

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

## **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**18.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 2004**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

18.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 2004**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GE- STIONE COMUNE DELLE FRONTIERE E SUL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA IN EUROPA</b>	
<b>Audizione del capo dell'unità immigrazione e asilo della direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea, dottoressa Sandra Pratt:</b>	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 10, 11
Bedin Tino (Mar-DL-U) .....	9
Pratt Sandra, <i>Capo dell'unità immigrazione e asilo della direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea</i> .	4, 10



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ALBERTO DI LUCA

**La seduta inizia alle ore 14.**

*(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del capo dell'unità immigrazione e asilo della Direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea, dottoressa Sandra Pratt.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione comune delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione clandestina in Europa, l'audizione del capo dell'unità immigrazione e asilo della Direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea, dottoressa Sandra Pratt, che ringrazio, a nome del Comitato, per aver accettato il nostro invito.

Il Comitato ha ritenuto necessario, nell'ambito dell'indagine, avviare un esame approfondito di alcuni aspetti delle politiche dell'Unione in materia di lotta all'immigrazione illegale, di politiche di integrazione degli immigrati legali, nonché di relazioni con i paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori.

Al fine di acquisire ulteriori elementi di conoscenza diretta su questi temi la sua audizione, dottoressa Pratt, è ritenuta da questo Comitato di grande rilievo per la specifica esperienza da lei maturata in materia di immigrazione ed asilo presso la Direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea.

In riferimento alle ultime comunicazioni della Commissione europea in materia di immigrazione e ai contenuti della prima relazione annuale della Commissione europea sui progressi raggiunti nell'opera di sviluppo della politica comune in materia di immigrazione e integrazione, volevamo chiederle: quali sono stati gli strumenti normativi e operativi individuati per il controllo comune dell'immigrazione clandestina?

L'individuazione di principi di base comuni in materia di immigrazione ed asilo, la definizione di una politica di rimpatrio comune, nonché il coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati legali costituiscono aspetti della strategia europea volta a realizzare la futura cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Nel quadro della politica comune sull'immigrazione, volevamo sapere: quali sono state le iniziative avviate per realizzare tale cooperazione e quali altre, se ve ne sono, verranno intraprese?

La realizzazione di una politica comune sull'immigrazione non può, peraltro, prescindere dalla necessità di migliorare l'attuale sistema di scambio di informazioni.

La mancanza di dati affidabili e confrontabili a livello europeo evidenzia l'opportunità di prevedere uno strumento, facilmente accessibile a tutti gli Stati dell'Unione europea, che sia in grado di

garantire, attraverso l'armonizzazione della raccolta e dell'analisi dei dati statistici comunitari nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, un rafforzamento delle consultazioni e dello scambio di informazioni. La creazione di una rete europea sulle migrazioni risponde a tale esigenza?

Le misure attualmente utilizzate — per esempio i voli congiunti e gli accordi di riammissione — per garantire una cooperazione pratica sul rimpatrio comune, nonché la riammissione di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente sul territorio dell'Unione europea sono sufficienti, secondo lei, o ritiene debbano essere adottate delle nuove norme per il futuro? E se sì, quali?

Inoltre, le chiediamo se possiamo approfittare della sua presenza odierna per richiedere alla sezione frontiere e visti della direzione immigrazione, asilo e frontiere, di cui lei fa parte, anche un approfondimento sulle iniziative comunitarie in materia di controllo delle frontiere esterne, materia che sappiamo comunque non rientrare nella sua specifica competenza.

In particolare, nel quadro di uno sviluppo di un sistema integrato di gestione delle frontiere e politica dei visti, qual è il ruolo dell'Agenzia delle frontiere e quali sono le azioni da intraprendere in vista della sua operatività, fissata al 1° maggio 2005? Quali sono i tempi e le modalità della operatività del VIS (sistema informativo sui visti)? E quali le misure operative per l'attuazione del piano di gestione delle frontiere marittime?

Desidero infine ringraziarla per la cortesia che ci usa, facendo uno sforzo supplementare, nello svolgere il suo intervento in lingua italiana. Le do pertanto la parola.

SANDRA PRATT, *Capo dell'unità immigrazione e asilo della Direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea*. Vi ringrazio per aver invitato la Commissione europea a questa audizione. Sono quindi molto lieta di essere qui. Vorrei esporre tre aspetti fondamentali della questione, rimanendo naturalmente

a disposizione per eventuali successivi quesiti e domande. Ricordo che la competenza in materia di immigrazione da parte dell'Unione europea risale a cinque anni fa, in seguito all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

Il trattato di Amsterdam conferisce delle competenze abbastanza ristrette e specifiche. Il Consiglio europeo di Tampere ha dato un programma più ampio alla Commissione, per sviluppare una politica comune di asilo e di immigrazione. Negli ultimi cinque anni abbiamo iniziato ad attuare queste indicazioni.

Mi pare importante ricordare che il Consiglio europeo di Tampere ha stabilito che questa politica sia sviluppata sulla base dei principi enunciati durante il medesimo Consiglio di Tampere. Questi principi sono quindi alla base del lavoro che abbiamo fatto finora.

In primo luogo, abbiamo stabilito un approccio globale alla gestione dei flussi migratori, che riconosce la necessità di adottare misure atte a trattare simultaneamente tutti i diversi aspetti dei fenomeni migratori, cercando di trovare un giusto compromesso fra l'ammissione per ragioni umanitarie e quella per scopo di lavoro.

Questo approccio è stato ripreso dal Consiglio europeo di Siviglia e ciò ha comportato l'esigenza di predisporre misure sull'immigrazione legale, sull'integrazione degli stranieri legalmente presenti, nonché di rinforzare la lotta contro l'immigrazione illegale, inclusa la tratta degli esseri umani.

Il secondo principio verte sulla creazione di un regime comune europeo in materia di asilo, nel rispetto della Convenzione di Ginevra e degli altri obblighi derivanti da trattati internazionali.

Il terzo principio riguarda lo sviluppo del partenariato con i paesi di origine e transito.

Il quarto principio concerne il trattamento equo di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri.

La Commissione ha pubblicato, nel giugno di quest'anno, una comunicazione dal

titolo « Spazio di libertà, sicurezza, giustizia — Bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti ».

In questa comunicazione, la Commissione ha valutato positivamente la messa in opera del programma stabilito dai capi di Stato al Consiglio europeo di Tampere. Abbiamo fatto sostanziali progressi in tutti i campi, maggiormente in tema di asilo e immigrazione illegale piuttosto che nel campo della immigrazione legale.

Un nuovo programma di lavoro dovrà essere deciso al Consiglio europeo del 4 e del 5 novembre prossimi, e la Commissione ha lanciato un processo di consultazione del pubblico, sul quale dovrebbe basarsi il futuro programma.

Per quanto riguarda le politiche migratorie, è interessante ricordare un'altra pubblicazione, risalente a giugno: uno studio sulla connessione tra l'immigrazione legale e quella illegale. Tale studio, che è stato effettuato su impulso della Presidenza italiana, esamina in quale modo i vari sistemi per regolare i flussi migratori legali possono influire sull'immigrazione illegale. Dai risultati raccolti emerge l'impossibilità di valutare il reale impatto dell'immigrazione legale su quella illegale, in ragione di diversi fattori, soprattutto l'assenza di strumenti statistici adeguati.

Lo studio dimostra che gli accordi con i paesi di origine sull'immigrazione legale possono portare ad una collaborazione più attiva nella lotta contro l'immigrazione illegale: questa è una considerazione della quale abbiamo tenuto conto, anche in prospettiva futura.

Ad ogni modo, per quanto riguarda l'immigrazione illegale sono state attuate nei cinque anni trascorsi una serie di misure su tre fronti: sul livello legislativo, operativo e finanziario. Ci sono stati piani di azione sull'immigrazione illegale in generale, sul controllo delle frontiere esterne, sulla politica dei visti, sulla riammissione e la politica di ritorno degli emigranti irregolari. Sono state attivate inoltre una serie di misure nell'ambito di questi tre piani di azione.

Tralasciando gli altri, vorrei menzionare soltanto quelli che ritengo maggior-

mente rilevanti ai fini di questa audizione: in primo luogo, l'approccio globale all'immigrazione e la collaborazione con i paesi di origine e transito si sono rilevati fondamentali nel contrasto all'immigrazione illegale. Il dialogo e la cooperazione saranno cruciali per sviluppare una risposta bilanciata, che prenda in considerazione i bisogni e gli interessi di tutte le parti, ovvero degli immigrati, dei paesi di origine e degli Stati membri.

Negli ultimi cinque anni abbiamo sviluppato questo dialogo con diversi paesi, in diverse parti del mondo, ma, soprattutto, l'obiettivo futuro sarebbe rappresentato da una politica europea di vicinato. Questi paesi sono collocati alle nuove frontiere dell'Unione europea e sono i paesi del Centro e dell'Est Europa, quelli del Nord Europa e quelli del Mediterraneo.

In questo contesto, vorrei sottolineare come soprattutto con i paesi del Mediterraneo, negli ultimi mesi, abbiamo registrato un cambiamento (si tratta in particolare del Marocco, della Tunisia e di altri) perché essi hanno compreso di essere paesi sì di immigrazione, ma anche di transito. Hanno registrato una serie di problemi comuni ai nostri e pertanto il dialogo con loro sta avanzando in modo diverso rispetto al passato.

La Commissione è convinta che i problemi del Mediterraneo, soprattutto le tragedie delle barche che trasportano immigrati illegali, richiedono un intervento urgente e specifico da parte dell'Unione europea, in modo da ridurre il tragico bilancio di vite umane.

La Commissione sta considerando nuove iniziative, in collaborazione con i partner mediterranei, con l'obiettivo di creare un'iniziativa euromediterranea sull'immigrazione. I risultati di tale iniziativa verranno trasmessi al Consiglio europeo, probabilmente nella prossima riunione di novembre-dicembre 2005.

L'Africa dovrebbe diventare una priorità nell'ambito della futura politica migratoria dell'Unione europea: vi sono state discussioni nell'ultima riunione del Consiglio GAI la scorsa settimana, ed in ordine

alle questioni sollevate in quell'ambito posso rispondere (la stampa giornalistica ha infatti prodotto una serie di fraintendimenti al riguardo).

L'articolo 63 del Trattato sull'Unione europea di Amsterdam prevede che il Consiglio adotti misure in materia di immigrazione e soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

Lo sviluppo di una politica di rimpatrio a livello europeo è la chiave per una politica di asilo e di immigrazione efficiente ed efficace. La priorità deve essere accordata all'attuazione pratica delle misure adottate in questo campo, in particolare al piano di azione per i rimpatri adottato sotto la presidenza danese nel 2002. Questo piano propone azioni a corto, medio e lungo termine, e varie iniziative sono state adottate sotto la presidenza greca, italiana ed olandese.

Nell'ottobre 2003, il Consiglio europeo ha chiesto all'Unione europea di compiere ogni sforzo per arrivare alla conclusione di accordi di riammissione, dando priorità all'attuazione del piano d'azione.

Abbiamo realizzato progressi in diversi campi. Vi sono direttive relative al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento di cittadini di paesi terzi. Vi è una proposta di direttiva che prevede standard comuni in materia di rimpatrio — ed in questa direzione stiamo lavorando — e che deve essere presentata al Consiglio agli inizi del 2005. Esiste una decisione del Consiglio europeo dell'aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri. Vi è ancora una direttiva in materia di assistenza in caso di transito durante il rimpatrio aereo, nonché una conclusione del Consiglio relativa all'assistenza in caso di breve transito terrestre o marittimo attraverso i territori di un altro Stato membro al fine di attuare una decisione di allontanamento. Sussistono quindi le basi legali ed occorre un migliore scambio di informazioni per poter fissare queste direttive in modo più efficace.

Per quanto concerne gli accordi di riammissione, abbiamo compiuto notevoli progressi. Il Consiglio ha conferito alla Commissione 11 mandati per negoziare accordi europei con altri paesi, quali il Marocco, lo Sri Lanka, il Pakistan, la Russia, Hong Kong, Macao, l'Ucraina, l'Albania, l'Algeria, la Cina e la Turchia.

Sino ad ora, abbiamo concluso accordi con quattro di questi paesi: Hong Kong — con il quale l'accordo entrerà in vigore il 1° maggio di quest'anno — Macao, con il quale l'accordo è entrato in vigore quest'anno a partire dal 1° giugno, e Sri Lanka e Albania, con i quali l'accordo dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2005.

Con il Marocco, l'Ucraina, la Russia e il Pakistan si sta ancora negoziando, mentre con gli altri paesi abbiamo registrato difficoltà nell'avvio formale dei negoziati.

Uno dei problemi è quello che in inglese si chiama *leverage*, ovvero l'individuazione di qualcosa da offrire in cambio a questi paesi. È questa soprattutto la chiave di volta per l'inizio dei negoziati.

Tornando al sistema di gestione delle frontiere e alla politica dei visti, ancora una volta ci sono state azioni su tre fronti: legislativo, operativo, e finanziario.

Dal punto di vista legislativo, una revisione dell'*acquis* sul controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne è già in corso; la riforma del piccolo traffico di frontiera e la rielaborazione del manuale comune di Schengen, come lei sa bene, sono in corso di esame davanti al Consiglio e la dimensione legislativa copre anche proposte per la sicurezza dei passaporti e dei visti.

Il grande avanzamento degli ultimi mesi, beninteso, è consistito nell'accordo sulla Agenzia delle frontiere. È stato deciso che questa agenzia diventerà operativa a partire dal 1° maggio 2005; il regolamento istitutivo verrà adottato probabilmente questo mese dal Consiglio dei ministri.

I compiti principali dell'agenzia, al momento, investono il coordinamento e la cooperazione. Si tratta del coordinamento e della cooperazione operativa tra gli Stati

membri, dell'assistenza agli stessi per elaborare un curriculum comune per la formazione delle guardie di frontiera, per un programma di formazione e di seminari, la valutazione dei rischi, specifici o generali, il monitoraggio degli sviluppi tecnologici nel campo dei controlli e della sorveglianza delle frontiere esterne, del supporto tecnico agli Stati membri nell'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio e nel facilitare la cooperazione a livello operativo tra i paesi membri e gli Stati terzi.

Ulteriori compiti potranno essere aggiunti in futuro dopo la valutazione dell'impatto delle sue attività nel 2007. L'agenzia, da qui al 2007, si troverà in una fase di inizio della sua attività. Dopo il 2007 si tratterà di adeguare il suo bilancio. Mi pare che attualmente i fondi messi a sua disposizione siano di 30 milioni di euro; dopo il 2007 occorreranno fondi molto più importanti per sviluppare le attività dell'agenzia. Il primo compito sarà quello di trovare un direttore ed una sede; se questa non sarà scelta per tempo, l'agenzia avrà sede provvisoria a Bruxelles.

Per quanto riguarda gli obiettivi a lungo termine, possiamo forse inserire fra di essi la creazione di un corpo europeo di guardie di frontiera, per assistere le guardie nazionali nel controllo dei punti caldi della frontiera esterna, in casi di urgenza o imprevedibile emergenza.

Bisognerà poi mettere in condizione operativa il VIS (Sistema informativo visti). Per quanto riguarda la sicurezza dei documenti di viaggio, la Commissione ha già presentato proposte per l'integrazione dei dati biometrici in visti, permessi di soggiorno, passaporti e altri documenti di viaggio. Per quanto riguarda i passaporti, un regolamento è ora all'attenzione del Consiglio e dovrebbe essere adottato entro la fine dell'anno. Per visti e permessi di soggiorno si sta verificando la fattibilità tecnica. Ci sono molti problemi a livello tecnico a causa dei diversi sistemi utilizzati per inserire i dati biometrici su questi documenti; molti di questi non sono al livello di affidabilità di cui abbiamo bisogno.

In questo contesto la creazione e lo sviluppo del sistema informativo sui visti è una priorità. Il VIS sarà un sistema per lo scambio di dati sui visti tra gli Stati membri, quindi uno strumento necessario alla messa in opera della politica comune dei visti: per la prima volta avremo uno strumento per lo scambio informativo in questo ambito.

La preparazione di questo sistema sta procedendo velocemente, anche se è molto complicato. A tale riguardo abbiamo un piano di azione che va fino al 2007, data in cui è prevista l'operatività del sistema, sia a livello europeo, sia a livello di tutti gli Stati membri. Si sta facendo un grande sforzo, da parte degli Stati membri, per impostare gli strumenti necessari.

Penso sia importante affrontare anche il problema del piano di gestione delle frontiere marittime, soprattutto qui in Italia. Il tema è di urgente e tragica attualità. La creazione dell'Agenzia per le frontiere, con una propria capacità operativa, in supporto a quella degli Stati membri, rappresenta un primo passo per fare fronte ai problemi che si pongono sulle coste europee del Mediterraneo meridionale, e anche dell'Atlantico per quanto riguarda le isole Canarie. Si pensa inoltre a funzionari di collegamento degli Stati membri, da localizzare nei paesi di transito o di origine dei migranti illegali clandestini. Si pensa anche a squadre di lavoro miste nei porti ed infine a normative comuni. Occorre avviare una seria valutazione dei rischi attuali e dei possibili rimedi.

Su domanda del Consiglio dei ministri, la Commissione ha lanciato un vasto ed esauriente studio sulle frontiere marittime dell'Unione europea, nel 2002. Nel novembre del 2003, la Presidenza italiana ha adottato un programma di lavoro su questo specifico tema che si articola in cinque principali aree di intervento prioritario: individuazione delle rotte dell'immigrazione illegale; cooperazione con i paesi terzi di origine e di transito; definizione di strutture di coordinamento operativo; promozione dell'applicazione delle nuove tec-



nologie per il controllo e la sorveglianza; definizione degli aspetti giuridici del controllo marittimo.

A fronte di tali problemi, il programma prevede le misure per accrescere i controlli, detti da porto a porto, tra gli Stati membri e con i paesi terzi, per organizzare operazioni congiunte tra Stati membri nelle acque territoriali e in alto mare.

Nel gennaio 2004, la Presidenza olandese ha presentato una *road map* per verificare l'esecuzione delle misure previste da parte degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie. Una valutazione generale di tale esecuzione è fissata per il dicembre 2004. Nel frattempo, i due centri marittimi che esistono già hanno avviato le loro attività in stretta cooperazione con tutti gli Stati membri, definendo ed eseguendo operazioni congiunte di pattugliamento, studi e progetti pilota per l'innovazione tecnologica. Quest'ultimo punto sarà trattato a fondo in un seminario che avrà luogo a Lubiana il 18 e 19 ottobre 2004, dove esperti degli Stati membri, appartenenti al mondo della ricerca e dell'industria specializzata, si ritroveranno con l'intento di esaminare la natura dei problemi e le soluzioni più adatte per migliorare il livello di sicurezza delle frontiere marittime esterne dell'Unione.

Infine, ci attendiamo ulteriori e positivi sviluppi dalla valutazione del prossimo dicembre in ordine all'esecuzione del programma, al fine di accelerare le azioni più efficaci. Inoltre, la Commissione pubblicherà nel mese di novembre di questo anno un Libro verde sulla gestione a livello europeo dell'immigrazione per il lavoro dipendente e per quello autonomo.

Vorrei tornare sul terzo punto, ovvero quello relativo all'integrazione che, per la Commissione, rappresenta una delle sfide fondamentali per il futuro.

Il presidente ha menzionato la comunicazione della Commissione su immigrazione e integrazione dello scorso anno, che concerne due aspetti diversi, ma saldamente connessi, del fenomeno migratorio. In primo luogo, l'impatto potenziale che gli immigrati possono avere sul mercato del lavoro, sullo sviluppo economico e sul

raggiungimento degli obiettivi di Lisbona; in secondo luogo, il profilo dell'integrazione. Infatti, se dovremo accogliere un numero maggiore di immigrati, è necessario sin d'ora integrarli nella nostra società. L'integrazione deve riguardare non soltanto il mercato del lavoro, ma anche i profili sociali, culturali e quello civico.

Abbiamo istituito a livello europeo un rapporto annuale sull'immigrazione e l'integrazione per seguire le politiche dell'integrazione. Il primo rapporto è stato pubblicato nel giugno di questo anno: in esso, abbiamo analizzato i trend migratori presenti nell'Unione, i cambiamenti del fenomeno migratorio, descrivendo le politiche di immigrazione e di integrazione a livello nazionale e a livello dell'Unione europea. Questo rapporto sottolinea la necessità di avere un approccio globale all'integrazione e di rafforzare e sviluppare programmi concreti. Soprattutto per i nuovi arrivati, si sottolinea l'importanza dell'informazione linguistica, nonché dei principi e dei valori fondamentali della società ospite.

Negli ultimi due-tre anni abbiamo attivato a livello europeo altre misure per sviluppare scambi di informazione e di « buona pratica » a livello europeo nel campo dell'integrazione.

Nel 2002, in seguito alla richiesta del Consiglio GAI nell'ottobre di quell'anno, abbiamo creato un gruppo di punti di contatto nazionali sull'integrazione. Questo gruppo si incontra regolarmente cinque o sei volte all'anno, sotto la presidenza della Commissione. Il suo ruolo principale è quello di condividere le esperienze e le migliori pratiche in materia di integrazione, rafforzando il coordinamento a livello nazionale ed europeo. Negli ultimi due anni ha lavorato in particolare sulla preparazione di un manuale sull'integrazione, attraverso una serie di seminari ai quali hanno partecipato esperti degli Stati membri. In tale manuale saranno delineati alcuni principi generali e obiettivi, accompagnati da esempi pratici. La prima edizione di questo manuale verrà pubblicata a novembre, probabilmente sarà presentato nella prima riunione dei ministri in

materia di integrazione che avrà luogo in novembre sotto la Presidenza olandese.

Prevediamo di predisporre una seconda versione del manuale nel 2006 e forse negli anni successivi; l'Italia ospiterà un seminario sull'integrazione nel mercato del lavoro, in contemporanea con le due edizioni del manuale.

Il Consiglio europeo discuterà in novembre la creazione di un quadro europeo, nel quale la politica in materia di integrazione potrà svilupparsi. La Presidenza olandese sta proponendo una serie di principi di base che possono essere adottati quali obiettivi per lo sviluppo di una politica di integrazione nell'Unione europea.

In particolare, se il nuovo Trattato costituzionale sarà adottato nel prossimo futuro, avremo una base legale «rinforzata» per poter predisporre misure a livello europeo e dare una maggiore spinta alla politica di integrazione.

Il presidente ha menzionato poi il problema relativo allo scambio di informazioni messe a disposizione dell'Unione per seguire il trend migratorio nell'Unione stessa.

Come lei sa, abbiamo l'idea di creare un osservatorio sull'immigrazione (è stato proposto tre o quattro anni or sono). Abbiamo iniziato attraverso una serie di azioni-pilota con l'obiettivo di creare una rete di centri nazionali (in inglese, *European migration network*). Questa rete, giunta ormai al terzo anno di vita, si propone di svolgere ricerche e di predisporre relazioni. Essa fornisce informazioni per il Rapporto annuale di statistica sull'immigrazione e l'asilo; l'anno prossimo sarà fatta una valutazione di queste azioni-pilota e si deciderà per il futuro.

Non abbiamo ancora valutazioni del lavoro che la rete dovrà tra poco cominciare, ma pensiamo che possa essere utile continuarlo, al fine di creare una base legale più significativa, con una vera agenzia per sviluppare l'immigrazione e l'asilo in Europa.

Si tratta di profili sui quali occorre riflettere nel contesto delle valutazioni dell'osservatorio di cui dicevo.

Non so se sono stata esauriente in merito a tutti i punti o se vi siano ancora questioni sulle quali fornire chiarimenti.

**PRESIDENTE.** Sicuramente la dottoressa Pratt è stata assai esauriente. Mi ha particolarmente colpito il suo riferimento allo scenario che è andato mutando in questi recenti anni e nel quale, come ha ricordato, il Nord Africa è diventata una zona di transito o, addirittura, a suo volta di immigrazione.

Questo, per il nostro Comitato, rappresenta un importante riconoscimento, perché fummo fra i primi a sollevare questo punto di vista due anni or sono. Come lei saprà, siamo infatti stati promotori in Europa dei rapporti verso la Libia.

Do la parola al senatore Bedin, che intende porre una domanda.

**TINO BEDIN.** La ringrazio, dottoressa Pratt, per il quadro esaustivo che ci ha offerto, nonché per l'informazione sui tempi con cui ha aperto il suo intervento: sono solo cinque anni che queste materie sono di qualche competenza dell'Unione europea, anche se le opinioni pubbliche si aspettano invece che l'Unione assuma in tale ambito un ruolo determinante.

Partendo da questi presupposti, svolgo alcune considerazioni che lei potrà eventualmente anche interpretare come una domanda.

Nella descrizione che lei ha fatto non c'è praticamente una istituzione dell'Unione europea veramente protagonista di questa politica. Mi pare di capire che la Commissione svolge azioni prevalentemente organizzative e che il Consiglio ha dato degli indirizzi con il Trattato di Amsterdam e con il Consiglio di Tampere, e poi però non assume decisioni: non abbiamo direttive, né proposte di direttiva in materia, non mi pare che ci siano nemmeno decisioni quadro.

Quindi, probabilmente, se non ho capito male, occorrerà che uno dei futuri sviluppi di questa politica metta in capo ad una delle istituzioni dell'Unione europea la responsabilità primaria.

Questo perché abbiamo visto che in questa materia, allo stato, nonostante le

decisioni del Consiglio, i singoli governi vanno ciascuno per conto proprio. Vi è, come lei ha ricordato, per esempio, l'impegno per i voli di rimpatrio delle persone arrivate non legalmente nell'Unione. Tuttavia l'Italia sta organizzando un ponte aereo da sola: nessuno ha fornito un aereo. Non so se l'Italia lo abbia nemmeno chiesto. Voglio insomma dire che manca una pratica positiva su questo argomento.

Questa era la prima considerazione. La seconda considerazione è che le domande di asilo, a partire probabilmente da quando l'Unione ha cominciato a preoccuparsi dell'immigrazione, sono diminuite. Quest'anno le domande di asilo dell'Unione europea sono diminuite del 20 per cento nel primo semestre, rispetto all'anno scorso. Cosa vuol dire? Che l'Europa sta divenendo meno ospitale, o è forse perché non abbiamo delle scelte di asilo definitive uguali per tutti?

Legato a questo tema si pone un altro problema scottante sul quale non so se, essendo il commissario Buttiglione nominato, ma non ancora in carica, lei riterrà di rispondere (d'altra parte noi ascolteremo il commissario Buttiglione). Si tratta di un tema che riguarda non solo il commissario, ma anche le posizioni di alcuni governi: la gestione dell'asilo europeo al di fuori delle frontiere dell'Unione. Nell'ambito della riflessione su questa possibile soluzione, si è pensato anche alla tutela dei diritti delle persone in questi campi fuori dell'Unione europea? Essi sarebbero garantiti? Chi li garantirebbe? Questo è il tema: se i diritti umani, i diritti civili, riconosciuti nell'Unione, fossero riconosciuti anche in quei campi, al di fuori e al di là del diritto del paese ospitante, probabilmente molte discussioni verrebbero meno.

Vorrei anche chiedere perché ad esempio ci preoccupiamo tanto di salvaguardare le nostre frontiere, e poi accettiamo le imposizioni degli Stati Uniti; tuttavia, sebbene anche questa materia sia di competenza del nostro Comitato, non riguarda direttamente l'immigrazione.

**PRESIDENTE.** Do la parola alla dottoressa Pratt perché risponda alle domande poste.

**SANDRA PRATT,** *Capo dell'unità immigrazione e asilo della direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea.* Per quanto riguarda il problema delle domande di asilo, è vero che il numero dei richiedenti asilo sta scendendo in Europa. Ci sono meno di 400 mila domande ogni anno, adesso. La priorità per gli anni a venire concerne soprattutto la parte « esterna » dell'asilo. Occorre quindi dare protezione nelle regioni più vicine al paese dove ci sono i problemi che hanno determinato la fuga delle popolazioni. Su questo punto lavoriamo a stretto contatto con il Comitato per i rifugiati delle Nazioni unite. Occorre stabilire un programma che preveda il riposizionamento di un certo numero di rifugiati in Europa. Questa sarebbe una priorità per il futuro.

Per quanto riguarda la polemica sui campi profughi, cui abbiamo assistito quest'estate, abbiamo esaminato la questione. È chiaro che ci sono molti problemi di carattere giuridico, anche perché alcuni di questi paesi non hanno firmato la Convenzione di Ginevra, e che si pone una questione importante legata al fatto che siamo in presenza di flussi misti: ci sono delle persone che richiedono asilo, ma molte altre vogliono solo trovare lavoro in Europa. Il commissario Buttiglione ha parlato di centri umanitari. Anche se in questi centri sarà possibile verificare lo status di queste persone, molte di queste non hanno bisogno di protezione, ma vogliono semplicemente stabilirsi in Europa. Qui c'è un problema: cosa possiamo fare rispetto a questa seconda categoria di persone? Da un punto di vista teorico, dovrebbero tornare nel paese di origine. Ma chi pagherà il viaggio di ritorno, con quali mezzi sarà effettuato? Ci sono quindi alcuni gravi problemi su questo punto.

Vogliamo soprattutto aiutare questi paesi ad organizzare il loro sistema di asilo, ad emanare una legislazione, lad-

dove non c'è. Vogliamo aiutare quindi questi paesi a gestire l'immigrazione, il flusso dei transiti. Si tratta di rinforzare la struttura amministrativa e la capacità di questi paesi, affinché essi possano gestire questi flussi di persone; in tal modo non dovremmo recarci direttamente sul posto per tentare di selezionare i migranti.

Per quanto riguarda poi la carenza di direttive e altre normative comunitarie nel settore, ciò può essere vero in un certo senso, ma abbiamo comunque le basi legislative per una politica di asilo.

Abbiamo anche una base legislativa per quanto riguarda il contesto dell'immigrazione illegale, ad esempio la direttiva sul ricongiungimento familiare, quella sulla residenza di lungo periodo e via dicendo. Il Consiglio sta lavorando adesso sulle norme per l'ammissione di studenti e ricercatori.

Il campo nel quale non abbiamo sino ad ora ottenuto i risultati che ci eravamo prefissati è quello dell'ammissione degli immigrati che intendono lavorare. Abbiamo preparato un Libro verde su queste problematiche e sulle possibilità di creare un quadro europeo per l'ammissione di immigrati impiegati in economia; sarà pubblicato in novembre al fine di stimolare un dibattito.

Vi è l'intenzione di dare seguito ad una direttiva predisposta nel 2001, al fine di avere un quadro europeo delle condizioni di residenza per quanti provengono da paesi terzi. C'è già un quadro: non è ciò che la Commissione avrebbe voluto proporre due anni or sono, è tuttavia la base per dire che abbiamo cominciato a creare un sistema di livello europeo.

**PRESIDENTE.** Essendosi esaurito il tempo per eventuali ulteriori domande,

chiederei alla dottoressa Pratt di farsi ambasciatrice, raccogliendo il nostro messaggio anche alla luce delle parole dette dal senatore Bedin, dell'opposizione. Su questi temi siamo infatti in assoluta sintonia nel rilevare, in estrema sintesi, che non ci sembra ancora che la Commissione europea sia così fortemente impegnata.

A questo proposito, non posso non pensare alla questione economica: in Italia, da soli, spendiamo dieci volte di più rispetto alla Commissione per gestire il fenomeno dell'immigrazione. L'appello che vorrei lasciarle, perché lo porti in Commissione, è quello secondo cui noi crediamo che l'Europa, soprattutto ora che è composta da 25 Stati membri, debba fare qualcosa di più. È bello pensare all'Agenzia per le frontiere o ad iniziative comuni come quella che sta proprio oggi partendo — mi riferisco a Nettuno 3 —, ma è soprattutto giusto ricordarsi che in Italia, su quattro clandestini che cercano di entrare nel nostro paese, tre si recano poi nel Centro o nel Nord Europa. Non vorremmo essere costretti a ricordare che questo problema interessa l'Italia soltanto in una certa misura.

Vorrei infine ringraziare la dottoressa Pratt per la disponibilità mostrata. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

Licenziato per la stampa  
il 18 ottobre 2004.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,30

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*14STC0014210\*