

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0065/2001

27 febbraio 2001

*

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
(13968/2000 – C5-0004/2000 – 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	6
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA	6
MOTIVAZIONE	7
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI	8

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 ha 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 delle citate riunioni ha approvato all'unanimità un progetto di risoluzione legislativa in cui respinge l'iniziativa.

La relazione è stata depositata l'11 dicembre 2000 (A5-0394/2000) con in allegato i pareri della commissione per le petizioni e della commissione giuridica e per il mercato interno.

Con lettera dell'11 gennaio 2001 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 67 del trattato CE, sull'iniziativa modificata della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio concernente il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini di paesi terzi (13968/2000 - 2000/0819 (CNS)).

Nella seduta del 18 gennaio 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale iniziativa modificata alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per le petizioni (C5-0004/2001).

Nelle sue riunioni del 23 gennaio 2001 e del 27 febbraio 2001 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha esaminato l'iniziativa modificata della Repubblica francese e il progetto di relazione.

Nell'ultima delle citate riunioni ha approvato il progetto di risoluzione legislativa all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Graham R. Watson (presidente), Robert J.E. Evans e Bernd Posselt (vicepresidenti), Hartmut Nassauer (relatore), Christian Ulrik von Boetticher,

Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (in sostituzione di Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giorgos Dimitrakopoulos (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti), Francesco Fiori (in sostituzione di Enrico Ferri a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Pernille Frahm, Vitaliano Gemelli (in sostituzione di Rocco Buttiglione a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Jorge Salvador Hernández Mollar, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Jean Lambert (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Baroness Sarah Ludford, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Heide Rühle (in sostituzione di Patsy Sørensen a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Ingo Schmitt (in sostituzione di Eva Klamt), Charles Tannock (in sostituzione di Daniel J. Hannan a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (in sostituzione di Marco Cappato) e Jan-Kees Wiebenga.

Con lettera del 5 febbraio 2001 la commissione per le petizioni ha confermato la validità del parere già presentato ai fini del nuovo testo dell'iniziativa; il parere è allegato.

La relazione è stata depositata il 27 febbraio 2001.

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 (13968/2000 – C5-0004/2001 – 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 (13968/2000 – C5-0004/2001 – 2000/0819(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista l'iniziativa della Repubblica francese (10130/2000¹),
 - vista l'iniziativa modificata della Repubblica francese (13968/2000²),
 - visto l'articolo 63, paragrafo 3 del trattato CE,
 - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 67 del trattato CE (C5-0004/2000),
 - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
 - 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 (A5-0065/2001),
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 agosto 2000, pag. 1.

² Non ancora pubblicata sulla GU

MOTIVAZIONE

1. La presente versione del progetto di direttiva si differenzia per una serie di particolari dall'iniziativa della Repubblica francese pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 24 agosto 2000 (2000/C243/01). Nella nuova versione il progetto è stato modificato a fondo e precisato dal punto di vista giuridico e linguistico; la sua qualità legislativa è pertanto decisamente migliore. L'obiettivo dell'iniziativa rimane invariato ed è il mutuo riconoscimento delle decisioni di espulsione.

2. Valutazione sintetica delle modifiche apportate
 - 2.1 Nella sua relazione approvata all'unanimità il 5 dicembre 2000 la commissione, pur condividendo la finalità politica e giuridica dell'iniziativa francese, aveva respinto il progetto per mancanza di una base giuridica nei trattati europei. Aveva inoltre criticato il fatto che il campo di applicazione oggettivo della direttiva fosse limitato alle decisioni amministrative adottate dalle autorità competenti e in tal modo la direttiva non fosse applicabile alle decisioni dei tribunali amministrativi.
 - 2.2 La nuova versione del progetto, sebbene vada accolta con favore da un punto di vista giuridico-tecnico, non ha apportato alcuna modifica alla base giuridica né al campo di applicazione oggettivo per quanto riguarda la limitazione alle decisioni prese dalle autorità.
 - 2.3 In seguito ad una nuova valutazione del testo, la posizione della commissione rimane pertanto immutata. La commissione ribadisce nuovamente il suo pieno appoggio alla finalità politica e giuridica del reciproco riconoscimento delle decisioni di espulsione. È tuttavia convinta che la soluzione del problema sia da ricercarsi unicamente nel ricorso alla facoltà di cui all'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) di adottare una direttiva sul rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. La commissione ritiene che l'iniziativa francese rischi di non realizzare il suo obiettivo pratico anche solo data la possibilità di adire i tribunali amministrativi contro le decisioni di espulsione prese dalle autorità o semplicemente di contestare la mancanza di una base giuridica per una simile decisione.

Conclusione

3. Ciò preposto, la commissione ribadisce la sua raccomandazione di respingere l'iniziativa della Repubblica francese e di esortare quest'ultima a ritirare la sua iniziativa.

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 – 13968/2000 – C5-0004/2001 - 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 Marinou, 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

La grande maggioranza dei membri della commissione ritiene che il Parlamento europeo dovrebbe respingere la proposta di direttiva del governo francese in quanto inopportuna tanto sul piano politico quanto su quello giuridico, culturale e umano.

EMENDAMENTO 2

Progetto di risoluzione legislativa - Paragrafo 2

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

Motivazione

La 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.