

**LE PROPOSTE DEL GOVERNO ITALIANO A LIVELLO COMUNITARIO IN
MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

relazione del Prefetto Alessandro Pansa

Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere

**Convegno SIDI “le migrazioni: una sfida per il diritto internazionale,
comunitario e interno”**

Scuola Superiore Amministrazione dell'Interno, 18 giugno 2004

INDICE: *I. Il contributo italiano nella formazione di una politica comune europea in materia di immigrazione; II. La gestione integrata delle frontiere esterne: dallo studio di fattibilità per una polizia di frontiera europea al Regolamento istitutivo dell'Agenzia per il coordinamento delle attività operative degli Stati membri; III. (Segue): il rafforzamento delle frontiere marittime; IV. le attività concrete; V. (Segue): la rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione, la collaborazione per il rimpatrio delle persone in posizione irregolare e la semplificazione delle procedure di frontiera con i Paesi di nuova adesione; VI. (Segue): i sistemi di sicurezza nei documenti di viaggio e il rafforzamento della cooperazione consolare in materia di visti; VII. (Segue): l'obbligo per i vettori di comunicare i dati dei passeggeri e le guardie armate a bordo degli aerei; VIII. Il rafforzamento del partenariato e della collaborazione con i Paesi terzi: il meccanismo di valutazione e l'applicazione degli accordi di riammissione; VIII. La gestione comune dei flussi migratori, l'integrazione e l'equità di trattamento degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio degli Stati membri; IX. Conclusioni.*

I. Il contributo italiano nella formazione di una politica comune europea in materia di immigrazione

1. Da quando il tema dell'immigrazione ha assunto un carattere preminente per il nostro Paese, la politica seguita sul piano interno si è sempre mantenuta conforme con il processo di integrazione europeo. Basti pensare che la legge 40 del 1998, che rappresenta la prima disciplina organica in materia migratoria, dalla quale ha avuto origine l'attuale T.U., è stata adottata tenendo ben presenti gli impegni che, a distanza di alcuni mesi dalla sua entrata in vigore, sarebbero derivati dall'applicazione del sistema Schengen nell'ambito dell'Unione europea per opera del Trattato di Amsterdam. Molte disposizioni del T.U. sull'immigrazione richiamano fonti di origine comunitaria. Un esempio di questo genere è dato dall'art. 4, comma 3, dove si precisa che “non è ammesso in Italia lo straniero che ... sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per

la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone ...”. In questo caso il rinvio è diretto all’*acquis* di Schengen, ma disposizioni analoghe si possono individuare anche a proposito di molte altre situazioni giuridiche che riguardano lo *status* degli stranieri¹.

2. D’altro canto, il dibattito sviluppato in ambito nazionale e l’attività legislativa interna finiscono per condizionare, a loro volta, le manifestazioni di volontà assunte in sede comunitaria. Questo sistema è previsto dai Trattati comunitari e si sviluppa, in parte, attraverso il potere di iniziativa degli Stati membri che, in materia di immigrazione, si è mantenuto fino allo scorso 1° maggio, ma si manifesta, soprattutto, in base ai meccanismi di formazione degli atti di indirizzo politico dell’Unione o di quelli comunitari in senso stretto, dove la volontà degli Stati assume una rilevanza essenziale per la determinazione del consenso².
3. In quest’ottica, il contributo fornito dall’Italia per lo sviluppo di una politica europea dell’immigrazione è stato di rilievo particolare sin dagli inizi del processo di “comunitarizzazione” della materia³. Le manifestazioni più evidenti dell’attività posta in essere dal nostro Stato si sono realizzate durante la Presidenza italiana svolta nella seconda metà del 2003⁴. Tuttavia, buona parte delle idee che nel contesto comunitario hanno assunto rilievo in questo arco di tempo, ha avuto origine da proposte specifiche presentate dall’Italia nell’ambito dei vari *fori* negoziali.
4. Questo è l’ambito specifico in cui vanno a collocarsi le numerose iniziative dell’Italia in materia di contrasto all’immigrazione clandestina, dove è stato perseguito in via prioritaria l’obiettivo di “spostare in avanti” il confine esterno dell’Unione. Il presupposto essenziale è quello di rafforzare la cooperazione internazionale con i Paesi terzi, attraverso il loro coinvolgimento diretto nelle attività operative e la realizzazione di forme di assistenza. Mentre da parte italiana si tendono a realizzare misure per lo sviluppo negli Stati terzi e per la determinazione di quote di ingressi regolari in favore di lavoratori stranieri, da parte degli Stati terzi sono richieste azioni effettive per il contenimento dell’immigrazione clandestina

¹ La normativa di carattere meramente interno rappresenta, oggi, un aspetto residuale. Va infatti considerato che, in base all’art. 63 del Trattato CE, la politica comunitaria dell’immigrazione abbraccia sia le condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri (par. 3, a), sia la loro posizione irregolare e le conseguenti attività di rimpatrio (par. 3, b).

² In tale sistema convivono ordinamenti giuridici diversi e si formano contenuti comuni che assumono la veste di atti di indirizzo generale, realizzati attraverso il Consiglio europeo, o di fonti comunitarie a carattere normativo approvate dal Consiglio con il concorso delle altre istituzioni europee.

³ Il momento più significativo della ripartizione dei compiti tra istituzioni comunitarie e Stati membri, e della definizione delle priorità, per l’attuazione in concreto del trasferimento di competenze dagli Stati membri alla Comunità della materia riguardanti l’immigrazione è fatto risalire alle conclusioni stabilite dal Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

⁴ Il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003 ha stilato il bilancio dell’attività svolta dalla Presidenza italiana e posto in risalto i risultati conseguiti.

e il contrasto alle organizzazioni criminali di trafficanti. A questo proposito, occorre ricordare che negli ultimi anni l'Italia ha concluso numerosi accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione tra forze di polizia nei settori dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani⁵. Dal punto di vista formale, la casistica è molto varia. In alcuni casi si è trattato di accordi sottoposti a ratifica, in altri l'approvazione è avvenuta in forma semplificata e, in altri casi ancora, sono state concluse intese a carattere tecnico. Spesso, accanto alle modalità di collaborazione previste, sono stati avviati progetti di assistenza tecnica per il rafforzamento della vigilanza delle frontiere dello Stato estero⁶.

5. Per quanto concerne il piano comunitario, l'impegno italiano si è caratterizzato per i seguenti tre punti cardine: (1) realizzazione progressiva di una gestione integrata delle frontiere esterne e assunzione solidale degli oneri tra gli Stati membri; (2) rafforzamento del partenariato e della cooperazione con i Paesi terzi; (3) gestione comune dei flussi migratori, integrazione ed equità di trattamento degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio degli Stati membri. Questi principi informativi di una politica comunitaria nel campo dell'immigrazione sono stati indicati, più volte, come obiettivi dell'Unione nei Consigli europei di Siviglia (giugno 2002), Salonicco (giugno 2003) e Bruxelles (ottobre e dicembre 2003). Anche il testo attuale della Convenzione ne fa espressa menzione⁷.

II. La gestione integrata delle frontiere esterne: dallo studio di fattibilità per una polizia di frontiera europea al Regolamento istitutivo dell'Agenzia per il coordinamento delle attività operative degli Stati membri

⁵ L'Italia ha stipulato accordi di riammissione con 27 Paesi. Stati terzi: Albania, Algeria, Croazia, FYROM, Georgia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Serbia e Montenegro, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia. Stati dell'Unione europea: Austria, Francia, Grecia e Spagna. Stati di nuova adesione: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Stati candidati: Bulgaria e Romania. Non tutti questi accordi sono in vigore. Tuttavia, in molti casi, le relazioni instaurate con le autorità estere hanno consentito il raggiungimento di un buon livello di cooperazione nella materia anche in assenza di accordo.

⁶ Grazie alla collaborazione attuata con l'Albania e gli altri Paesi che affacciano sull'Adriatico, il flusso di immigrati clandestini proveniente dall'area dei Balcani è ormai cessato. I flussi via mare interessano in modo pressoché esclusivo le coste della Sicilia. Nel 2003, sono approdati in Sicilia 14.017 immigrati illegali, a fronte di 137 giunti in Puglia e 177 in Calabria. Si tratta del 40% in meno rispetto al numero di sbarchi avvenuti nel 2002. Nell'80% dei casi, le imbarcazioni provengono dalla Libia. Il restante 20% proviene dalla Tunisia e, in misura ridotta, dall'Egitto. In questi casi, la cooperazione internazionale nella lotta all'immigrazione clandestina ha determinato un certo contenimento del fenomeno. Basti pensare che nel 2002 si è registrato, in Sicilia, un numero superiore di sbarchi, con l'arrivo nell'isola di oltre 4000 stranieri illegali in più rispetto al 2003.

⁷ Gli artt. III. 158, 166, 168 e 169 indicano in più parti che lo sviluppo della politica dell'Unione nel campo dell'immigrazione dovrà fondarsi "su di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne", "sull'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri" e "sulla solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario".

6. Occorre, innanzi tutto, premettere che il Consiglio GAI del 13 giugno 2002 ha approvato il piano per la gestione integrata delle frontiere esterne dei Paesi membri dell'Unione europea, dove è chiaramente sancito che le frontiere esterne dell'Europa costituiscono un sistema di protezione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione. Il piano, fondandosi sui risultati dello studio di fattibilità svolto dall'Italia per la costituzione di una polizia di frontiera europea, incentiva la realizzazione di operazioni congiunte tra gli Stati membri mediante la creazione di una rete di centri di coordinamento. In questo contesto assume rilievo il principio di solidarietà. Come è stato ribadito in più occasioni, l'esigenza di una fiducia reciproca tra gli Stati membri presuppone un'assunzione solidale degli oneri anche dal punto di vista finanziario⁸.
7. Questo concetto va tenuto ben presente nel momento in cui si considerano i costi che alcuni Paesi, tra cui l'Italia, devono sostenere nelle operazioni di controllo delle frontiere, per il soccorso e per tutte le operazioni relative ai rimpatri degli immigrati irregolari. Solo per raffigurare quest'ultima voce: nel 2003 sono stati rimpatriati 65.957 stranieri rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale; il costo relativo ai trasporti per il rimpatrio è stato di circa 16 milioni e 500.000 euro. A ciò vanno aggiunte altre spese consistenti, in particolare quelle relative al trattenimento degli stranieri nei centri di accoglienza e quelle per il personale impiegato nei servizi di vigilanza e di scorta.
8. In quest'ottica, il tema relativo alla gestione integrata delle frontiere esterne ha visto l'adozione di due iniziative a carattere generale e di una serie molto consistente di atti normativi. Le due iniziative generali riguardano lo studio di fattibilità per una polizia di frontiera europea, svolto dall'Italia e presentato nel maggio del 2002, e il rafforzamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di frontiere, attuato all'inizio della Presidenza italiana dell'Unione europea.
9. Lo studio di fattibilità per una polizia di frontiera europea ha ipotizzato la realizzazione in tempi brevi di una struttura di coordinamento delle attività degli Stati membri, modulata attraverso una rete di centri specializzati per settori di competenza: formazione, analisi del rischio, tipologia di frontiera (terrestre, marittima o aerea), tecnologie, ecc. Su queste basi, sono stati realizzati alcuni centri di coordinamento posti sotto la responsabilità degli Stati membri⁹ e hanno avuto inizio numerose attività operative congiunte¹⁰.

⁸ Si veda, in particolare, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in vista del Consiglio europeo di Salonicco dove un apposito capitolo è dedicato all'impegno finanziario possibile dell'Unione Europea in questo specifico settore.

⁹ Attualmente vi sono sette centri di coordinamento delle attività operative gestiti da Stati membri su base stabile: analisi integrata del rischio (Finlandia); formazione degli operatori di frontiera (Austria); frontiere

Nella stessa direzione, la prima azione intrapresa durante il semestre di Presidenza italiana è stata quella di disciplinare, in chiave maggiormente operativa, il funzionamento dell'Organo comune degli esperti di frontiera, composto dai responsabili delle polizie di frontiera e dei servizi di immigrazione degli Stati membri¹¹.

10. Il rafforzamento in funzione operativa dell'Organo comune degli esperti di frontiera ha costituito il primo passo concreto verso la realizzazione dell'Agenzia per le frontiere esterne, struttura comunitaria a carattere permanente che inizierà a svolgere le proprie funzioni a partire dal 1° gennaio 2005. A questo proposito, durante la Presidenza italiana è stato approvato un testo di conclusioni del Consiglio volto a fissare i principali elementi della proposta di regolamento istitutivo dell'Agenzia. L'atto ha costituito, altresì, una guida per lo svolgimento delle fasi negoziali da parte dei gruppi di esperti.
11. Fatta eccezione per la delegazione spagnola che non ha ancora sciolto una propria riserva, a causa del noto contenzioso con la Gran Bretagna per la questione di Gibilterra, durante il Consiglio GAI del 30 marzo scorso è stata raggiunta una posizione di consenso politico sul testo del regolamento istitutivo dell'Agenzia presentato dalla Commissione e negoziato nell'ambito del Comitato Strategico su Immigrazione, Frontiere e Asilo. Il regolamento costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Le principali misure promosse riguardano operazioni congiunte, formazione degli operatori, analisi delle informazioni, assistenza tecnica e organizzativa. Non è sancita una competenza esclusiva dell'Agenzia, ma gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da intraprendere azioni in contrasto con le attività assunte sul piano comunitario¹².

aeree (Italia); frontiere terrestri (Germania); frontiere marittime (Spagna e Grecia); tecnologie (Gran Bretagna).

¹⁰ Tra le principali operazioni congiunte approvate dal Comitato strategico su immigrazione, frontiere e asilo meritano di essere menzionate le seguenti: "Ulisse" e RIO I, II, III e IV (a responsabilità spagnola), il progetto per il pattugliamento del Mediterraneo centrale e orientale denominato "Nettuno" e il piano aeroporti internazionali (a responsabilità italiana), l'operazione "*Semper vigilia*" (a responsabilità tedesca), l'operazione "Tritone" (a responsabilità greca). Si tratta di attività di controllo per il rafforzamento delle frontiere attraverso pattugliamenti congiunti, azioni coordinate e scambio rapido delle informazioni. Lo svolgimento delle operazioni comuni è poi oggetto di valutazione.

¹¹ Per la verità il gruppo è composto in formazione "Comitato Misto": oltre ai rappresentanti dei Paesi dell'Unione europea (e della Commissione) partecipano ai lavori anche i rappresentanti di Islanda e Norvegia, grazie al trattato di associazione che li lega all'*acquis* di Schengen. L'organo comune degli esperti di frontiera ha assorbito le funzioni precedentemente attribuite al gruppo SCIFA-plus. Non si è trattato solo di una diversa denominazione, ma si è inteso fornire al gruppo una maggiore competenza sul piano operativo in modo da realizzare una struttura preliminare, rivolta verso la successiva costituzione dell'Agenzia comunitaria per il coordinamento delle frontiere.

¹² Sia il testo delle conclusioni del Consiglio, sia quello del regolamento proposto dalla Commissione evidenziano due preoccupazioni in qualche modo riconducibili alla medesima volontà: gli Stati membri non vogliono perdere potestà specifiche a favore degli organi comunitari, evitando che nasca una polizia

III. (Segue): il rafforzamento delle frontiere marittime

12. Il semestre italiano di Presidenza si è svolto nella consapevolezza della esigenza assoluta di dover dare uno spazio alla politica mediterranea nell'ambito delle iniziative comunitarie. Poiché l'immigrazione clandestina che attraversa l'Italia interessa soprattutto la via marittima, l'esperienza maturata sul piano interno ha costituito la base per un programma di ampio respiro presentato in sede comunitaria. Ci si è resi immediatamente conto che, a seguito del processo di allargamento, in base alla loro posizione geografica e dal punto di vista dei fattori di attrazione dei flussi di immigrazione clandestina, le isole di Cipro e Malta avrebbero costituito a breve, per tutti gli Stati dell'Unione europea, ciò che le isole di Lampedusa e Pantelleria rappresentano per l'Italia: il primo approdo degli immigrati verso la meta prestabilita; il primo luogo dove richiedere asilo politico o dove far valere altri diritti di derivazione internazionale o comunitaria. In quest'ottica, anche al fine di rafforzare il dialogo con i Paesi terzi che affacciano nella sponda sud del Mediterraneo, l'impegno assunto dall'Italia è stato, innanzi tutto, quello di assicurare ai due nuovi Stati membri un ruolo chiave nella strategia di contrasto dell'immigrazione clandestina via mare¹³.
13. Inoltre, alla luce della prassi già instaurata nelle relazioni bilaterali (sia con i Paesi membri, sia con gli Stati terzi), l'Italia ha promosso una serie di operazioni tendenti a ridurre a monte il flusso di clandestini che arriva in Europa attraverso il Mediterraneo. Tra queste vanno annoverate le attività di pattugliamento congiunto (tra Paesi membri e con la partecipazione di Stati terzi); la collaborazione internazionale presso i porti di Stati che hanno collegamenti marittimi diretti o nei territori dei Paesi terzi da cui originano i flussi; la gestione comune degli immigrati irregolari individuati.
14. Sul piano delle operazioni di pattugliamento congiunto in mare, meritano di essere segnalate due iniziative in particolare. La prima, denominata "Nettuno", consiste in un progetto della delegazione italiana per la vigilanza congiunta del Mediterraneo centrale e orientale ha visto la partecipazione di molti Stati membri con i propri mezzi navali e aerei (oltre all'Italia anche la Francia, la Gran Bretagna, la Spagna, la Grecia, la

di frontiera europea che possa sostituire quelle nazionali sui confini esterni e impedendo ingerenze e condizionamenti in attività che possono essere assicurate tramite una cooperazione di tipo intergovernativo.

¹³ Va infatti tenuto presente che, in un primo momento, l'attenzione dell'Unione europea nei confronti dei Paesi di nuova adesione era principalmente rivolta verso gli Stati che costituiscono il confine terrestre.

Germania, Cipro e Malta). Il centro di coordinamento delle operazioni è a Cipro.

15. L'altra iniziativa, che fino a questo momento si colloca nel contesto della collaborazione instaurata tra i Ministri dell'Interno dei Paesi interessati, riguarda l'organizzazione di un piano di pattugliamento congiunto del Mediterraneo centrale che l'Italia e Malta stanno predisponendo con la Tunisia e la Libia. Oltre alla vigilanza in mare, saranno definite le procedure per la gestione in comune degli eventuali emigranti individuati a bordo delle imbarcazioni intercettate.
16. Infine, per quanto attiene più direttamente al piano della collaborazione marittima tra i Paesi membri dell'Unione europea, occorre segnalare l'attività di controllo svolta in modo congiunto nei porti italiani e greci. Si tratta di una forma di cooperazione internazionale operativa denominata "controllo da porto a porto", realizzata attraverso l'impiego di pattuglie di polizia di frontiera dei due Paesi nei collegamenti maggiormente sensibili dal punto di vista migratorio illegale.
17. In base a queste premesse, durante la Presidenza italiana sono stati realizzati due Centri di coordinamento permanente delle attività operative degli Stati membri, con sedi in Grecia e in Spagna. Inoltre, il Consiglio GAI del 27 novembre 2003 ha approvato un importante programma di misure *ad hoc*. Strumento essenziale per la sua riuscita è il rafforzamento della cooperazione internazionale con i Paesi terzi. Oltre alle iniziative di pattugliamento, acquisizione e analisi degli elementi di informazione raccolti, è disciplinata anche la gestione degli immigrati individuati a bordo delle imbarcazioni intercettate o di cui è interdetta la partenza. E' regolamentato lo svolgimento di operazioni congiunte di pattugliamento, interdizione navale in alto mare e rimpatrio degli immigrati irregolari. Sono, poi, stabilite regole per incrementare i controlli cosiddetti "da porto a porto" tra gli Stati membri e nei collegamenti con Stati terzi. E' incentivata la conclusione di intese con i Paesi di origine e di transito. Seppure l'atto sia stato adottato attraverso uno strumento di "soft law", esso richiama le norme principali (comunitarie e internazionali) applicabili nella materia¹⁴ e rivolge una serie di raccomandazioni concrete agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie al fine di intraprendere azioni comuni immediate. L'obiettivo è quello di realizzare una "frontiera marittima virtuale", in grado di rafforzare quella legale degli Stati membri attraverso il coinvolgimento diretto delle autorità dei Paesi terzi¹⁵. Questo programma è

¹⁴ Si veda "Programma di misure per il contrasto dell'immigrazione clandestina attraverso le frontiere marittime degli Stati membri dell'Unione europea" Doc. 15445/03 Front 172 Comix 731, capitolo III, punti 14-22.

¹⁵ Si veda il capitolo I, punto 4.

oggi in fase di attuazione operativa e la valutazione dei progressi effettuati finora sta evidenziando risultati buoni.

IV. (Segue): la rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione, la collaborazione per il rimpatrio delle persone in posizione irregolare e la semplificazione delle procedure di frontiera con i Paesi di nuova adesione

18. Un altro punto particolarmente rilevante per il conseguimento di una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea attiene alla definizione dello strumento giuridico per la rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione presso i Paesi terzi. A seguito di un negoziato non particolarmente lungo, ma abbastanza intenso, durante la Presidenza italiana il Consiglio GAI del 2 ottobre 2003 ha approvato il regolamento che disciplina il funzionamento di una rete di funzionari di collegamento per l'immigrazione. Il regolamento è accompagnato da una lista di procedure pratiche per lo scambio di informazioni sull'immigrazione clandestina a fini di analisi. Si tratta di un'importante iniziativa, che giocherà un ruolo essenziale nelle relazioni dell'Unione europea con i Paesi terzi. Ai funzionari di collegamento per l'immigrazione è affidato, infatti, il compito di verificare il livello di efficacia delle attività realizzate dagli Stati terzi nella materia, in particolare, per il contrasto dell'immigrazione clandestina¹⁶.
19. Nella stessa ottica, il Consiglio GAI del 6 novembre 2003 ha approvato il testo di due decisioni proposte della Presidenza italiana: quella per l'organizzazione in comune di voli congiunti per l'allontanamento collettivo di cittadini di Paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri, con allegato il relativo manuale di condotta per gli operatori, e quella per la compensazione dei costi derivanti dall'applicazione della direttiva 2001/40EC sul mutuo riconoscimento delle decisioni di espulsione dei cittadini di Paesi terzi.
20. Sempre su questi temi, meritano di essere menzionate altre tre proposte italiane che hanno ottenuto il consenso generale degli Stati membri: (1) la decisione del Consiglio per l'adozione di un modello uniforme di provvedimento di respingimento di frontiera; (2) le conclusioni del Consiglio per l'assistenza tra gli Stati membri al fine dell'allontanamento di cittadini di Paesi terzi in caso di transito per via marittima o terrestre; (3)

¹⁶ Questi gli aspetti prioritari da tenere in considerazione: la partecipazione agli strumenti internazionali pertinenti; la cooperazione nell'ambito della riammissione o del rimpatrio dei propri cittadini o dei cittadini di Paesi terzi; il controllo delle frontiere e l'intercettazione di clandestini; la lotta alla tratta di esseri umani, compresa l'adozione di misure legislative e di altro tipo; la cooperazione nel settore della politica dei visti e l'eventuale adattamento del regime nazionale nella stessa materia; la creazione di un sistema effettivo di asilo; lo sforzo per il rilascio di nuovi documenti ai propri cittadini.

le conclusioni del Consiglio per l'adozione di misure flessibili, procedure semplificate e servizi congiunti nei controlli di frontiera con i Paesi di nuova adesione.

V. (Segue): i sistemi di sicurezza nei documenti di viaggio e il rafforzamento della cooperazione consolare in materia di visti

21. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e dell'11 marzo scorso in Spagna, la situazione è più complessa giacché le esigenze di sicurezza sono cresciute in maniera enorme. Il confine esterno dell'Unione, che delimita lo spazio di libertà sicurezza e giustizia definito nei trattati della comunità, è divenuto ancor più una barriera contro il terrorismo internazionale. I controlli di frontiera hanno acquisito una funzione sempre più caratterizzata dalla componente antiterrorismo e anticrimine rispetto a quello di verifica di legittimità e regolarità dell'accesso al territorio Schengen. Questa esigenza di rafforzamento dei controlli ha fatto aumentare le difficoltà di bilanciare in maniera corretta le esigenze di sicurezza con i diritti fondamentali. Come si avrà modo di precisare ancora, questo problema vale soprattutto in materia di tutela della "privacy". Ad ogni modo molte delle iniziative che riguardano i temi dell'immigrazione, delle frontiere e dell'asilo¹⁷ traggono origine dall'esigenza di rafforzare i sistemi di sicurezza al fine di prevenire attività terroristiche¹⁸.

22. Un aspetto essenziale a questo riguardo è costituito dall'uniformità nei sistemi di sicurezza per i documenti di viaggio. Il tema delle biometrie applicate rappresenta un settore di particolare rilievo sia sotto il profilo delle iniziative nazionali, sia per i progetti promossi dall'Italia in ambito internazionale e comunitario. In quest'ottica, il Consiglio GAI del 27 novembre 2003 ha approvato il testo di due proposte di regolamento e di un progetto di conclusioni del Consiglio in relazione all'inserimento di dati biometrici per i visti e per i permessi di soggiorno. E' stato raggiunto un orientamento comune affinché sia assicurata la tecnologia del microprocessore e siano privilegiati i dati biometrici delle impronte digitali e del volto. Su quest'ultimo aspetto, i due regolamenti non precludono la strada al possibile inserimento di ulteriori elementi biometrici (come quello relativo all'iride) in un momento successivo allorché le tecnologie disponibili lo consentiranno. Peraltro, un sistema analogo è in corso di

¹⁷ Più volte le esigenze di sicurezza nel settore dei trasporti, materia questa disciplinata dai trattati della comunità, vanno ad intersecarsi con quella del settore frontiera.

¹⁸ La materia ha una dimensione molto vasta per cui è necessaria una sineresia tra le iniziative comunitarie con quelle dei Paesi terzi e soprattutto con gli organismi internazionali come l'I.C.A.O. (International Civil Aviation Organization) e l'I.M.O. (International Maritime Organization).

definizione anche per quanto attiene ai parametri di sicurezza dei passaporti per i cittadini comunitari¹⁹.

23. Le iniziative sulle biometrie applicate ai visti e ai permessi di soggiorno fanno da corollario alla realizzazione del VIS (Sistema Informativo Visti). Si tratta di una banca dati europea contenente tutte le vicende relative ad ogni richiesta di visto in un qualsiasi Stato membro e dotata di un meccanismo comune di scambio di informazioni²⁰. L'impegno finanziario per la sua realizzazione è molto elevato e sarà sostenuto in parte con i fondi comunitari e in parte con i bilanci degli Stati membri. Il progetto è in fase avanzata. I collegamenti nazionali dovrebbero essere in grado di operare entro la fine del 2006.

VI. (Segue): l'obbligo per i vettori di comunicare i dati dei passeggeri e le guardie armate a bordo degli aerei

24. A completamento del quadro appena descritto, occorre richiamare anche il tema relativo ai sistemi di comunicazione da parte dei vettori aerei dei dati personali dei passeggeri e quello delle guardie armate a bordo degli aerei (Sky Marshal).
25. E' noto, infatti, che a seguito dell'adozione da parte degli Stati Uniti della legge sulla sicurezza del trasporto aereo (Aviation and Transportation Security Act del 19 novembre 2001), le compagnie che intendono sorvolare lo spazio aereo americano devono comunicare alle autorità competenti i dati personali relativi ai passeggeri e ai membri dell'equipaggio. A questa legge si sono affiancate una serie di disposizioni di dettaglio tendenti a definire le categorie dei dati richiesti, le modalità di trasmissione e il loro utilizzo da parte delle autorità preposte alla sicurezza (in particolare immigrazione e dogane). L'insieme di queste disposizioni costituisce il sistema APIS (Advanced Passenger Information System). Inizialmente le informazioni richieste erano specificamente correlate al tipo di volo, al visto o al permesso di soggiorno valido per gli Stati Uniti, oltre che ai dati identificativi presenti nel passaporto. Successivamente sono stati richiesti i dati trattati nei sistemi di prenotazione e controllo delle

¹⁹ E' attualmente in discussione una proposta di regolamento presentata dalla Commissione su mandato del Consiglio.

²⁰ Nell'ambito delle ulteriori attività volte al rafforzamento della cooperazione consolare in materia di visti, occorre ricordare le posizioni di consenso tra gli Stati membri raggiunte per opera della presidenza italiana in relazione ai seguenti atti: (1) decisione del Consiglio sull'allargamento del concetto di Rappresentanza; (2) decisione del Consiglio sulla valutazione del rischio migratorio; (3) decisione del Consiglio che introduce il requisito dell'assicurazione medica tra la documentazione necessaria per l'ottenimento del visto; (4) progetto pilota per la creazione di una task force di esperti da inviare in missione a supporto di sedi sensibili nel settore dei visti.

partenze, in particolare quelli contenuti nei registri dei nomi dei passeggeri (PNR – Passenger Name Records).

26. Il problema della compatibilità di questi provvedimenti (adottati in via unilaterale) con l'insieme di accordi internazionali e di norme comunitarie che regolano il trasporto aereo e tutelano il diritto alla "privacy" ha determinato un dibattito di ampie dimensioni in seno all'Unione europea²¹. Al termine di consultazioni bilaterali, il 18 febbraio 2003 la Commissione ha raggiunto un'intesa con gli Stati Uniti ("Joint statement") secondo la quale l'accesso ai dati previsti dal PNR sarebbe stato consentito, a condizione che il loro trattamento fosse stato reso compatibile con la normativa comunitaria di protezione dei dati personali. Il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del 17 maggio scorso ha approvato la proposta di decisione del Consiglio contenente in allegato il testo della bozza di accordo, dove è sancito l'impegno di raggiungere una soluzione in merito al trattamento dei dati che saranno trasferiti dalla Comunità agli Stati Uniti. Tuttavia, su questi atti pende una richiesta di parere formulata dal Parlamento europeo alla Corte di Giustizia, tendente a chiarire alcuni profili di legittimità²².
27. Nell'ambito di questa vicenda, l'impegno italiano è stato quello di promuovere, e sostenere durante tutte le fasi negoziali, un'iniziativa presentata dalla Spagna per una direttiva comunitaria volta a disciplinare un sistema di comunicazione dei dati autonomo rispetto a quello richiesto dagli Stati Uniti. La direttiva, approvata durante il Consiglio GAI del 30 aprile scorso, è stata formulata in conformità con il testo della direttiva sulla protezione dei dati personali (95/46/CE) e prevede un numero molto limitato di informazioni che i vettori aerei sono tenuti a fornire (volo, documento di viaggio, nome, ecc.)²³. Questo sistema potrà costituire una risposta europea efficace in merito alle richieste americane e consente di bilanciare le esigenze di sicurezza con il rispetto per i diritti individuali.
28. Per quanto riguarda il tema degli Sky Marshal, anche in questo caso, com'è noto, il Governo degli Stati Uniti ha chiesto all'Unione europea e agli Stati membri, sul piano bilaterale, di provvedere affinché i vettori aerei siano dotati di guardie armate a bordo, opportunamente addestrate. In Europa l'orientamento non è univoco, e la Commissione europea sta lavorando

²¹ Particolare rilievo assume la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali.

²² Il 7 aprile 2004 il Parlamento europeo ha approvato un rapporto critico nei confronti della proposta di decisione della Commissione, contestando la sua stessa base giuridica e preannunciando un ricorso alla Corte di Giustizia.

²³ Tuttavia il Parlamento europeo, benché sia stato richiesto più volte, non ha espresso in proposito il parere di propria competenza. L'atto è stato adottato ugualmente, poiché a partire dal 1° maggio 2004 l'iniziativa normativa in questa materia ha cessato di appartenere agli Stati membri, essendo di esclusiva competenza della Commissione. Secondo un orientamento del Servizio giuridico del Consiglio, qualora l'atto non fosse stato adottato prima di quella data esso sarebbe decaduto.

attivamente con l'ICAO per il raggiungimento di una posizione comune degli Stati membri. Da parte italiana si propende per il rafforzamento delle attività di prevenzione, ritenendo che l'attuale legislazione non consente l'utilizzo di guardie armate a bordo degli aerei. D'altra parte, sono state sviluppate attività di *intelligence* a livello nazionale e sul piano internazionale. Le polizie di frontiera dei Paesi europei effettuano, di prassi, controlli congiunti. Sono state introdotte regole che hanno reso più sicuro il trasporto aereo. Oggi si adottano procedure più stringenti per i controlli di passeggeri, bagagli e merci. Sono state blindate le porte delle cabine di pilotaggio. Vi è una condivisione delle informazioni utili per la sicurezza comune. Si richiede un grado sempre più elevato di sicurezza per i documenti di viaggio o di riconoscimento personale.

VII. Il rafforzamento del partenariato e della collaborazione con i Paesi terzi: il meccanismo di valutazione e l'applicazione degli accordi di riammissione

29. Come si è già accennato, il secondo aspetto di politica comunitaria promosso dall'Italia in relazione al tema dell'immigrazione riguarda il rafforzamento delle relazioni con i Paesi terzi, in particolare per quanto attiene al partenariato e alla lotta contro l'immigrazione clandestina. In parallelo, su di un piano di più ampio respiro, che non coinvolge solo gli aspetti migratori, vi è lo sviluppo del dialogo interreligioso come fattore di coesistenza pacifica. Proprio quest'ultimo punto ha formato oggetto di un'iniziativa molto apprezzata, lanciata dal Ministro dell'Interno Pisanu durante la Presidenza di turno²⁴.
30. Come è stato più volte posto in risalto, il dialogo politico e tecnico con i Paesi terzi maggiormente esposti al rischio di terrorismo va incoraggiato e proseguito. Solo attraverso una effettiva collaborazione da parte di questi Paesi sarà possibile realizzare l'isolamento degli estremisti e individuare con più facilità le reti terroristiche. D'altra parte, la crescita di forze moderate scoraggia i radicali e i violenti affermando i principi fondamentali dello Stato di diritto e della democrazia.
31. Ulteriori obiettivi, più settoriali, sono stati perseguiti attraverso quattro orientamenti generali: (1) il rafforzamento delle relazioni tra i gruppi competenti dell'Unione (in particolare, il gruppo Alto Livello Asilo e Immigrazione e il Comitato SCIFA) al fine di conciliare gli interessi in ambito GAI con la politica seguita dal settore delle relazioni esterne; (2) l'approvazione dei criteri di monitoraggio e valutazione delle attività degli

²⁴ Il 30 e il 31 ottobre 2003 si è svolta a Roma una Conferenza dei Ministri alla quale hanno preso parte anche cinque esponenti delle tre religioni monoteistiche. Sulla base dell'incontro è stata approvata una dichiarazione che sottolinea il ruolo dell'Europa nella divulgazione dei valori della convivenza pacifica e consente di affrontare i temi dell'integrazione degli immigrati in condizioni di sicurezza comune.

Stati terzi, con l'avvio delle procedure di verifica circa il loro impegno nel campo dell'immigrazione; (3) il sostegno alla negoziazione e all'applicazione di accordi di riammissione; (4) la proposta di uno studio di fattibilità per un sistema di quote europeo di ingressi regolari.

32. A supporto di detti orientamenti vi è la considerazione che una politica di contenimento dei flussi di immigrazione clandestina dai Paesi di provenienza potrà risultare efficace solo laddove siano previsti adeguati finanziamenti da destinare all'assistenza e solo laddove siano individuabili prospettive concrete di ingresso regolare. Il sistema delle quote e l'applicazione degli strumenti di lotta all'immigrazione clandestina sembrano costituire una base efficace per gestire il fenomeno migratorio con equilibrio, tenendo nella giusta considerazione le esigenze di sicurezza.
33. L'esperienza italiana ha ottenuto ottimi risultati applicando gli orientamenti citati sul piano interno. Da un lato il rafforzamento della lotta all'illegalità, attraverso un regime effettivo delle espulsioni e la previsione di sanzioni penali nei confronti dei trafficanti; dall'altro lato, la realizzazione di una disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro attraverso la determinazione di flussi di ingresso legale²⁵. Tuttavia, in Europa non vi è una posizione unica. Su mandato del Consiglio, la Commissione ha effettuato uno studio di fattibilità sull'argomento e i risultati hanno formato oggetto di una comunicazione apposita, sui rapporti tra immigrazione legale e illegale, presentata durante il Consiglio GAI dell'8 giugno scorso. Il testo dovrà essere valutato dai Ministri e potrà costituire la base di discussione per le iniziative future da assumere sul piano comunitario.

VIII. La gestione comune dei flussi migratori, l'integrazione e l'equità di trattamento degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio degli Stati membri

34. Per quanto riguarda, infine, l'ultimo in ordine di elencazione degli aspetti prioritari sui quali si è concentrata l'azione dell'Italia nel contesto comunitario, esso è riferito al completamento delle misure riguardanti l'immigrazione regolare. Si è già detto a proposito dell'idea relativa al sistema di quote europeo. Un sostegno molto concreto è stato fornito alla negoziazione delle proposte di direttive volte alla costruzione di un sistema comune di ingressi regolari. Particolare attenzione è stata riservata alle

²⁵ La normativa italiana affida al Presidente del Consiglio, sulla base di una procedura complessa, la possibilità di determinare anno per anno i flussi di immigrati da accogliere nel nostro territorio. Dal '98 sono state fissate quote di ingressi annuali con cifre che variano da 58.000 per il '98 e il '99, a 63.000 nel 2000, 83.000 nel 2001, 79.500 per il 2002, il 2003 e, infine, per l'anno in corso.

direttive sulla riunificazione familiare e sullo *status* di cittadino di paese terzo soggiornante di lungo periodo. I due atti sono stati approvati nel corso della Presidenza greca (che ha preceduto quella italiana) e inizieranno ad esplicare effetti per gli Stati membri dal prossimo anno. Del resto, l'Italia è stata recentemente protagonista di una vasta procedura di regolarizzazione che ha riguardato la presentazione di circa 700.000 richieste. In questo modo, il numero complessivo degli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, oggi pari a 2 milioni e 36.000 persone, è destinato ad aumentare ulteriormente per opera dei meccanismi di coesione familiare.

35. La Presidenza italiana ha concentrato la propria azione al fine di pervenire all'adozione della direttiva sulla concessione del permesso di soggiorno in favore delle vittime della tratta. Lo scopo della direttiva è relativo alla concessione di un permesso di soggiorno a durata limitata nei confronti di cittadini stranieri che collaborano nella lotta contro le organizzazioni criminali²⁶. L'esperienza italiana può essere considerata molto positiva al riguardo. L'art. 18 del T.U. sull'immigrazione consente il rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime della tratta. Attualmente fruiscono di questo provvedimento 850 persone, in maggior parte donne. Il Consiglio GAI del 6 novembre 2003 ha approvato il testo, consentendo il raggiungimento di un obiettivo prioritario per il nostro Paese.
36. Sempre nel corso della Presidenza italiana è stato sviluppato un dibattito molto costruttivo in merito alla proposta di direttiva per l'accesso nell'Unione per motivi di studio, formazione professionale e volontariato. Il tema è stato oggetto anche di un approfondimento scientifico, attraverso un convegno che si è svolto il 5 dicembre 2003. La direttiva è stata, infine, approvata durante il Consiglio GAI dello scorso febbraio.

IX. Conclusioni

37. Come si è visto, i tre aspetti fondamentali che hanno caratterizzato l'impegno italiano nel processo di sviluppo di una politica europea comune sull'immigrazione hanno originato una serie molto consistente di iniziative a contenuto normativo o a carattere operativo. E' certamente da annoverare tra i risultati conseguiti più importanti quello che ha dato il via all'istituzione della prima Agenzia comunitaria in materia di frontiere. L'aspetto fondamentale dei controlli delle frontiere esterne ha conosciuto un'evoluzione inaspettata che è iniziata con il verificarsi degli eventi

²⁶ Oltre alle vittime della tratta, è prevista la possibilità di estendere l'ambito d'applicazione anche a coloro che sono stati oggetto del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

terroristici di settembre 2001 e marzo 2004. In modo particolare alle frontiere aeree esterne, le procedure operative standards sono state integrate da attività antiterrorismo. Allo stesso modo è di fondamentale rilievo aver associato, in termini concreti, al tema del contrasto dell'immigrazione clandestina quello relativo agli aiuti allo sviluppo e alla collaborazione con i Paesi terzi, e, in quest'ottica, aver affrontato gli aspetti riguardanti il soggiorno regolare e l'equità di trattamento degli stranieri nel territorio degli Stati membri. Il settore delle relazioni esterne ha conosciuto negli ultimi mesi sviluppi molto importanti che hanno re-indirizzato l'Unione ad una azione più incisiva nei confronti dei Paesi terzi mediterranei e afro-asiatici.