

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0394/2000

11 dicembre 2000

*

RELAZIONE

sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi
(10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Hartmut Nassauer

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA LEGISLATIVA	5
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA	5
MOTIVAZIONE	6
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI	13

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 27 luglio 2000 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 67 del trattato CE, sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi (10130/2000 - 2000/0819 (CNS)).

Nella seduta del 4 settembre 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale iniziativa alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito (C5-0398/2000).

Nella seduta del 27 ottobre 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale iniziativa, per parere, alla commissione per le petizioni.

Il 7 novembre 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha deciso di chiedere il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica, a norma dell'articolo 63, paragrafo 2 del regolamento.

Nella riunione del 14 settembre 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatore Hartmut Nassauer.

Nelle riunioni dell'11 ottobre 2000, 7 novembre 2000 e 5 dicembre 2000 ha esaminato l'iniziativa della Repubblica francese e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il progetto di risoluzione legislativa all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Graham R. Watson (presidente), Hartmut Nassauer (relatore), Maria Berger (in sostituzione di Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Pernille Frahm, Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Baroness Sarah Ludford, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (in sostituzione di Marco Cappato), Gianni Vattimo e Christian von Boetticher.

I pareri della commissione per le petizioni e della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica sono allegati.

La relazione è stata depositata l'11 dicembre 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA LEGISLATIVA

Iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi (10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

L'iniziativa è respinta.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi (10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista l'iniziativa della Repubblica francese (10130/2000¹),
 - visto l'articolo 63, paragrafo 3 del trattato CE,
 - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 67 del trattato CE (C5-0398/2000),
 - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
 - visto il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica proposta,
 - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per le petizioni (A5-0394/2000),
1. respinge l'iniziativa della Repubblica francese;
 2. invita la Repubblica francese a ritirare la sua iniziativa;
 3. incarica la sua Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio, alla Commissione e al governo della Repubblica francese.

¹ GU C 243 del 24.8.2000, pag. 1.

MOTIVAZIONE

I. Contesto generale

Con lettera del Segretario generale del Consiglio del 27 luglio 2000, il Parlamento europeo è stato invitato a pronunciarsi sul progetto di direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi.

In una nota della Presidenza francese destinata al gruppo “Migrazione ed espulsioni” concernente l’iniziativa della Repubblica francese del 19 luglio 2000, è stata successivamente inoltrata una motivazione della predetta iniziativa.

L’iniziativa si basa sull’articolo 63, paragrafo 3 del TCE ai cui sensi il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all’articolo 67, entro un periodo di cinque anni dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, adotta misure in materia di politica dell’immigrazione. All’articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del TCE si fa esplicito riferimento ai settori immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

Il diritto di consultazione del Parlamento europeo risulta dall’articolo 67, paragrafo 1 del TCE, ai cui sensi il Consiglio, per quanto riguarda il titolo IV del TCE, delibera all’unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo.

Ai sensi dei protocolli del trattato di Amsterdam, il Regno Unito e l’Irlanda, nonché la Danimarca non sono tenuti a partecipare all’adozione di provvedimenti in base al titolo IV del TCE.

II. Contenuto della direttiva proposta

Scopo della direttiva è quello di agevolare l’esecuzione delle decisioni di espulsione a carico di cittadini di Stati terzi, autorizzando pertanto le autorità di uno Stato membro sul cui territorio risiede il cittadino di un paese terzo di cui trattasi a porre in atto d’ufficio la decisione di espulsione emanata da uno Stato membro.

La direttiva s’impenna pertanto sul reciproco riconoscimento delle decisioni di espulsione, come esplicitamente ribadito al considerando 3 del progetto di direttiva.

A norma dell’articolo 2, lettera a), la direttiva si riferisce a cittadini maggiorenni di paesi terzi e, a norma dell’articolo 2, lettera b), circoscrive esplicitamente le decisioni di espulsione alle decisioni amministrative prese dalle autorità competenti di uno Stato membro.

Sostanzialmente, la direttiva non riguarda tutte le decisioni di espulsione, bensì soltanto due tipi:

- da una parte, si tratta delle decisioni di espulsione emanate in considerazione di un grave pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, ovvero la sicurezza nazionale. Esse devono basarsi o su una condanna ad una pena detentiva di almeno un anno senza condizionale, ovvero sul fondato sospetto di un grave reato commesso oppure progettato;
- dall'altra, la direttiva riguarda le decisioni di espulsione motivate con la violazione delle disposizioni di entrata o di soggiorno.

La direttiva disciplina altresì l'obbligo dello Stato membro esecutore di esaminare l'esecutorietà e la corrispondenza delle decisioni con gli accordi internazionali, nonché i mezzi di impugnazione contro i provvedimenti esecutivi.

La motivazione dell'iniziativa francese si sofferma sulla comunitarizzazione delle questioni di asilo e d'immigrazione di cui al trattato di Amsterdam, nonché sulla risoluzione di Tampere dell'ottobre 1999, nella quale il Consiglio europeo ribadiva l'obiettivo di introdurre una politica comune in materia di asilo e d'immigrazione. La direttiva proposta dovrebbe contribuire ad agevolare l'esecuzione delle decisioni di espulsione, e pertanto propone l'introduzione di un meccanismo di reciproco riconoscimento da parte degli Stati membri delle decisioni di espulsione. Le decisioni di uno Stato membro dovrebbero poter essere eseguite d'ufficio da un altro Stato membro. La finalità della presente iniziativa viene esplicitamente assegnata al settore della "politica d'immigrazione" a norma dell'articolo 63 del trattato CE.

III. Valutazione giuridica

Il reciproco riconoscimento delle decisioni di espulsione si colloca sostanzialmente nel quadro dell'obiettivo del trattato finalizzato all'instaurazione di uno spazio comune di sicurezza, di libertà e di diritto in seno all'Unione europea. Un diritto comune in materia di asilo e di immigrazione come previsto nel trattato di Amsterdam dovrebbe rendere applicabili a livello di tutta l'Unione le decisioni prese da uno Stato membro nell'ambito di detti settori. La decisione in materia di asilo adottata da uno Stato membro dovrebbe pertanto essere applicabile a favore e contro tutti gli altri Stati membri. Una volta conclusa la procedura giuridica, essa non dovrebbe poter essere impugnata né da un altro Stato membro e né dal richiedente l'asilo. Le autorità competenti di uno Stato membro decidono quindi sulla reiezione o sull'approvazione di una richiesta di asilo con effetto vincolante per tutti gli altri Stati membri. Ciò che è valido per le decisioni materiali in materia di asilo dovrebbe in linea di massima applicarsi anche all'esecuzione delle decisioni prese. Sarebbe alquanto frustrante vedere, per esempio, che non si possa procedere ad un'espulsione basata su una richiesta d'asilo respinta non rinnovabile perché l'apposita procedura di espulsione o di rimpatrio non è soggetta al vincolo risultante dalla reiezione della richiesta di asilo. Lo stesso dicasi per le decisioni di rimpatrio basate su varie decisioni di espulsione. Un diritto comune in materia di immigrazione e di asilo, comprensivo di un diritto comune in materia di espulsione, non può non conferire validità a livello comunitario anche alle decisioni di espulsione prese da uno Stato membro. Pertanto, non si può che condividere la finalità politica e giuridica dell'iniziativa francese.

IV.1. Base giuridica

A. Il progetto di direttiva si basa sull'articolo 63 del TCE con specifico riferimento al paragrafo 3. Questa disposizione non può essere tuttavia considerata come base giuridica.

- L'articolo 63 del TCE fa capo al titolo IV, che si occupa dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione e di altre politiche relative alla libera circolazione delle persone. L'articolo 63, paragrafo 3 del TCE fornisce la base giuridica per misure relative alla politica d'immigrazione in taluni settori. L'articolo 63, paragrafo 3, lettera a) del TCE cita le condizioni d'ingresso e soggiorno, nonché le procedure per il rilascio di visti. L'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del TCE fornisce la base giuridica per provvedimenti in materia di immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.
- In linea di massima si autorizza il Consiglio ad adottare provvedimenti relativi all'immigrazione e al soggiorno illegali. Lo si autorizza altresì a definire norme sul rimpatrio di persone in soggiorno irregolare in uno Stato membro.
- Le disposizioni del trattato autorizzano pertanto testualmente, legislativamente e contestualmente, il Consiglio a stabilire in quali condizioni il soggiorno di un cittadino di paesi terzi sia illegale e, se del caso, in quali ulteriori condizioni si debba procedere ad un'espulsione o rimpatrio. Si tratta della competenza tesa a disciplinare il diritto concreto del rimpatrio, che stabilisce in materia vincolante per l'Unione europea in quali condizioni materiali un cittadino di paesi terzi possa essere espulso o rimpatriato contro la sua volontà.
- Il presente progetto di direttiva non disciplina tuttavia queste problematiche. Lungi dall'occuparsi delle norme concrete sulle condizioni del rimpatrio, il progetto di direttiva si limita esplicitamente al reciproco riconoscimento di decisioni di espulsione già adottate. Nella fattispecie, non si tratta di decisioni comunitarie emanate sulla base di una norma che si rifà all'articolo 63 del TCE, bensì di decisioni di espulsione già adottate sulla base del diritto nazionale.
- Lo scopo della direttiva non è tanto di stabilire un diritto comune in materia di espulsioni, quanto di far sì che possa essere eseguita in un altro Stato membro la decisione di espulsione presa da uno Stato membro in base al diritto nazionale. Ai fini dell'esecuzione della decisione adottata, essa formula condizioni. Si tratta pertanto di una direttiva da collocare nell'ambito del diritto processuale e non già di una direttiva che disciplini concretamente il diritto di espulsione. L'autorizzazione di cui all'articolo 63, paragrafo del TCE si limita a quest'ultimo. Detto articolo non si pronuncia tuttavia sul riconoscimento reciproco delle decisioni prese in base al diritto nazionale. Non si può pertanto muovere dal presupposto che l'autorizzazione del trattato a disciplinare sul piano procedurale e giuridico il rimpatrio implichi il reciproco riconoscimento delle apposite decisioni. Pertanto, a prescindere dalla finalità perseguita che non si può che condividere, non si può considerare quale base giuridica della direttiva l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del TCE citato dagli autori della direttiva.

- Peraltro, l'articolo 63 del TCE non fornisce alcuna base giuridica per il reciproco riconoscimento delle decisioni di espulsione.

B. Per quanto autorizzi il Consiglio ad adottare misure atte a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal titolo IV del TCE, l'articolo 66 del TCE non può essere considerato quale base giuridica del reciproco riconoscimento di decisioni di espulsione. La cooperazione fra i servizi disciplina procedure interne, ma non giustifica provvedimenti connessi con un intervento nella tutelata posizione giuridica dei cittadini dell'Unione o di paesi terzi.

C. Tanto meno, il progetto di direttiva verte sulle misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile di cui all'articolo 65 del TCE, visto che le questioni di espulsione riguardano il diritto pubblico. Pertanto, non è ravvisabile una competenza comunitaria in materia di reciproco riconoscimento delle decisioni di espulsione.

D. Giova infine rilevare che anche il trattato sull'Unione europea non prevede a livello di cooperazione interstatale misure come il previsto riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione. Anche le disposizioni del titolo VI del TUE sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non concerno il caso.

E. In definitiva, è giocoforza constatare che la base giuridica dell'articolo 63, paragrafo 3 del TCE invocata dalla Repubblica francese non sottende il progetto di direttiva.

IV.2. Problemi sostanziali

A prescindere dalla problematica della base giuridica, il progetto solleva anche problemi sostanziali. La limitazione a "decisioni amministrative" (articolo 2, lettera b) del progetto) esclude esplicitamente l'applicazione della normativa progettata a decisioni giudiziarie di espulsione. Pertanto, l'applicazione della direttiva risulta impossibile laddove siano aperte le vie legali ai tribunali contro le decisioni di espulsione adottate dalle competenti autorità amministrative. Ciò dovrebbe riguardare la maggioranza degli Stati membri. Ne risulta notevolmente sminuita la rilevanza pratica della direttiva.

V. Raccomandazione

Ferma restando la finalità politica condivisa, si respinge il presente progetto di direttiva per mancanza di una base giuridica nel trattato europeo; si invita la Repubblica francese a ritirare la sua iniziativa e si invita la Presidente del Parlamento europeo a trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio, alla Commissione e al governo della Repubblica francese.

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi
(10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

Relatrice per parere: Diana Paulette Wallis

Oggetto: Base giuridica dell'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi
GU C 243 del 24.8.2000, pag. 4 – 2000/0819(CNS)

Gentile collega,

con lettera del 7 novembre 2000 Lei richiedeva il nostro parere sulla base giuridica dell'iniziativa summenzionata. La commissione giuridica e per il mercato interno ha esaminato la questione nella riunione del 28 novembre 2000.

L'iniziativa

Gli elementi chiave dell'iniziativa sono i seguenti:

Articolo 1

- 1. La presente direttiva ha lo scopo di permettere l'esecuzione di una decisione di espulsione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro, in seguito denominato "Stato membro autore", nei confronti di un cittadino di un paese terzo che si trovi nel territorio di un altro Stato membro, in seguito denominato "Stato membro di esecuzione".*
- 2. L'espulsione di cui al paragrafo 1 avviene secondo le condizioni definite dalla presente direttiva.*

A norma dell'articolo 3, l'espulsione "avviene" se il cittadino di un paese terzo è oggetto di una decisione di espulsione giustificata da:

una **condanna** ad una pena privativa della libertà di almeno un anno;
l'esistenza di seri **motivi di ritenere** che il cittadino di un paese terzo ha commesso fatti

punibili gravi;
mancato rispetto delle **normative nazionali relative all'ingresso o al soggiorno degli stranieri**.

A norma dell'articolo 5, il cittadino di un paese terzo interessato deve poter proporre un ricorso avverso la misura di esecuzione adottata alle condizioni previste dalla legislazione dello Stato membro di esecuzione.

Le basi giuridiche menzionate nella direttiva

L'iniziativa francese indica come sua base giuridica l'articolo 63, paragrafo 3.

L'articolo 63, paragrafo 3 recita:

“Il Consiglio...adotta:

- 3) misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori:
condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;

La definizione delle basi giuridiche

La prima base giuridica esaminata dalla commissione è stato l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b):

*“misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori: ...b)
immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;*

Alcuni membri, in particolare Diana Paulette Wallis, relattrice per le questioni concernenti la base giuridica, ritengono che l'articolo 3, paragrafo 3, lettera **b)** (e non l'articolo 3, paragrafo 3, come suggerisce l'iniziativa francese) costituisca una base giuridica sufficiente per l'iniziativa.

Altri membri replicano tuttavia che l'articolo 63 costituisce una base giuridica adeguata soltanto per i problemi di diritto *sostanziale*, ma non per le questioni *procedurali* quali il riconoscimento reciproco (cfr. sezione IV.1 del progetto di relazione).

La seconda base giuridica esaminata dalla commissione è stato l'articolo 308 del Trattato CE:

“Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le

disposizioni del caso.”

Conclusion

La commissione giuridica e per il mercato interno¹ esterna le proprie perplessità sul fatto che l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) possa costituire una base giuridica sufficiente per l'iniziativa francese, visto che la valutazione finale dipende dalla natura degli emendamenti al progetto di direttiva che deve essere approvato. La commissione giuridica e per il mercato interno suggerisce che l'articolo 308 del Trattato CE venga preso in considerazione come base giuridica aggiuntiva. Detta questione potrebbe essere discussa nel corso della riunione straordinaria della nostra commissione che si terrà l'11 dicembre alla luce degli emendamenti approvati dalla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni presentati per il voto in plenaria.

Voglia gradire i sensi della mia profonda stima,

(f.to) Ana Palacio Vallelersundi

¹ Presenti alla votazione: Willi Rothley (vicepresidente), Ward Beysen (vicepresidente), Diana Paulette Wallis (relatrice per parere), Francesco Fiori, Janelly Fourtou, The Lord Inglewood, Ioannis Koukiadis, Klaus-Heiner Lehne, Hartmut Nassauer, Francesco Enrico Speroni e Joachim Wuermeling.

28 novembre 2000

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi

(10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819 (CNS))

Relatrice per parere: Luciana Sbarbati

PROCEDURA

Nella riunione del 9 ottobre 2000 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Luciana Sbarbati.

Nella riunione del 27-28 novembre 2000 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso con 8 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Roy James Perry (presidente f.f. e primo vicepresidente), Proinsias De Rossa (secondo vicepresidente), Luciana Sbarbati (terzo vicepresidente e relatrice per parere), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu e María Sornosa Martínez.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Scopo della direttiva

L'iniziativa del governo francese è volta a permettere l'esecuzione della decisione amministrativa e nazionale d'espulsione adottata nei confronti di uno straniero anche nel caso in cui egli si trovi nel frattempo in un altro Stato membro. L'adozione della direttiva e la sua formulazione attuale potrebbero apparire di primo acchito sostenibili, in quanto si eviterebbe, all'interno degli Stati membri, la circolazione incontrollata di stranieri colpiti da ordine di espulsione; sembrerebbe inoltre conforme, sempre a prima vista, alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (ottobre 1999) intese a migliorare la gestione dei flussi migratori. Tuttavia, esaminando in modo più accurato il testo e la sua base giuridica, e il contesto politico e mediatico nel quale si svolge nei nostri Stati membri il dibattito sull'immigrazione, e il modo in cui vengono prese le decisioni in materia, la proposta rivela, oltre alle lacune giuridiche, tutta la sua ambiguità, approssimazione, e finanche la fretta con cui è stata preparata.

Se la Comunità intende veramente creare uno spazio di **libertà, sicurezza e giustizia**, bisogna che le decisioni vengano prese in favore di entrambe le parti e che non mirino soltanto ad una politica di sicurezza che impedisca allo straniero – considerato un pericolo potenziale o reale – di godere delle **libertà** realmente garantite; in sostanza, che la parola **giustizia** non sia una parola vana. Al contrario, si ha a volte l'impressione che, affinando e rendendo più efficaci gli strumenti giuridici ed amministrativi, le nostre società si stiano trasformando, consciamente o meno, **in società d'esclusione e d'espulsione** in senso proprio e figurato.

2. La commissione per le petizioni presta attenzione anche alle sofferenze umane

La commissione per le petizioni è attenta ai bisogni delle persone anche ove si tratti di un cittadino di un paese terzo. Attraverso le numerose petizioni che essa riceve da parte dei cittadini extracomunitari minacciati o colpiti da ordine di espulsione, ha acquisito un'esperienza "sul campo" di una tragica e dolorosa umanità delle situazioni che questi uomini, donne e bambini si trovano ad affrontare nel momento in cui entrano all'interno dello spazio ben custodito della nostra Comunità ed hanno, per una ragione o per un'altra, a che fare con le maglie dell'amministrazione. Tale approccio umano – dal quale non bisogna mai discostarsi quando si affronta il problema dell'immigrazione – non ci impedisce di analizzare senza pregiudizi gli aspetti giuridici e politici di un tema così complesso. E' risaputo d'altronde che all'interno della Comunità esistono due diverse correnti, esasperate dai media e tra le quali è difficile operare una scelta: da un lato vi è la consapevolezza che il deficit demografico, a volte molto accentuato, renderà indispensabile, a breve scadenza, un massiccio ricorso all'immigrazione, al fine di evitare il declino economico, sociale e umano della nostra vecchia Europa invecchiata. Agli antipodi di tale visione che considera l'immigrazione una sfida ma anche un'opportunità, si staglia l'altra, tutti coloro *i quali si intimoriscono e paventano* all'idea di "*quest'orda di barbari che arrivano per approfittare del nostro benessere e distruggere la nostra civiltà e la nostra cultura*". Le due tesi si intersecano e si respingono a seconda delle circostanze, dei paesi, e delle situazioni politiche interne: "*Non bisogna privilegiare un certo tipo di immigrazione in funzione della religione professata, e*

pertanto discriminare alcuni immigrati che professano una determinata religione?” Una simile problematica divide in questi giorni l’opinione pubblica di uno Stato membro. In un altro paese si sentono discorsi del tipo: *Il nostro paese è terra d’immigrazione? E la nostra cultura non deve rimanere una cultura di riferimento per tutti (Leitkultur)?* E in un altro ancora si dibatte: *I centri d’accoglienza dei profughi e degli immigrati passibili d’espulsione, non devono essere gestiti da privati che seguano criteri di convenienza economica?* Altri intenderebbero passare a dati di fatto seguendo l’esempio di un paesino di uno Stato membro in cui, nell’estate del 2000, per giorni e giorni a furor di popolo è stata data la caccia agli immigrati clandestini. E si potrebbe andare avanti con gli esempi...

3. Lacune e difetti della direttiva

Il principale difetto della direttiva consiste nel fatto che invece di introdurre una normativa europea uniforme in materia d’immigrazione (le cui varie parti riguarderebbero la politica d’asilo, i visti, la libera circolazione, la lotta all’immigrazione clandestina – e agli schiavisti che la sfruttano – la politica di regolarizzazione, quella d’integrazione e di accoglienza), si assiste a tentativi di utilizzare il diritto comunitario come strumento per una *eccessiva attività* delle norme amministrative nazionali d’espulsione in seno ad altri Stati membri.

Benché competa ai giuristi svelare i difetti della direttiva, che ci venga per lo meno permesso di evidenziare in questa sede alcune perplessità che esistono all’interno della nostra commissione e gli interrogativi che essa si pone sulla coerenza giuridica e sul fondamento della stessa direttiva.

- ✓ Perché utilizzare come base giuridica soltanto l’articolo 163 del Trattato CEE e non ricorrere anche alle norme del Trattato sull’Unione?
- ✓ Come comportarsi con le decisioni d’espulsione che sono oggetto di un ricorso giuridico ancora pendente; la decisione amministrativa d’espulsione deve essere attuata anche quando gli organi giurisdizionali si sono pronunciati in modo contrario?
- ✓ Lo Stato in cui si trova lo straniero colpito da ordine d’espulsione può esaminare che essa non violi la Carta comunitaria dei diritti fondamentali o la conformità con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, o ancora quella di Ginevra sullo status dei rifugiati?
- ✓ Può lo Stato che accoglie l’immigrato passibile d’espulsione, in determinati casi, respingerne l’attuazione? Può al contrario riconoscergli lo status di rifugiato politico?
- ✓ Non si corre il rischio che alla fine sia la legislazione più severa e restrittiva, applicata in modo solenne e fiscale, ad essere applicata in maniera uniforme all’interno dell’Unione sulla base di una legge di Gresham non scritta, per la quale la legge cattiva “prevale” sulla buona?

4. Centri d'accoglienza o di detenzione?

Che ci sia permesso, in virtù del duro privilegio della nostra commissione nell'aver accesso alla testimonianza diretta delle sofferenze umane, di richiamare brevemente l'attenzione sui **centri d'accoglienza** nei quali vengono parcheggiati i candidati all'espulsione o i richiedenti asilo. Utilizzando una sfumatura semantica che meglio definisce la realtà e la rende meno ipocrita, si dovrebbe parlare di **centri di detenzione**. Tuttavia, a differenza dei nostri istituti di detenzione, tali strutture non hanno né leggi né regole. Per ironia della sorte, la legge sull'immigrazione del 1998 di uno Stato membro precisa che gli stranieri devono essere accolti in centri che assicurino *prestazioni di tipo alberghiero*; laddove in un altro Stato membro – al quale le ONG e gli avvocati non possono accedere – si dibatte la possibilità di affidare tali centri a dei privati. Assisteremo un giorno ad una classificazione di questi “lager” a cui verranno concesse le due o tre stelle?

È proprio un bel edificio quello che stiamo contribuendo a costruire, una bella “fortezza Europa” alla quale si accede con difficoltà, e quasi sempre alla chetichella, e i cui ponti levatoi si alzano solo dall'interno verso l'esterno per espellere le persone non desiderate! Che scenario offriamo al resto del mondo dei valori umanitari e universalisti che abbiamo conquistato e ostentato a seguito di tante lotte politiche e sociali, e dei quali la Carta europea dei diritti fondamentali dovrebbe costituire il coronamento e il perfezionamento? Dei valori in base ai quali il Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Lord Russel-Johnston, ha affermato che *l'Umanità non ha nazionalità*?

5. Un'iniziativa inopportuna da respingere

La politica “immigrazione zero” e la riduzione del diritto di asilo (spesso in violazione delle convenzioni internazionali) alimentano l'immigrazione clandestina più esposta allo sfruttamento, oltre a quella che viola qualsiasi norma, il che comporta *gravi e reali minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale* che costringono al ricorso alla decisione d'espulsione. È proprio all'interno di questo circolo vizioso e perverso, in cui ogni fase provoca, rinforza e giustifica l'altra, che prepariamo il terreno per tali decisioni.

La nostra commissione ritiene innanzitutto che ogni normativa in materia d'immigrazione dovrebbe essere proposta dalla Commissione europea, che ne possiede storicamente la competenza, e che è in grado di esercitarla con responsabilità tenendo conto della coerenza globale dell'edificio comunitario di cui essa è il guardiano istituzionale. Ciò eviterebbe la spiacevole impressione che le iniziative degli Stati che esercitano la presidenza procedano “a singhiozzo”, e che il Parlamento debba ergersi a giudice della politica, del diritto e della morale, per respingere la normativa proposta. D'altronde questo è quello che propone la vostra relatrice, confortata dal parere dei coordinatori dei gruppi politici, e dai discorsi molto saggi pronunciati davanti alla commissione per le petizioni dall'on. **Nassauer**, relatore per merito della commissione per le libertà.

CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni, sulla base delle seguenti considerazioni:

- considerando le numerose petizioni indirizzate al Parlamento europeo da parte dei cittadini extracomunitari minacciati o colpiti da decisioni di espulsione,
- essendo consapevole che l'Unione ha il dovere di elaborare un insieme di misure in materia d'immigrazione che tengano conto del declino demografico e dell'invecchiamento della popolazione,
- tenendo conto della Carta europea dei diritti fondamentali e ricordando la sua decisione del 14 novembre 2000 in materia (doc. A5-0325/2000),
- essendo consapevole che l'Unione intende ed ha l'obbligo di rimanere, di fatto, uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- ritenendo che le decisioni d'espulsione debbano essere inquadrare dal diritto comunitario ed integrarsi in un insieme coerente di disposizioni giuridiche corrette e politicamente accettabili, che non privilegino soltanto l'aspetto repressivo,
- non ignorando che gli stranieri in attesa d'espulsione vengono sistemati in centri d'accoglienza in condizioni spesso disumane,
- rammentando il potere d'iniziativa legislativa detenuto dalla Commissione europea,
- ritenendo l'iniziativa del governo francese inopportuna sia sul piano politico che su quello giuridico, culturale e umano,

invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti emendamenti:

EMENDAMENTO 1

Progetto di risoluzione legislativa - Paragrafo 1

1. respinge l'iniziativa della Repubblica francese;

Motivazione

Una grande maggioranza dei membri della commissione ritiene che il Parlamento europeo dovrebbe respingere la proposta di direttiva del governo francese in quanto inopportuna sul

piano sia politico che giuridico, culturale e umano.

EMENDAMENTO 2

Progetto di risoluzione legislativa - Paragrafo 2

2. invita la Repubblica francese a ritirare la sua iniziativa;

Motivazione

Una grande maggioranza dei membri della commissione ritiene che il governo francese dovrebbe ritirare la sua iniziativa giacché tutto ciò che riguarda l'immigrazione merita di essere esaminato contestualmente a un'impostazione globale e muovendo da un'iniziativa della Commissione europea.