



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 febbraio 2002
(OR. EN)**

**6621/1/02
REV1**

LIMITE

JAI	30
FRONT	19
MIGR	10
VISA	29

NOTA

della: Presidenza

al: Consiglio

n. doc. prec.: 5398/2/02 JAI 5 FRONT 2 MIGR 5 VISA 7 REV 2

Oggetto: Proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea

Si allega per le delegazioni la proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea.

Proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e
alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea

SOMMARIO

I. INTRODUZIONE

II. MISURE E AZIONI

A. Politica in materia di visti

- I. Visto di modello uniforme e norme di sicurezza
- II. Istituzione di strutture amministrative comuni
- III. Sviluppo di un sistema europeo di identificazione dei visti

B. Scambio e analisi delle informazioni

- I. Statistiche
- II. Raccolta ed analisi di informazioni e dati di intelligence
- III. Sviluppo di un sistema di allarme rapido

C. Misure per le fasi precedenti all'attraversamento delle frontiere

- I. Sostegno e consulenza degli ufficiali di collegamento
- II. Sostegno tecnico e finanziario ad azioni nei paesi terzi
- III. Campagne di sensibilizzazione

D. Misure riguardanti la gestione delle frontiere

- I. Gestione delle frontiere in uno spazio comune
- II. Azioni di controllo delle frontiere marittime
- III. Programmi di studio e di formazione comuni
- IV. Cooperazione in materia di gestione delle frontiere e attuazione da parte di squadre comuni

- E. Politica di riammissione e di rimpatrio
 - I. Istituzione di un approccio comune e cooperazione tra gli Stati membri in materia di esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio
 - II. Accordi di riammissione con paesi terzi
 - III. Transito di rimpatriati
 - IV. Norme comuni minime per i procedimenti di rimpatrio

- F. Europol
- G. Misure penali
 - I. Traffico illecito di persone
 - II. Tratta di esseri umani
 - III. Occupazione illegale
 - IV. Immigrazione illegale e benefici economici
 - V. Responsabilità del vettore

III. VALUTAZIONE DEL PIANO

ALLEGATO

I. INTRODUZIONE

- (1) Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 ha riaffermato il suo impegno riguardo agli orientamenti politici e agli obiettivi definiti a Tampere in relazione alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea e ha ritenuto che l'obiettivo di conseguire in tale spazio una vera politica comune di asilo e di immigrazione presuppone, tra i diversi strumenti da creare, l'integrazione della politica dei flussi migratori nella politica estera dell'Unione, per cui ha chiesto che si sviluppi un Piano d'azione basato sulla comunicazione della Commissione sull'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani.

- (2) La prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione clandestina costituiscono elementi fondamentali della politica comune dell'Unione europea in materia di asilo e di immigrazione. L'entrata in vigore del trattato di Amsterdam ha introdotto nuove competenze con l'inserimento del nuovo titolo IV nel trattato che istituisce la Comunità europea. Mentre l'articolo 62 del trattato CE costituisce il fondamento giuridico dei regolamenti riguardanti il controllo alle frontiere esterne e la politica in materia di visti, l'articolo 63, paragrafo 3 dello stesso fa esplicito riferimento alle misure riguardanti l'immigrazione e il soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. Inoltre, poiché l'immigrazione clandestina trova generalmente sostegno nelle reti della criminalità organizzata operanti a livello internazionale, sono applicabili anche le pertinenti disposizioni del titolo VI del trattato sull'Unione europea sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (articoli 29, 30 e 31 del trattato sull'Unione europea).

- (3) Il Piano d'azione di Vienna del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del dicembre 1998, ha già precisato che, conformemente alla priorità che deve essere data al controllo dei flussi migratori, sarebbe necessario presentare rapidamente proposte concrete volte a migliorare la lotta contro l'immigrazione clandestina.

- (4) Inoltre, il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha sottolineato nelle sue conclusioni la necessità di gestire più efficacemente i flussi migratori in tutte le fasi e di affrontare alla radice il fenomeno dell'immigrazione illegale. Inoltre, il Consiglio europeo ha invitato a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri ed ha ricordato che i paesi candidati devono accettare l'acquis in materia nella sua interezza, comprese le disposizioni definite nell'ambito della cooperazione Schengen. In sede di Consiglio, l'interesse comune nella lotta contro l'immigrazione clandestina, la necessità di cooperazione e la ferma determinazione a contrastare le reti criminali sono stati nuovamente confermati dall'accordo raggiunto sulla direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali, sulla decisione-quadro intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali, e sulla direttiva relativa all'armonizzazione delle ammende comminate ai vettori che trasportano nel territorio degli Stati membri cittadini di paesi terzi sprovvisti dei documenti necessari per l'ammissione.
- (5) Nel "Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea", la Commissione ha indicato una prima serie di obiettivi miranti a rendere più efficace la lotta contro l'immigrazione illegale. Oltre che al miglioramento degli scambi di informazioni e di dati statistici, il documento fa riferimento al potenziamento della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento economico dei migranti, così come alla cooperazione con i paesi d'origine e alla definizione di una politica comune coerente in materia di riammissione e di rimpatrio.
- (6) Pertanto il 15 novembre 2001 la Commissione ha adottato la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione clandestina, nella quale si invita il Consiglio dell'Unione europea ad approvare al più presto un piano d'azione per prevenire e combattere l'immigrazione clandestina, nel quale siano indicate le azioni che occorre elaborare in forma prioritaria.

A. Dimensione del fenomeno

- (7) L'immigrazione clandestina è un fenomeno variegato sotto il profilo delle persone interessate e delle modalità di ingresso e soggiorno illegale nell'UE. Innanzitutto, vi sono coloro che entrano illegalmente nel territorio di uno Stato membro varcando clandestinamente la frontiera o esibendo documenti falsi o falsificati. Spesso questa modalità di ingresso illegale è seguita da persone che agiscono in modo individuale ed indipendente. Sempre più spesso, tuttavia, tali ingressi sono organizzati da intermediari che forniscono trasporto, alloggio temporaneo, documenti di viaggio, informazioni, sorveglianza ed altri servizi di supporto che hanno inizio nel paese di origine, continuano nei paesi di transito e terminano in quello di destinazione. Il prezzo di questi servizi è molto elevato, di modo che molti immigranti clandestini consegnano alle reti clandestine la maggior parte o tutti i loro risparmi. Quando non sono in grado di pagare il prezzo richiesto, gli immigranti clandestini diventano spesso vittime dei trafficanti, che li sfruttano per farsi "rimborsare" il costo del viaggio.
- (8) Esiste inoltre una folta categoria di persone che soggiornano irregolarmente nell'Unione europea e che sono entrate con un visto o un permesso di soggiorno validi, ma sono rimaste oltre il periodo autorizzato. Altri hanno semplicemente varcato la frontiera con un documento di viaggio valido, nel caso di cittadini esonerati dall'obbligo del visto di breve durata. Il loro soggiorno, legale in partenza, diventa tuttavia illegale nel momento in cui la persona interessata esercita un'attività dipendente o autonoma, non autorizzata dall'esenzione del visto o dal visto ottenuto. In numerosi casi, persone provviste di un valido permesso di soggiorno e di lavoro si trattengono semplicemente più a lungo del periodo autorizzato o violano altrimenti le norme sul soggiorno degli stranieri.
- (9) Visto il carattere non documentato del fenomeno, non è possibile valutare esattamente in che misura siano presenti le diverse categorie di persone in soggiorno irregolare. Appare evidente, tuttavia, che ciascuna categoria rappresenta una parte significativa dell'immigrazione clandestina nel suo insieme e che qualsiasi azione futura deve essere rivolta in modo adeguato a ciascuna di esse. Affinché tali azioni si rivelino efficaci sono comunque necessarie ulteriori analisi approfondite del fenomeno, in modo da individuare con maggiore precisione quali siano gli strumenti più idonei per le varie categorie di persone in soggiorno irregolare e le forme di soggiorno clandestino.

(10) Per tutti questi motivi è necessario un ulteriore impegno volto ad approfondire la conoscenza delle forme e modalità di soggiorno irregolare nell'Unione europea al fine di adeguare più specificamente i futuri interventi ai reali problemi da affrontare ai fini di una efficace prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina.

B. Obblighi internazionali e diritti umani

(11) Le misure relative alla lotta contro l'immigrazione clandestina devono essere fondate sul bilanciamento del diritto degli Stati membri di decidere se accordare o negare l'ammissione nel loro territorio ai cittadini di paesi terzi ed il loro obbligo di proteggere coloro che hanno veramente bisogno di protezione internazionale. Si tratta in particolare degli obblighi di protezione che discendono dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare l'articolo 3, e dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, in particolare gli articoli 33 e 31. Quest'ultimo articolo recita: "*Gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali per ingresso o soggiorno irregolare a quei rifugiati che, provenienti dal Paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'articolo 1, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari*".

(12) Un'efficace azione contro l'immigrazione illegale, prevenendo lo sfruttamento abusivo del regime dell'asilo, svolge un ruolo fondamentale contribuendo ad agevolare l'accettazione, da parte dell'opinione pubblica, dell'ammissione di rifugiati per ragioni umanitarie. La lotta contro l'immigrazione illegale deve tuttavia essere condotta con equilibrio. Gli Stati membri dovrebbero pertanto esaminare come possono offrire rapido accesso alla protezione internazionale, di modo che i rifugiati non debbano ricorrere all'immigrazione clandestina o rivolgersi ai trafficanti di esseri umani. Indipendentemente dalle misure attuate per contrastare l'immigrazione clandestina, si devono rispettare le necessità specifiche di categorie potenzialmente vulnerabili, quali i minori e le donne.

C. Relazione con i paesi terzi

- (13) Gli sforzi fatti ai fini della gestione dei movimenti migratori non possono avere pieno effetto se non si dà attuazione alle misure adottate fin dal punto di partenza della catena, ovvero la promozione della pace, della stabilità politica, dei diritti umani, dei principi democratici e di uno sviluppo economico, sociale ed ambientale duraturo nei paesi d'origine. A tale scopo, occorrerebbe inserire le questioni relative all'immigrazione nei partenariati esistenti, che costituiscono la cornice generale delle nostre relazioni con i paesi terzi.
- (14) Nel contesto dell'allargamento, i paesi candidati devono adottare, nelle rispettive legislazioni e prassi interne, l'acquis dell'Unione europea in vigore in materia di lotta contro l'immigrazione clandestina. Ciò suppone anche il pieno recepimento dell'acquis di Schengen, a norma dell'articolo 8 del protocollo di Schengen. I paesi candidati sono anche tenuti a redigere dettagliati Piani d'azione nazionali per il recepimento di tale acquis.
- (15) Si dovrebbero inoltre compiere progressi nella cooperazione con i paesi di transito. I trafficanti di esseri umani usano diverse modalità di trasporto e scelgono diversi itinerari ai fini delle loro attività illecite. Giacché generalmente non esistono collegamenti diretti con i principali paesi di partenza, il transito attraverso il territorio di paesi terzi è la norma. I migranti clandestini sfruttano le lacune nel controllo alle frontiere e altri punti deboli nelle misure di controllo. Alcuni paesi di transito mostrano una certa riluttanza a combattere con determinazione i flussi di migrazione irregolare poiché temono di poter diventare a loro volta un paese di destinazione. Appare quindi necessario avviare un dialogo con i paesi di transito per sostenere il loro sforzo di fare fronte a questo problema.
- (16) L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero continuare a partecipare attivamente in altre sedi internazionali e concludere accordi multilaterali in materia. Un rafforzamento della cooperazione internazionale dovrebbe inoltre facilitare e promuovere la cooperazione dei paesi terzi e le altre forme di contrasto dell'immigrazione clandestina. In particolare, nell'attuazione delle misure di lotta contro l'immigrazione clandestina nei paesi terzi potrebbe essere molto utile sotto diversi aspetti avvalersi della competenza ed esperienza di organizzazioni internazionali quali l'ACNUR. Innanzitutto, tali organizzazioni possono confermare che le azioni previste rispondono appieno a giustificati bisogni di protezione. Inoltre, utilizzare infrastrutture esistenti anziché crearne di nuove permetterebbe una certa sinergia. Infine, tale coinvolgimento potrebbe portare ad una maggiore comprensione reciproca tra i vari operatori.

D. Effettiva applicazione delle norme vigenti

- (17) Naturalmente in tutti gli Stati membri dell'Unione europea esiste già una cornice giuridica per la lotta contro l'immigrazione clandestina, così come norme per il rilascio dei visti, i controlli alle frontiere, l'ingresso ed il soggiorno illegali, il traffico e la tratta degli esseri umani, il lavoro nero e la responsabilità dei vettori. Alcuni principi comuni attinenti a tali questioni sono stati enunciati in diverse raccomandazioni nell'ambito del trattato sull'Unione. Inoltre, e soprattutto, molte norme vincolanti sono state introdotte in applicazione della convenzione di Schengen. Al riguardo vale la pena di rilevare l'importanza della valutazione dell'acquis di Schengen".
- (18) Introdurre nuove norme o armonizzare le norme a livello dell'Unione europea non ha alcun senso se le disposizioni in vigore non sono applicate mettendo in opera risorse sufficienti a tal fine e, soprattutto, con tutta la determinazione necessaria. Gli sforzi comuni sono destinati al fallimento se gli Stati membri, a livello dei loro organismi e della loro azione, non seguono le regole che essi stessi hanno adottato in comune, in particolare per quanto attiene al rilascio dei visti e al controllo delle frontiere esterne. Sia che si tratti di un paese di transito o di destinazione, ciascuno Stato membro deve pertanto impegnarsi a fondo in vista di un autentico partenariato, basato sulla fiducia reciproca nelle attività di applicazione della legge degli altri Stati membri.
- (19) La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia richiede che tutti gli Stati membri applichino effettivamente le norme comuni. La forza del sistema di sicurezza comune è pari a quella del suo anello più debole. Risulta essenziale quindi dare priorità innanzitutto ad una effettiva applicazione delle disposizioni già in vigore.
- (20) In ogni caso, il piano d'azione dovrà svilupparsi tenendo conto del contenuto del diritto comunitario applicabile.

E. Sanzioni

- (21) Le attività illegali, che sono sempre associate ai flussi d'immigrazione clandestina, sono fonte di grande preoccupazione in tutti gli Stati membri. Soprattutto la tratta degli esseri umani e le attività dei trafficanti a tal fine sono considerate assolutamente inaccettabili. Occorre pertanto stabilire adeguate norme. Nessuno Stato membro dell'Unione europea deve essere considerato uno spazio per commettere reati. Ciò permetterebbe di rafforzare l'ambito della giustizia all'interno dell'UE e mostrare chiaramente che gli Stati membri sono pronti ad applicare severe sanzioni. Nella conclusione n. 23, il Consiglio europeo di Tampere ha infatti chiesto l'adozione di norme che prevedano sanzioni severe contro i reati gravi e nella conclusione n. 45 il Consiglio europeo di Laeken ha indicato che occorre proseguire gli sforzi volti a superare le difficoltà connesse con la diversità dei sistemi giuridici, nell'ambito del rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
- (22) La convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 12-15 dicembre 2000) ed i due protocolli aggiuntivi sulla tratta delle persone e il traffico di migranti costituiscono attualmente la base di un riconoscimento mondiale del problema e di un approccio comparabile per affrontarlo. Risulta pertanto indispensabile assicurare una rapida ratifica di tali strumenti e un'attuazione coordinata delle relative disposizioni a livello dell'Unione europea.

II. MISURE E AZIONI

A. Politica in materia di visti

(23) Secondo l'articolo 61 del trattato che istituisce la Comunità europea, la politica in materia di visti è una misura d'accompagnamento direttamente collegata alla libera circolazione delle persone rispetto ai controlli alle frontiere esterne. Pur facilitando la libera circolazione delle persone, la politica in materia di visti può contribuire in modo significativo alla prevenzione dell'immigrazione clandestina e agevolare la lotta contro il terrorismo. La sola politica in materia di visti non può tuttavia contrastare l'immigrazione clandestina nel caso, ad esempio, dei cittadini di paesi terzi che entrano legalmente, ma restano nel territorio dell'UE oltre il periodo autorizzato.

(24) L'adozione del regolamento del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, contribuisce a sviluppare una politica armonizzata in materia di visti e costituisce uno strumento di prevenzione dell'ingresso illegale delle persone non autorizzate nel territorio degli Stati membri.

(25) Visto il continuo evolversi dei flussi migratori, tali elenchi dovrebbero essere riesaminati annualmente, fatta salva la revisione delle procedure abituali prevista nel regolamento.

I. Visto di modello uniforme e norme di sicurezza

(26) Gli aspetti della sicurezza e dell'identificazione sono stati curati prevedendo l'uso di documenti sicuri, che dovrebbero permettere di identificare chiaramente la persona interessata. Inoltre, i documenti di viaggio servono a provare che il titolare è autorizzato ad esercitare alcuni diritti. Da quando tali documenti esistono, essi sono stati oggetto di falsificazioni ed uso fraudolento per ovvi motivi. Gli Stati hanno pertanto costantemente cercato di renderli più sicuri. L'introduzione del visto autoadesivo UE/Schengen è un esempio della proficua cooperazione nel settore della sicurezza dei documenti. Introdotto dal regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti, esso è diventato un documento che risponde ai più elevati criteri di sicurezza, efficace contro la falsificazione e i tentativi di contraffazione. Anche i paesi terzi dovrebbero essere incoraggiati, e persino sostenuti in tal senso, ad intensificare gli sforzi di rendere più sicuri i documenti di viaggio che rilasciano.

(27) Si dovranno di conseguenza adottare misure destinate a migliorare la sicurezza dell'uso del visto e del titolo di soggiorno basate sulle nuove tecnologie. In particolare, si prenderà in considerazione l'inclusione nei visti e se del caso nei titoli di soggiorno non della sola fotografia del richiedente, bensì anche dei dati biometrici dello stesso.

II. Istituzione di strutture amministrative comuni

(28) Le conclusioni di Tampere (n. 22) sottolineano che "dovrebbe essere ulteriormente sviluppata un'attiva politica comune in materia di visti e documenti falsi, che preveda anche una più stretta cooperazione fra i consolati dell'UE nei paesi terzi e, se necessario, la creazione di servizi comuni dell'UE preposti al rilascio dei visti."

(29) Al fine dello sviluppo di tale politica comune in materia di visti, secondo l'approccio indicato nelle conclusioni, è indispensabile partire da un'intensificazione della cooperazione tra le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri nei paesi da cui provengono i flussi migratori.

- (30) Gli scambi di informazioni sulle prassi adottate in materia di rilascio dei visti e sulle tendenze osservate nella falsificazione dei documenti avvengono a livello tanto formale che informale. È necessario promuovere e migliorare ulteriormente tale proficua cooperazione attraverso la reciproca assistenza nel settore della formazione del personale. È anche prassi corrente che in diversi paesi gli uffici consolari di alcuni Stati membri rappresentino anche gli altri Stati membri sprovvisti colà di propri uffici di rappresentanza.
- (31) In questo contesto, l'idea di uffici comuni preposti al rilascio di visti è stata avanzata occasionalmente, ma non ha portato a risultati concreti fino ad oggi, a causa di difficoltà pratiche, giuridiche e attinenti alla ripartizione dei costi, per cui è necessario compiere progressi nell'esaminare l'istituzione di detti uffici comuni, secondo quanto auspicato nella conclusione (n. 42) di Laeken.
- (32) Appare tuttavia chiaro che uno dei vantaggi che si possono attendere da tali uffici comuni sarebbe una riduzione del costo di rilascio dei visti. La ripartizione degli oneri che ne risulterebbe permetterebbe di liberare le risorse finanziarie necessarie agli Stati membri per migliorare le attrezzature tecniche utilizzate ai fini del rilascio dei visti (individuazione dei documenti contraffatti o falsificati, accesso alle basi di dati in linea sui modelli di documenti di viaggio, condizioni di conservazione sicure per i visti autoadesivi in bianco, ecc.). Inoltre, l'utilizzo comune del personale fornirebbe anche l'occasione di confrontare le esperienze ed il "know-how" in materia di valutazione dei rischi di immigrazione clandestina o della possibilità che i cittadini di paesi terzi si trattengano oltre il periodo autorizzato. A medio o lungo termine, un altro grande vantaggio di tali uffici consisterebbe nell'attuazione più uniforme delle norme comuni e nella riduzione del fenomeno della richiesta dei visti all'uno o l'altro Stato membro per motivi di convenienza ("visa shopping").
- (33) Di conseguenza, e per tutti questi motivi, indipendentemente dall'assoluta necessità di una maggiore collaborazione consolare locale si dovranno adottare gradualmente misure volte alla futura istituzione di uffici comuni per il rilascio dei visti, di fronte all'esigenza di una maggiore efficacia nel controllo delle frontiere esterne, come previsto nelle conclusioni di Laeken. A breve termine le eventuali iniziative degli Stati membri interessati all'istituzione di uffici o infrastrutture comuni potrebbero essere attuate a Pristina quale progetto pilota prioritario. Al tempo stesso sarebbe effettuato uno studio di fattibilità sui problemi giuridici, tecnici e finanziari sollevati dall'istituzione di uffici consolari comuni integrati.

III. Sviluppo di un sistema europeo di identificazione dei visti

- (34) La creazione di strutture amministrative comuni potrebbe, di per sé, costituire un passo importante verso l'armonizzazione delle politiche e prassi degli Stati membri in materia di visti. Tuttavia, si potrebbe ipotizzare un approccio complementare basato sull'utilizzo delle possibilità offerte dalle moderne tecnologie informatiche e di comunicazione.
- (35) Inoltre, la conclusione n. 42 di Laeken ricorda che il Consiglio e gli Stati membri devono prendere disposizioni per l'attuazione di un sistema comune di identificazione dei visti. È stato suggerito che questo sistema potrebbe essere integrato con l'istituzione di un registro centrale europeo dei residenti stranieri.
- (36) Nel contesto della prevenzione delle minacce terroristiche, nelle conclusioni del Consiglio GAI del 20 settembre 2001 la Commissione è stata invitata a presentare delle proposte volte a istituire una rete di scambio di informazioni sui visti rilasciati. Il processo di riflessione e gli studi di fattibilità che possono essere avviati al riguardo dovrebbero considerare se siffatto sistema elettronico comune potrebbe integrare l'aspetto relativo alla sicurezza dei documenti, in modo da poter disporre di una doppia procedura d'identificazione basata su documenti sicuri ed una banca dati.
- (37) Per garantire la più ampia e utile informazione possibile dei servizi competenti, detta banca dati non dovrebbe limitarsi ai visti rilasciati, ma dovrebbe contenere anche i dati relativi ai visti richiesti e negati.
- (38) Tale sistema potrebbe includere le informazioni già raccolte o attualmente richieste ai richiedenti un visto, quali i dati personali. Inoltre, si potrebbe realizzare ed archiviare una foto in formato elettronico, oltre ai dati biometrici del richiedente. Anche i documenti di viaggio dovrebbero essere sottoposti a scansione elettronica ed archiviati, il che presenterebbe due grandi vantaggi: in primo luogo, qualsiasi successiva manipolazione del documento di viaggio potrebbe essere facilmente individuata comparando il documento in questione con la sua immagine; in secondo luogo, l'immagine archiviata dei documenti di viaggio potrebbe essere utilizzata per ottenere rapidamente nuovi documenti di viaggio, quando una persona è obbligata a lasciare il paese, ma cerca di nascondere la propria identità. In ogni caso, lo sviluppo di tale sistema dovrebbe essere fondato su una chiara definizione delle necessità e degli obiettivi, nonché su una valutazione attenta delle iniziative esistenti (tra cui le possibilità già offerte dai sistemi SIS e VISION) e delle risorse da mobilitare.

(39) Qualsiasi sistema di questo tipo dovrebbe essere progettato nel rispetto delle norme attuali in materia di protezione dei dati a carattere personale.

(40) Pertanto, si dovranno adottare misure urgenti volte a istituire un sistema comune di identificazione dei visti, fatto salvo l'esame degli eventuali problemi tecnici e giuridici.

B. Scambio e analisi delle informazioni

I. Statistiche

(41) Secondo una valutazione ampiamente condivisa, il fenomeno dell'immigrazione, tanto lecita quanto clandestina, ha assunto una dimensione considerevole che non può essere trascurata a motivo delle sue implicazioni sociali, economiche e politiche nei paesi di destinazione. Tuttavia, per definizione, è impossibile ottenere un quadro esatto della dimensione del fenomeno dell'immigrazione illegale negli Stati membri dell'Unione europea. Una stima può essere derivata soltanto dai dati oggettivi che sono collegabili al fenomeno, ad esempio il numero delle domande d'ingresso rifiutate, di fermi di migranti clandestini effettuati alla frontiera o nel territorio del paese, di domande di protezione internazionale respinte, di richieste di regolarizzazione del soggiorno in base alla legislazione nazionale o ancora il numero di provvedimenti eseguiti di accompagnamento alla frontiera o di rimpatri forzati.

(42) Il Consiglio del maggio 2001 ha deciso di introdurre una relazione pubblica annuale che riporta un quadro generale ed un'analisi statistica utili ai fini del dibattito sulle tendenze registrate nel settore dell'asilo e dei flussi migratori nonché sull'evoluzione della politica in materia nell'Unione europea. Una sezione della menzionata relazione sarebbe dedicata all'analisi dei dati relativi all'immigrazione clandestina.

(43) Si dovrebbero pertanto adottare le misure necessarie per mettere a disposizione degli Stati membri dati statistici affidabili che consentano di analizzare regolarmente sia i flussi migratori leciti sia l'immigrazione clandestina.

II. Raccolta ed analisi di informazioni e dati di intelligence

- (44) Le sole cifre non sono tuttavia sufficienti alla comprensione del fenomeno ed alla elaborazione di decisioni per fini operativi. Risulta pertanto indispensabile operare un'analisi approfondita delle cause, dei metodi di ingresso e delle conseguenze che ne derivano per le nostre società. Gli Stati membri hanno raccolto una considerevole quantità di informazioni ed hanno acquisito grande esperienza in questo settore, ma la dimensione europea del fenomeno non è stata fino ad oggi sufficientemente esaminata. Benché siano state istituite nel corso degli anni reti formali ed informali di scambio delle informazioni a questo scopo, occorre migliorare ancora lo scambio di informazioni statistiche a livello europeo per permettere alla Comunità di elaborare politiche comuni adeguate, in relazione alle misure attinenti all'Europol previste nel presente piano globale.
- (45) Per instaurare un costante scambio di informazioni tra Stati membri, è stato istituito un apposito centro, denominato CIRSFI, nel quale, con periodicità quasi mensile, esperti degli Stati membri si scambiano informazioni, in particolare sulle tendenze attuali dei flussi d'immigrazione clandestina. Questa forma di cooperazione dovrebbe tuttavia essere rafforzata, il che richiederebbe un'intensificazione della costituzione di reti tra i servizi operativi degli Stati membri, soprattutto nel settore dell'analisi. In questo contesto è utile esaminare le modalità per utilizzare al meglio gli strumenti già esistenti.
- (46) Di conseguenza, tra altre iniziative da prendere in considerazione a tale riguardo, sarà effettuato uno studio di fattibilità volto a sviluppare un sistema europeo di scambio di informazioni sull'asilo, la migrazione e paesi d'origine, secondo quanto previsto alla conclusione n. 40 di Laeken.

III. Sviluppo di un sistema di allarme rapido

- (47) Con risoluzione del Consiglio del maggio 1999 è stato istituito un sistema di allarme rapido per la trasmissione di informazioni riguardanti l'immigrazione clandestina e le reti criminali di passatori. L'obiettivo era di instaurare una cornice di comunicazione permanente e standardizzata che consentisse agli Stati membri di segnalare immediatamente flussi migratori clandestini.

- (48) Il sistema si trova tuttavia ancora in una fase rudimentale. I principali problemi che ne impediscono lo sviluppo sono un utilizzo insufficiente, una diffusione lacunosa delle informazioni nell'ambito dei servizi interessati degli Stati membri ed una infrastruttura tecnica non efficiente. Come primo passo, sarebbe possibile elaborare orientamenti comuni relativi ai casi nei quali occorre utilizzare il sistema. L'infrastruttura amministrativa e tecnica sembra tuttavia essere l'ostacolo principale. I servizi operativi devono avere la possibilità di diffondere ed ottenere informazioni quanto più facilmente possibile, sette giorni su sette e ventiquattro ore al giorno. Per questo motivo, il sistema di allarme rapido dovrebbe essere trasformato in un sito intranet sicuro accessibile sul Web. Indubbiamente, il successo di tale approccio dipende in larga misura dalla possibilità dei servizi operativi di avere un agevole accesso al sistema.
- (49) Si dovranno pertanto adottare misure volte all'attuazione e alla gestione di un sistema di allarme che sviluppi quello esistente.

C. Misure per le fasi precedenti all'attraversamento delle frontiere

I. Sostegno e consulenza degli ufficiali di collegamento

- (50) Sono state adottate alcune misure iniziali volte a sviluppare la nozione di ufficiali di collegamento nei paesi di transito e di origine ed a coordinare tali azioni tra Stati membri. Conformemente alle conclusioni approvate dal Consiglio nel novembre 2000 e nel maggio 2001, si sta rafforzando la rete degli ufficiali di collegamento degli Stati membri, ad esempio nel settore della cooperazione nella regione dei Balcani occidentali.
- (51) In futuro, l'Unione europea dovrebbe continuare a rafforzare la rete di ufficiali di collegamento nel settore dell'immigrazione e del trasporto aereo promuovendo una più intensa ed utile cooperazione. Occorre garantire lo scambio continuo di informazioni tra gli ufficiali di collegamento del settore dell'immigrazione e del trasporto aereo e gli ufficiali di collegamento appartenenti agli organismi di polizia ed altri funzionari dei servizi d'intelligence degli Stati membri. Si devono organizzare periodicamente delle attività di formazione comune sulla base di compiti ed incarichi definiti preventivamente, e sostenere la reciproca assistenza tra ufficiali di collegamento.

(52) Pertanto, essendo necessario coordinare ed adeguare le azioni degli Stati membri per quanto concerne le attività degli ufficiali di collegamento e degli esperti nonché degli altri operatori in tale settore, nonché una maggiore cooperazione all'atto dei controlli all'imbarco nei punti di origine, si dovranno adottare basandosi sull'esperienza avviata nella regione dei Balcani, che potrebbero estendersi ad altre regioni di interesse strategico per l'Unione misure volte a coordinare efficacemente i compiti, le attività di formazione ed i distacchi degli ufficiali di collegamento, attraverso l'istituzione di una rete di informazione di tutti gli ufficiali di collegamento degli Stati membri, che elaborino relazioni comuni destinate a essere successivamente analizzate dal CIRSFI, nonché in relazione al sistema di allarme rapido.

II. Sostegno tecnico e finanziario ad azioni nei paesi terzi

(53) In sede di attuazione dell'impostazione basata sul coinvolgimento dei diversi "anelli della catena" è essenziale sostenere misure mirate nei paesi d'origine e di transito. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere hanno già individuato alcune di tali forme d'assistenza, allo scopo, in particolare, di aiutare i paesi in questione a rafforzare la loro capacità di lotta contro la tratta degli esseri umani e ad assolvere i loro obblighi di riammissione. Si rammentino egualmente i piani d'azione predisposti dal gruppo ad alto livello "Asilo e Migrazione".

(54) In questo contesto, progetti mirati in materia di migrazione e di asilo potrebbero essere finanziati nei settori seguenti:

- sostegno alle infrastrutture di accoglienza dei richiedenti asilo;
- sviluppo di strutture di registrazione pubbliche;
- creazione di centri di accoglienza per immigrati illegali in paesi di transito;
- campagne di sensibilizzazione;
- miglioramento della sicurezza dei documenti;
- lotta contro la corruzione;
- distacchi di ufficiali di collegamento;
- riunioni di esperti, formazione e seminari.
- sostegno al rimpatrio di immigrati in posizione irregolare;
- miglioramento della gestione del controllo alle frontiere e dell'attrezzatura relativa.

(55) Si dovranno pertanto adottare, nell'ambito delle risorse disponibili, misure che integrino le azioni nazionali di assistenza tecnica e finanziaria ai paesi terzi, nel quadro degli orientamenti europei in materia di immigrazione, prestando particolare attenzione alla coerenza complessiva delle azioni esterne degli Stati membri e dell'Unione.

III. Campagne di sensibilizzazione

(56) La conclusione n. 22 del Consiglio europeo di Tampere cita le campagne d'informazione nei paesi d'origine tra gli strumenti per contrastare i flussi di immigrazione irregolare. Il concetto di campagne d'informazione dovrebbe essere interpretato in senso largo. Vi potrebbero rientrare azioni miranti a sensibilizzare il pubblico in generale sui problemi ed i rischi collegati con l'immigrazione clandestina, nonché iniziative mirate e rivolte a gruppi specifici quali i disoccupati, le donne o gli studenti.

(57) Di conseguenza, dato che le campagne d'informazione sia dell'Unione europea che degli Stati membri devono essere tagliate su misura per il paese o regione d'origine interessati, e dato inoltre che la dimensione culturale rappresenta un elemento fondamentale di tali campagne, le stesse devono pertanto essere preparate con cura, in modo da produrre l'effetto desiderato sulla regione ed il pubblico che ne sono i destinatari.

D. Misure riguardanti la gestione delle frontiere

(58) Controlli rigorosi ed efficaci alle frontiere esterne costituiscono un importante fattore di prevenzione dell'immigrazione clandestina. Giova sottolineare altresì che la gestione delle frontiere non riguarda soltanto l'aspetto dell'immigrazione, ma persegue anche altre finalità: gli aspetti doganali, la sicurezza del traffico, la prevenzione dell'ingresso di merci pericolose o illegali, l'identificazione di persone ricercate perché pendono nei loro confronti un mandato di arresto o un provvedimento di estradizione emanato da un'autorità giudiziaria competente, ecc.

(59) Tutti questi elementi devono essere integrati in una strategia coerente, che dovrà basarsi sulle conclusioni di Tampere e di Laeken. Si dovrebbero prendere in considerazione la comunicazione della Commissione sul controllo delle frontiere nonché i risultati dello studio di fattibilità sulla polizia europea di frontiera e del seminario sulla polizia e la sicurezza delle frontiere.

I. Gestione delle frontiere in uno spazio comune

(60) L'esistenza e il miglioramento dei controlli alle frontiere esterne, che dovrebbero formare oggetto di un sistema di valutazione dei rischi in uno spazio comune come quello instaurato dalla convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, relativa alla eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, non devono far perdere di vista la realtà dei flussi migratori clandestini all'interno di detto spazio comune, evitando l'autorizzazione di ingresso di stranieri che successivamente al loro soggiorno legale possano permanere illegalmente nei paesi dell'Unione europea.

(61) Di conseguenza, gli effetti indesiderati di detta soppressione dei controlli alle frontiere comuni, segnatamente in vista dell'allargamento, come l'agevolazione del transito illegale tra gli Stati membri e l'incentivo che ciò può supporre per le reti dedite alla tratta degli esseri umani, devono essere affrontate con misure efficaci che partano da tale realtà ed evitino il transito tra gli Stati membri al fine di stabilirvisi illegalmente, e che tuttavia, al tempo stesso, non compromettano la libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tenendo conto delle disposizioni del trattato di Amsterdam, del piano di azione di Vienna, e delle conclusioni di Tampere e di Laeken.

II. Azioni di controllo delle frontiere marittime

(62) Dalle statistiche emerge che negli ultimi anni sono aumentati gli sbarchi di immigranti clandestini via mare, per vari motivi (estensione delle frontiere marittime, difficoltà di controllarle...).

(63) Questa situazione rivela la necessità di adottare adeguate iniziative legislative e/o operative a livello europeo volte a migliorare i controlli delle frontiere marittime. La Commissione è invitata ad effettuare a tal fine uno studio di fattibilità sui miglioramenti da apportare a detti controlli.

III. Programmi di studi e di formazione comuni

(64) Come già sottolineato, i controlli alle frontiere sono condotti secondo principi uniformi fondati su una norma comune. Tali elementi devono tuttavia essere ulteriormente sviluppati. Un fattore chiave per migliorare la qualità della cooperazione potrebbe consistere nell'elaborazione di un programma di studi armonizzato per il personale preposto alla guardia della frontiera, che tenga conto delle caratteristiche proprie di ciascuna tradizione educativa nazionale.

(65) Un'altra misura atta a rafforzare la cooperazione tra le autorità di controllo delle frontiere consiste nell'armonizzare la formazione del personale preposto alla guardia della frontiera. Il controllo delle frontiere dovrebbe essere affidato ad un servizio specializzato, che richiede specifiche conoscenze. La gestione di una guardia di frontiera professionale richiede evidentemente una mirata formazione teorica e pratica. Inoltre, si rammenta che la cornice giuridica non è la medesima. Si dovrebbe prendere attentamente in considerazione il contributo che l'accademia europea di polizia (AEP) potrebbe apportare ai fini del raggiungimento di detti obiettivi.

(66) Si deve di conseguenza considerare se non si possa rispondere più efficacemente a tali necessità specifiche creando una rete degli istituti di formazione nazionali esistenti e fornendo servizi appropriati e mirati quali l'elaborazione di programmi, seminari, workshop, ecc., atti a creare le condizioni per la promozione di azioni di formazione comune.

IV. Cooperazione in materia di gestione delle frontiere e attuazione da parte di squadre comuni

- (67) Gli articoli 7 e 47 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen prescrivono una più stretta cooperazione nel settore dei controlli alle frontiere, che potrebbe avvenire attraverso lo scambio di ufficiali di collegamento. Sulla base di accordi bilaterali, hanno già luogo distacchi di ufficiali di collegamento nei due sensi. Tali ufficiali possono essere assegnati a organismi operativi della Guardia di frontiera presso le frontiere esterne; essi non assolvono mansioni che discendono dalla sovranità degli Stati, ma svolgono ruoli di consulenza e di supporto alle competenti autorità della Guardia di frontiera. Si dovrebbe considerare il modo per migliorare gradualmente e sviluppare ulteriormente tale tipo di scambi, non soltanto nell'ambito della cooperazione bilaterale tra Stati membri, ma anche con un approccio comunitario coerente. È inoltre importante prendere in considerazione l'adesione dei nuovi Stati membri. Si potrebbe valutare l'utilità di alcuni servizi di sostegno tecnico alla cooperazione, come indicato al punto relativo al miglioramento della cooperazione e del coordinamento in ambito operativo della comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 15 novembre 2001 relativa a una politica comune in materia di immigrazione clandestina.
- (68) Di conseguenza, fatti salvi gli accordi vigenti in materia tra gli Stati membri ed essendo necessario analizzare la creazione di reti e di collegamenti tra i diversi servizi operativi degli Stati membri, si dovranno adottare misure volte a sviluppare ed intensificare la cooperazione pratica e il coordinamento nei controlli e nella sorveglianza delle frontiere, nonché ad analizzare la necessità e la fattibilità di un servizio comune per le frontiere esterne.

E. Politica di riammissione e di rimpatrio

- (69) La politica di riammissione e di rimpatrio costituisce parte integrante e cruciale della lotta contro l'immigrazione clandestina. Data la sua importanza, deve essere oggetto di una riflessione a sé stante, indipendente e più approfondita, in previsione della quale la Commissione europea deve presentare urgentemente un libro verde dedicato all'analisi di eventuali misure e azioni che concretizzino una politica comunitaria in materia di rimpatrio, che valuti anche l'opportunità di istituire uno strumento finanziario per il rimpatrio.

(70) Ciononostante si possono individuare talune azioni concrete, di cui occorre esaminare l'attuazione pratica.

I. Definizione di un approccio comune e cooperazione tra gli Stati membri in materia di esecuzione delle misure di rimpatrio

(71) Una politica comunitaria in materia di rimpatrio dovrebbe poggiare su due elementi: principi comuni e misure comuni. Un importante principio comune è, ad esempio, il rafforzamento dell'obbligo previsto dal diritto internazionale di riammettere i propri cittadini, principio riaffermato nella conclusione n. 26 di Tampere. Deve parimenti essere possibile assicurare che i cittadini di paesi terzi lascino il territorio degli Stati membri qualora non posseggano uno Status giuridico che ne autorizzi il soggiorno in forma permanente o temporanea.

(72) Ciò nondimeno, le misure e regolamentazioni comuni non devono ostacolare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, che deve essere migliorata e sviluppata.

(73) Occorre in tale contesto tener presente che un sistema comune di identificazione dei visti faciliterà considerevolmente il processo di identificazione delle persone in soggiorno irregolare e il rilascio di documenti di viaggio a fini di rimpatrio.

(74) Di conseguenza, fatta salva la definizione di principi comuni, è necessario procedere in più stretta collaborazione per quanto concerne gli aspetti del transito e della riammissione, come pure dell'identificazione delle persone in soggiorno irregolare e dal rilascio di documenti di viaggio a fini di rimpatrio.

II. Accordi di riammissione con paesi terzi

(75) L'idea di accordi di riammissione, sostenuta nella conclusione n. 27 del Consiglio europeo di Tampere, deve essere sviluppata. Ad ogni modo, prima di avviare i negoziati per qualsiasi accordo di ammissione occorre prendere in considerazione l'interesse dell'Unione europea e degli Stati membri.

(76) Non è tuttavia necessario attendere che siano conclusi e attuati i primi accordi comunitari di riammissione che la Commissione sta negoziando in base ai mandati impartiti dal Consiglio per identificare senza indugio i paesi terzi da cui proviene l'immigrazione clandestina e con i quali è necessario negoziare e concludere nuovi accordi di riammissione, secondo quanto stabilito nella conclusione n. 40 di Laeken. L'Unione europea dovrebbe anche esercitare la sua influenza politica per incoraggiare i paesi terzi che si mostrano poco propensi ad adempiere ai loro obblighi di riammissione.

(77) Occorre di conseguenza individuare i paesi terzi con i quali è necessario negoziare e concludere nuovi accordi di riammissione, nonché adottare azioni comuni volte a far sì che detti paesi rispettino i propri obblighi in materia di riammissione dei propri cittadini, secondo le norme stabilite dal diritto internazionale. Tali accordi devono sancire inoltre l'obbligo di riammissione dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi provenienti dal paese interessato o che hanno risieduto in detto paese.

III. Transito di rimpatriati

(78) La questione del transito è strettamente collegata a quella della riammissione: in molte occasioni si osserva che i cittadini di paesi terzi che soggiornano in situazione irregolare nel territorio degli Stati membri non vi sono entrati direttamente dal proprio paese di origine, bensì transitando nel territorio di altri paesi.

(79) Di conseguenza, si dovrebbero introdurre a livello dell'UE norme relative al transito di migranti ai fini del rimpatrio, così come accordi in materia con i paesi terzi ove necessario.

IV. Norme comuni per le procedure di rimpatrio

- (80) Si riscontra l'eterogeneità delle disposizioni di legge relative ai procedimenti di rimpatrio e delle corrispondenti prassi amministrative, eterogeneità che in futuro creerà difficoltà alla definizione di una politica comunitaria efficace in materia di rimpatrio di cittadini di paesi terzi che si trovino in situazione irregolare nel territorio degli Stati membri.
- (81) Sarebbe di conseguenza opportuno analizzare la possibilità di adottare misure ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato che istituisce la Comunità europea, volte a stabilire norme comuni per le procedure di rimpatrio.

F. Europol

- (82) L'individuazione e lo smantellamento delle reti criminali costituiscono priorità assolute della lotta contro l'immigrazione clandestina. Tali finalità trovano grande sostegno nella cooperazione di polizia, per la quale il ruolo di Europol potrebbe essere rafforzato.
- (83) La funzione di Europol consiste, nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina ed in altri, nel dare assistenza agli Stati membri ai fini della prevenzione, delle indagini e dell'analisi dei reati. Europol fornisce prodotti strategici, che contengono non soltanto elementi descrittivi ma anche delle previsioni e consentono di valutare in modo appropriato minacce e rischi. Europol fornisce supporto operativo tramite bollettini d'informazione ed archivi d'analisi. Sostiene anche indagini ed operazioni congiunte. Le operazioni congiunte che sono state già condotte hanno portato ad uno sviluppo delle indagini ed alla sorveglianza, all'arresto e alla condanna di molti sospetti.
- (84) Si dovranno adottare misure volte a conferire ad Europol maggiori poteri operativi affinché possa operare di concerto con le autorità nazionali ai fini della lotta contro la tratta ed il traffico illecito degli esseri umani, come indicato dalla Task Force operativa dei capi di polizia dell'UE nel marzo 2001.

(85) A tale scopo, si dovrebbe pertanto fare pieno ricorso all'articolo 30 del trattato sull'Unione europea e mettere Europol in condizione di:

- agevolare e sostenere la preparazione, il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative condotte da squadre investigative comuni cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto;
- richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di condurre indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative ai casi di tratta o traffico illecito degli esseri umani;
- contribuire, nella misura del possibile e se del caso, alla raccolta e allo scambio di informazioni da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge relative a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette collegate alla tratta di esseri umani ed all'introduzione clandestina di migranti. Il Consiglio di amministrazione di Europol è invitato ad esaminare la possibilità di concludere accordi con i paesi di transito al fine di promuovere lo scambio operativo di informazioni.

G. Sanzioni

(86) Devono essere chiamati in causa concretamente anche molti strumenti giuridici e pratici che l'UE sta gradualmente elaborando in settori strettamente collegati, quali la cooperazione di polizia e giudiziaria, se si vuole concepire un approccio globale di lotta contro i passatori ed i trafficanti dediti alla tratta degli esseri umani. I magistrati di collegamento, laddove esistono, la rete giudiziaria europea e soprattutto Eurojust dovrebbero rafforzare le loro attività e concentrarsi su questo tipo di reati. Inoltre, l'adozione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria del 29 maggio 2000, così come i recenti sviluppi relativi al suo protocollo sul miglioramento dell'assistenza giudiziaria in materia penale, in particolare nel settore della lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio dei proventi del crimine e della criminalità finanziaria, saranno importanti strumenti atti ad aumentare l'efficacia della cooperazione giudiziaria nella lotta contro il traffico illecito e la tratta degli esseri umani.

I. Traffico illecito di persone

Distinzione tra il traffico illecito e la tratta di esseri umani

- (87) Le espressioni "traffico di persone" ("*smuggling*") e "tratta di esseri umani" ("*trafficking*") sono spesso utilizzate come sinonimi, sebbene vada operata una netta distinzione sulla base di differenze sostanziali. Tale differenziazione dei due concetti è anche utile in una prospettiva di repressione dei fenomeni. La terminologia e le definizioni sono state chiarite nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i due Protocolli aggiuntivi relativi al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, che sono stati firmati a Palermo il 12-15 dicembre 2001.
- (88) Risulta chiaramente da tali definizioni che il termine "traffico" è riferito all'assistenza fornita ai fini dell'attraversamento delle frontiere in modo clandestino ed all'ingresso illegale nel territorio di un paese. Il traffico illecito contiene pertanto sempre un elemento transnazionale, mentre ciò non è necessariamente vero nel caso della tratta, il cui elemento determinante è la finalità di sfruttamento. La tratta presuppone l'intenzione di sfruttare una persona, generalmente indipendentemente da come la vittima sia giunta nella località in cui avviene lo sfruttamento. Qualora vi sia anche una dimensione transfrontaliera, l'ingresso nel paese di destinazione può essere avvenuto in modo legale o illegale. L'immigrazione clandestina può anche comprendere delle situazioni relative alla tratta di persone, ma il suo campo d'applicazione è più ampio e riguarda soprattutto l'ingresso illegale ed il soggiorno irregolare dei migranti in generale. Gli immigrati clandestini, nel senso più ampio del termine, non sono pertanto necessariamente vittime della tratta di esseri umani.
- (89) Di conseguenza, in materia di traffico illecito di persone, si dovranno tenere presenti le seguenti considerazioni:
- Per quanto riguarda la questione del traffico illecito di migranti, l'articolo 27 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen fa obbligo di "stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente in violazione della legislazione di detta Parte contraente relativa all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri";
 - Il Consiglio ha recentemente raggiunto un accordo politico riguardante una direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali e una decisione quadro intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali.

II. Tratta di esseri umani

- (90) Il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sulla decisione-quadro relativa alla tratta degli esseri umani. Inoltre, nel settore delle misure legislative contro la tratta degli esseri umani, è anche importante sottolineare che va prestata un'attenzione particolare alle vittime. La decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale adottata il 15 marzo 2001 è particolarmente pertinente a tale riguardo. Essa prevede misure volte a salvaguardare ad esempio il diritto delle vittime di essere informate e protette nel corso del procedimento penale.
- (91) È importante chiarire la posizione delle vittime della tratta rispetto a taluni benefici o assistenza particolare quando si dichiarano disponibili a cooperare alle indagini contro i loro sfruttatori. Un tale chiarimento permetterebbe di fornire una base ad un sostegno ed una protezione più strutturati, incentrati direttamente, da un lato, sulla situazione e sulle necessità personali delle vittime e, dall'altro, sulla necessità che gli organismi di polizia e le autorità giudiziarie conducano una efficace indagine ed azione penale contro i trafficanti dediti alla tratta di esseri umani.

III. Occupazione illegale

- (92) Un numero considerevole di migranti clandestini è entrato nel paese di destinazione in modo legale, ma si è fermato nel paese ospitante anche dopo la scadenza del visto perché ha la possibilità di continuare a lavorare. Dopo la raccomandazione del Consiglio del 27 settembre 1996 relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, tale questione sensibile non è stata nuovamente affrontata in sede di Consiglio. La Commissione ha adottato una comunicazione sul lavoro non dichiarato nel 1998, che tratta anche dell'occupazione illegale di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare.
- (93) Ne consegue che per trattare in modo completo il problema dell'immigrazione clandestina, la questione dell'occupazione illegale delle persone in soggiorno irregolare deve essere affrontata, previo esame delle legislazioni degli Stati membri.

IV. Immigrazione clandestina e benefici economici

- (94) Occorre rilevare i progressi compiuti nella preparazione e nell'adozione di norme sul riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato ai fini della prevenzione e repressione del traffico illecito di migranti e la tratta di esseri umani.
- (95) Come principio comune, dovrebbe di conseguenza essere accordata priorità alla confisca di tutti i proventi economici derivanti da attività criminali connesse all'immigrazione clandestina nonché alla confisca dei mezzi di trasporto utilizzati per il traffico di immigranti. Di conseguenza, se non si è ancora provveduto in tal senso, si devono adottare ed applicare in modo adeguato disposizioni in materia di confisca di tali proventi, nonché sulla responsabilità delle persone giuridiche che partecipano a tali attività. Tra le sanzioni applicabili alle persone giuridiche si potrebbero ad esempio prevedere misure di esclusione dal godimento di agevolazioni pubbliche o il divieto di svolgere un'attività commerciale. Inoltre, i trafficanti, i passatori o le persone giuridiche responsabili dovrebbero assumere a loro carico tutte le spese relative al rimpatrio, compresi i costi di assistenza sociale ed altre spese pubbliche durante il soggiorno.

V. Responsabilità del vettore

- (96) I vettori sono già tenuti ad assumere l'onere del rimpatrio degli stranieri ai quali è rifiutato l'ingresso nel territorio degli Stati membri in forza dell'articolo 26 della convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985. Inoltre, i trasportatori sono obbligati ad adottare tutte le misure necessarie per assicurarsi che gli stranieri siano in possesso di documenti di viaggio validi. Nel giugno 2001, il Consiglio ha adottato una direttiva che integra le disposizioni dell'articolo 26 e prevede tre forme di sanzione applicabili ai vettori in caso d'inosservanza dei loro obblighi in materia.
- (97) Si dovrà pertanto dare seguito agli orientamenti di detta direttiva al fine di provvedere al recepimento e all'attuazione della stessa.

III. VALUTAZIONE DEL PIANO

- (98) Le misure e le azioni da sviluppare ed attuare per la prevenzione e la lotta all'immigrazione clandestina come parte fondamentale della politica comune dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione, devono essere numerose e di natura molto diversa, come indicato nel presente piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani, in quanto, affinché sia totalmente efficace, è necessario prevedere un meccanismo di controllo e valutazione delle iniziative presentate, dei progressi e dei risultati conseguiti.
- (99) Il controllo e la valutazione devono effettuarsi al livello adatto e con una periodicità proficua al fine di assicurare il rapido sviluppo dell'ambizioso programma di lavoro contemplato nel presente strumento e tenendo conto delle nuove dimensioni assunte dal fenomeno dell'immigrazione su scala mondiale.
- (100) Pertanto la Commissione europea dovrà redigere una relazione annua di controllo e valutazione del piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea. La relazione sarà presentata al Consiglio per essere discussa.
- (101) La relazione annuale di controllo e valutazione della Commissione conterrà una scheda di valutazione, anch'essa annuale, con l'indicazione dei progressi compiuti per ciascuna misura e azione da sviluppare.
- (102) Al momento di elaborare le prossime iniziative da proporre al Consiglio la Commissione è invitata a tener conto del contenuto del presente piano globale, ivi compreso l'elenco delle priorità.

ALLEGATO

SOMMARIO DELLE MISURE E DELLE AZIONI DA ADOTTARE E ATTUARE NELLA LOTTA CONTRO L'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA E LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI *

POLITICA IN MATERIA DI VISTI	Visto di modello uniforme e norme di sicurezza	A breve termine: miglioramento della sicurezza dei documenti in base alle nuove tecnologie. A medio termine: eventuale inserimento dei dati biometrici nei documenti.
	Istituzione di strutture amministrative comuni	A breve termine: attuazione di un progetto pilota di utilizzazione di infrastrutture comuni. A breve termine: rafforzamento della cooperazione consolare. A medio termine: messa in funzione di uffici consolari integrati.
	Sviluppo di un sistema europeo di identificazione dei visti	A breve termine: attuazione di uno studio di fattibilità volto a definire le caratteristiche del sistema comune di identificazione dei visti. A medio termine: attuazione del sistema comune di identificazione dei visti.
SCAMBIO E ANALISI DELLE INFORMAZIONI	Statistiche	A breve termine: relazione annuale che riporta un quadro generale ed un'analisi statistica dei dati. A medio termine: revisione del sistema.
	Raccolta e analisi di informazioni e dati di intelligence	A breve termine: studio di fattibilità volto a sviluppare un sistema europeo di scambio di informazioni, prendendo in considerazione eventuali miglioramenti degli strumenti esistenti. A medio termine: determinazione di un sistema europeo di scambio di informazioni
	Sviluppo di un sistema di allarme rapido	A breve termine: attuazione e valutazione del sistema di allarme esistente.

* N.B.: Breve termine: azioni e misure da attuare quanto prima possibile, in linea di massima entro un anno.
Medio termine: azioni e misure da attuare quanto prima possibile, in linea di massima entro un anno.

MISURE PER LE FASI PRECEDENTI ALL'ATTRAVERSAMENTO DELLE FRONTIERE	Sostegno e consulenza degli ufficiali di collegamento	A breve termine: maggiore collaborazione della rete degli ufficiali di collegamento.
	Sostegno tecnico e finanziario ad azioni nei paesi terzi	A breve termine: attuazione dei piani d'azione del Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione".
	Campagne di sensibilizzazione	A medio termine: preparazione di campagne nei paesi di origine e di transito.
	Gestioni delle frontiere in uno spazio comune	A breve termine: instaurazione di un sistema di valutazione dei rischi.
MISURE RIGUARDANTI L'ATTRAVERSAMENTO DELLE FRONTIERE	Controllo delle frontiere marittime	A breve termine: elaborazione di uno studio di fattibilità volto a migliorare il controllo delle frontiere marittime. A medio termine: attuazione di azioni volte a migliorare il controllo delle frontiere marittime.
	Programmi di studio e formazione comuni	A breve termine: analisi del contributo che l'AEP potrebbe apportare per migliorare la formazione. A medio termine: creazione di una rete di istituti di formazione nazionali.
	Cooperazione in materia di gestione delle frontiere e attuazione da parte di squadre comuni	A breve termine: intensificazione della cooperazione dei servizi operativi degli Stati membri. A breve termine: analisi della fattibilità di un servizio comune per le frontiere esterne. A medio termine: azioni e misure basate sullo studio di fattibilità.

POLITICA DI RIAMMISSIONE E DI RIMPATRIO	Istituzione di un approccio comune e di una cooperazione tra gli Stati membri in materia di esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio	<p>A breve termine: miglioramento della cooperazione pratica tra i servizi competenti.</p> <p>A breve termine: determinazione di criteri adeguati e disposizioni pratiche per la compensazione tra Stati membri dei costi connessi con l'esecuzione delle decisioni di allontanamento, come definito nella direttiva del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento.</p> <p>A breve termine: analisi delle azioni e misure da prevedere in base al Libro verde della Commissione sulla politica in materia di rimpatrio.</p>		
	Accordi di riammissione con paesi terzi	<p>A breve termine: conclusione degli accordi in sospeso.</p> <p>A breve termine: individuazione dei paesi terzi.</p> <p>A medio termine: conclusione di accordi di riammissione diversi da quelli in sospeso.</p>		
	Transito di rimpatriati	A breve termine: introduzione a livello di UE di norme relative al transito di migranti ai fini del rimpatrio, come pure accordi in materia con i paesi terzi ove necessario.		
	Norme minime comuni per le procedure di rimpatrio	A medio termine: analisi della possibilità di adottare misure volte a stabilire norme minime comuni per le procedure di rimpatrio.		
	EUROPOL	A medio termine: applicazione integrale dell'articolo 30 del trattato sull'Unione europea, attribuendo all'Europol nuove possibilità in materia di indagini nei casi di tratta o di traffico illecito di esseri umani, sostegno agli Stati membri e partecipazione, nella misura del possibile e se del caso, alla raccolta e allo scambio di informazioni da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge relative a detti casi.		
		Traffico illecito di persone	A breve termine: attuazione dei nuovi strumenti comunitari di lotta contro il traffico illecito di esseri umani.	
		Tratta di esseri umani	A breve termine: definizione della posizione delle vittime della tratta di esseri umani.	
		SANZIONI	Occupazione illegale	<p>A breve termine: attuazione di uno studio sulle legislazioni degli Stati membri.</p> <p>A medio termine: preparazione di una proposta volta ad armonizzare il trattamento dell'occupazione illegale a livello europeo.</p>
			Immigrazione clandestina e benefici economici	A breve termine: confisca dei mezzi di trasporto usati per attività criminali connesse all'immigrazione clandestina, e confisca di tutti i proventi economici.
		Responsabilità del vettore	A breve termine: dare seguito alla direttiva sulle sanzioni applicabili ai vettori.	