di programmi di sviluppo per prevenire l'immigrazione illegale.

4.5.3 Il rimpatrio dei migranti entrati nell'UE in modo irregolare va gestito secondo le norme stabilite. A questo proposito è essenziale concludere accordi di rimpatrio con i paesi terzi per garantire il pieno rispetto dei diritti dei migranti che rientrano nel paese di origine.

4.5.4 La Carta dei diritti fondamentali dell'UE vieta espressamente le espulsioni collettive e garantisce che nessuno potrà essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui corre un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (principio del *non respingimento*). Eppure diverse ONG hanno denunciato pratiche di espulsione collettiva e di espulsione di immigrati irregolari e di richiedenti asilo verso i paesi nei quali i diritti umani sono violati. Il CESE ricorda che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la Carta contengono disposizioni applicabili a qualunque politica europea in materia d'immigrazione irregolare, con particolare attenzione alla protezione in caso di rimpatrio, espulsione o estradizione.

4.5.5 Secondo l'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'articolo 3 della CEDU, le persone affette da gravi malattie non potranno essere trattenute né espulse, in quanto bisognose di cure mediche, e lo stesso vale per le donne incinte. Anche la situazione dei minori richiede un'attenzione e protezione specifiche, soprattutto se non sono accompagnati.

⁽⁶⁾ In collaborazione con l'OIM.

⁽⁷⁾ Venti orientamenti sul rimpatrio forzato, CM(2005) 40.

4.5.6 Il CESE ribadisce di essere contrario al mantenimento in condizioni di detenzione dei richiedenti asilo e degli immigrati irregolari, dato che **il loro trattenimento in centri di detenzione** deve costituire in ogni caso una misura eccezionale⁽⁸⁾. Il CESE chiede una maggiore trasparenza in relazione ai centri di custodia temporanea sia all'interno che all'esterno dell'UE, e che l'UNHCR sia informato della situazione delle persone che vi si trovano.

5. La dimensione esterna della politica d'immigrazione e asilo

5.1 L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità

5.1.1 Il primo passo in questa direzione è stato compiuto dal Consiglio europeo, che alla fine del 2005 ha adottato **l'approccio globale alla migrazione**. Per sviluppare la dimensione esterna della politica dell'UE in materia di migrazione sono state lanciate varie iniziative a cura della Commissione.

5.1.2 I **partenariati per la mobilità** sono lo strumento politico più importante nell'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità. La fase pilota della loro applicazione è già stata completata e nel 2009 la Commissione ha effettuato una valutazione politica di tale applicazione⁽⁹⁾.

5.1.3 Nella comunicazione *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza* (COM(2011) 292 final) la Commissione ha raccomandato di individuare nuovi obiettivi per le politiche d'immigrazione e asilo (conflitti e movimenti di popolazioni nel Mediterraneo) istituendo un dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza nell'UE. L'UE ha avviato quindi un dialogo con alcuni paesi in particolare.

5.1.4 Sono stati finora completati sei partenariati per la mobilità con i seguenti paesi: Capo Verde (maggio 2008)⁽¹⁰⁾, Moldova (maggio 2008)⁽¹¹⁾, Georgia (novembre 2009)⁽¹²⁾, Armenia (ottobre 2011)⁽¹³⁾, Azerbaigian (dicembre 2013)⁽¹⁴⁾ e Marocco (giugno 2013)⁽¹⁵⁾. I negoziati per il partenariato con la Tunisia si sono appena conclusi e la dichiarazione congiunta è stata firmata il 3 marzo 2014. I negoziati con la Giordania — già iniziati — dovrebbero concludersi durante la presidenza greca dell'UE. Saranno inoltre avviati nuovi dialoghi in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con altri paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, come l'Egitto, la Libia, l'Algeria e il Libano. La dichiarazione sulla migrazione e la mobilità formulata in occasione del vertice UE-Africa⁽¹⁶⁾ si basa su un approccio globale che il CESE appoggia.

5.1.5 Nel 2011, la Commissione ha pubblicato una valutazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (denominato GAMM, dall'inglese *Global Approach to Migration and Mobility*)⁽¹⁷⁾, nella quale invita l'UE a rafforzare la sua politica esterna in materia di migrazione e presenta un approccio globale rinnovato che dovrà basarsi sui quattro pilastri che seguono: 1) organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità; 2) prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani; 3) promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo; 4) aumento dell'influsso della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

⁽⁸⁾ Cfr. il parere del CESE, del 16 luglio 2009, sul tema *Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri* (relatrice: LE NOUAIL-MARLIÈRE), adottato nella sessione plenaria del 15 e 16 luglio 2009.

⁽⁹⁾ Commissione europea (2009), *Partenariati per la mobilità come strumento dell'approccio globale in materia di migrazione*, SEC(2009) 1240, Bruxelles, 18 settembre 2009.

⁽¹⁰⁾ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde*, 9460/08, Bruxelles, 21 maggio 2008.

⁽¹¹⁾ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Repubblica Moldova*, 9460/08, Bruxelles, 21 maggio 2008.

⁽¹²⁾ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Georgia*, 16396/09, Bruxelles, 20 novembre 2009.

⁽¹³⁾ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e l'Armenia*, 14963/11, Bruxelles, 11 ottobre 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_it.htm, 5 dicembre 2013.

⁽¹⁵⁾ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta che istituisce un partenariato per la mobilità tra il Regno del Marocco e l'Unione europea e i suoi Stati membri*, 6139/13, Bruxelles, 3 giugno 2013.

⁽¹⁶⁾ Vertice UE-Africa, Bruxelles, 2 e 3 aprile 2014.

⁽¹⁷⁾ Comunicazione della Commissione *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011) 743 final, 18 novembre 2011.

5.1.6 I partenariati per la mobilità presentano tuttavia alcuni limiti che, secondo il CESE, vanno superati entro i prossimi anni. Dal punto di vista giuridico, essi sono uno strumento di *soft law* (non vincolante). Sono dichiarazioni congiunte adottate dall'UE, da un gruppo di Stati membri interessati e da un paese terzo, ma non hanno alcun carattere vincolante per le parti. La loro flessibilità è di aiuto nel raggiungere accordi politici, ma non nell'assunzione di responsabilità giuridiche. Come il CESE ha già rilevato, i partenariati per la mobilità ⁽¹⁸⁾ dovrebbero diventare accordi internazionali vincolanti per le parti contraenti.

5.1.7 Tali partenariati devono sviluppare in modo più completo ed equilibrato gli aspetti della mobilità e della migrazione inserendoli tra le loro priorità, che finora erano essenzialmente la sicurezza, il rimpatrio, la riammissione degli immigrati irregolari e la sorveglianza delle frontiere. Nella comunicazione della Commissione dedicata al dialogo si stabilisce che «la maggior mobilità [...] dipenderà dal rispetto di un certo numero di condizioni preliminari» da parte dei paesi terzi. Secondo il CESE, l'UE deve offrire ai cittadini di questi paesi opportunità d'immigrazione attraverso procedure legali e trasparenti ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Il CESE propone che l'UE offra ai paesi partner l'apertura di canali per facilitare la mobilità delle persone, la concessione dei visti e l'ammissione di nuovi immigrati. Il CESE ⁽²⁰⁾ è favorevole all'inclusione di altri temi nei nuovi accordi, più precisamente:

- miglioramento della capacità di riequilibrare l'offerta e la domanda di manodopera;
- riconoscimento delle competenze e qualifiche accademiche e professionali;
- elaborazione e applicazione di quadri giuridici che permettano di migliorare il trasferimento dei diritti pensionistici;
- un accesso migliore alle informazioni sui posti di lavoro vacanti nell'UE;
- misure per migliorare la cooperazione in materia di competenze e per riequilibrare l'offerta e la domanda di manodopera, sulla base dei lavori già realizzati dalla Fondazione europea per la formazione.

5.1.9 Creando dei centri per l'immigrazione nei paesi di origine, l'UE rafforzerà la sua presenza in tali paesi, e al contempo vanificherà la disinformazione praticata dai trafficanti incoraggiando, invece, la presentazione di richieste d'immigrazione legale. Particolare importanza dovrà essere attribuita al rafforzamento della società civile locale e, dove questa non esiste, alla sua creazione.

5.1.10 In situazioni di crisi umanitaria che si verificassero in territori di transito a causa di spostamenti massicci, l'UE potrebbe finanziare la creazione di centri per l'immigrazione e di permanenza temporanea, tenendo ancora una volta conto del principio della condizionalità positiva. In collaborazione con l'UNHCR e l'OIM, in questi centri si garantirà la protezione del sistema internazionale di asilo alle persone che ne avessero bisogno.

5.1.11 L'UE dovrà concludere accordi con i paesi di transito dando particolare importanza ai requisiti in materia di diritti umani, ma anche di rimpatrio.

5.1.12 Gli accordi stipulati potrebbero estendersi a una collaborazione con **Frontex** ed **Europol**. La lotta alla criminalità organizzata e al traffico di esseri umani costituiscono un elemento fondamentale per prevenire e ridurre i flussi migratori irregolari. Le persone che cadono nelle reti dei trafficanti devono essere considerate vittime innocenti.

5.1.13 Dopo la sciagura di Lampedusa, al termine del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 7 e 8 ottobre 2013 è stata istituita la Task Force «Mediterraneo». I lavori della Task Force sono terminati con la pubblicazione della comunicazione della Commissione sull'*attività della Task Force «Mediterraneo»* (COM(2013) 869 final), in cui vengono esposte linee di azione a breve, medio e lungo termine in cinque settori principali: azioni in cooperazione con i paesi terzi; protezione regionale, reinsediamento e rafforzamento delle possibilità d'immigrazione legale in Europa; lotta contro la tratta, il traffico di esseri umani e la criminalità organizzata; rafforzamento della sorveglianza alle frontiere; assistenza e solidarietà nei confronti degli Stati membri che devono affrontare forti pressioni migratorie.

⁽¹⁸⁾ Cfr. parere REX/351.

⁽¹⁹⁾ Cfr. parere REX/351.

⁽²⁰⁾ Cfr. pareri SOC/268 e REX/236.

5.1.14 Per il CESE è essenziale che le azioni a breve termine vengano integrate con misure a lungo termine volte ad affrontare le cause all'origine della migrazione non volontaria.

5.1.15 Il Consiglio europeo del dicembre 2013 ha dato il suo appoggio alle azioni proposte e ha ribadito la necessità di agire con determinazione per scongiurare la perdita di vite umane in mare ed evitare tragedie in futuro. Ha confermato inoltre che la cooperazione con i paesi terzi per prevenire simili fatti rappresenta una priorità.

Bruxelles, 9 luglio 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
