

## ***Regolare il flusso migratorio alle frontiere esterne: una nuova sfida per l'UE***

*di*

***On. Alessandro Battilocchio  
Deputato al Parlamento europeo***

Tra le tante occasioni che si perderebbero se il processo di ratifica della Costituzione Europea, dopo il no di Francia e Olanda, venisse bloccato o ritardato, ci sarebbe anche quella di avviare, per la prima volta, una politica di immigrazione comune a tutti gli Stati Membri. Tema, questo, che, se in molti Paesi anima da tempo un dibattito a livello nazionale, tra gli opinion makers europei non ha ancora forse avuto il rilievo che meriterebbe. Il testo del “*Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*”, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, disciplina, infatti, la materia immigrazione all'interno dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, previsto nella Parte III relativa alle politiche e al funzionamento dell'Unione. In particolare, rispetto la normativa vigente, il documento rivela sicuramente un maggior interesse verso alcune delle priorità definite dal Consiglio europeo straordinario di Tampere (15-16 ottobre 1999), come la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione clandestina, una gestione più efficace dei flussi migratori, la lotta contro la tratta di esseri umani.

In tempi in cui il bisogno di sicurezza dei cittadini europei non può essere trascurato, come non si possono trascurare le loro incertezze relative al sistema sociale in opera nella maggior parte dei Paesi UE, forse troppo vulnerabile all'offerta di manodopera a basso costo proveniente dall'esterno delle nostre frontiere, un approccio comune alla problematica dei flussi migratori si rivela particolarmente urgente.

Dal 1999 ad oggi sono state varate numerose direttive sull'immigrazione proveniente dai paesi terzi. Durante il Consiglio Europeo di Siviglia nel 2002, la Commissione Europea fu incaricata di studiare le relazioni tra immigrati legali ed illegali: il dossier<sup>1</sup> è ora al vaglio del Parlamento Europeo, che ribadisce l'urgenza di adottare un piano legislativo per far

---

<sup>1</sup>Relazione Gaubert sulle connessioni tra migrazione legale e illegale e l'integrazione dei migranti (Documento di base: COM(2004)0412)

fronte al crescente problema. L'immigrazione selvaggia e disordinata crea disagio, e il disagio puo' portare, come succede sporadicamente anche nei Paesi piu' democratici, alla discriminazione e alla xenofobia. Questo puo' essere evitato attuando una politica unica proattiva di regolamentazione e di integrazione, lavorando tanto sugli immigrati che desiderano entrare a far parte del nostro tessuto sociale ed economico, quanto sui cittadini delle stesse comunità ospitanti. Una regolare azione di cooperazione diplomatica con i Paesi d'origine della maggioranza di clandestini (chiedendo ed eventualmente sostenendo maggiori controlli in uscita) si rivela inoltre strumento indispensabile per tentare di ridurre il grado di questo fenomeno. Altre politiche esterne europee, quali la cooperazione mediterranea e la politica di vicinato con le ex repubbliche sovietiche dovrebbero inoltre essere oggetto di un particolare riguardo anche in quest'ottica.

Un altro rapporto<sup>1</sup> attualmente all'esame degli europarlamentari affronta il tema della regolarizzazione dei flussi di persone attraverso le frontiere interne ed esterne. In particolare il regolamento è volto ad istituire un codice comunitario per chiarire, ristrutturare, consolidare e sviluppare la legislazione esistente in materia di controlli alle frontiere sulle persone, ed in particolare: le condizioni per l'attraversamento delle frontiere esterne e l'ingresso negli Stati membri; i principi in materia di controllo delle frontiere esterne, comprese la sorveglianza tra i valichi di frontiera e le condizioni per il rifiuto dell'ingresso; la cooperazione fra gli Stati membri, compresa l'esecuzione del controllo alle frontiere. Esso è una componente delle misure da adottare a breve termine, secondo quanto annunciato nella comunicazione della Commissione del maggio 2002 "*Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*". Il Codice stabilisce modalità di controllo specifiche per i diversi tipi di frontiere (terrestri, aeree e marittime) e procedure speciali per determinate categorie di persone (marittimi, piloti di aerei, diplomatici, ecc.).

Lo scopo principale è quello di dare un carattere e una forma più "comunitari" alle norme che sono state sviluppate nel quadro intergovernativo di Schengen e integrate nel Trattato del maggio 1999, per giungere cioè alla "comunitarizzazione" della gestione delle frontiere esterne quale parte della semplificazione e armonizzazione delle norme dell'UE. Il Codice

---

<sup>1</sup> REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che istituisce un «codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone» (COM (2004)0391 - C6 0080/2004 - 2004/0127 (CNS))

stabilisce regole speciali dettagliate per i controlli di frontiera per differenti tipi di frontiere (terra, aria e mare) e procedure specifiche per alcune categorie di persone (marinai, piloti, diplomatici, etc.) La disparità delle diverse politiche nazionali in materia, soprattutto nei confronti dei cittadini di paesi terzi, dovrebbe essere superata per diversi motivi. Innanzitutto occorre considerare quanto l'immigrazione pesi in modo diverso nei vari Stati Membri: Paesi come il nostro o come la Spagna, ad esempio, che subiscono una fortissima pressione quotidiana da parte di immigrati legali o illegali alle loro porte esterne, hanno la pesante responsabilità di controllare tali flussi, anche nei confronti degli altri Stati Membri, nei quali gli immigrati si potrebbero riversare attratti da diverse condizioni di occupazione, in ragione della libertà di movimento che l'UE promuove all'interno dei confini europei. E' quindi nell'interesse di tutti cooperare al fine di ottenere il massimo livello di controllo alle frontiere esterne dell'UE. Tragedie come quelle che, troppo spesso, accadono nei nostri mari meridionali e che vedono tra le vittime decine di persone di tutte le età che, spinte dalla disperazione, cercano di raggiungere i nostri confini con mezzi di fortuna, potrebbero forse essere evitate o comunque ridotte con la collaborazione di altri Stati Membri o con il diretto intervento dell'UE stessa, attraverso fondi speciali, la creazione di una guardia costiera europea o con la pronta attivazione dell'Agenzia per le Frontiere Esterne, come proposto dalla Commissione Europea già nel novembre 2003 e ribadito a L'Aja nel 2004.

Nei suoi sforzi tesi a definire questi atti legislativi, il Parlamento europeo ha più volte rilevato la necessità di bilanciare gli interessi dei cittadini europei, degli immigrati, degli Stati membri dell'UE e dei paesi di origine degli immigrati. L'equazione non è semplice, ma uno sforzo è necessario affinché un equilibrio sia raggiunto tra, come si è detto, la garanzia di sicurezza per i nostri cittadini, ed una politica di apertura verso chi si spinge entro i nostri confini alla ricerca di migliori condizioni di vita. Non possiamo infatti restringere l'accoglienza soltanto a quel numero di persone che può essere utile alla nostra economia, ma occorre ricordarsi che in quanto Unione Europea abbiamo anche degli obblighi umanitari. E' giusto, quindi, attuare i necessari controlli nei valichi di frontiera per regolare l'afflusso dei richiedenti visti ed asili, affinché le disposizioni internazionali in materia siano rispettate. L'Unione Europea, da sempre difensore dei diritti umani e promotrice di una politica di apertura e solidarietà verso i meno fortunati, non può tuttavia esimersi dal tutelare i diritti di tali persone anche, e soprattutto, in casi di emergenze umanitarie. In quest'ottica la Commissione per lo

sviluppo del Parlamento Europeo, che si è concentrata sulla sezione riguardante le frontiere esterne, ha adottato il 24 maggio scorso un parere che insiste sul rispetto della dignità umana (in riferimento alla Carta dei Diritti Fondamentali: un'altra valida ragione per continuare a difendere la Costituzione europea!) e del principio della non discriminazione durante le procedure di controllo alle frontiere. Nel definire i requisiti, sono state infatti previste alcune deroghe in caso di emergenze umanitarie e disastri, come nei recenti casi dello tsunami e del Darfur: l'Europa non può infatti sottrarsi ai suoi doveri di solidarietà. Il documento chiede inoltre una maggiore trasparenza ed un migliore accesso alle informazioni destinate ai richiedenti il visto d'entrata, informazioni che dovrebbero essere quindi disponibili, nei vari Consolati ed Ambasciate dei Paesi Membri, nelle principali lingue del mondo e nelle lingue usate negli Stati confinanti. Grande attenzione è stata posta sulle modalità di controllo alle frontiere: i criteri per rifiutare l'accesso dovrebbero essere *oggettivi e verificabili*, al fine di evitare gli spiacevoli, e purtroppo frequenti, episodi di discriminazione che ad oggi ancora avvengono. A tal fine è stato proposto di dare alla persona che si vede negare l'accesso la possibilità di firmare per conoscenza il formulario di rifiuto, sul quale devono essere chiaramente segnalate le motivazioni, e soprattutto la possibilità di effettuare un ricorso, conformemente alla legislazione nazionale, qualora considerasse di aver subito un trattamento ingiustificato. La lotta contro le discriminazioni, specialmente nel campo dell'immigrazione, non dovrebbe limitarsi ad una dichiarazione di principi ma essere rafforzata con una misura di controllo semplice, ma potenzialmente efficace. Un regolare monitoraggio statistico delle procedure di rifiuto è stato inoltre chiesto alla Commissione Europea, al fine di poter agire ulteriormente nel caso in cui si riscontrassero episodi discriminatori troppo frequenti.

La Commissione per le Libertà ed il Consiglio si sono dimostrati finora aperti alle proposte della Commissione Sviluppo. Il voto finale del Parlamento Europeo è previsto a Strasburgo per la sessione plenaria di Luglio. È molto importante che l'UE in questo settore dia un segnale chiaro sia di unità e collaborazione, in favore della sicurezza dei nostri cittadini, del superamento dei conflitti razziali e religiosi all'interno dei nostri confini, e del rispetto dei diritti di tutti, siano essi o meno cittadini europei.

Bruxelles, 09/06/05

Alessandro Battilocchio

Europarlamentare

*Relatore per la Commissione Sviluppo del Parlamento Europeo del parere sul Codice  
comunitario relativo al regime di attraversamento  
delle frontiere da parte delle persone*