

## **1 - Cronistoria**

A partire dalla fine del 2002 l'Unione Europea, nell'ambito dei suoi programmi di lotta contro l'immigrazione clandestina, formulava delle proposte in vista di un'armonizzazione delle leggi europee sulle espulsioni e la detenzione degli stranieri illegali. Un libro verde (aprile 2002), seguito da una comunicazione della Commissione e da un piano d'azione del Consiglio sui rimpatri (novembre 2002), prevedevano a termine delle norme vincolanti e delle misure operative comuni. È su questo secondo aspetto che l'Unione si è inizialmente concentrata: decisione sui charter comunitari (aprile 2004), negoziazione degli accordi di riammissione (in corso dal 2000), direttiva per regolare la ripartizione delle spese finanziarie per le espulsioni, etc.

Il 1° settembre 2005 la Commissione europea elaborò una proposta di direttiva sui rimpatri degli stranieri illegali. Il testo presentato dalla commissione ha come principale **obiettivo di armonizzare a livello comunitario la legislazione in materia di detenzione e di espulsione degli stranieri in situazione irregolare**. Una proposta che, per natura, non mira alla protezione degli stranieri, ma unicamente a un rafforzamento dell'efficacia delle espulsioni. L'idea è quella di accompagnare questa proposta, per la sua messa in opera concreta, con un Fondo per i rimpatri, attualmente in discussione (per quanto riguarda il suo ammontare) al Parlamento europeo.

La Commissione europea ha successivamente trasmesso tale proposta al Consiglio e al Parlamento europeo, entrambi incaricati di esaminarne il contenuto e prevederne l'adozione, seguendo, per la prima volta in questa materia, la procedura di co-decisione. Questo significa che l'avviso del parlamento, diversamente dalle direttive precedenti, è un avviso vincolante sullo stesso piano di quello del consiglio. La direttiva è quindi in corso di negoziazione in seno alle due istituzioni.

Il 12 settembre 2007 **la Commissione delle Libertà del Parlamento** ha votato un compromesso sul rapporto del deputato europeo tedesco Manfred Weber (PPE). Un voto in sessione plenaria è previsto per il 29 novembre 2007. La posta in gioco è importante per i parlamentari che desiderano a ogni costo approvare il testo, dimostrando così l'efficacia della procedura della co-decisione e riuscirebbero al tempo stesso a dimostrare che la procedura di co-decisione sia uno strumento affidabile. Darebbero prova così della capacità del parlamento europeo di riuscire a negoziare con il Consiglio anche temi così spinosi come la lotta contro l'immigrazione clandestina e quindi anche delle proposte legislative.

Nel giugno 2007, **la presidenza portoghese** propose un compromesso agli stati membri esprimendo anche il desiderio di vedere il testo adottato prima della fine del suo mandato (dicembre 2007).

Una procedura di conciliazione fra le due istituzioni avrà luogo successivamente.

## **2 - L'azione delle ONG**

La Cimade con i suoi partners europei aveva già dall'agosto 2005 proposto una serie di *"principi comuni sulle espulsioni dei migranti in situazione irregolare e dei richiedenti asilo al termine della procedura"* mettendo in evidenza i principi fondamentali che devono prevalere nell'elaborazione di ogni politica d'espulsione *"inclusi anche nella futura proposta di direttiva sull'allontanamento"*.

Fra questi nove principi, quello della detenzione che deve rimanere un'eccezione e deve essere utilizzata solo come ultima possibilità per la quale poi una durata massima, la più corta possibile, debba essere prevista per legge. Allo stesso tempo, l'eliminazione del divieto di reingresso nel territorio europeo, del principio del ritorno volontario, della protezione delle persone vulnerabili dall'espulsione, del ricorso sospensivo sistematico contro una misura d'espulsione.

Successivamente abbiamo portato avanti per vari mesi una campagna richiedendo l'inclusione nel testo dei parlamentari di alcuni emendamenti fra cui la protezione dei minori dall'espulsione e dalla detenzione. Numerose associazioni e parlamentari hanno aderito a queste proposte ma senza esito positivo poiché la commissione delle Libertà ha votato un testo che permette la detenzione per 18 mesi di minori con le loro famiglie.

Il rapporto votato dalla commissione delle Libertà non rispetta minimamente questi principi difesi dalle ONG. Peggio ancora, in alcuni punti, per esempio sulla durata della detenzione, ha addirittura inasprito la proposta della Commissione europea che proponeva 6 mesi. **Oggi non è più pensabile continuare a sperare in un cambiamento positivo del testo o in modifiche di fondo che porterebbero al rispetto della dignità delle persone. Ed è per questo motivo che chiediamo con insistenza di rifiutare questo testo.**

### **3 - Contenuto della direttiva**

Nonostante il testo si sia molto evoluto fra la proposta iniziale della commissione del 2005 e il compromesso raggiunto dalla commissione delle Libertà civili, della giustizia e degli affari interni del Parlamento nel 2007, bisogna sottolineare però che **si tratta di un testo destinato ad istituzionalizzare le espulsioni e la detenzione degli stranieri in situazione irregolare.**

La proposta inoltre sopraggiunge in un momento in cui gli standard di definizione e dei fini del soggiorno legale non sono ancora armonizzati a livello europeo, creando quindi le basi per regolamentare la repressione in modo unitario prima ancora di definire le basi della legalità del soggiorno.

Seguendo l'esempio delle direttive che armonizzano il diritto d'asilo in Europa, questo testo non ha come vocazione quella di riassumere le migliori pratiche esistenti ma piuttosto quella di allinearsi agli standard minimi degli stati membri, uniformando così verso il basso.

Le basi della direttiva si ritrovano in un sistema che prende spunto da quello tedesco: detenzione di lungo corso (18 mesi), misure di espulsione unite ad un divieto di reingresso sistematico. Le protezioni contro le espulsioni e la detenzione sono molto deboli.

#### **a) Delle protezioni legali molto deboli contro le espulsioni**

La commissione delle Libertà migliora leggermente la proposta del 2005 aggiungendo una lista più estesa delle persone vulnerabili ripresa, del resto, dalla Presidenza. Così definite però queste categorie non risultano particolarmente protette. Il testo allude solamente a quelle condizioni in cui esse siano mantenute durante il momento dell'espulsione: le persone vulnerabili devono allora essere trattate « specificamente ».

La commissione delle Libertà enuncia i principi provenienti da norme internazionali alle quali sono tenuti gli Stati membri: non espulsione dei richiedenti asilo (Convenzione di Ginevra del 1951), interesse superiore dell'infanzia (Convenzione Internazionale sui Diritti dell'infanzia 1990), protezione della vita privata e familiare (articolo 8 della Convenzione

Europea dei diritti dell'uomo). Nessuna disposizione specifica però garantisce in modo sistematico la loro messa in opera.

Solo due categorie sembrano relativamente protette dal Parlamento: i minori non accompagnati, i quali *non dovrebbero* essere espulsi né detenuti e le persone malate, che *devono* ottenere un permesso di soggiorno per motivi di salute. La Presidenza non riprende queste protezioni.

Resta aperto il problema delle altre categorie di persone: donne incinte, minori con i propri genitori, persone con legami familiari in Europa, vittime di torture o della tratta, etc.: l'Unione Europea non prevede dunque per queste categorie alcuna norma di protezione contro la detenzione o la violenza dell'espulsione?

### **b) Una durata della detenzione smisurata**

La detenzione può essere richiesta quando una persona “presenta” un rischio di fuga o rappresenta una minaccia all'ordine pubblico. La commissione delle Libertà, **nel suo rapporto, lascia quindi la porta aperta alla detenzione « di controllo » destinata, non a lasciare le persone il tempo strettamente necessario all'organizzazione della loro espulsione, com'è ancora il caso francese, ma a consentire un vero e proprio “internamento amministrativo”, innalzandolo addirittura a norma comunitaria.**

Questa direttiva apre le porte alla generalizzazione di pratiche già esistenti in alcuni paesi, consistenti nella reclusione di stranieri anche durante il corso della procedura di asilo o di un permesso di soggiorno.

Questa osservazione è avvalorata dalla durata della detenzione amministrativa e giudiziaria che può essere estesa a 18 mesi. La commissione delle libertà propone che la detenzione possa essere prolungata fino a 18 mesi nei casi in cui lo straniero rifiuti di cooperare o quando vi siano difficoltà per ottenere i documenti per il viaggio oppure qualora lo straniero rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico.

Per esperienza sappiamo che l'espulsione dello straniero interviene generalmente nei primi 10 giorni della sua detenzione, dunque è chiaro che una detenzione così prolungata mira unicamente a generalizzare le pratiche di punizione e controllo.

La detenzione così definita dal Parlamento crea una criminalizzazione istituzionalizzata degli stranieri in Europa.

### **c) Una pena sistematica del divieto di reingresso nel territorio europeo**

Un divieto di reingresso nel territorio europeo potrebbe accompagnare tutte le misure di espulsione per 5 anni al massimo. Il parlamento propone che questo divieto del territorio non sia imposto e che possa essere ritirato o sospeso per ragioni umanitarie, o altro.

Questo divieto, che esiste già in alcuni paesi europei (Spagna, Germania, Polonia...), porterà a situazioni assurde e inaccettabili poiché colpisce per un periodo estremamente lungo persone che possono aver trascorso tutta la loro vita in Europa, e getterà nella clandestinità coloro che vorranno rientrare. Una tale misura porterebbe anche a fare dello straniero irregolare un colpevole doppiamente punito, poiché lo si espelle vietandogli il ritorno.

## **4 - Principali dispositivi d'espulsione e di detenzione esistenti in Europa**

Gli stati membri dell'Unione Europea si sono tutti dotati di dispositivi d'espulsione e di

detenzione degli stranieri in situazione irregolare che variano in funzione delle realtà geografiche, politiche ed economiche. Questi sistemi sono globalmente poco definiti dal punto di vista giuridico, così come le norme sulle condizioni di detenzione tant'è che la durata della detenzione può variare da 32 giorni ad un periodo illimitato.

I vecchi Stati membri sono tradizionalmente "paesi d'immigrazione" organizzati ormai da decenni per accogliere le popolazioni migranti, e hanno perciò sviluppato e adattato i sistemi d'espulsione da lungo tempo. La detenzione è tuttavia concepita, nei paesi del nord europa, come uno strumento in primo luogo di gestione delle migrazioni, con una funzione d'isolamento e di detenzione lunga o illimitata (Gran Bretagna, Svezia ecc).

La Francia è un'eccezione in questo panorama poiché usa un sistema abbastanza definito con la detenzione più corta d'Europa (32 giorni) e con maggiori protezioni che altrove. Questo sistema anche se più protettore crea però numerosi drammi umani.

I paesi d'Europa del Sud, oltre ad essere oggetto di migrazioni intra-europee, sono le porte d'entrata dell'Unione Europea nella parte sud. Ricevono, in particolare per via marittima, numerosi migranti e richiedenti asilo in provenienza maggiormente dell'Asia e dell'Africa. Questi paesi si sono dotati di sistemi di detenzione « di arrivo » instaurando una detenzione sistematica degli stranieri al momento dello sbarco o dopo il salvataggio in mare: detenzione in campi che servono allo stesso tempo come luoghi d'identificazione, di richiesta e attesa della risposta d'asilo e di luoghi di detenzione in attesa dell'espulsione. Queste varie funzioni possono essere alternative o cumulate. Le condizioni di detenzione in questi stati (Italia, Spagna, Grecia, Cipro, Malta ecc) sono regolarmente denunciate dalle organizzazioni internazionali e dalle ONG.

La direttiva europea in preparazione verrà applicata anche in questi luoghi e in questi sistemi. Non proibirà la detenzione dei richiedenti asilo. Non fisserà norme di protezione sufficienti ad impedire alle condizioni attuali, già deplorabili, di degradarsi ancora di più.

I paesi d'Europa dell'Est, nuovi entrati nell'Unione Europea nel 2004, alcuni dei quali porta di ingresso per l'Unione, si sono dotati di leggi nell'ambito della loro adesione all'Europa. La Polonia, la Slovacchia, la Romania e la Bulgaria sono degli stati senza una grande tradizione d'accoglienza degli stranieri. Sono attualmente incaricati di gestire per l'Europa l'entrata dei migranti per via terrestre e sono stati finanziati dall'Unione Europea per la costruzione di centri di detenzione alle frontiere. Le condizioni sono ugualmente deplorabili e la durata di detenzione inaccettabile (fino ad alcuni anni).

## **5 - Conclusione**

Questa proposta di direttiva apre la strada alla generalizzazione di una politica di reclusione dei migranti. Si tratta di un orientamento del tutto antitetico ai valori che hanno fondato l'Europa e permesso la sua costruzione all'indomani della seconda guerra mondiale.

È compito del Parlamento europeo di difendere i valori e le libertà fondamentali che sono alla base del progetto europeo e a cui questo stesso si ispira.

Invitiamo i parlamentari europei a rifiutare questa proposta di direttiva.

I parlamentari infatti sono oggi di fronte a una responsabilità storica: reagire per non far rivivere all'Europa quei periodi oscuri della segregazione fra cittadini e indesiderabili con l'applicazione sistematica dei campi di detenzione e dell'espulsione forzata.