

PARLAMENTO EUROPEO

POLITICHE MIGRATORIE A LIVELLO COMUNITARIO

I PRINCIPALI INTERVENTI DELLA VI LEGISLATURA

Alessandro Pertici

Premessa

Con la sessione plenaria chiusasi il 7 maggio scorso, il Parlamento Europeo ha terminato ufficialmente la sesta legislatura. Nei cinque anni trascorsi (2004-2009), l'Assemblea europarlamentare è stata testimone dell'estensione dell'UE da 15 a 27 Paesi, ha approvato centinaia di provvedimenti e in alcune occasioni ha respinto o modificato sensibilmente proposte avanzate dalla Commissione Europea e sostenute dai governi dell'UE, assumendo un ruolo importante di baluardo per la tutela del cosiddetto modello sociale europeo.

Diverse le questioni affrontate dagli europarlamentari; tra queste, assumono particolare rilevanza i diversi aspetti dell'immigrazione legale e illegale e del diritto d'asilo. Al riguardo, in virtù della costante crescita del fenomeno migratorio, la problematica relativa alle politiche di immigrazione, integrazione e occupazione ha acquisito sempre maggior rilievo. Già in passato l'approccio comunitario verso l'immigrazione aveva subito un radicale cambiamento. Dall'atteggiamento puramente difensivo, fondato sui meccanismi di controllo dei flussi e sul collegamento con i problemi di sicurezza, si è progressivamente giunti alla conclusione della necessità dello sviluppo di misure comuni volte a favorire l'integrazione e la protezione dei diritti degli immigrati. È cambiata sostanzialmente la tipologia dei migranti nella UE, cui ha contribuito anche l'allargamento del 2004, nonché l'atteggiamento degli Stati membri coinvolti e dei Paesi di origine.

In questo contesto, la mancanza di una politica coerente è stata avvertita ancora più intensamente, dati i numerosi problemi relativi all'immigrazione illegale, alla discriminazione, alle distorsioni del mercato del lavoro e, di conseguenza, al disagio sociale e alle problematiche connesse.

La complessità del problema e la sua comunanza a tutti gli Stati membri, ha reso necessario l'intervento a livello comunitario al fine di assicurare un approccio integrato al fenomeno migratorio.

Sul piano giuridico, com'è noto, la competenza specifica della Comunità in materia di asilo e immigrazione è stata stabilita solo nel Trattato di Amsterdam (1997) che ha consentito di superare l'approccio intergovernativo nel quadro del cosiddetto "Terzo Pilastro", da lungo tempo prevalente nell'ambito della politica di immigrazione, che frenava lo sviluppo di una politica migratoria a livello comunitario. Questa base istituzionale ha creato un valido presupposto per la graduale "comunitarizzazione" della materia ed ha spinto verso una intensa elaborazione della legislazione secondaria, sotto la veste della legislazione rigida e leggera (soft laws vs. hard laws) volta a ravvicinare le politiche nazionali dei Paesi membri in tema di immigrazione, asilo e integrazione.

L'utilizzo della legislazione leggera ha permesso di regolamentare o, quantomeno, mettere in evidenza problemi delicati su cui era difficile trovare un consenso comune.

Le proposte di maggior rilievo che illustrano l'intenzione della UE di dirigersi verso una politica più aperta e volta ad integrare gli immigrati nei Paesi membri, riguardano la definizione dei criteri di accettazione degli immigrati legali nella UE, la promozione dell'integrazione degli immigrati, la lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta degli esseri umani.

L'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi negli Stati membri rappresenta una delle principali difficoltà della politica comunitaria per l'immigrazione, ma nello stesso tempo è un elemento fondamentale per promuovere la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione.

Il Libro Verde relativo al futuro della rete europea sulle migrazioni (COM(2005)606 def.) ha così inteso fare un bilancio dei progressi compiuti e ha previsto eventuali miglioramenti da apportare al funzionamento della rete europea sulle migrazioni creata nel 2002, al fine di valutare l'opportunità che in futuro la rete continui a svolgere le proprie attività su una base permanente.

A seguito delle migrazioni in Europa, inoltre, si è costituito un mosaico di etnie, lingue, culture, tradizioni sociali e religioni. Si rende quindi sempre più necessario l'approfondimento della conoscenza reciproca tra culture diverse, anche attraverso il dialogo interreligioso, per favorire la convivenza tra le persone e tra i popoli. Il dialogo tra le religioni, pur essendo di per sé problematico per questioni teologiche e storiche antiche di secoli, si inserisce a pieno titolo nel più ampio tema dell'immigrazione, essendo la fede professata uno degli elementi caratterizzanti la personalità e la cultura del migrante e più incidenti nel successo della sua integrazione nel tessuto sociale ospite. Anzi, proprio il crescente numero di immigrati soggiornanti nell'UE ha stimolato il dialogo (ved. Infra) già avviato in precedenza. Inoltre, nell'attuale situazione sociale minacciata dai fondamentalismi e da corrispondenti reazioni di intolleranza verso altre culture, il dialogo si presenta volto proprio ad evitare il paventato "scontro di civiltà".

Di seguito, viene presentato un breve quadro di alcuni dei provvedimenti più rilevanti adottati dal Parlamento Europeo. Successivamente, viene esposta una rassegna dei principali argomenti e dei progetti discussi e in alcuni casi approvati da parte delle istituzioni europee, in particolare dal Parlamento, e in altri (in materia d'integrazione e di fattore religioso) dal Consiglio d'Europa. Infine, un'ulteriore sezione è dedicata all'illustrazione di alcune tra le più rilevanti pronunce giurisprudenziali intervenute nel corso della VI Legislatura.

I - Provvedimenti più rilevanti: cenni

Durante la VI legislatura il Parlamento Europeo ha adottato alcune norme che stabiliscono i principi di base della politica UE in materia di rimpatri degli immigrati illegali. Al contempo, ha individuato dei canali in favore dell'immigrazione legale e ha adottato una direttiva che prevede sanzioni, anche penali, per i datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari. I deputati hanno anche dato il loro assenso all'ingresso di nove nuovi Stati membri nell'area europea di libera circolazione delle persone (Schengen).

Lampedusa: no alle espulsioni di massa

Il Parlamento ha adottato una risoluzione comune¹ che invita le autorità italiane e tutti gli Stati membri "ad astenersi dall'effettuare espulsioni collettive di richiedenti asilo e di migranti irregolari verso la Libia o altri paesi", nonché ad assicurare l'esame individuale delle domande di asilo e il rispetto del principio di non espulsione. Preoccupati per le espulsioni collettive di immigranti effettuate dalle autorità italiane tra l'ottobre 2004 e il marzo 2005 da Lampedusa verso la Libia, i deputati avevano invitato le autorità italiane a garantire all'UNHCR libero accesso al centro rifugiati dell'isola. Ricordavano poi la necessità di una politica comunitaria sull'immigrazione.

Intervento rapido alle frontiere UE

Il Parlamento ha approvato a larga maggioranza un regolamento² che istituisce un meccanismo di assistenza rapida tra gli Stati membri per fare fronte ad afflussi massicci di immigrati illegali alle proprie frontiere. Gli Stati membri devono mettere a disposizione del personale che possa essere mobilitato entro cinque giorni. I salari sono a carico dello Stato di origine della guardia di frontiera, ma gli altri costi sono sostenuti dall'Agenzia UE.

Ampliamento dell'area Schengen

Il Parlamento ha approvato la proposta di estendere la piena applicazione dell'area Schengen a nove nuovi Stati membri: Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Repubblica slovacca e Ungheria. I cittadini di questi Stati potranno quindi circolare senza formalità amministrative in tutta l'UE (esclusi Regno Unito, Irlanda, Cipro, Romania e Bulgaria) e in Islanda e Norvegia. In una risoluzione adottata a larga maggioranza³, vengono esortati i nuovi aderenti a mantenere un elevato livello di sicurezza e a rispettare con rigore i criteri fissati.

Norme minime comuni per il rimpatrio degli immigrati illegali

Il Parlamento ha approvato, dopo un lungo dibattito, una direttiva che costituisce una prima tappa verso una politica europea dell'immigrazione⁴. Promuove il ritorno volontario degli immigrati illegali dando loro 7 giorni, aumentabili fino a 30, scaduti i quali lo Stato membro ha il diritto di trattenerli. Stabilisce inoltre norme minime sulla durata (massimo sei mesi, estendibili di ulteriori 12 mesi) e sulle condizioni di detenzione temporanea e una serie di garanzie giuridiche, in particolare per i minori. Dispone poi il divieto di reingresso per un massimo di 5 anni, purché la persona in questione non rappresenti una minaccia per la sicurezza. Gli Stati membri restano liberi di applicare misure più favorevoli.

Mercato del lavoro aperto alla manodopera non UE - "Carta blu"

Il Parlamento ha rilevato l'esigenza di aprire canali d'ingresso legale e ha sollecitato una direttiva che fissi un quadro comune di diritti e obblighi dei lavoratori immigrati. Ha anche chiesto un'attenzione particolare per i lavoratori stagionali. I deputati hanno poi accolto con favore la proposta legislativa in materia, ammonendo però dal rischio di agevolare la fuga di cervelli dai paesi in via di sviluppo in settori quali la sanità e l'istruzione⁵.

Sanzioni per chi impiega immigrati illegali

Il Parlamento ha approvato una direttiva⁶ che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari nell'UE. Queste includono il pagamento di multe e dei costi di rimpatrio, dei salari e dei contributi previdenziali arretrati, nonché l'esclusione, fino a cinque anni, da sovvenzioni o aiuti statali e europei e dalla partecipazione ad appalti pubblici. La direttiva prevede anche l'applicazione di sanzioni penali nei casi più gravi, come la reiterazione del reato, lo sfruttamento e l'impiego di minori. Potrà essere esonerato da tali sanzioni chi assume a fini privati. Gli Stati membri dovranno poi mettere a disposizione meccanismi per agevolare le denunce, concedendo anche permessi di soggiorno temporanei, e garantire adeguate ispezioni sui luoghi di lavoro più a rischio.

II - Principali argomenti e progetti discussi dalle istituzioni della Unione Europea

Tra i temi posti in evidenza durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 quello dell'immigrazione è stato sicuramente uno fra i più dibattuti. Al riguardo, i capi di stato e di governo hanno discusso un documento destinato a porre le basi per la politica futura dell'UE nel campo del diritto d'asilo, dell'immigrazione e della gestione delle frontiere.

Il documento, destinato a "rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'UE", muove dal presupposto che i flussi migratori internazionali "sono destinati a continuare", e di conseguenza l'UE deve dotarsi di un "approccio globale che copra tutte le tappe dei processi migratori", compresa la politica di ingresso, ammissione, integrazione e rimpatrio.

Consiglio europeo: il futuro della immigrazione in Europa

I due aspetti principali riguardano la gestione dell'immigrazione legale e la lotta a quella illegale, con particolare attenzione al lavoro clandestino. La gestione dei flussi migratori deve passare attraverso l'integrazione degli immigrati regolari e il partenariato con i paesi terzi di origine e di transito. Riconoscendo che "la mancata o errata gestione dei flussi migratori può causare catastrofi immani", i leader dell'UE esprimono "viva preoccupazione per le tragedie umane che si producono nel Mediterraneo" e chiedono a tutti gli Stati membri il massimo

impegno “per prevenire nuove perdite di vite umane”. Il testo sottolinea anche “la necessità di far prova di solidarietà e di ripartire equamente le responsabilità, soprattutto a livello di costi” della gestione e della sorveglianza delle frontiere esterne dell’UE.

Il documento non contiene nessun accenno a possibili soluzioni per introdurre centri di transito per gli immigrati nei paesi di transito. Il testo si limita anche a proporre la composizione di gruppi di esperti internazionali per fronteggiare le situazioni di crisi.

In materia di asilo viene ribadito l’obiettivo di “una procedura comune europea e di uno statuto uniforme per chi beneficia dell’asilo o di una protezione sussidiaria”, ma i tempi per l’elaborazione di procedure e regole comuni rischiano di allungarsi ben oltre il limite del 2010.

Sempre in materia di immigrazione, il 10 novembre 2004 la Commissione europea ha presentato un manuale di integrazione per l’UE dal titolo “Handbook on integration”, con il quale sono fornite raccomandazioni a governi e autorità nazionali. Il manuale è stato realizzato da diversi esperti e indica le linee d’azione in materia di integrazione passando in rassegna le “best practises” dei venticinque paesi membri.

Il manuale sottolinea quanto siano importanti i programmi di inserimento per gli immigrati, con corsi di lingua e di formazione professionale basati sulle loro esigenze e sul loro bagaglio culturale. “Oltre a dare l’immagine di una società accogliente, i programmi di inserimento formerebbero cittadini più capaci di contribuire al benessere del Paese d’adozione”. Nei corsi andrebbero coinvolti sindacati, associazioni degli stranieri e dei datori di lavoro, e si dovrebbe dare spazio anche all’educazione civica, illustrando i valori base della società in cui stanno inserendo i nuovi cittadini.

Partecipazione politica e dialogo interreligioso sono alla base della “cittadinanza attiva”, che può esaltare le capacità e il contributo degli immigrati.

Il manuale raccomanda di promuovere il diritto di voto almeno a livello locale, e di promuovere la formazione di organi di rappresentanza degli immigrati. Contemporaneamente, andrebbero rivisti i percorsi per ottenere la cittadinanza.

“La religione - scrivono gli esperti - svolge un ruolo positivo nel processo di integrazione”, e i governi dovrebbero promuovere il dialogo interreligioso e sostenerlo creando piattaforme di dialogo e mettendo a disposizione risorse finanziarie.

Nel manuale sono anche citate alcune procedure, attuate in Italia e riportate quali buoni esempi per il futuro, come l’accordo tra il Ministero italiano del Lavoro e del Welfare e le Regioni per coordinare le politiche d’integrazione a livello locale e, per quanto riguarda i corsi di lingua, le attività realizzate in Toscana, Umbria e Veneto.

Norme minime europee per lo status di rifugiato

Nella seduta del 27 settembre 2005 il Parlamento Europeo ha approvato con soli tre voti di differenza la risoluzione riguardante la proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato⁷. Con 305 sì, 302 no e 33 astenuti la plenaria di Strasburgo ha accolto il testo già messo a punto dalla Commissione parlamentare Libertà civili con il quale è stato modificato in maniera sostanziale l’accordo politico raggiunto dai Ministri europei durante lo scorso aprile. In particolare, l’Aula ha dato il suo via libera alla soppressione della facoltà del Consiglio di stilare a maggioranza qualificata un elenco comune, valido in tutta l’Unione, di paesi cosiddetti “super sicuri” che autorizzerebbe gli Stati membri a rifiutare automaticamente le domande di asilo alle persone da lì provenienti, senza ricorrere all’esame della domanda. Il commissario Ue alla Giustizia, Franco Frattini, durante il dibattito in Assemblea aveva invitato il Parlamento ad approvare la proposta del Consiglio rilevando che “l’Ue deve tutelare chi fugge dalla persecuzione o dalla guerra ma ci devono essere regole precise per bloccare chi invece è un immigrato illegale”.

Aspetti principali del testo

Come accennato, il provvedimento è stato adottato con una strettissima maggioranza. Al riguardo, deve essere sottolineato che il Parlamento è stato solo consultato sul progetto di direttiva, ma le misure derivanti dalla politica d'asilo sono state adottate con la procedura di codecisione, che attribuisce ai deputati poteri pari a quelli del Consiglio.

I deputati hanno approvato un emendamento che sopprime la facoltà del Consiglio di stilare, a maggioranza qualificata, un elenco comune, valido in tutta l'Unione, di paesi cosiddetti "super sicuri" che autorizzerebbe gli Stati membri a rifiutare automaticamente le domande d'asilo alle persone da essi provenienti, senza ricorrere quindi all'esame della domanda. Tale disposizione, a loro parere, sarebbe ingiusta nei confronti dei cittadini di questi paesi in quanto non imporrebbe la valutazione individuale dei casi e potrebbe avverarsi contraria al principio di non refoulement (espulsione o respingimento) previsto dalla Convenzione di Ginevra.

Il testo del Consiglio prevede anche l'elaborazione di un elenco "minimo" di paesi terzi di origine sicuri, valido per tutta l'Unione, consentendo però agli Stati membri di designare come sicuri, con valenza esclusivamente nazionale, paesi terzi diversi da quelli figuranti nell'elenco comune. I deputati, pur accettando l'istituzione di un elenco unico europeo di questo tipo, respingono la definizione di liste nazionali integrative e auspicano garanzie supplementari per i richiedenti asilo.

È infatti chiesto di concedere loro la possibilità di "confutare la presunzione di sicurezza", considerata dai deputati *conditio sine qua non* per l'accettazione del principio di "paese sicuro", ritenendo che la valutazione del rischio nel paese d'origine vada effettuata sempre su base individuale e non secondo una presunzione generale di sicurezza basata su criteri nazionali.

L'elenco deve poi essere definito - ed eventualmente modificato - ricorrendo alla procedura di co-decisione e non dal solo Consiglio previa consultazione del Parlamento.

Per i deputati, inoltre, gli Stati membri non devono raccogliere i richiedenti asilo in un centro di accoglienza chiuso e, prima di trattenerli, devono sempre prendere in considerazione misure alternative "non custodiali". Il loro eventuale trattenimento, poi, è possibile solo se si è appurato che tale misura è necessaria, legale e giustificata e deve avvenire in luoghi chiaramente separati dalle carceri.

Il Parlamento ha anche adottato una serie di emendamenti volti a garantire che i diritti dei rifugiati siano rispettati in tutte le tappe della procedura. I rifugiati, pertanto, debbono poter ricorrere in appello contro le decisioni che negano la qualifica di rifugiato e, nel frattempo, restare nel paese fino a che non siano esauriti tutti i livelli di ricorso. Ad essi deve, inoltre, essere assicurata la facoltà di richiedere un colloquio individuale con le autorità, di usufruire di un rappresentante legale e di ricevere tutte le informazioni relative alle procedure di asilo in un lingua ad essi conosciuta.

I casi di domande non ammissibili, poi, devono essere esaminati dagli Stati membri nel rispetto della Convenzione di Ginevra.

Particolare attenzione, infine, viene accordata alle domande d'asilo presentate dai minorenni, che devono avere la precedenza sulle altre.

Adottando un emendamento proposto dal gruppo del PSE, il Parlamento "si riserva il diritto di adire la Corte di Giustizia ai fini di una verifica della legalità della proposta e della sua compatibilità con i diritti fondamentali".

Immigrazione e integrazione: l'importanza della scuola e dell'apprendimento delle lingue

Nella seduta del 13 ottobre 2005 il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza una risoluzione in materia di "Integrazione degli immigrati in Europa grazie alle scuole e a un insegnamento plurilingue".

Secondo i deputati, l'apprendimento della lingua del paese ospitante è una condizione essenziale per agevolare l'integrazione dei migranti, ma occorre anche garantire ai loro figli l'insegnamento della propria lingua materna, e adeguare i programmi comunitari a queste esigenze.

In particolare, la relazione adottata ritiene che i figli degli immigrati in età scolare abbiano diritto all'insegnamento pubblico "a prescindere dallo statuto giuridico della propria famiglia", e che tale diritto "comprende l'apprendimento della lingua del paese ospitante". I deputati, peraltro, ritengono opportuno consentire loro l'accesso alla lingua materna e alla cultura del paese d'origine, "senza escludere un finanziamento pubblico in materia".

Nell'affermare che l'integrazione degli immigrati nella scuola non deve pregiudicare la promozione della lingua veicolare propria del sistema educativo (in particolare se è minoritaria), il Parlamento europeo invita gli Stati membri a promuovere negli istituti di insegnamento ai diversi livelli misure volte ad assicurare la diversità linguistica, "evitando di limitare alle lingue europee più parlate la scelta delle alternative alla lingua ufficiale".

La relazione si esprime poi a favore di sistemi d'istruzione che garantiscano agli alunni l'apprendimento precoce di due lingue, oltre alla lingua materna.

In questa prospettiva, la Commissione è sollecitata a rafforzare il sostegno alla formazione specifica di docenti, segnatamente provenienti dai paesi di origine degli immigrati, orientati a sviluppare metodi diversi d'integrazione mediante il multilinguismo (per esempio CLIL, la multialfabetizzazione o l'alfabetizzazione nella lingua materna). Nel contesto dei programmi "Leonardo da Vinci", "Gioventù" e "Socrate" (azioni Comenius e Gruntvig), sarebbe auspicabile l'introduzione dell'insegnamento delle lingue materne degli immigrati.

Tra gli altri aspetti su cui si sofferma la risoluzione, appare opportuno sottolineare quello diretto a sostenere i progetti educativi che insegnino la lingua e la cultura del paese ospitante agli immigrati non ancora in età scolare e "costruiscano ponti di dialogo tra la cultura e la storia della regione in cui si inseriscono e la cultura e la storia delle comunità di immigrazione". La realizzazione di tale politica, per i deputati, passa anche dal patrocinio dell'Unione alla costituzione di una rete europea di scuole che, con metodi diversi, promuovono l'integrazione mediante il multilinguismo.

Alla Commissione, infine, è raccomandato di prevedere che le dotazioni di bilancio 2007-2013 includano il sostegno allo sviluppo di simili iniziative nell'ambito del programma trasversale "Life Long Learning".

Le priorità della Commissione per rispondere alle sfide dell'immigrazione (30 novembre 2005)

La Commissione ha adottato una comunicazione che definisce delle priorità d'azione per migliorare la gestione dell'immigrazione, e che costituisce il seguito della riunione informale dei capi di Stato e di governo dell'UE tenutasi ad Hampton Court il 27 ottobre 2005. In occasione di tale incontro i capi di Stato e di governo hanno invitato a rinnovare la politica di gestione dei flussi migratori e hanno chiesto alla Commissione di elaborare una serie di misure concrete ed immediate da realizzare in partenariato con i paesi d'origine e di transito. Le iniziative in materia di immigrazione, presentate nella comunicazione, saranno attuate nell'ambito dei lavori della Commissione nei settori dello sviluppo, delle relazioni esterne, in particolare della politica europea di vicinato, e in quello della libertà, sicurezza e giustizia.

Presentando la comunicazione i tre Commissari interessati, ossia il Vicepresidente Franco Frattini, (responsabile per la giustizia, libertà e sicurezza), Benita Ferrero-Waldner (responsabile per le relazioni esterne e la politica europea di vicinato) e Louis Michel (responsabile per lo sviluppo e gli aiuti umanitari), hanno sottolineato che "l'immigrazione, se ben gestita, può essere di beneficio sia all'UE che ai paesi d'origine. L'immigrazione clandestina, invece, e in particolare la tratta degli esseri umani, possono dar luogo a vere e

proprie tragedie umane. La Commissione si impegna a intensificare gli sforzi di cooperazione con i paesi partner nell'attuazione della sua ambiziosa politica di sviluppo per affrontare le cause profonde dell'immigrazione: la povertà, le scarse prospettive di occupazione e il non rispetto dei diritti dell'uomo. Con i paesi d'origine e di transito, nei paesi vicini all'Europa e in zone più lontane, la Commissione sta instaurando partenariati per fronteggiare questi problemi”.

I Commissari hanno ritenuto inoltre che sia “importante utilizzare in modo più efficace e più coordinato gli strumenti a disposizione - condividendo le esperienze acquisite per affrontare questa difficile sfida nei suoi aspetti della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti dell'uomo”.

Notevoli sono gli sforzi compiuti per gestire i flussi migratori in provenienza dall'Est. Gli eventi di Ceuta e Melilla e la situazione a Lampedusa e a Malta hanno mostrato tuttavia chiaramente la necessità di azioni urgenti nella gestione dell'immigrazione nell'area mediterranea e in particolare in Africa, aspetti sui quali si è incentrata di conseguenza la comunicazione. Il documento, pur riconoscendo la dimensione mondiale del fenomeno dell'immigrazione, ha individuato tre categorie di azione:

- rafforzare in tale settore la cooperazione fra gli Stati membri e le loro azioni. La comunicazione ha proposto, fra l'altro, che l'UE studi la possibilità di instaurare un sistema di sorveglianza e di creare una rete di pattuglie costiere per giungere a controllare tutto il Mediterraneo, fornendo così i mezzi necessari per individuare gli immigranti clandestini e per salvare vite in mare. La costituita Agenzia FRONTEX ha dotato l'UE dei necessari strumenti per compiere progressi decisivi verso il rafforzamento della cooperazione operativa, e la comunicazione ha proposto pertanto di coinvolgere questa Agenzia nel coordinamento delle attività di sorveglianza;

- lavorare insieme ai principali paesi d'origine africani. L'UE dovrebbe innanzitutto continuare a lottare contro la povertà: per gli Stati membri e per i principali paesi terzi è anche importante, tuttavia, elaborare congiuntamente una strategia e una cooperazione operativa fra paesi d'origine, di transito e di destinazione per gestire in modo più efficace l'immigrazione lungo i suoi assi principali. Questo dialogo, basato sulla solidarietà, potrebbe, in uno spirito di partenariato, riguardare azioni a favore di un'immigrazione legale riuscita, garantendo al tempo stesso una lotta più efficace contro l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani;

- lavorare insieme ai vicini. I paesi Euromed devono intensificare gli sforzi, in uno spirito di partenariato costruttivo, per migliorare la gestione dell'immigrazione. Nell'ambito dell'esistente quadro politico l'UE coopererà con i paesi nordafricani per assisterli negli sforzi per gestire meglio i flussi migratori, per lottare contro la tratta degli esseri umani e per promuovere i canali di immigrazione legali. L'UE aiuterà questi paesi mettendo a loro disposizione esperti tecnici, aumentando i programmi di gemellaggio, organizzando formazioni e fornendo se necessario materiali, e sostenendo finanziariamente le iniziative dei suoi partner mediterranei. I partner euro-mediterranei hanno già raggiunto un accordo e hanno incluso molte di queste azioni nel Programma di Lavoro Quinquennale adottato durante il Vertice di Barcellona del 28 novembre.

Decisioni del Consiglio UE in materia di status di rifugiato e tratta di esseri umani

Nella sessione dell'1 e 2 dicembre 2005 il Consiglio dell'Unione europea (Giustizia e affari interni) ha approvato alcuni documenti di un qualche rilievo in materia di immigrazione. Tra questi, si segnala anzitutto l'adozione di una direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Scopo della direttiva è quello di stabilire procedure equivalenti negli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato. Essa include:

- principi e garanzie fondamentali (ad es. garanzie e obblighi per il richiedente asilo, diritto al colloquio, accesso alla rappresentanza e all'assistenza legale e trattenimento);
- procedure di primo grado (ad es. una procedura di esame, concetti relativi al paese di origine sicuro, procedure di frontiera);
- procedure per la revoca dello status di rifugiato e procedure di ricorso.

Le norme minime stabilite da questa direttiva costituiscono un primo passo in materia di procedure di asilo. Gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi o per gli apolidi che chiedono ad uno Stato membro protezione internazionale.

Durante la stessa sessione il Consiglio ha adottato un piano d'azione volto a prevenire e contrastare la tratta di esseri umani.

Il piano d'azione è diretto ad elaborare norme comuni, migliori pratiche e meccanismi destinati a prevenire e contrastare la tratta di esseri umani. Inoltre, è espressa la volontà di rafforzare l'impegno dell'UE nella prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, finalizzata a qualsiasi tipo di sfruttamento, nonché nella protezione, nel sostegno e nel reinserimento delle vittime.

Il piano si fonda sul riconoscimento che occorre un approccio integrato incentrato sul rispetto dei diritti umani e che tenga conto del carattere globale di questi ultimi. La tabella delle azioni riportata nel piano descrive gli obiettivi da raggiungere, il calendario e gli strumenti di valutazione.

Il piano d'azione, che sarà aggiornato regolarmente, comprende le raccomandazioni e i punti d'azione chiave formulati nella comunicazione della Commissione "Lotta alla tratta di esseri umani: approccio integrato", quali scaturiti dalla Conferenza tenutasi a Bruxelles il 19 e 20 ottobre 2005, nonché i commenti trasmessi dagli Stati membri.

Infine, il Consiglio ha anche approvato una strategia per la dimensione esterna del settore della libertà, della sicurezza e della giustizia a livello mondiale (doc. 14366/3/05) e ha deciso di trasmetterne il testo al Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" ai fini della sua adozione.

La strategia individua le priorità tematiche fondamentali quali la minaccia del terrorismo, la criminalità organizzata e la sfida della gestione dei flussi migratori. "L'azione dell'UE a favore dello sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia può aver successo soltanto se è sostenuta da un approccio strategico e coordinato. Tale opera deve essere condotta in partenariato con i paesi terzi e al fine di rafforzare lo stato di diritto, promuovere i diritti umani e il rispetto degli obblighi internazionali".

Il progetto di strategia descrive i principi di base che sottendono l'impegno dell'UE con i paesi terzi in materia GAI ed illustra i meccanismi che l'UE può utilizzare per fornire una risposta efficace alle sfide cui è confrontato.

Libertà di espressione e rispetto della fede religiosa: risoluzione comune del PE

Il tema della libertà di espressione e della libertà religiosa - al centro di un acceso dibattito a seguito della pubblicazione di alcune vignette satiriche sul profeta Maometto - è stato discusso dal Parlamento europeo nella seduta del 16 febbraio 2006 in cui l'Assemblea degli eurodeputati ha approvato una Risoluzione comune sul "Diritto alla libertà di espressione e il rispetto delle convinzioni religiose".

Originariamente risultavano all'ordine del giorno alcune dichiarazioni del Consiglio e della Commissione europea in materia di "Diritto alla libertà di espressione e rispetto del credo religioso". Successivamente, si è sviluppato un acceso dibattito durante il quale hanno assunto un particolare significato le dichiarazioni rilasciate dal Presidente dell'Europarlamento Josep Borrell, che ha deplorato con forza "l'offesa al sentimento religioso della comunità musulmana" e alla libertà religiosa in genere, invitando "a un uso responsabile della libertà di

espressione". Al tempo stesso, il Presidente ha espresso una dura condanna verso "l'uso della violenza contro le rappresentanze diplomatiche europee", auspicando il ritorno a "un'atmosfera di dialogo pacifica e costruttiva".

Nella seduta del 16 febbraio, poi, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione comune - sostenuta dai gruppi PPE/DE, PSE, Verdi/ALE, ALDE/ADLE e UEN - con la quale viene difesa la libertà di espressione "in quanto valore fondamentale dell'UE", che però deve essere esercitata nei limiti consentiti dalla legge, coesistere con la responsabilità personale ed essere basata sul rispetto dei diritti e delle sensibilità altrui.

Aspetti qualificanti della risoluzione comune

Il provvedimento approvato muove dalla considerazione, fra l'altro, che la libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione è sancita nell'art. 9 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e che tali libertà costituiscono una "componente fondamentale dello sviluppo delle democrazie europee e della netta separazione tra Stato e religione".

In questo contesto, gli europarlamentari hanno chiesto a tutti coloro che godono della libertà di espressione di impegnarsi a sostenere i valori fondamentali dell'UE - democrazia, pluralismo, tolleranza - e di non abusare di tale libertà "incitando all'odio religioso o divulgando dichiarazioni xenofobe e razziste volte a emarginare le persone, qualunque siano la loro origine o convinzioni religiose". Il Parlamento, inoltre, ha precisato che la libertà di espressione dovrebbe sempre essere esercitata nei limiti consentiti dalla legge e coesistere con la responsabilità e con il rispetto dei diritti umani, dei sentimenti e delle convinzioni religiose, "indipendentemente dal fatto che riguardino la religione islamica, cristiana, giudaica o qualsiasi altra religione".

Per i deputati, la libertà di espressione e l'indipendenza della stampa, in quanto diritti universali, non possono essere pregiudicate da un singolo o da un gruppo che si ritenga offeso da parole o scritti.

Mentre viene condannato "nel modo più categorico possibile" il fatto che siano state completamente incendiate le ambasciate di alcuni Stati membri dell'UE, nonché le minacce contro gli individui, è deplorato il fatto che alcuni governi non siano stati capaci di impedire la violenza e che altri governi abbiano tollerato attacchi violenti. In proposito, sono invitati i paesi in cui tali incidenti sono avvenuti "a mostrare chiaramente e nella pratica che tali incidenti in futuro non verranno accettati". Al riguardo, i deputati hanno sottolineato che molti dei paesi in cui le violenze e le manifestazioni contro le caricature hanno avuto luogo sono paesi nei quali la libertà di espressione, la libertà di parola e la libertà di riunione "sono regolarmente violate".

La risoluzione sottolinea inoltre che un boicottaggio contro uno Stato membro "contraddice il fatto che gli accordi commerciali sono sempre stipulati con l'UE nel suo complesso" e, ricordando la clausola di solidarietà del Trattato, esprime tutto il suo sostegno e la sua solidarietà alla Danimarca e ai paesi e alle persone interessati, confrontati con questa situazione "inaudita e difficile".

D'altro lato, i deputati hanno accolto con favore le dichiarazioni e gli sforzi dei leader delle comunità musulmane europee e nel mondo arabo che hanno condannato con fermezza i violenti attacchi perpetrati contro le ambasciate e l'incendio delle bandiere. Nell'esprimere, poi, la solidarietà ai giornalisti in Giordania, Egitto e Algeria che "hanno avuto il coraggio" di ripubblicare e di commentare in modo pertinente le vignette, il Parlamento ha condannato vigorosamente il loro arresto ed esortato i rispettivi governi ad assolverli da tutte le accuse. Inoltre, è stato affermato il sostegno a tutte le forze democratiche - i politici, i media e la società civile - che si trovano di fronte a regimi religiosi autoritari o oppressivi e che lottano contro di essi e condannano l'assassinio di padre Santoro da parte di un fanatico religioso in Turchia e anche le morti di tutte le altre vittime della recente violenza.

Il Parlamento, poi, pur riconoscendo che le caricature che hanno generato le proteste non favoriscono il dialogo, si è rammaricato profondamente del fatto che esistano gruppi estremisti organizzati, sia in Europa che nel mondo musulmano, che “hanno un interesse nell’inasprimento delle tensioni attuali” e che “usano le caricature come pretesto per incitare alla violenza e alla discriminazione”. In proposito, è stato sottolineato che la maggior parte della popolazione in tutti i paesi interessati ha un’opinione diversa e lotta per la pace, la stabilità e gli scambi economici e culturali. Inoltre, è stata deplorata la ripresa, “in forma ancor più accentuata”, della propaganda antisemitica e anti-israeliana in alcuni paesi arabi e in Iran e sottolineato che in tali paesi sono regolarmente pubblicate caricature degradanti e umilianti degli ebrei, il che dimostra che “evidentemente essi non applicano le stesse regole a tutte le comunità religiose”.

I deputati, pertanto, hanno sollecitato il ritorno a un clima di dialogo costruttivo e pacifico e chiesto l’impegno dei responsabili locali, politici e religiosi per porre fine agli atti di violenza. La promozione del dialogo interculturale e interreligioso e l’avanzamento della comprensione e del rispetto reciproco, a loro parere, rappresentano “una sfida permanente per il mondo globalizzato”. Secondo il Parlamento, per lo sviluppo di queste misure occorrerà utilizzare in modo completo il contesto di cooperazione e di dialogo con i paesi partner del Mediterraneo e dell’Asia. Al riguardo, è stato ricordato che l’Assemblea parlamentare euromediterranea (APEM) costituisce il forum ideale per cooperare a favore di una società democratica, pluralista, tollerante e fondata sui valori dei diritti dell’uomo.

Nella seduta del 27 febbraio 2006 anche il Consiglio dell’Unione europea (sessione Affari generali) si è occupato degli eventi che hanno fatto seguito alla pubblicazione di vignette satiriche in vari mezzi d’informazione europei e di altri paesi. Esprimendo la propria preoccupazione, il Consiglio ha riconosciuto che le vignette satiriche sono state considerate come offensive e causa di turbamento dai musulmani in tutto il mondo.

Oltre a soffermarsi sul problema della libertà di espressione (diritto fondamentale e elemento essenziale del discorso democratico), che “dovrebbe essere esercitata in uno spirito di rispetto delle varie fedi e convinzioni religiose e di altra matrice”, il Consiglio ha condannato fermamente tutti gli atti di violenza e le minacce contro cittadini e beni dell’Unione europea, dei suoi Stati membri e di altri paesi e condiviso le “dichiarazioni di quegli eminenti studiosi e leader politici e religiosi musulmani che hanno esortato alla moderazione e si sono espressi contro le violenze perpetrate da una minoranza”.

Il Consiglio ha espresso inoltre forte sostegno all’iniziativa “Alleanza delle civiltà” varata dai Primi Ministri spagnolo e turco sotto gli auspici del Segretario generale delle Nazioni Unite e accolto favorevolmente la convocazione, per il 7 aprile 2006 a Vienna, di una conferenza degli Imam europei organizzata dalla comunità islamica austriaca in cooperazione con la Commissione europea e la presidenza.

Infine, il Consiglio, condividendo la decisione di programmare una riunione da parte della Dimensione umana dell’OSCE (che si terrà in Kazakistan nel giugno 2006) dedicata alla comprensione interculturale, interreligiosa e interetnica, ha invitato la presidenza e la Commissione europea a continuare ad esaminare modalità di collaborazione con i partner e altri attori internazionali nel mondo musulmano, inclusa l’OCI e la Lega araba, per promuovere la tolleranza e il rispetto delle varie fedi e convinzioni religiose e di altra matrice. *Sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare*

Uno dei fattori che incoraggiano l’immigrazione illegale nell’Unione europea è la possibilità di trovare lavoro. A questo specifico riguardo, la Commissione europea ha adottato il 16 maggio 2006 una proposta di direttiva per ridurre questo fattore di richiamo colpendo

specificamente l'offerta di lavoro ai cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'UE.

Scopo della proposta risulta quello di garantire che tutti gli Stati membri indistintamente introducano - ed applichino effettivamente - sanzioni analoghe per i datori di lavoro che impiegano questi cittadini.

La proposta si inserisce nell'ambito della politica europea globale d'immigrazione: questo approccio interessa tutti gli stadi del fenomeno migratorio, è volto a sfruttare i vantaggi dell'immigrazione legale e include politiche di lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani.

Elementi principali della proposta

La proposta prevede sanzioni per i datori di lavoro, non per i lavoratori, e interessa non solo le persone fisiche o giuridiche che ne impiegano altre per l'esercizio delle loro attività, ma anche i privati cittadini quando agiscono in qualità di datori di lavoro.

Stabilisce poi, come misura preventiva, che i datori di lavoro, prima di assumere un cittadino di un Paese terzo, siano tenuti a verificare che abbia un permesso di soggiorno o altra autorizzazione analoga. Le imprese avranno inoltre l'obbligo di presentare una notifica alle autorità nazionali competenti. Chi dimostrerà di avere adempiuto a tali doveri non sarà passibile di sanzioni.

Sarà invece passibile delle seguenti sanzioni chi impiega cittadini di paesi terzi in posizione irregolare senza avere svolto le necessarie verifiche preliminari:

- multe (compresi i costi del rimpatrio degli immigrati irregolari);
- rimborso di salari arretrati, tasse e contributi di sicurezza sociale e, se del caso, altre misure amministrative, inclusa la perdita di sovvenzioni (anche di finanziamenti UE) fino a cinque anni e l'esclusione da appalti pubblici, anch'essa fino a cinque anni.

Dato l'alto numero di subappalti in certi settori interessati come l'edilizia, tutte le imprese di una catena di subappalto saranno considerate solidalmente responsabili del pagamento delle sanzioni finanziarie imposte a un subappaltatore alla fine della catena che impiega immigrati irregolari.

Multe e altri tipi di sanzioni amministrative potrebbero però non essere un deterrente abbastanza forte per certi datori di lavoro. La Commissione propone quindi sanzioni penali per casi più gravi come:

- violazioni ripetute (tre in due anni);
- impiego di almeno quattro cittadini di paesi terzi in posizione irregolare;
- condizioni di particolare sfruttamento;
- consapevolezza del fatto che il lavoratore è vittima della tratta di esseri umani.

La proposta prevede che gli Stati membri predispongano un efficace meccanismo che consenta ai cittadini di Paesi terzi interessati di presentare denunce sia direttamente, sia tramite terzi quali i sindacati o altre associazioni. Gli Stati membri dovrebbero inoltre rilasciare permessi di soggiorno per un periodo limitato - in funzione della durata dei procedimenti nazionali - ai cittadini di Paesi terzi che siano stati vittime di particolare sfruttamento e che cooperino ad azioni penali contro i datori di lavoro.

Al fine di una applicazione effettiva delle misure indicate, la Commissione propone che gli Stati membri effettuino un numero minimo di ispezioni nelle imprese stabilite nei loro territori.

Le imprese che inviano cittadini di paesi terzi in un altro Stato membro per prestazioni di servizi saranno oggetto di controlli da parte dello Stato membro in cui l'impresa è stabilita, e non dello Stato membro in cui sono forniti i servizi.

Secondo uno studio svolto dalla Commissione, dei 27 Stati membri dell'Unione europea risulta che 26 hanno già introdotto adeguate sanzioni e misure preventive, e 19 anche sanzioni

penali. Varia considerevolmente, tuttavia, non solo il contenuto di queste norme, ma anche la combinazione delle misure applicate. A questo riguardo, la proposta di direttiva prevede anche la riduzione di possibili discrepanze fra le misure preventive, le sanzioni e le modalità d'applicazione esistenti nei vari Stati membri, migliorando l'applicazione delle misure, creando condizioni di parità per le imprese e inviando un chiaro messaggio ai datori di lavoro e ai paesi terzi sull'azione dell'Europa contro l'impiego illegale.

Razzismo e omofobia in Europa

Il 15 giugno 2006 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione "sull'intensificarsi della violenza razzista e omofoba in Europa" (A6-273/2006), nella quale si condannano fermamente tutte le aggressioni di stampo razzista e omofobo, considerando che il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo, l'omofobia e l'avversione ai Rom sono fenomeni dalle "motivazioni irrazionali, a volte legati all'emarginazione, all'esclusione sociale e alla disoccupazione, nonché derivanti dal rifiuto di concepire la diversità presente nelle nostre società come una fonte di ricchezza".

La risoluzione del Parlamento ribadisce l'esortazione alla Commissione a presentare entro metà 2007 proposte per "nuovi strumenti legislativi che contemplino tutti i motivi di discriminazione elencati all'articolo 13 del Trattato CE e abbiano lo stesso campo d'applicazione della direttiva 2000/43/CE".

Libertà di espressione e rispetto delle credenze religiose all'esame del Consiglio d'Europa

Nella seduta del 28 giugno 2006 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato una risoluzione (n. 1510/06) concernente la "Libertà di espressione e il rispetto delle credenze religiose"⁸.

Il testo muove dalla considerazione che in una società democratica l'aspetto principale è il diritto fondamentale alla libertà di espressione: "Questa libertà si applica non solo alle idee che sono ritenute innocue... ma anche a quelle che possono urtare, offendere o turbare lo stato o una parte della popolazione, conformemente all'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo".

In questo quadro, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione diviene "un'esigenza di ogni società democratica ed una delle libertà essenziali che permettono alle persone di definire la loro percezione della vita e della società umana. La coscienza e la religione sono degli elementi fondamentali della cultura umana. A questo titolo, sono protette in virtù dell'articolo 9 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo".

L'Assemblea ha così incoraggiato le comunità religiose in Europa a dibattere dell'argomento in seno ad ogni comunità e a "intrattenere un dialogo con le altre comunità religiose per sviluppare un codice di condotta ed una concezione comune della tolleranza religiosa".

È stata anche sottolineata la diversità culturale e religiosa degli Stati membri del Consiglio d'Europa: i cristiani, i musulmani, gli ebraici e gli appartenenti ad altre numerose religioni, come le persone senza religione, "fanno parte dell'Europa. Le religioni hanno contribuito ai valori, agli ideali ed ai principi spirituali e morali che formano il patrimonio comune dell'Europa". A questo riguardo, l'Assemblea ha sottolineato l'articolo 1 dello Statuto del Consiglio dell'Europa, che stabilisce che lo scopo del Consiglio dell'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono il loro patrimonio comune".

In questa prospettiva, l'Assemblea ha posto in evidenza l'importanza di fare in modo che la diversità culturale diventi una sorgente di arricchimento reciproco e non di tensione, grazie ad un vero dialogo aperto fondato sulla comprensione e sul rispetto reciproco. L'obiettivo generale deve essere quello di preservare la diversità in seno a società aperte ed inclusive fondate sui diritti dell'uomo, sulla democrazia e sulla preminenza del diritto, incoraggiando la comunicazione e favorendo le competenze e le conoscenze necessarie per condurre una

coesistenza pacifica e costruttiva nelle società europee, tra i Paesi europei e tra l'Europa e le sue regioni vicine.

La risoluzione approvata si sofferma poi sul recente dibattito concernente le caricature danesi, che ha sollevato il problema riguardante la "bestemmia". Secondo il Consiglio d'Europa le leggi che puniscono la bestemmia e la critica delle pratiche e dei dogmi religiosi hanno avuto spesso delle incidenze negative sul progresso scientifico e sociale. "La situazione ha cominciato a cambiare con il miglioramento intellettuale che ha lanciato un movimento di laicizzazione. Le società democratiche moderne sono generalmente laiche e piuttosto attaccate alle libertà individuali".

In una società democratica, le comunità religiose sono autorizzate a difendersi contro le critiche e gli scherni nel rispetto della legislazione e delle norme relative ai diritti dell'uomo. Incombe sugli Stati l'impegno di favorire la notizia e l'educazione del pubblico nel campo delle religioni per affinare in materia le conoscenze e lo spirito critico, "conformemente alla Raccomandazione 1720 (2005) dell'Assemblea, "Educazione e religione". Gli Stati devono concepire inoltre e devono mettere in atto con determinazione delle strategie solide che comportano delle misure legislative e giudiziali appropriate, per lottare contro la discriminazione e le intolleranze religiose".

L'Assemblea ha anche ricordato che la cultura del dibattito critico e della libertà artistica possiede una lunga tradizione in Europa ed è considerata come un elemento positivo ed anche necessario al progresso individuale e sociale. Solo i sistemi totalitari li temono. Il dibattito, la satira, l'umorismo e l'espressione artistica devono beneficiare di un grado elevato di libertà di espressione ed il ricorso all'esagerazione dunque non dovrebbe essere percepito come una provocazione.

Sono stati infine invitati i giornalisti a discutere dell'etica dei media al riguardo delle credenze e delle sensibilità religiose, incoraggiando "la creazione di organi di reclamo, di mediatori o di altri organi di autoregolazione nel settore dei media che sarebbero incaricati di studiare i mezzi di ricorsi applicabili in caso di offesa alle credenze religiose".

Fondo europeo per i rimpatri

Nella seduta del 6 novembre 2006 la Commissione libertà, giustizia e affari interni del Parlamento europeo ha approvato la proposta di creazione di un Fondo europeo per aiutare gli Stati membri a gestire meglio il ritorno degli immigrati illegali nel loro paese d'origine⁹.

Il testo prevede l'istituzione del Fondo a partire dal gennaio 2008; l'iniziativa si iscrive nel quadro del programma solidarietà e gestione dei flussi migratori varato lo scorso anno dalla Commissione europea.

La dotazione stabilita è di 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013 e ogni Stato dovrebbe ricevere 300 mila euro all'anno, mentre il restante finanziamento sarà attribuito secondo diverse modalità e soprattutto in funzione del numero degli immigrati illegali che devono essere rimpatriati.

Nel corso dell'esame, i parlamentari hanno emendato la proposta originaria della Commissione europea al fine di "rafforzare il principio secondo il quale ogni azione co-finanziata dal fondo deve rispettare i diritti umani".

Pur dichiarandosi a favore di una semplificazione delle procedure per i rimpatri, i parlamentari insistono sulla necessità di promuovere i rientri volontari, in stretto contatto con le autorità locali per avere informazioni sulle esperienze degli immigrati rientrati nel Paese d'origine.

Il provvedimento prevede anche aiuti finanziari limitati per coprire le prime spese di coloro che provengono da paesi terzi e che vi fanno ritorno volontariamente.

Strategia dell'Unione europea sulle riforme nel mondo arabo

Con la relazione approvata il 10 maggio 2007 (P6_TA-PROV(2007)0179) riguardante le “Riforme nel mondo arabo: quale strategia per l’Unione europea?”, il Parlamento ha chiesto un rafforzamento del partenariato con i Paesi arabi, nel rispetto delle tradizioni e delle culture, ma anche dei diritti umani e dello Stato di diritto. Se all’UE è chiesto maggiore impegno nel favorire le riforme politiche, i Paesi arabi devono garantire libertà di culto e di espressione e riconoscere i diritti delle donne. Auspicando il rilancio del dialogo interculturale, il PE sollecita il sostegno ai settori moderati della società civile araba, escludendo i fondamentalisti.

Aspetti principali della Relazione approvata dal PE

Ad avviso dei parlamentari, l’identità araba non è affatto incompatibile “né con il concetto di modernità né con l’impegno per riforme serie”. Al riguardo, i deputati ricordano che “l’occidentalizzazione delle società arabe non è la via più idonea a condurre a tale risultato”, mentre i concetti di democrazia, diritti umani e Stato di diritto “sono valori universali che innumerevoli autorità e governi musulmani hanno dichiarato compatibili con l’Islam”.

Occorre, pertanto, ridare nuovo slancio al partenariato dell’UE e degli Stati membri con il mondo arabo nella sua globalità, avendo cura di individuare settori di cooperazione ben specifici e agendo di concerto con le strutture politiche esistenti. In proposito, sebbene sia sottolineata l’estrema importanza che le relazioni euro-arabe includano la necessità vitale di combattere il terrorismo, i deputati ritengono fondamentale che ciò non oscuri o freni “tutta una serie di altre tematiche di interesse comune”, al fine di pervenire alla creazione di un’autentica zona di pace e di prosperità condivisa. Tra queste tematiche citano, in particolare, lo sviluppo economico e sociale, la buona gestione degli affari pubblici e la lotta alla corruzione, nonché lo sviluppo e il consolidamento di una società civile forte e autentica. Il Parlamento si sofferma, in particolare, sulle problematiche relative alle riforme politiche e al rispetto dei diritti umani.

Si constata anzitutto che nelle varie regioni del mondo arabo esistono realtà molto diverse per quanto riguarda le riforme politiche e l’affermarsi della democrazia, per cui “non è opportuno imporre un modello unico”. Anzi, qualsiasi tentativo di allineamento sui canoni europei “può rivelarsi controproducente”.

Al fine di esercitare un’influenza concreta, l’UE “non dovrebbe manifestare alcun senso di superiorità o dare l’impressione di impartire lezioni, bensì fare del dialogo euro-arabo un vero e proprio dialogo tra eguali”.

Occorre poi accompagnare le evoluzioni della regione “rispettando la volontà dei popoli e tenendo conto delle differenze culturali, storiche e politiche”. Per poter essere legittimi, spiegano infatti i deputati, i cambiamenti devono essere adottati ed espressi dai popoli interessati.

Il Parlamento ricorda però che il rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto nonché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali “è uno degli obiettivi propri della politica estera dell’Unione”. A tale titolo è quindi giusto e coerente voler condurre una politica dei diritti umani ambiziosa, basata anche su un dialogo politico strutturato e approfondito in tale settore, oltre che sulla clausola sui diritti umani contenuta negli accordi. Il sostegno allo sviluppo della società civile e al rispetto dei diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione e di religione, avvertono peraltro i deputati, “non può confondersi con la scelta dei regimi né con le modalità di selezione dei dirigenti”.

Allo stesso tempo, sostengono che “le vie contemporanee dell’Islam politico non sembrano fornire risposte adeguate ai problemi della riforma politica”. Pertanto, preoccupati del fatto che lo stallo della riforma politica “alimenti l’islamismo radicale e il suo discorso di odio verso gli ebrei”, sottolineano che la moderazione dell’islamismo “dipende sia dalla solidità del quadro istituzionale in cui tali forze operano sia dalle opportunità da esso offerte da quest’ultimo di influenzare il processo decisionale”.

I Paesi arabi dovrebbero quindi “combattere ogni impunità” e rendere giustizia alle vittime di gravi violazioni dei diritti umani nonché giudicare i responsabili di tali crimini. Nello stesso spirito, la relazione chiede ai paesi arabi di ratificare lo Statuto di Roma istitutivo del Tribunale penale internazionale e di firmare la Convenzione internazionale contro le scomparse forzate.

La Commissione dovrebbe invece favorire maggiormente nel mondo arabo il rispetto del principio dello Stato di diritto nonché il movimento per la riforma del diritto che dovrebbe portare a legalizzare l’azione dell’opposizione.

I deputati esprimono poi l’auspicio che i paesi arabi che non l’hanno ancora fatto diano prova di un maggiore impegno a favore della libertà di culto o del diritto delle persone e delle comunità a professare liberamente il loro credo e la loro fede, “anche garantendo l’indipendenza e la separazione delle istituzioni e del potere politico dalle autorità religiose”. E, a tale riguardo, ritengono che le testimonianze di milioni di musulmani che vivono in Europa dovrebbero aiutare i paesi arabi a dare attuazione a tale principio costante delle relazioni internazionali che è la reciprocità.

In merito al conflitto israelo-arabo, il Parlamento sottolinea che qualsiasi approfondimento della relazione euro-araba dipende “dall’energia e dal talento con cui l’Europa riuscirà a conciliare il proprio dovere e la propria responsabilità storica nei confronti dello Stato d’Israele e del popolo ebreo con la propria responsabilità di svolgere un ruolo più attivo ed efficace”. Ruolo che dovrà svolgere garantendo maggiormente il rispetto del diritto internazionale e umanitario in modo da pervenire a una soluzione durevole del conflitto, in particolare attraverso la creazione di uno Stato democratico palestinese che coesista fianco a fianco con lo Stato d’Israele, nella pace e nella sicurezza.

Un altro profilo su cui si è soffermata la Relazione concerne il dialogo rafforzato e il sostegno ai moderati.

Nel sottolineare il ruolo svolto dall’Assemblea parlamentare euromediterranea (APEM) in quanto organismo democratico che riunisce parlamentari delle due sponde del Mediterraneo, il Parlamento considera necessario promuovere ulteriormente la cooperazione umanitaria e sociale, al fine di “superare gli stereotipi e i malintesi” che “impediscono un ravvicinamento franco e profondo tra i popoli delle due sponde del Mediterraneo”. I governi dovrebbero quindi sostenere il lavoro della Fondazione euromediterranea “Anna Lindh” per il dialogo tra le culture, dotandola di “congrue risorse” per consentire il consolidamento della sua rete che raggruppa oltre 1.200 organismi ed associazioni operanti a favore del dialogo in seno alle rispettive società.

I deputati, peraltro, ritengono che il rilancio del dialogo interculturale “passi attraverso l’affermazione di un denominatore umanistico comune e universale che trascende dai dogmi e dai comunitarismi”. Sostengono pertanto con decisione la necessità che l’Unione europea conduca un ampio dialogo culturale promuovendo presso i suoi interlocutori arabi i valori di riferimento dell’Unione (Stato di diritto, diritti dell’uomo, democrazia, ecc.) e tenendo conto delle differenti percezioni culturali e politiche. Gli Stati membri, inoltre, sono incoraggiati a istituire dei Centri di studio finalizzati allo scambio e al confronto culturale tra i paesi arabi e europei.

I deputati sottolineano che l’impegno con le organizzazioni della società civile e i movimenti di riforma dovrebbe formare parte degli sforzi intrapresi a livello regionale, e che andrebbe sviluppata una cooperazione specifica in particolare con le organizzazioni politiche che promuovono la democrazia della non violenza. La società civile, è precisato, dovrebbe farsi promotrice dei valori democratici e della tolleranza, del rifiuto dell’intolleranza e del fondamentalismo e, quindi, della libertà di coscienza (comprese la libertà religiosa, di espressione e associazione), della parità tra donne e uomini, del pieno rispetto e non

discriminazione dei diversi orientamenti sessuali, della messa al bando della tortura e dell'abolizione della pena di morte.

Nella ricerca di nuovi interlocutori nel mondo arabo si dovrebbero escludere le persone, le organizzazioni e gli Stati che approvano le azioni terroristiche e non riconoscono l'esistenza legittima dello Stato di Israele. La relazione chiede pertanto che l'Europa accordi un sostegno politico visibile agli attori civili, associativi e religiosi, in particolare alle organizzazioni politiche che promuovono la democrazia attraverso la non violenza.

Libro verde sul regime europeo comune in materia di asilo

Il 6 giugno 2007 la Commissione europea ha presentato un libro verde al fine di avviare un ampio dibattito sul futuro assetto del regime europeo comune in materia di asilo, invitando tutte le parti interessate a esprimere il proprio punto di vista e a formulare suggerimenti costruttivi sulla forma che il regime dovrebbe assumere. I risultati di questa ampia consultazione sono serviti a preparare una strategia politica, nella quale la Commissione ha specificato i provvedimenti diretti a stabilire il regime comune europeo in materia di asilo, unitamente ai tempi da rispettare.

Il libro verde prende le mosse dalla considerazione che il regime comune europeo in materia di asilo, quale definito dai programmi di Tampere e dell'Aia, era concepito per essere allestito in due fasi. La prima, che comprendeva quattro strumenti giuridici principali, è ora ultimata. In conformità del programma dell'Aia, gli strumenti della seconda fase dovrebbero essere adottati entro la fine del 2010.

I quattro provvedimenti varati nella prima fase sono:

- il regolamento (CE) n. 343/2003 ("regolamento di Dublino");
- la direttiva 2003/9/CE ("direttiva sulle condizioni di accoglienza");
- la direttiva 2004/83/CE ("direttiva sulla qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale");
- la direttiva 85/2005/CE ("direttiva sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato").

Questi strumenti legislativi mirano a unificare le norme applicabili ovvero a istituire un sistema che garantisca alle persone autenticamente bisognose di essere protette in base a requisiti equivalenti in tutti gli Stati membri, e al tempo stesso a far avere un trattamento equo ed efficiente a quanti non rispondono ai criteri per beneficiare di una protezione specifica.

L'obiettivo ultimo del regime comune europeo in materia di asilo, quale prospettato dal programma dell'Aia, consiste nell'istituire una procedura comune e uno status uniforme per tutte le persone bisognose di protezione internazionale, validi all'interno dell'intera Unione. Per concretare questo obiettivo, il programma dell'Aia invitava la Commissione a presentare gli strumenti per la seconda fase al Consiglio e al Parlamento Europeo per tempo, onde permetterne l'adozione entro la fine del 2010.

Il libro verde illustra in dettaglio un'ampia serie di problematiche da affrontare nella seconda fase, e individua in particolare quattro settori principali nei quali è necessario prendere ulteriori provvedimenti, settori che costituiscono i quattro capitoli principali del testo: strumenti legislativi; misure attuative di accompagnamento; solidarietà e ripartizione degli oneri; dimensione esterna della politica di asilo.

L'obiettivo perseguito nella prima fase era quello di armonizzare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni. Gli obiettivi nella seconda fase consisteranno nel conseguire sia un livello comune più elevato, sia una maggiore parità di trattamento nei vari paesi dell'Unione, garantendo nel contempo un grado maggiore di solidarietà fra gli Stati membri.

Per conseguire questi obiettivi sarà necessario colmare i divari esistenti tra le legislazioni attuali in materia di asilo, armonizzandole in base a criteri più ambiziosi. Ciò potrebbe

comportare un maggiore ravvicinamento delle normative nazionali in ordine ad aspetti come le procedure alla frontiera, le procedure di ricorso o i diritti e i benefici connessi con il riconoscimento del diritto a protezione. Un progresso significativo verso l'istituzione di una procedura comune in materia di asilo verrà poi realizzata integrando nel regime europeo, quale elemento vincolante, una procedura unica per valutare le richieste di ammissione al beneficio dello status di rifugiato o di una protezione sussidiaria.

Oltre ad armonizzare le legislazioni, è necessario unificare altresì le pratiche in materia di asilo, nell'intento di migliorare qualitativamente il processo decisionale; ciò può essere realizzato ravvicinando ulteriormente la prassi e la giurisprudenza nei singoli paesi, ad esempio elaborando orientamenti comuni sull'interpretazione e sull'applicazione di vari aspetti procedurali e sostanziali inerenti all'acquis comunitario in materia di asilo - ad esempio per contrastare persecuzioni rivolte contro bambini o contro vittime di un determinato sesso, o ancora per individuare e prevenire forme di frode o di abuso. Occorre poi garantire un opportuno sostegno strutturale a tutta una serie di forme di cooperazione pratica in rapida espansione.

Un'ipotesi da esplorare potrebbe consistere nel far confluire gli organi coinvolti nelle modalità concrete di cooperazione in un ufficio europeo di sostegno, che già il programma dell'Aia prospettava. Un ufficio del genere potrebbe ad esempio comprendere un servizio di formazione e offrire un sostegno strutturale alle varie attività di trattamento dei dati che gli Stati membri saranno chiamati a gestire in comune; un altro dei suoi compiti potrebbe consistere nel fornire aiuto e assistenza agli Stati membri le cui procedure di asilo e di accoglienza dovessero trovarsi esposte a una pressione troppo forte a causa di fattori come la situazione geografica.

Vi è inoltre un bisogno impellente di una maggiore solidarietà in materia di asilo, per fare in modo che la responsabilità di esaminare le richieste di asilo e di garantire una protezione venga ripartita equamente tra i paesi dell'Unione.

Da ultimo occorre altresì valutare in quale modo l'Unione possa contribuire più fattivamente a un regime di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficiente.

Parlamento europeo: no alle espulsioni di massa

Nella seduta del 15 novembre 2007 l'Assemblea del Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini nel territorio degli Stati membri.

Il testo - approvato con 306 voti a favore, 186 contrari e 37 astenuti - prende spunto dall'omicidio avvenuto a Roma della signora Giovanna Reggiani ad opera di un cittadino rumeno e ricorda che la responsabilità penale è sempre personale.

Viene chiarito così che le espulsioni collettive sono proibite dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Le legislazioni nazionali devono pertanto rispettare in modo rigoroso i limiti e le garanzie della direttiva 2004/38/CE. Tutte le eccezioni ai diritti di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione devono quindi essere interpretate in modo restrittivo.

Il Parlamento ribadisce la necessità di lottare contro qualsiasi forma di razzismo e xenofobia e qualsiasi forma di discriminazione basata sulla nazionalità e sull'origine etnica. Riconosce peraltro che l'inserimento sociale e la protezione della minoranza Rom sono, purtroppo, obiettivi ancora da raggiungere. Al riguardo, la risoluzione propone l'immediata elaborazione di una strategia globale per la loro inclusione nel tessuto sociale, attraverso l'istituzione di una rete di organizzazioni per l'integrazione e la promozione di strumenti volti ad aumentare la consapevolezza in materia di diritti e doveri dei Rom.

Comunità cristiane e libertà di culto

Nella seduta del 15 novembre 2007 l'Assemblea del Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione su "gravi episodi che mettono a repentaglio l'esistenza delle comunità cristiane e di altre comunità religiose". Il testo, promosso dal vice Presidente del PE Mario Mauro (PPE/DE, IT), è stato accolto con due soli voti contrari e un astenuto e sostenuto da tutti i gruppi (eccetto i Verdi/ALE). Con esso, per la prima volta il Parlamento "condanna risolutamente tutti gli atti di violenza contro comunità cristiane, ovunque essi si verifichino, ed esorta i governi interessati a tradurre in giudizio gli autori di tali reati". Inoltre, si chiede ai paesi interessati di fornire garanzie adeguate e effettive nel campo della libertà di religione e di migliorare la sicurezza delle comunità cristiane.

Il documento ricorda che l'Ue "s'è espressa a più riprese in favore dei diritti delle comunità religiose e per la protezione della loro identità, ovunque nel mondo, nonché in favore del riconoscimento e della protezione delle minoranze religiose, senza distinzioni. Vivamente preoccupata dal moltiplicarsi di episodi d'intolleranza e di repressione contro le comunità cristiane (es. in Iraq e in Pakistan)", l'Ue ribadisce con tale atto formale la difesa dei principi di libertà di pensiero, di coscienza, di religione e di culto. Viene quindi sottolineata "la laicità dello Stato e delle sue istituzioni pubbliche" e assegnato a quest'ultime il dovere di garantire le libertà fondamentali, ivi compresa quella di cambiare religione.

Tra i fatti riscontrati nel mondo, la risoluzione ricorda in particolare diversi episodi verificatisi in Turchia, a Gaza (territori palestinesi), in Egitto, Vietnam e nelle Filippine. Un paragrafo si sofferma sulla "gravità della situazione delle libertà religiose nella Repubblica popolare cinese, dove le autorità continuano a reprimere tutte le manifestazioni religiose" e in particolar modo quelle della comunità cattolica, la quale vede "numerosi membri e vescovi imprigionati da diversi anni, alcuni dei quali sono persino morti in prigione".

La risoluzione allarga poi lo sguardo per considerare anche altre categorie di persone, come i profughi, gli sfollati interni, i richiedenti asilo, i migranti, le persone private della libertà, le minoranze etniche, religiose e linguistiche che "subiscono sempre più di frequente violazioni del diritto alla libertà di religione o di credo".

Viene incoraggiato il dialogo interreligioso e invitate le autorità religiose a promuovere la tolleranza e ad agire contro l'estremismo. La situazione dei cristiani, inoltre, deve essere tenuta in considerazione dall'UE nell'ambito della politica estera e di sviluppo.

Un aspetto concreto della risoluzione emerge quando il documento invita le istituzioni dell'Unione europea a prestare attenzione alla situazione delle comunità religiose "in quei Paesi dove sono minacciate nel momento dell'elaborazione e implementazione di programmi di cooperazione e aiuto allo sviluppo": ossia, assegnare fondi e cooperare con quegli Stati che rispettano le libertà essenziali, fra cui quella di culto. Infine, si chiede alla UE di destinare maggiori finanziamenti all'Unhcr (Alto Commissariato Onu per i rifugiati).

La Convenzione contro la tratta di esseri umani

È entrata in vigore dal 1° febbraio 2008 la Convenzione del Consiglio d'Europa (approvata nel mese di maggio del 2005) contro la tratta degli esseri umani, aperta alla firma degli Stati membri, degli Stati che hanno partecipato alla sua elaborazione e della Comunità europea.

La Convenzione è in vigore per le prime 10 nazioni che l'hanno ratificata: Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Georgia, Moldavia, Romania e Slovacchia. Per Bosnia ed Erzegovina, Francia e Norvegia è entrata in vigore dal 1° maggio 2008.

Obiettivo della Convenzione risulta quello di prevenire e contrastare la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, sia essa legata o meno alla criminalità organizzata. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, sono vittime del traffico di esseri umani nel mondo fino a 2,45 milioni di persone l'anno. Il profitto illecito di questo commercio ammonta a 33 miliardi di dollari annuali, rendendolo la terza attività criminale più lucrosa dopo le droghe illegali ed il traffico d'armi.

Un primo principio fondamentale delineato dalla nuova Convenzione riguarda la protezione e la promozione dei diritti delle vittime che deve essere assicurata senza alcuna discriminazione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche, origine nazionale o sociale, o appartenenza ad una minoranza nazionale.

Le caratteristiche principali della Convenzione, primo trattato europeo in questo campo, sono:

- l'aumento di consapevolezza per le persone vulnerabili alla tratta di esseri umani ed azioni volte a dissuadere i "consumatori" al fine di impedire il traffico di esseri umani;
- le vittime di traffico di esseri umani devono essere riconosciute tali, in modo da non essere considerate come migranti illegali o criminali dalla polizia o dalle pubbliche autorità;
- alle vittime di traffico di esseri umani deve essere garantita assistenza fisica e psicologica, nonché supporto per la loro reintegrazione nella società. Trattamento medico, consulenza ed informazione così come una sistemazione appropriata sono tutte misure previste. Alle vittime spetta inoltre un risarcimento;
- le vittime hanno diritto ad un minimo di 30 giorni per liberarsi e sottrarsi dall'influenza dei trafficanti e per prendere una decisione riguardo la loro eventuale collaborazione con le autorità. Può essere concesso un permesso di soggiorno rinnovabile nel caso in cui la loro situazione personale lo richieda o qualora abbiano bisogno di rimanere al fine di collaborare in un'indagine criminale;
- la tratta di esseri umani verrà considerata illecito penale: i trafficanti ed i loro complici verranno pertanto perseguiti;
- la vita privata e la sicurezza delle vittime di tratta di esseri umani saranno protette per tutta la durata dei procedimenti giudiziari.

La Convenzione prevede la possibilità di non imporre sanzioni penali alle vittime per il loro coinvolgimento in attività illegali, nel caso in cui siano state costrette a comportarsi così a causa della loro situazione.

Strategia UE per i Rom

La Convenzione dispone l'istituzione di un organo di monitoraggio indipendente, in grado di tenere sotto controllo gli impegni in essa sanciti. A tal fine, entro un anno dall'entrata in vigore, il Consiglio d'Europa ha costituito il Gruppo di Esperti in Azioni Contro il Traffico di Esseri Umani (GRETA), formato da un minimo di 10 ad un massimo di 15 esperti.

Con 510 voti favorevoli, 36 contrari e 67 astensioni, il 31 gennaio 2008 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione comune "su una strategia europea per i rom" (sostenuta dai gruppi politici del PPE/DE, PSE, ALDE, Verdi/ALE e GUE/NGL), che sottolinea come i circa 10 milioni di rom che vivono nell'Unione europea siano vittime di discriminazioni razziali, nonostante gran parte di essi siano diventati cittadini dell'UE a seguito degli ampliamenti del 2004 e del 2007, "beneficiando del diritto ... di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

Si osserva, inoltre, che "l'antiziganismo" o fobia dei rom "è ancora diffuso in Europa", ma anche "promosso e utilizzato dagli estremisti", culminando talvolta "in attacchi razzisti, discorsi improntati all'odio, attacchi fisici, espulsioni illegali e vessazioni da parte della polizia".

Nel condannare "senza eccezioni e senza ambiguità possibili" tutte le forme di razzismo e di discriminazione cui sono soggetti i rom e altre comunità considerate zingari, il Parlamento considera che la situazione dei rom europei sia "diversa" da quella delle altre minoranze e, pertanto, è giustificata "l'adozione di misure specifiche a livello europeo".

I parlamentari europei sollecitano quindi la Commissione a sviluppare una strategia quadro europea per l'inserimento dei rom, che miri a dare coerenza alle politiche dell'UE a favore della loro inclusione sociale e ad elaborare un piano d'azione comunitario dettagliato che fornisca un sostegno finanziario per la realizzazione di questo obiettivo.

A un commissario dovrebbe essere attribuita la competenza di coordinare la politica per i rom.

Osservando che la segregazione nell'istruzione "continua ad essere tollerata negli Stati membri dell'Unione europea", condizionando in modo permanente "la capacità dei bambini rom di sviluppare e di sfruttare il loro diritto ad uno sviluppo educativo", il Parlamento sollecita la Commissione a rafforzare, in via prioritaria, la legislazione antidiscriminazione in questo campo. A suo parere, inoltre, occorre intensificare gli sforzi per finanziare e sostenere, negli Stati membri, azioni intese ad integrare i bambini rom, sin dalla più tenera età, nei sistemi di istruzione ordinari.

Le comunità rom, per i deputati, "presentano in media livelli inammissibilmente elevati di disoccupazione". A tal fine, la Commissione viene invitata a sostenere l'integrazione dei rom nel mercato del lavoro mediante una serie di misure: sostegno finanziario per la formazione e la riconversione professionale, azioni positive, un'applicazione rigorosa delle leggi antidiscriminazione nel settore dell'occupazione e iniziative atte a promuovere presso i rom il lavoro autonomo e le piccole imprese. A quest'ultimo proposito, il Parlamento europeo chiede che la Commissione consideri la possibilità di istituire un sistema di microcredito per promuovere l'avvio di piccole imprese e "sostituire la prassi dell'usura".

I parlamentari sottolineano poi che "condizioni di vita deprecabili e insalubri e una ghettizzazione evidente" sono fenomeni ampiamente diffusi tra i rom, i quali sono regolarmente "vittime di espulsioni forzate o viene loro impedito di abbandonare tali aree". La Commissione è così sollecitata a sostenere programmi volti a porre fine al fenomeno delle baraccopoli rom - "che generano gravi rischi sociali, ambientali e sanitari" - e a sostenere altri programmi che offrano modelli positivi e riusciti di alloggio per i rom.

Il Parlamento chiede anche agli Stati membri di risolvere il problema dei campi, "dove manca ogni norma igienica e di sicurezza e nei quali un gran numero di bambini rom muoiono in incidenti domestici, in particolare incendi, causati dalla mancanza di norme di sicurezza adeguate".

Consiglio, Commissione e Stati membri sono poi invitati a sostenere programmi nazionali volti a migliorare la situazione sanitaria delle comunità rom, in particolare introducendo un adeguato programma di vaccinazioni per i bambini. In proposito, il Parlamento sollecita la fine dell'esclusione sistematica di talune comunità rom dall'assistenza sanitaria, come anche delle "violazioni estreme dei diritti dell'uomo" nell'ambito del sistema sanitario, "comprese la segregazione razziale nelle strutture sanitarie e la sterilizzazione forzata delle donne rom". La maggior parte di queste ultime, osservano peraltro i deputati, subisce una doppia discriminazione, "in quanto rom e in quanto donne".

È stato invece respinto un emendamento che chiedeva agli stessi rom di rispettare i diritti umani, in particolare per quanto riguarda donne e bambini, "evitando matrimoni forzati".

Il Parlamento esorta la Commissione a creare una mappa paneuropea delle crisi, sulla cui base sono individuate e monitorate quelle aree dell'UE le cui comunità rom "risultano essere le più minacciate dalla povertà e dall'esclusione sociale". D'altro canto, riconosce che le competenze fondamentali e il principale investimento in termini di volontà politica, tempo e risorse "devono essere a carico degli Stati membri". Sottolinea poi l'importanza che riveste il fatto di coinvolgere le autorità locali per garantire un'esplicazione efficace degli sforzi volti a promuovere l'inserimento dei rom e a combattere la discriminazione.

Secondo i deputati infine, l'Olocausto dei rom (Porajmos) "merita un pieno riconoscimento commisurato alla gravità dei crimini nazisti volti ad eliminare fisicamente i rom d'Europa, così come gli ebrei e altri gruppi mirati". A tale proposito, invitano la Commissione e le autorità competenti a compiere i passi necessari "per porre termine alle attività di ingrasso dei

suini sul sito dell'ex campo di concentramento di Lety (Repubblica Ceca), lasciando spazio ad un monumento commemorativo che onori le vittime delle persecuzioni”.

Condizione giuridica dello straniero e del cittadino dell'Unione Europea: possibili profili discriminatori della manovra finanziaria italiana per il 2009

La Commissione Europea ha sollecitato le autorità italiane a fornire maggiori informazioni sui presunti profili discriminatori contenuti nella legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008 recante “Misure economico-finanziarie di stabilizzazione”. È quanto emerge dalle risposte del Commissario europeo Jacques Barrot alle interrogazioni rivolte dall'europarlamentare Donata Gottardi (PSE)¹⁰.

Ad avviso dell'interrogante, numerose disposizioni contenute nel provvedimento richiamato incidono sulla condizione giuridica dello straniero e del cittadino dell'Unione Europea, e presentano profili discriminatori suscettibili di porsi in contrasto con le norme in materia dell'ordinamento italiano e comunitario, ed in particolare con l'art. 11 (piano casa), l'art. 20 (assegno sociale), l'art. 37 (venir meno dell'applicazione ai cittadini comunitari delle disposizioni del T.U. immigrazione, se più favorevoli), l'art. 81 (“carta acquisti”), art. 83 (controlli in materia fiscale e contributiva).

Al riguardo, il Commissario europeo sostiene, tra l'altro, che le disposizioni in materia di rilascio della c.d. “carta acquisti” a favore dei soli cittadini italiani debbono essere valutate alla luce dell'art. 11 della direttiva n. 109/2003 sul permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, che stabilisce il principio della parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale: “le richiamate disposizioni [del diritto europeo] escludono dal loro ambito di applicazione qualsiasi possibilità che uno Stato membro conceda particolari privilegi ai propri cittadini senza concederli anche ai soggiornanti di lungo periodo sul suo territorio”.

Ugualmente, il Commissario sottolinea che l'eventuale applicazione ai cittadini comunitari della clausola di residenza di lungo periodo per accedere ai benefici in materia di edilizia residenziale popolare, al contrario di quanto invece previsto per i cittadini italiani, costituirebbe una forma di discriminazione diretta vietata dal diritto comunitario.

La Commissione Europea, dunque, sollecita il Governo italiano a fornire maggiori informazioni in merito, ma la censura dei provvedimenti in questione sembra apparire chiara, con la conseguente possibilità che, in mancanza di modifiche, la clausola discriminatoria su base di nazionalità possa causare una procedura d'infrazione nei confronti del nostro Paese.

Ugualmente, il Commissario europeo non esclude che altre disposizioni contenute nella manovra finanziaria 2009 in materia di assegno sociale possano contenere profili discriminatori di natura indiretta, fondati sul criterio della residenza di lungo periodo, rilevando che forme di discriminazione indiretta possono essere consentite dal diritto comunitario solo se “giustificate da considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità della persona in questione e qualora proporzionate agli obiettivi legittimamente perseguiti”.

Rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Nella seduta del 16 dicembre 2008 il Parlamento Europeo ha approvato definitivamente una direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (cosiddetta “direttiva sul rimpatrio”).

La direttiva nasce dalla necessità di disporre di norme comuni in materia di rimpatrio a seguito della creazione di un'Europa senza frontiere interne che dispone di una politica comune in materia di immigrazione. Vengono lasciate impregiudicate le garanzie procedurali e materiali accordate ai richiedenti asilo, che sono disciplinate in altro provvedimento.

Entro il 24 dicembre 2010 i Paesi comunitari dovranno uniformarsi alla disciplina in oggetto.

Il testo stabilisce un insieme comune di norme applicabili ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nel territorio di Stati membri, al fine di assicurare un approccio più armonizzato e più efficace per quanto riguarda le procedure di rimpatrio da parte degli Stati

membri, nel rispetto dei diritti dei cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare. In tal senso, dovranno essere tenute in debito conto l'interesse superiore dei bambini, la vita familiare, le condizioni di salute del cittadino di un Paese terzo interessato e il principio di non-refoulement, cioè il divieto esplicito di espulsione e di rimpatrio di profughi verso Paesi dove la loro vita o la loro libertà è in pericolo.

Tra le nuove regole, in primo luogo, quella che nel caso in cui i cittadini irregolari posseggono un permesso di soggiorno valido oppure un'altra autorizzazione per soggiornare rilasciati da un altro Stato membro, il rimpatrio dovrà essere effettuato verso questo Paese; nel caso invece che l'irregolare abbia iniziato una procedura per il rinnovo del permesso di soggiorno o di un'altra autorizzazione per avere il diritto di soggiornare, si potrà attendere il completamento dell'iter prima di prendere una decisione sul rimpatrio.

È previsto, inoltre, che in qualsiasi momento gli Stati comunitari possano decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altro tipo un permesso di soggiorno autonomo od un'altra autorizzazione analoga ad un irregolare, non emettendo la decisione di rimpatrio o revocandola o sospendendola, nel caso sia stata già emessa. La revoca o la sospensione naturalmente dovranno valere per la durata del permesso rilasciato. In ogni caso la direttiva non impedisce che gli Stati membri decidano di far terminare un soggiorno regolare e dispongano contestualmente il rimpatrio, l'allontanamento e/o il divieto d'ingresso con un atto unico.

Sono previste anche due deroghe all'applicazione degli aspetti positivi della direttiva. La prima: se i cittadini extracomunitari sono sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, secondo la legislazione nazionale, o sottoposti a procedure di estradizione; la seconda, se sono respinti alla frontiera o colti ad attraversarla illegalmente via terra, mare od aria. Gli irregolari dovranno avere tra i sette ed i trenta giorni di tempo per andarsene dallo Stato in cui si trovano e potranno avere proroghe solo in casi eccezionali (ad esempio per la presenza di bambini che frequentano la scuola). La decisione di rimpatrio dovrà seguire la scadenza del periodo di partenza volontaria, mentre le misure coercitive adottate per l'allontanamento dovranno essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza. Inoltre, tale decisione sarà corredata di un divieto d'ingresso (mai superiore ai cinque anni), se non sarà stato concesso un periodo per la partenza volontaria, oppure se il cittadino extracomunitario non avrà ottemperato all'obbligo di rimpatrio.

La direttiva contiene anche regole precise per l'allontanamento ed il rimpatrio dei minori non accompagnati. Innanzitutto, dovrà essere fornita loro un'assistenza adeguata da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio; lo Stato comunitario che effettua l'espulsione dovrà accertarsi che il minore sia accompagnato presso un membro della sua famiglia, un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio.

Il provvedimento detta norme precise circa le garanzie procedurali da adottare durante questi procedimenti a carico degli irregolari e sul trattenimento ai fini dell'allontanamento presso appositi centri di permanenza temporanea, quando dovesse esserci un rischio di fuga, oppure se il cittadino del paese terzo evitasse od ostacolasse la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. In particolare, per il trattenimento è previsto che gli extracomunitari dovranno avere il diritto, su richiesta, di contattare avvocati, famigliari ed il proprio consolato e dovrà essere prestata una speciale attenzione nei riguardi dei soggetti vulnerabili e dei malati, assicurando anche le prestazioni d'urgenza.

Direttiva sulle sanzioni per datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari

Il Consiglio Agricoltura e Pesca di lunedì 25 maggio 2009 ha adottato senza discussioni il testo della Direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari. Si

tratta di un atto meramente formale recettivo dell'accordo raggiunto in prima lettura dal Parlamento e dal Consiglio.

Il testo, che persegue principalmente la finalità del contrasto all'immigrazione illegale¹¹, si incentra sulla proibizione dell'impiego di cittadini di Paesi terzi risiedenti illegalmente nel territorio di uno Stato Membro e propone a tal fine standard minimi comuni a livello sanzionatorio (art. 1).

Ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 3 si prevede dunque l'obbligo per gli Stati Membri di proibire tale impiego e di sanzionare la violazione di tale proibizione. Da notare che il successivo paragrafo 3 prevede una possibile eccezione per gli irregolari la cui rimozione sia stata posticipata ed ai quali sia consentito lavorare in base alla normativa nazionale.

Per quanto riguarda le sanzioni, sono previste su tre livelli:

1. Sanzioni finanziarie/economiche (rinvio all'art. 5 per i dettagli).
2. Altre sanzioni (art. 7 - si tratta principalmente di esclusione da benefici a carattere pubblico ma anche della possibile chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti ai sensi della lett. d).
3. Sanzioni penali (art. 9 - per violazioni reiterate, impiego di un numero consistente di cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare, condizioni di particolare sfruttamento¹², impiego di un migrante la cui precedente soggezione a traffico di esseri umani sia nota al datore di lavoro¹³, impiego illegale di un minore). La decisione di inserire previsioni anche in tema di sanzioni penali è dovuta al fatto che - come sottolinea il Considerando 21 - le sanzioni a carattere amministrativo da sole non sono ritenute sufficienti per disincentivare l'impiego illegale. Il Considerando 24 precisa però che tali previsioni non recano alcun pregiudizio all'organizzazione della legislazione e della giustizia penale all'interno dei singoli Stati membri.

Il testo prevede anche vari 'strumenti' tesi a rendere maggiormente efficaci le proprie previsioni:

- a) Obbligo per i datori di lavoro di richiedere al migrante la presentazione di un valido permesso di soggiorno o di altra autorizzazione a risiedere e di notificare alle autorità individuate dagli Stati Membri l'inizio del periodo di impiego - art. 4.1, lett. a e c.
- b) Ispezioni rispetto ai settori maggiormente colpiti dall'impiego illegale (art. 14).

Da segnalare anche l'inserimento di alcune norme di garanzia per la posizione dei lavoratori irregolari:

1. Il Considerando 27 prevede la possibilità per gli Stati Membri di rilasciare permessi di soggiorno di durata limitata per coloro che siano stati assoggettati a condizioni lavorative di particolare sfruttamento o per minori illegalmente assunti che cooperino nei procedimenti penali a carico dei datori di lavoro.
2. Diritto del lavoratore irregolare di ottenere il pagamento delle remunerazioni non ricevute, di un ammontare equivalente alle tasse e ai contributi di sicurezza sociale che avrebbero dovuto essere pagati in caso di impiego legale e dei costi per l'invio dei pagamenti arretrati al Paese di rimpatrio (art. 6, lett. a-c).
3. Gli Stati Membri sono anche invitati ad individuare meccanismi efficaci per facilitare le denunce nei confronti dei datori di lavoro (art. 13.1), mentre l'assistenza nella presentazione delle stesse non può essere considerata come facilitazione di residenza non autorizzata sulla base della Direttiva 2002/90/CE (art. 13.3).

Da notare infine che il Considerando 37 sottolinea la necessità di applicare la Direttiva con il dovuto rispetto inter alia per l'uguaglianza di fronte alla legge e del principio di non discriminazione.

Sanzioni e provvedimenti più restrittivi per l'impiego di lavoratori irregolari

È stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 30 giugno 2009 la Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Gli Stati membri dovranno conformarsi alla direttiva, che vieta l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare al fine di contrastare l'immigrazione illegale, entro il 20 luglio 2011.

Nelle disposizioni da adottare gli Stati membri dovranno obbligare i datori di lavoro:

a) a chiedere che un cittadino di un Paese terzo, prima di assumere l'impiego, possieda e presenti al datore di lavoro un permesso di soggiorno valido, o un'altra autorizzazione di soggiorno;

b) a tenere, almeno per la durata dell'impiego, una copia o registrazione del permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno a disposizione delle autorità competenti degli Stati Membri, a fini di un'eventuale ispezione;

c) a informare, entro un termine fissato da ciascuno Stato Membro, le autorità competenti designate dagli Stati Membri dell'inizio dell'impiego di un cittadino di un Paese terzo.

La legislazione nazionale dovrà adottare le misure necessarie affinché i datori di lavoro che violano il divieto siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Le sanzioni includono:

a) sanzioni finanziarie che aumentano a seconda del numero di cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente;

b) pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio.

Per ogni violazione del divieto, gli Stati membri garantiranno che il datore di lavoro sia responsabile del pagamento di:

a) ogni retribuzione arretrata ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente;

b) un importo pari a tutte le imposte e i contributi previdenziali che il datore di lavoro avrebbe pagato in caso di assunzione legale del cittadino di un paese terzo, incluse le penalità di mora e le relative sanzioni amministrative;

c) se del caso, tutti i costi derivanti dal trasferimento delle retribuzioni arretrate al Paese in cui il cittadino di un Paese terzo assunto illegalmente ha fatto ritorno o è stato rimpatriato.

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché un datore di lavoro sia anche soggetto, se del caso, ai seguenti provvedimenti:

a) esclusione dal beneficio di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, compresi i fondi dell'Unione Europea gestiti dagli Stati Membri, per un periodo fino a cinque anni;

b) esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni;

c) rimborso di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, inclusi fondi dell'Unione Europea gestiti dagli Stati membri, concessi al datore di lavoro fino a dodici mesi prima della constatazione dell'assunzione illegale;

d) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione, o ritiro temporaneo o permanente della licenza d'esercizio dell'attività economica in questione, se giustificata dalla gravità della violazione.

Ad opporsi all'approvazione della direttiva in oggetto, in sede di discussione parlamentare, sono stati sia il gruppo dei Verdi europei che la Sinistra unitaria (Gue).

Per i primi, la proposta di compromesso su cui si sono accordati il Parlamento Europeo e il Consiglio ha indebolito la proposta iniziale della Commissione Europea, soprattutto a causa dell'abolizione della soglia minima al 10% di controlli da effettuare annualmente.

Per il gruppo parlamentare della Sinistra unitaria, seppur favorevoli alle sanzioni, è risultato sbagliato l'approccio generale preso dall'Unione Europea nei confronti della questione immigrazione. Secondo i deputati del Gue, "è inaccettabile che la base della direttiva sia la lotta all'immigrazione clandestina. Inoltre, un tale provvedimento mette in condizioni di maggior debolezza chi già soffre". La controproposta del Gue, in un rapporto di minoranza, prevedeva la regolarizzazione immediata di tutti i lavoratori irregolari.

La direttiva in esame fa parte del "pacchetto immigrazione" proposto nel 2007 dall'allora Commissario europeo Franco Frattini. Le altre componenti del pacchetto sono la direttiva sui rientri forzati e la proposta di una "carta blu" per favorire l'ingresso di lavoratori extracomunitari altamente qualificati.

III - Giurisprudenza

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e il problema di una rappresentanza unificata con l'Islam

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con una decisione del 16 dicembre 2004, ha rilevato l'esistenza di una violazione dell'art. 9 della Convenzione da parte della Repubblica Bulgara, riconosciuta colpevole di ingiustificata ingerenza nell'organizzazione interna della comunità musulmana nazionale¹⁴.

Il giudice europeo ha riconosciuto, accanto al diritto dell'individuo alla libertà di coscienza e di religione, anche il diritto di una comunità religiosa a salvaguardare la propria specificità da arbitrari interventi da parte dello Stato.

Nella ricostruzione dell'intera vicenda, la Corte sottolinea l'estrema singolarità delle coincidenze avutesi nel corso degli anni '90 in Bulgaria, ove cambiamenti di governo - nel gennaio del 1995 ad ottenere la maggioranza in Parlamento fu infatti il Partito socialista, sconfitto però nell'aprile del 1997 dalla coalizione democratica - furono accompagnati da repentine sostituzioni di leaders religiosi, chiamati dalla legge a ricondurre necessariamente ad unità una comunità pur fortemente divisa al suo interno.

Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto si sviluppa il fulcro del ragionamento dell'organo giudicante e della relativa decisione di accoglimento. Il giudice di Strasburgo, con l'ausilio di una vasta giurisprudenza sul punto¹⁵, rileva infatti che, pur essendo auspicabile per uno Stato agire affinché gli interessi delle varie religioni e dei gruppi religiosi in esso presenti possano tra loro coesistere e convivere per la salvaguardia del benessere dell'intera società, resta comunque per esso il dovere di astenersi dal compimento di qualunque atto a favore esclusivo di un raggruppamento particolare, essendo in gioco la "preservazione del pluralismo", anche quando ciò dovesse comportare il sorgere di contrasti apparentemente irrisolvibili.

La Corte sembra così sostanzialmente ribadire la centralità, negli odierni Stati pluralisti dell'Occidente europeo, di quel principio di neutralità ed imparzialità degli apparati pubblici in base al quale l'unico ruolo che essi sono effettivamente chiamati a svolgere per la risoluzione dei conflitti interreligiosi "is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other" (cfr. § 96 della sentenza).

Le autorità bulgare, ignorando praticamente le persistenti divisioni interne alla comunità musulmana, hanno dunque superato quel margine di apprezzamento che loro pure riconosce l'art. 9 § 2 della Convenzione, benché fosse apprezzabile lo sforzo da esse messo in atto per ristabilire quel clima di certezza e di legalità per lungo tempo mancato, fino all'adozione della Costituzione del 1991, che proclama, all'art. 13, la separazione tra Stato e religione e, all'art. 37, l'inviolabilità della libertà religiosa.

Diverso è invece il giudizio della Corte di Strasburgo in relazione alla violazione dell'art. 13 della CEDU, anch'essa lamentata dal ricorrente sulla base del mancato riparo fornito dalle

istanze giurisdizionali nazionali alle azioni arbitrarie compiute dalle istituzioni nell'intera vicenda.

Il giudice europeo osserva che la decisione della Corte Suprema amministrativa del 3 maggio 1999 di respingere il ricorso dell'organizzazione capeggiata da Gendzhev, deve essere letta alla luce del vincolo, per essa sussistente, all'applicazione della legge in vigore - l'Atto delle confessioni religiose - la quale sanciva e sancisce tuttora l'obbligatorietà dell'esistenza di una leadership unica per una comunità religiosa, come quella islamica, per quanto al suo interno frammentata.

D'altronde, come successivamente specificato dai giudici di Strasburgo, a conferma di una tendenza già in altre occasioni manifestatasi, l'art. 13 non garantisce un rimedio di una portata tale da consentire che la legittimità dei provvedimenti normativi di uno Stato firmatario della CEDU possa essere messa in dubbio innanzi ad un'autorità giurisdizionale nazionale sulla base della loro semplice contrarietà a disposizioni convenzionali.

Per tali ragioni, la Corte conclude che "there has been no violation of Article 13 of the Convention", pur confermando la necessità di un'adeguata riparazione, a carico dello Stato contraente, del danno morale causato dalle istituzioni governative all'organizzazione religiosa ricorrente, ai sensi dell'art. 41 della CEDU.

Dal quadro sin qui delineato emerge indubbiamente uno degli aspetti più problematici dell'odierno rapporto tra poteri pubblici ed Islam, quale derivante in particolare dalla mancanza, all'interno di questa religione, di quella struttura gerarchica e di quell'autorità centrale proprie, seppur con intensità diverse, delle confessioni cristiane e dell'ebraismo, che ne hanno in parte favorito lo sviluppo di istanze rappresentative unitarie capaci di dialogare con le autorità statali per la soddisfazione delle esigenze del proprio culto.

Simboli e abbigliamento religioso in Turchia

Con sentenza del 10 novembre 2005 la Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione allargata (Grand Chamber), ricorso n. 44774/98, Leyla c. Turchia, ha dichiarato che non viola la CEDU la decisione dello Stato turco di impedire l'uso di abiti o altri simboli religiosi, quali il copricapo o il velo islamico nelle proprie università, in quanto tale proibizione è finalizzata a preservare la natura laica dell'istituzione universitaria e ad affermare i valori del pluralismo, del rispetto per i diritti degli altri e, in particolare, dell'uguaglianza di uomini e donne di fronte alla legge.

Ricongiungimento familiare ed esercizio dei diritti fondamentali dell'uomo

Con sentenza del 27 giugno 2006 (Causa C-540/03), la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha respinto il ricorso presentato dal Parlamento Europeo nei confronti della Direttiva 2003/86/CE del 22 Settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare in capo ai cittadini di Paesi terzi legalmente residenti sul territorio degli Stati membri.

In particolare, la Corte ha confermato la non conflittualità del testo con una serie di diritti fondamentali garantiti, quali il "rispetto della vita familiare, il rispetto del principio di non discriminazione per ragioni di età, il rispetto dell'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del fanciullo". Le disposizioni della Direttiva prese in esame dalla Corte disciplinano i casi in cui si tratti di minorenni di età superiore a 12 anni che raggiungono in modo indipendente il resto della loro famiglia (art. 4, n. 1, ult. comma) e di concedere la presentazione della domanda di ricongiungimento per i soli minori che non abbiano ancora compiuto il quindicesimo anno di età, secondo quanto previsto dalla rispettiva legislazione vigente al momento dell'attuazione della direttiva e, in caso contrario, di autorizzare l'ingresso e il soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare (art. 4, n. 6). Al riguardo, la maggioranza degli eurodeputati aveva al contrario rilevato che la non immediata concessione al minore in questione di raggiungere la propria famiglia legalmente residente, costituiva una violazione del diritto al ricongiungimento familiare. I giudici hanno motivato la

sentenza affermando, da un lato, come tale potere discrezionale delle Autorità nazionali sia in ogni caso “limitato” e comunque “in linea con il diritto al rispetto della vita familiare ai sensi della Convenzione Europea sui Diritti dell’Uomo” confermato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo, e dall’altro, come l’età di 12 anni “corrisponda ad uno stadio della vita di un minore nel quale questi ha già vissuto in un Paese terzo per un periodo relativamente lungo senza i membri della sua famiglia”.

Secondo la Corte, il legislatore comunitario ha infatti ritenuto che, al di là dell’età dei 12 anni, l’obiettivo dell’integrazione non possa essere raggiunto in misura altrettanto agevole ed ha pertanto previsto per lo Stato membro interessato la facoltà di prendere in considerazione un livello minimo di capacità di integrazione nell’ambito della decisione in merito all’autorizzazione, all’ingresso ed al soggiorno in base alla direttiva.

Quanto al dettato dell’art. 4, n. 6, non risulta che la scelta dell’età di 15 anni costituisca un criterio contrario al principio di non discriminazione in funzione dell’età, né può essere ritenuto in contrasto con l’obbligo di prendere in considerazione l’interesse superiore del minore.

Infine, la Corte giustifica anche la norma che concede “facoltà agli Stati membri di differire il ricongiungimento familiare di due o tre anni” in quanto permette di “assicurare che il ricongiungimento abbia luogo in buone condizioni, e dopo che la persona interessata abbia soggiornato nello Stato di accoglienza per un periodo sufficientemente lungo da presumere un’installazione stabile ed un certo livello d’integrazione”.

Classi separate e ammissione di bambini Rom alla scuola dell’obbligo

Con sentenza del 5 giugno 2008 la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha stabilito che il divieto di discriminazione (ex art. 14 CEDU) non impedisce di predisporre trattamenti differenziati per correggere le situazioni di disuguaglianza tra determinati gruppi etnici, nazionali o religiosi. Nel caso di specie, è ammessa in linea di principio l’istituzione di classi separate per favorire la scolarizzazione dei bambini Rom, tenuto conto delle loro peculiari necessità e del loro stile di vita.

Tuttavia, analizzando la normativa sulla scuola adottata nella località greca di Aspropyrgos, la Corte ha individuato una violazione del divieto di discriminazione razziale, poiché il collocamento dei bambini Rom nelle classi separate è avvenuto utilizzando il solo criterio dell’appartenenza etnica, senza considerare le reali necessità formative degli alunni. Il trattamento differenziato, dunque, è stato disposto da criteri discriminatori e non risulta proporzionale al raggiungimento di uno scopo legittimo, quale l’inserimento dei bambini nel percorso educativo ordinario o la loro integrazione sociale. Le autorità scolastiche, infatti, hanno frapposto difficoltà burocratiche all’iscrizione dei bambini nella scuola elementare principale e non hanno dimostrato di aver agito allo scopo di favorire la scolarizzazione dei bambini ed il recupero delle loro mancanze formative.

Libertà di espressione ed incitamento all’odio razziale e religioso Velo islamico: casi di non violazione dell’art. 9 del Cedu

Con sentenza n. 15948/03 del 10 luglio 2008, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha dichiarato che le restrizioni alla circolazione di pubblicazioni ispirate da odio razziale e religioso non costituiscono una violazione della libertà di espressione ex art. 10 (della Convenzione europea dei diritti dell’uomo), che può essere limitata per legge allo scopo di proteggere la libertà altrui nel contesto di una società democratica.

Nel caso di specie, l’autore e gli editori di un libro intitolato “La colonizzazione dell’Europa” erano stati condannati dalle autorità giurisdizionali francesi per il reato di incitamento all’odio razziale.

Secondo i giudici nazionali, infatti, il libro offre una rappresentazione del rapporto tra cultura occidentale e cultura islamica ispirata all’odio etnico.

La Corte di Strasburgo ha confermato la lettura delle Corti francesi, rintracciando nell'opera incriminata i caratteri dell'incitamento all'odio ed alla violenza (ad es. il ricorso a termini militari, la caratterizzazione delle comunità islamiche europee come un "nemico", l'incitamento ad una "guerra di riconquista").

Velo islamico: casi di non violazione dell'art. 9 del Cedu

Con sentenza del 4 dicembre 2008 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (casi Dogru e Kervanci contro Francia) ha affermato che l'espulsione da una scuola superiore pubblica di una studentessa musulmana che durante le lezioni di educazione fisica si era rifiutata di togliersi il velo non è in contrasto con il diritto di libertà religiosa.

Ad avviso della Corte, nell'attuale società democratica coesistono molteplici comunità religiose e può quindi rivelarsi necessario limitare la libertà di religione di alcuni gruppi al fine di conciliare gli interessi dei vari orientamenti religiosi. Nel caso di specie, inoltre, la restrizione della libertà di religione non era dettata esclusivamente da motivi di sicurezza e di salute, ma anche dallo scopo di preservare la neutralità e la laicità dell'ambiente scolastico pubblico. A tal proposito, la Corte ricorda che in Francia il principio di laicità è uno dei principi fondamentali e che la Corte deve lasciare un cospicuo margine d'apprezzamento alle autorità statali in materia di relazioni tra Stato e confessioni religiose.

Limitazioni all'esercizio della libertà di religione

Con decisione del 13 novembre 2008 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (caso Mann Singh contro Francia) ha dichiarato che il diritto di libertà religiosa non è una libertà assoluta, tale da consentire a ogni persona qualsiasi comportamento motivato dal proprio credo. Le limitazioni all'esercizio della libertà di religione, garantita dall'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sono giustificate se necessarie per motivi di sicurezza e dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica o per la protezione dei diritti e della libertà altrui. Nel caso di specie, la norma francese relativa alle foto sulle patenti di guida, che devono ritrarre le persone a capo scoperto, non costituisce un'illegittima restrizione della libertà religiosa di un Sikh, che aveva richiesto di essere fotografato indossando il tradizionale turbante.

Secondo la Corte, infatti, lo Stato può imporre misure idonee a garantire la sicurezza pubblica e a mettere in atto controlli stradali nei quali è necessaria la perfetta identificazione del conducente.

1 Risoluzione su Lampedusa adottata dal PE il 14.04.2005

2 Regolamento adottato dal PE il 26.04.2007

3 Adozione della relazione da parte del PE: 15.11.07 (consultazione)

4 Direttiva adottata dal PE il 18.06.2008, con 369 voti favorevoli, 197 contrari e 106 astensioni. Termine per la trasposizione: 24.12.10; 24.12.11 per garantire l'assistenza legale

5 Voto del PE: 20.11.2008 (consultazione). Relazione adottata dal PE il 26.09.07

6 Direttiva adottata dal PE il 19.1.2009. Applicabile dal 2011

7 Risoluzione legislativa n. P6_TA-PROV(2005)0349 del 27/9/05

8 Il testo adottato trova il suo fondamento sul rapporto (n. 10970/06) presentato dalla Commissione Cultura, scienza ed educazione del Consiglio d'Europa

9 Si tratta del progetto di relazione "Creazione di un Fondo europeo per i rimpatri (2008-2013)" presentato in riferimento alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio - COM(2005)0123

10 Si tratta delle interrogazioni P-4722/08 e E-4721/08 a cui il Commissario europeo ha risposto, rispettivamente, il 10 ottobre 2008 e il 5 novembre 2008

11 Opportunamente al considerando 33 si sottolinea che la Direttiva deve essere considerata come complementare rispetto a misure volte a contrastare il lavoro non dichiarato e lo sfruttamento

12 Le condizioni di particolare sfruttamento sono definite - ai sensi dell'art. 2 (i) - quali condizioni lavorative, incluse quelle derivanti dal genere o da altra discriminazione, che presentino una palese sproporzione rispetto ai

termini di impiego di lavoratori legalmente assunti, che (per esempio) influiscano sulla salute e la sicurezza e che offendano la dignità umana

13 Per quanto riguarda il traffico di esseri umani, il Considerando 23 sottolinea il non-pregiudizio delle norme in tema di sanzioni penali rispetto all'applicazione della Decisione quadro 2002/629/GAI in tema di traffico di esseri umani

14 European Court of Human Rights, 16.12.2004, Case of Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria PDF, Application no. 39023/97

15 Kokkinakis v. Greece, 25.5.1993, Series A no. 260-A; Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 4570/99; Hasan and Caush v. Bulgaria, no. 30985/96.