

COMITATO PARLAMENTARE

di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	87
Comunicazioni del Presidente sulla missione svolta a Parigi il 25 e 26 febbraio 2010	87
ALLEGATO (<i>Relazione sulla missione svolta a Parigi da una delegazione del comitato (25-26 febbraio 2010)</i>)	88
Variazione nella composizione del Comitato	87

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 30 marzo 2010.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.35 alle 14.50.

Martedì 30 marzo 2010. — Presidenza del presidente Margherita BONIVER.

La seduta comincia alle 14.50.

Comunicazioni del Presidente sulla missione svolta a Parigi il 25 e 26 febbraio 2010.

Il deputato Margherita BONIVER, *presidente*, deposita una relazione sulla mis-

sione svolta da una delegazione del Comitato a Parigi il 25 e 26 febbraio corso (*vedi allegato*).

(Il Comitato prende atto).

Variazione nella composizione del Comitato.

Il deputato Margherita BONIVER, *presidente*, comunica che, in data 8 marzo 2010, il Presidente del Senato ha chiamato a far parte del Comitato il senatore Carlo Pegorer, in sostituzione del senatore Mauro Del Vecchio, dimissionario.

(Il Comitato prende atto).

La seduta termina alle 14.55.

ALLEGATO

RELAZIONE SULLA MISSIONE SVOLTA A PARIGI DA UNA DELEGAZIONE DEL COMITATO (25-26 febbraio 2010).

Conformemente a quanto deliberato dall'Ufficio di Presidenza del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, giovedì 25 e venerdì 26 febbraio 2010 una delegazione del Comitato si è recata in missione a Parigi.

Il primo giorno la delegazione del Comitato ha incontrato Jean Pierre Garson, Capo della divisione immigrazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

L'OCSE analizza gli sviluppi dei flussi e delle politiche migratorie, approfondendo gli aspetti economici e sociali delle migrazioni, il ruolo dell'immigrazione nel sostenere la crescita economica e l'integrazione dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro dei Paesi membri. Inoltre, gli studi svolti dall'OCSE si basano su statistiche relative all'immigrazione, volte a monitorare i flussi migratori degli ultimi dieci anni, a migliorare la comparabilità dei dati sull'immigrazione e a fornire stime sulla popolazione nata all'estero.

Nel corso del 2009, il lavoro dell'OCSE in ambito migratorio si è in particolare incentrato sulle ripercussioni della crisi economica sui flussi migratori internazionali, tema anche affrontato nell'edizione speciale della pubblicazione *International Migration Outlook*, che è servita di base per la discussione dell'High Level Policy Forum on Migration, tenutosi a Parigi il 29 e 30 giugno 2009. Partendo dal recente decremento dei flussi migratori mondiali a causa della crisi, l'High Level Policy Forum on Migration si è focalizzato in particolare sulle seguenti tematiche: l'impatto della crisi economica sul fenomeno della migrazione internazionale; la gestione dei lavo-

ratori migranti; l'integrazione dei migranti e dei loro figli. L'OCSE ritiene strategico, ai fini dello sviluppo economico durevole, che siano adottate politiche che consentano al mercato del lavoro di rispondere in maniera elastica ed efficiente alle condizioni macroeconomiche internazionali di ripresa dalla crisi.

Garson, dopo avere ricordato la notevole esposizione geografica dell'Italia ai flussi migratori clandestini, ne ha dichiarato apprezzabili le politiche di contrasto e cooperazione, evidenziando tuttavia che oggi, specie in relazione alla crisi economica, occorrerebbe rafforzare le strategie di inserimento lavorativo degli immigrati: da un lato bisogna potenziare la cooperazione allo sviluppo nei Paesi poveri, dall'altro avere il coraggio di legalizzare maggiormente canali di ingresso rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro dei Paesi di destinazione.

Rispondendo ai quesiti posti dalla delegazione, Garson ha argomentato come anche in Francia le questioni migratorie abbiano recentemente avuto implicazioni in termini di sicurezza, precisando che nel caso italiano la « questione sicurezza » si leghi soprattutto alle filiere di sfruttamento della manodopera clandestina, a fenomeni di tratta e a conflitti inter-etnici tra immigrati: è comunque certo che le politiche migratorie devono coniugare sicurezza ed inclusione, legalità e solidarietà.

In questo senso non possono considerarsi soddisfacenti le relazioni tra l'Unione europea e l'OCSE, e in seno a queste anche l'apporto italiano potrebbe essere più costante ed incisivo: incoraggiante, in tale direzione, è risultata l'azione del Ministro Maroni nella sua recente visita in Francia.

In tempo di crisi economica i flussi non sono destinati a diminuire in quanto la recessione nei Paesi meno sviluppati è più forte: se si vuole davvero arginare un'immigrazione incontrollata, occorre allora moltiplicare gli sforzi di cooperazione. Anche questa va tuttavia ripensata in senso più rigoroso, evitando di limitarla ad un miope scambio tra incentivi economici da parte dell'Occidente e generici impegni a frenare le ondate migratorie da parte dei responsabili degli Stati da cui esse originano (a volte governati da veri e propri dittatori). Ciò posto, malgrado le organizzazioni criminali cerchino sempre nuove rotte per favorire afflussi di clandestini in Europa, non va omissis che la maggior parte dei clandestini non giunge via mare, ma è costituita dai cosiddetti over stayers.

Nei confronti della popolazione immigrata è poi necessario impegnarsi a perseguire programmi di integrazione non solo verso i « nuovi arrivati », ma anche e prima di tutto verso i « vecchi immigrati ». Certo, anche l'accoglienza, e non solo le politiche di contrasto, dovrebbe avere un respiro più europeo: l'Unione europea deve fare di più ed avere un approccio comune alla problematica.

Venerdì 26 febbraio la delegazione italiana è stata ricevuta dal Ministro dell'Immigrazione, Eric Besson, che dapprima ha illustrato le politiche francesi in materia di immigrazione ed asilo, per poi soffermarsi sulle politiche europee e sulle recenti iniziative multilaterali adottate in ambito comunitario. Da entrambe le parti è stata sottolineata la piena convergenza delle strategie poste in essere da Italia e Francia, tanto in materia di repressione dei flussi irregolari, quanto con riguardo alle politiche di accoglienza di quelli regolari: i due Paesi vivono oggi la medesima emergenza, e per il contenimento dei fenomeni migratori è indispensabile il sempre maggiore coinvolgimento delle Istituzioni europee.

La Francia ha avviato negli ultimi anni una nuova politica in materia di immigrazione, fondata su un rafforzamento del « governo » dei flussi migratori quale necessario presupposto di una ambiziosa politica d'integrazione: modifiche sono intervenute

nella politica dei visti e del rilascio dei titoli di soggiorno, nell'apertura all'immigrazione professionale, nella lotta all'immigrazione irregolare, nella disciplina del diritto di asilo, nonché nelle modalità di acquisizione della cittadinanza.

Nell'ambito della politica d'integrazione, sono state promosse importanti iniziative, quali il contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Nello stesso tempo, il governo dei flussi migratori ha portato anche ad una rigorosa politica di sostegno al rimpatrio nei Paesi d'origine.

Dal 1° gennaio 2008 è stato istituito il Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, che ha unificato le competenze relative ai singoli aspetti del percorso di uno straniero immigrato in Francia: dall'accoglienza presso il consolato all'integrazione nella società civile, fino all'eventuale acquisizione della nazionalità francese o, viceversa, al rimpatrio verso il Paese di origine. Un Comité interministeriel de contrôle de l'immigration fissa gli orientamenti della politica governativa in materia di controllo dei flussi migratori e presenta ogni anno al Parlamento un rapporto sugli orientamenti pluriennali della politica governativa in materia di immigrazione.

Nell'ambito delle politiche di rilascio dei titoli di soggiorno, il legislatore francese ha dettato norme più restrittive in materia di ricongiungimento familiare, con l'obiettivo di ridimensionare un fenomeno in forte crescita negli ultimi anni: la riforma del 2006 ha previsto nuove norme relative al controllo della validità dei matrimoni, ed è stato anche precisato in senso restrittivo l'ammontare delle risorse economiche di cui deve disporre l'immigrato che richieda il ricongiungimento.

Una disposizione molto contestata della recente legislazione del 2007 riguarda la prova del legame familiare, che l'immigrato deve fornire, ai fini del ricongiungimento, dimostrabile anche attraverso un test del DNA.

Sempre ai fini del ricongiungimento, vige ora una valutazione del grado di conoscenza della lingua francese e dei

valori della Repubblica, per gli stranieri di età compresa tra 16 e 65 anni. In caso di non sufficiente conoscenza, il rilascio del visto è subordinato al conseguimento di un attestato che dimostri la partecipazione ad un corso di formazione di due mesi, al termine del quale interviene una nuova valutazione.

Tutti gli stranieri ammessi per la prima volta in Francia, o che entrano regolarmente in un'età compresa tra i 16 e i 18 anni, e che intendano rimanervi stabilmente devono sottoscrivere un *contrat d'accueil et d'intégration* che prevede una formazione civica e, se del caso, linguistica. Il contratto ha la durata di un anno, rinnovabile per un altro anno. In caso di mancato rispetto, il Prefetto può decidere di non rinnovare il permesso di soggiorno.

Gli immigrati, i cui figli abbiano beneficiato della procedura di ricongiungimento familiare, sono poi obbligati a concludere con lo Stato un *contrat d'accueil et d'intégration pour la famille*, in base al quale dovranno seguire una formazione specifica sui diritti e i doveri dei genitori e impegnarsi a rispettare l'obbligo scolastico.

Anche per ottenere il rilascio di un primo certificato di residenza, valido per dieci anni, lo straniero deve dimostrare la sua integrazione nella società francese fondata su tre elementi: l'impegno personale di rispettare i principi su cui si fonda la Repubblica; il rispetto effettivo di tali principi; una buona conoscenza della lingua francese.

Per gli stranieri in situazione regolare la legge del 2007 ha peraltro creato una nuova categoria di permessi di soggiorno: il permesso di residente permanente con durata indeterminata. Quest'ultimo è accordato agli immigrati che risiedono in Francia da più di dieci anni, a condizione che dimostrino la completa integrazione e non costituiscano una minaccia per l'ordine pubblico.

Secondo i dati relativi al 2009, la Francia ha accolto per lunghi soggiorni più di 170.000 stranieri di origine extra-comunitaria, con una riduzione dei flussi pari al

3,7 per cento rispetto all'anno 2008, dovuta principalmente alla sfavorevole congiuntura economica.

La riforma del 2006-2007 ha inoltre modificato il quadro giuridico dell'immigrazione professionale, prevedendo un'apertura selettiva del mercato del lavoro francese all'immigrazione (per determinati mestieri e per determinate zone geografiche con difficoltà di reclutamento di manodopera).

Per rispondere ai bisogni concreti delle imprese, vengono rilasciati permessi di soggiorno temporaneo, quali le carte « *salarisé* » e « *travailleur temporaire* » (previste rispettivamente per lavoratori dipendenti e a tempo determinato), ai titolari di un contratto di lavoro superiore ad un anno, sempre per l'esercizio di determinate attività professionali ed in specifiche zone geografiche.

Un titolo di soggiorno temporaneo, il permesso « *travailleur saisonnier* », viene rilasciato ai lavoratori titolari di un contratto di lavoro stagionale (agricolo o di altro tipo) di durata superiore a tre mesi, purché questi si impegnino a mantenere la loro residenza abituale fuori dal territorio francese. Il permesso temporaneo, di durata triennale, consente di entrare in Francia per lavori stagionali per una durata massima di 6 mesi su 12 consecutivi.

La concessione della cittadinanza è il coronamento del percorso di integrazione. Le modalità per l'acquisizione della nazionalità francese sono:

a) l'acquisizione per dichiarazione, che prevede due principali tipi di dichiarazioni (rappresentanti il 95 per cento delle dichiarazioni):

i giovani nati in Francia da genitori stranieri residenti in Francia da 5 anni (dichiarazione sottoscritta e registrata da un giudice);

i congiunti (coniugi o conviventi) di cittadini francesi dopo almeno quattro anni di vita in comune (dichiarazione sottoscritta davanti al giudice o console e registrata dal Ministro incaricato delle naturalizzazioni);

b) l'acquisizione per decreto del Primo Ministro, su proposta del Ministro incaricato delle naturalizzazioni. La domanda di naturalizzazione può essere presentata da ogni straniero maggiorenne con un titolo di soggiorno valido.

Sotto il profilo dell'accoglienza, in termini generali e comparativi, la Francia resta il primo Paese in Europa per le richieste di naturalizzazione e il secondo nel mondo per le richieste d'asilo: nel 2009 sono stati concessi 10.864 permessi di soggiorno sulla base di un riconoscimento dello status di rifugiato politico, su un totale di 47.000 richieste. Al contempo, 108.275 stranieri hanno acquisito la nazionalità francese.

Commentando gli esiti del Consiglio dei Ministri competenti in materia di Giustizia ed Affari interni, tenutosi a Bruxelles il 25 febbraio 2010, il Ministro Besson ha espresso compiacimento per gli obiettivi conseguiti nel vertice: da un lato si profila un adeguamento della disciplina regolamentare dell'agenzia FRONTEX, dall'altro si delinea finalmente una vera e propria road map dell'Unione europea in materia migratoria, articolata in ben 29 punti strategici.

Nella lotta alla clandestinità si è preso atto della gravità della situazione nei Paesi rivieraschi, più esposti agli afflussi via mare anche a causa dei comportamenti equivoci di Stati come Libia e Turchia, che non sempre rispettano gli accordi vigenti: sul punto, il vertice prefigura un passo decisivo verso un sostanziale rafforzamento delle prerogative di FRONTEX, propedeutico all'istituzione di una vera e propria polizia europea di frontiera.

Importante è anche la decisione relativa all'approntamento di voli comuni per il rimpatrio dei clandestini, ed all'impiego delle tecnologie proprie del programma EUROSUR, che risulteranno molto utili nell'individuazione e nel contrasto dei flussi via mare. Ciò non dovrà andare a detrimento del diritto di silo, che deve essere salvaguardato anche con la colla-

borazione delle Organizzazioni non governative, secondo un approccio integrato, comune e non discriminatorio.

In relazione ad alcune osservazioni formulate dalla delegazione a proposito dell'esigenza di addivenire a veri e propri accordi europei di riammissione in luogo di quelli bilaterali, Besson ha ammesso che non tutti gli Stati membri caldeggiavano uno statuto europeo dei rifugiati politici: l'armonizzazione normativa è ancora lontana, ma l'istituzione dell'Ufficio europeo per l'asilo a La Valletta rappresenterà un passo significativo. Occorre però andare oltre, a cominciare dalla revisione del Trattato di Dublino (ma il Governo francese non ha ancora maturato sul punto una posizione ufficiale), fino alla mutualizzazione volontaria della protezione delle frontiere ed al resettlement dei rifugiati.

Il Governo francese è comunque contrario alle cosiddette « regolarizzazioni di massa », cioè a sanatorie indiscriminate di immigrati irregolari presenti sul territorio degli Stati membri, in quanto tali misure, contrariamente a quanto previsto nel « Patto per l'Immigrazione », rappresenterebbero un segnale di acquiescenza nei confronti delle attività illegali delle reti di traffici di clandestini, e permetterebbero agli immigrati regolarizzati di circolare liberamente nei diversi Paesi dell'area Schengen.

Sul fronte della cooperazione, richiamata come obiettivo primario dai parlamentari italiani, il Governo francese conta molto sulle iniziative a favore dello sviluppo solidale, tanto che la legge di programmazione finanziaria per il periodo 2009-2012 ha previsto un totale di 158 milioni di euro in autorizzazioni d'impegno, e 104 milioni di euro in crediti di pagamento destinati all'attuazione di misure di sviluppo solidale. I principali paesi beneficiari delle misure di sviluppo solidale sono quelli con i quali la Francia ha firmato accordi di gestione concertata dei flussi migratori e di sviluppo solidale.

Dopo l'incontro con il Ministro Besson la delegazione del Comitato ha potuto visitare il Centro di trattenimento amministrativo di Plaisir, dove sono state altresì

illustrate le politiche di contrasto all'immigrazione irregolare e quelle di asilo.

Nella legislazione francese, uno straniero infrange la normativa sull'immigrazione nei seguenti due casi:

a) fin dal momento del suo arrivo in Francia: viene posto in questo caso in « zona d'attesa », senza essere ammesso ad entrare sul territorio francese (cd. non ammissione);

b) nel momento in cui circola sul territorio francese senza titolo di soggiorno: in questo caso lo straniero può essere condotto in un centro di ritenzione amministrativa (CRA).

I CRA, costituiti per Decreto interministeriale, hanno una capacità di accogliimento che non può superare di norma le 140 persone: ne esistono oggi 24 in tutto il territorio francese, e quello di Plaisir — che presenta peraltro caratteristiche proprie di una struttura para-carceraria — contiene appena una trentina di ospiti, con un tempo di trattenimento medio di circa 10 giorni. La gestione è affidata direttamente agli organi di polizia, e colpisce il fatto che il numero di ospiti sia in pratica pari a quello degli agenti in servizio nella struttura.

Lo straniero trovato in situazione irregolare ha comunque la possibilità di tornare volontariamente nel suo paese di origine con un aide au retour.

Il collocamento in zona d'attesa o nei CRA ha l'obiettivo di permettere i preparativi della partenza di una persona in situazione irregolare o non ammessa. La durata di mantenimento è strettamente limitata a 18 giorni per la zona d'attesa, e massimo a 32 giorni per i CRA (la più breve in tutta Europa). Tutte le decisioni di non ammissione o di allontanamento si svolgono sotto controllo giurisdizionale (che spesso dà ragione agli interessati).

Anche il rifiuto di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, ovvero il ritiro dello stesso, possono essere associati, dal 2006, all'obbligo di espulsione dal territorio francese, permettendo la fusione delle due decisioni che nella legislazione precedente erano invece distinte.

Lo straniero che deve essere allontanato può scegliere tra due modalità di rimpatrio:

a) il rimpatrio volontario: in questo caso, l'amministrazione francese si fa carico della parte organizzativa del rimpatrio (documenti di viaggio, biglietti di trasporto aereo e terrestre, bagagli e così via) e di un aiuto finanziario rateizzato.

b) il rimpatrio forzato: se, nonostante la decisione di non ammissione o di allontanamento, confermata da una decisione davanti al giudice nei suoi vari gradi, lo straniero decide di rimanere irregolarmente sul territorio francese, egli può essere oggetto di allontanamento forzato. L'amministrazione accompagna il soggetto fin dentro l'aereo con destinazione per il suo paese di origine e, in qualche caso, lo accompagna fino al paese di destinazione per assicurarsi della sua partenza effettiva.

In vista del recepimento della direttiva europea sui « rimpatri » del 16 dicembre 2008, il Governo francese si appresta a varare un insieme di nuove norme che prevede, tra l'altro, l'estensione da 32 a 45 giorni di trattenimento nei centri di accoglienza, nonché il divieto di rientro nel territorio europeo per 3 anni (5 in caso di recidiva) per gli stranieri in situazione irregolare che non abbiano ottemperato ad una misura di rimpatrio forzato, oppure che non abbiano rispettato il periodo di partenza volontaria entro un mese.

L'efficacia della lotta contro l'immigrazione clandestina dipende anche dalle azioni condotte contro il lavoro sommerso. I reati connessi al lavoro illegale comportano sanzioni penali, ma anche pesanti e dissuasive ammende amministrative per i datori di lavoro che se ne rendano responsabili. La riforma del 2006 ha rafforzato le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro ed ha predisposto un pacchetto di nuove disposizioni per una migliore efficacia della lotta contro il lavoro illegale degli stranieri. In particolare, dal 1° luglio 2007 spetta al datore di lavoro l'obbligo di verificare, prima di ogni assunzione, l'esi-

stenza del titolo che autorizza lo straniero ad esercitare un'attività dipendente in Francia.

Complementare, ma distinta negli strumenti e negli obiettivi, è poi la lotta alle filiere d'immigrazione clandestina, che costituisce necessariamente l'altra rilevante parte della politica di governo dei flussi migratori. Data la transnazionalità di tali reti organizzate, la lotta all'immigrazione clandestina, anche se priorità nazionale, si inserisce in una dimensione ben più ampia, europea e internazionale. La direzione centrale della polizia di frontiera francese ha favorito lo sviluppo di misure di cooperazione a livello internazionale e il suo Office central è il punto nazionale di contatto nelle relazioni con gli organismi internazionali specializzati (INTERPOL, EUROPOL, SCHENGEN) e con gli omologhi uffici di altre sei polizie di frontiera (Regno Unito, Germania, Spagna, Italia, Belgio, Paesi Bassi).

Quanto al diritto d'asilo, in Francia esso ha un valore costituzionale anche se, secondo gli orientamenti del Governo, non può costituire la «variabile di aggiustamento» della politica d'immigrazione. Sono previsti due tipi di statuto di protezione:

a) lo stato di rifugiato è riconosciuto:

in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951;

ad ogni persona perseguitata in ragione della sua azione in favore della libertà;

ad ogni persona sulla quale l'Alto Commissariato dell'ONU per i Rifugiati eserciti un mandato «stretto» (Statuto dell'HCR, artt. 6 e 7);

b) la protezione sussidiaria è accordata alla persona che, pur non corrispondendo ai criteri sopra esposti, sia riconosciuta soggetta nel suo paese alla pena di morte, alla tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti, o ad una minaccia grave, diretta e individuale contro la sua vita o la sua persona in ragione di una violenza generalizzata risultante da una situazione di conflitto armato interno o internazionale.

Durante la procedura d'istruzione delle domande di asilo, colui che richiede protezione è chiamato «demandeur d'asile». In seno al Ministero dell'immigrazione, dell'integrazione, dell'identità nazionale e dello sviluppo solidale è stato creato un apposito «Servizio per l'asilo» per sottolineare la distinzione tra la problematica dell'asilo da quella dell'immigrazione: il Servizio è il solo interlocutore per tutto ciò che concerne l'esercizio del diritto d'asilo in Francia.

L'organizzazione dell'esame delle domande d'asilo è affidata a due organismi indipendenti:

1) l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), che ha il compito di riconoscere la qualità di rifugiato, o di accordare la protezione sussidiaria ai soggetti che ne ricoprono le condizioni, e di esercitare la protezione giuridica e amministrativa dei rifugiati e degli apolidi come quella dei beneficiari della protezione sussidiaria;

2) la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) nella fase della procedura giurisdizionale. La Corte è l'organo di giurisdizione amministrativa posta sotto l'autorità di un membro del Consiglio di Stato, che ha competenza a giudicare sui ricorsi contro le decisioni dell'OFPRA.

Sulla base di impegni assunti a livello internazionale, la Francia accorda infine una particolare protezione ai minori stranieri isolati:

a) quando siano trattenuti in «zona d'attesa»;

b) nello svolgimento delle procedure d'esame della loro domanda d'asilo;

c) durante il periodo di esame della loro domanda d'asilo (i minori sono accolti nel Centro d'accoglienza e orientamento per minori soli richiedenti asilo speciale – CAOMIDA);

d) nel caso di rimpatrio nel paese di origine (viene assicurata la presenza di un parente del minore all'arrivo in aeroporto).