

**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

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 NOVEMBRE 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLO SPAZIO SCHENGEN NELLA NUOVA COSTRU- ZIONE EUROPEA	
Audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambascia- tore Rocco Antonio Cangelosi:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3, 16
Cangelosi Rocco Antonio, <i>Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione euro- pea</i>	4

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALBERTO DI LUCA

La seduta comincia alle 14.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo spazio Schengen nella nuova costruzione europea, l'audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi.

Ringrazio molto, anche a nome del Comitato, l'ambasciatore Cangelosi per aver accettato il nostro invito. Ricordo che il signor ambasciatore è accompagnato dal consigliere di legazione Alfredo Durante Mangoni, funzionario del Ministero degli affari esteri.

Signor ambasciatore, la sua audizione è ritenuta da questo Comitato di grande utilità per la sua competenza quale rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea. Il nostro Comitato ha ritenuto necessario avviare un'analisi ri-

guardo alle conseguenze dell'allargamento dell'Unione sullo spazio Schengen, identificando gli strumenti e le azioni comuni che gli Stati membri dell'Unione, vecchi e nuovi, devono intraprendere per garantire la libertà di circolazione delle persone, in condizioni di sicurezza. Peraltro, l'abolizione delle frontiere interne è collegata ad una progressiva realizzazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne dell'Unione e ad un rafforzamento dei controlli nonché della sorveglianza delle medesime frontiere. Occorre, quindi, che sia assicurato il coordinamento delle attività operative svolte dalle autorità di contrasto e da altre autorità in tutti i settori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. I dieci paesi che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione contestualmente hanno aderito allo spazio Schengen, fatto salvo il rispetto dei requisiti previsti. Dal punto di vista normativo, le politiche dei nuovi Stati membri in materia di visti e di apparati di controllo alle frontiere quando saranno in grado di uniformarsi a quelle del resto dell'Europa? Quali sono le problematiche più evidenti in questo periodo transitorio, peraltro loro concesso per adeguarsi? In particolare, le loro legislazioni e politiche in materia di controllo e di gestione dei flussi migratori sono già grado di evitare che l'Unione europea diventi meta di una immigrazione clandestina in grado di spostarsi senza più controlli al suo interno?

Ricordo, signor ambasciatore, che proprio sabato scorso, a Milano, il ministro dell'interno, in occasione di un convegno sul tema della immigrazione e della sicurezza ha sottolineato che, ormai, l'85 o il 90 per cento dei clandestini entra nel nostro paese non da un fronte marittimo quale l'isola di Lampedusa — come siamo

abituati a constatare, anche attraverso la televisione — ma comodamente con aerei o altri mezzi di trasporto ufficiali, grazie a visti di ingresso per scopo turistico. Una volta scaduti tali visti, queste persone si ritrovano nella condizione di clandestini. Oggi, quindi, rispetto a tale fenomeno la maggiore attenzione deve essere prestata proprio nei confronti di queste persone, che entrano in maniera assolutamente legale e, successivamente, diventano clandestine.

L'adozione di tutte le misure necessarie a garantire una pari condivisione delle responsabilità tra tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi, nella lotta contro l'immigrazione clandestina comporterà maggiori oneri finanziari derivanti dalla gestione comune integrata delle frontiere. Sono previste politiche di sostegno per i nuovi Stati membri? Per essere ancora più chiari, abbiamo qualche segnale che evidenzia come l'Europa effettivamente intenda attribuire una priorità a questo importante fenomeno dell'immigrazione ed al connesso problema dell'immigrazione clandestina, ponendo mano a risorse economiche o, in termini più espliciti, ponendo mano al portafoglio? Quali sono gli strumenti ed i programmi volti a realizzare la cooperazione operativa tra tutti gli Stati membri? L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, attiva dal 1° maggio di quest'anno, è in grado di assolvere ai suoi obiettivi o necessita di integrazione nei suoi compiti? Dov'è stata localizzata? Il suo presidente, se ben ricordo, è finlandese; quindi, si tratta di una persona che, ragionevolmente, non avrà una grande esperienza in materia di flussi immigratori. Che previsioni possiamo effettuare, quali speranze possiamo riporre rispetto a questa agenzia?

In ultimo, le chiediamo se il mancato aggiornamento del sistema informativo Schengen di seconda generazione nei tempi previsti abbia avuto conseguenze, e quali conseguenze abbia avuto, sulla realizzazione di questa cooperazione.

Le domande sono molte, signor ambasciatore, ed il tempo a disposizione, purtroppo, non moltissimo. Perciò, la invito senz'altro ad esporre la sua relazione.

ROCCO ANTONIO CANGELOSI, *Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea*. La ringrazio molto, signor presidente, per le cortesi parole che mi ha rivolto. Mi rendo conto che ci sono scadenze importanti per i signori deputati e senatori e capisco il motivo per cui la partecipazione a questa audizione è ridotta. Comunque, da parte della rappresentanza, e da parte mia personale, c'è sempre la disponibilità ad intervenire per discutere di temi che sono di grandissimo rilievo, di grandissima importanza per quanto guarda il paese e per quanto riguarda questo Comitato.

I problemi e le questioni che attengono alla libera circolazione, alla sicurezza delle frontiere e alla cooperazione tra le autorità incaricate dell'ordine pubblico e dell'applicazione della legge hanno evidenziato di recente — specie in presenza di una rinnovata minaccia terroristica — l'esigenza di realizzare un giusto equilibrio tra la sicurezza dei cittadini e le libertà civili. Si tratta di una necessità molto avvertita dal Parlamento europeo, presso il quale ricordo che si è svolta il 17 e 18 ottobre scorso a Bruxelles una conferenza interparlamentare, organizzata congiuntamente al Parlamento britannico, sul tema: « Libertà e sicurezza: migliorare il controllo parlamentare della cooperazione giudiziaria e di polizia in Europa ». A tale conferenza ha partecipato una delegazione congiunta della 14^a Commissione del Senato e della XIV Commissione della Camera dei deputati.

Il sistema di Schengen, sviluppato con la Convenzione di applicazione del 1990 ed integrato nel diritto dell'Unione europea con un protocollo allegato al trattato di Amsterdam, ha aperto il processo d'integrazione ad una dimensione nuova e più vicina ai cittadini degli Stati membri. Il principio della libera circolazione delle persone è così divenuto il primo e più significativo diritto riconducibile allo *sta-*

tus di cittadino europeo, fino alla sua compiuta definizione con la recente direttiva n. 38 del 2004 sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli Stati membri, della quale è in corso il procedimento di attuazione nell'ordinamento italiano.

Gli Stati che hanno via via aderito all'originario modello di cooperazione hanno rafforzato i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen ed hanno intensificato quella collaborazione tra le autorità giudiziarie, doganali e di polizia, strumentale per realizzare l'obiettivo primario della libera circolazione.

Per tracciare le linee essenziali dell'evoluzione del sistema Schengen occorre tenere presente che esso rappresenta un *corpus juris* unico nei contenuti ma sottoposto a regimi giuridici diversificati. Il protocollo di integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea stabilisce l'inquadramento giuridico delle disposizioni Schengen secondo la loro pertinenza ai distinti ambiti del cosiddetto primo pilastro (asilo, visti, immigrazione e controllo delle frontiere esterne) e del cosiddetto terzo pilastro (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

Per i primi cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam si è avuto un periodo transitorio in cui le materie comunitarizzate hanno continuato a sottostare a meccanismi intergovernativi. Con il programma dell'Aja approvato dal Consiglio europeo nel novembre 2004 è giunto l'impulso ad adottare definitivamente il principio della maggioranza qualificata e della codecisione: il 22 dicembre 2004, il Consiglio ha adottato la decisione, entrata in vigore il 1° gennaio 2005, che assoggetta i settori contemplati dal titolo VI del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura prevista dall'articolo 251 del medesimo trattato con il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata e alla codecisione con il Parlamento. Restano, tuttavia, esclusi dalla nuova procedura i temi dell'immigrazione legale per i suoi riflessi sulle politiche del lavoro e dell'integrazione degli immigrati.

L'entrata in vigore del trattato costituzionale consentirebbe, peraltro, di estendere il voto a maggioranza qualificata anche a tale settore.

Dopo il trattato di Amsterdam si è avuta un'accelerazione del processo di armonizzazione fra gli Stati dello spazio Schengen nei settori visti, asilo, controllo delle frontiere e lotta all'immigrazione clandestina. Mi soffermerò su questi ultimi due aspetti, cioè il controllo delle frontiere esterne ed il ruolo della agenzia FRONTEX al quale il presidente ha fatto riferimento.

Il concetto di una gestione integrata delle frontiere comuni esterne che l'Unione europea ha sviluppato negli ultimi tempi ha ora a disposizione un fondamentale catalizzatore per coordinare la collaborazione operativa tra gli Stati membri in tale settore. Mi riferisco alla neonata Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), che sta ora muovendo i primi passi. L'istituzione dell'Agenzia rappresenta un passo in avanti concreto e significativo anche per quanto riguarda la solidarietà tra Stati membri nel campo della gestione delle frontiere esterne, contribuendo in misura davvero sostanziale alla condivisione degli oneri, anche finanziari, connessi al controllo dei confini. A tale riguardo voglio ricordare che l'Unione europea si doterà, nel prossimo quadro finanziario, di nuovi strumenti per la gestione dei flussi migratori, tra cui riveste per l'Italia fondamentale importanza il Fondo per le frontiere esterne, che darà concreta attuazione al principio di solidarietà comunitaria a favore degli Stati membri più esposti alle pressioni migratorie.

Uno dei principali benefici della creazione di una struttura centralizzata, come l'Agenzia, nel settore della gestione operativa delle frontiere è nella capacità di offrire una migliore assistenza a livello europeo nel fronteggiare un'eventuale situazione critica alle frontiere esterne. L'esperienza insegna che crisi del genere si verificano spesso, soprattutto nel Mediterraneo centrale. Dato il numero cospicuo di

immigrati clandestini che cercano di varcare la medesima zona confinaria dell'Unione europea in condizioni che rendono indispensabili interventi speciali da parte dello Stato membro o degli Stati responsabili del controllo e della sorveglianza di quella particolare frontiera esterna, il coordinamento e la cooperazione sono necessari non solo a livello locale o regionale bensì anche a livello europeo. In questi casi, l'Agenzia potrebbe fornire assistenza in materia di coordinamento agli Stati membri maggiormente colpiti.

L'Italia, pur consapevole della grande importanza del controllo delle frontiere orientali terrestri, ritiene tuttavia centrale in questo contesto l'azione di contrasto all'immigrazione clandestina, specie via mare, proveniente dai paesi della sponda sud del Mediterraneo e, quindi, auspica che l'Agenzia delle frontiere possa presto e concretamente impegnarsi in modo equilibrato su entrambi i fronti, garantendo adeguata attenzione a tutti i paesi soggetti a forti pressioni migratorie. Una volta che l'Agenzia sarà pienamente operativa e potrà definire i suoi programmi di attività, sarebbe opportuno affrontare una risistemazione generale dei centri operativi di controllo delle frontiere marittime, aeree e terrestri esistenti, situati, rispettivamente, in Spagna, Grecia, Italia e Germania. In questo quadro l'Italia sostiene attivamente l'apertura di un'antenna dell'Agenzia per il Mediterraneo centrale collocata in territorio maltese.

Fra le imminenti novità legislative nel settore di nostro interesse voglio ricordare il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un « codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone » (il cosiddetto codice frontiere Schengen). Il regolamento, che potrebbe essere adottato nei prossimi giorni, costituisce uno dei più complessi strumenti giuridici dell'ambito Schengen con il quale si è riorganizzato l'intero *acquis* esistente in materia di attraversamento delle frontiere esterne ed interne. Voluto dal Consiglio europeo di Salonicco, esso risolve

con soluzioni innovative alcuni aspetti controversi dell'attuale gestione delle frontiere interne quali, ad esempio, quelli riguardanti i controlli di sicurezza a ridosso dei confini ed il ripristino provvisorio dei controlli. La proposta va ben al di là di una semplice rifusione, volendo istituire un testo unico composto da una parte relativa alle frontiere esterne (titolo II) e da una parte relativa alle frontiere interne (titolo III). Per quanto concerne le frontiere interne, è stato introdotto un nuovo elemento, vale a dire la possibilità di ripristino dei controlli alle frontiere interne a motivo di una minaccia transfrontaliera di eccezionale gravità e, in particolare, in caso di minaccia terroristica a carattere transfrontaliero. Di tale facoltà, vi ricordo, si è avvalsa ripetutamente la Francia negli ultimi mesi, a seguito degli attentati terroristici di Londra.

Per quanto riguarda il regime delle frontiere interne, dal 1° maggio 2004 siamo davanti ad una nuova configurazione. Dieci Stati sono entrati a far parte dell'Unione europea, accettando l'intero pacchetto Schengen. Pertanto, essi fanno parte dello spazio di libera circolazione ed i loro cittadini sono liberi di viaggiare e soggiornare in tutto il territorio dell'Unione. Tuttavia i controlli alle loro frontiere interne dovranno rimanere fino a quando non saranno stati soddisfatti tutti i requisiti di carattere tecnico e giuridico previsti dall'*acquis* Schengen, primo fra tutti il collegamento con il Sistema informativo Schengen di seconda generazione (SIS II) che dovrebbe diventare operativo nel 2007. Nel frattempo, i nuovi paesi membri subiranno un processo di valutazione per la attuazione delle misure Schengen non connesse al SIS II già nel corso del primo semestre del 2006. L'esame verterà sull'adeguatezza dei sistemi di controllo delle frontiere, dei regimi di protezione dei dati e dei meccanismi di cooperazione internazionale di polizia.

In tale contesto, desidero fare cenno alla proposta di regolamento — di particolare interesse per i nuovi Stati membri

– che istituisce un regime per il traffico di frontiera locale alle frontiere esterne terrestri degli Stati membri e modifica la Convenzione Schengen e le istruzioni consolari comuni. Alcuni di tali Stati, ad esempio la Slovenia, hanno sottolineato la particolarità della frontiera con la Croazia – eretta soltanto nel 1991 – ove attualmente vige un regime agevolato di traffico locale basato su un accordo del 2001, completato da altre intese in materia di riammissione e di cooperazione di polizia. Le autorità di Lubiana, pertanto, hanno chiesto che lo strumento comunitario riconosca la possibilità di mantenere le agevolazioni previste dagli accordi sloveno-croati (cosa, del resto, espressamente prevista). Osservo che le possibili facilitazioni del piccolo traffico frontaliero previste dal progetto di regolamento rivestono, nel caso della Slovenia, un forte interesse anche per l'Italia, data la consistente presenza di cittadini croati di origine italiana nella regione istriana. Occorrerà, pertanto, evitare che in sede di applicazione del regolamento la collettività di origine italiana residente in Croazia non si trovi ad essere assoggettata ad un regime preferenziale inferiore a quello attualmente garantito dagli accordi di Udine e ripreso negli accordi di Osimo. Per altri nuovi membri, lo strumento in questione, nelle more del loro ingresso a pieno titolo nello spazio Schengen, viene a compensare la rinuncia agli accordi bilaterali che facilitavano gli scambi commerciali, culturali e sociali con i paesi frontalieri (Serbia-Montenegro, Ucraina e, provvisoriamente, Romania). Tali intese avevano anche lo scopo di regolare le politiche di ricongiungimento familiare, particolarmente sentito da quegli Stati che registrano la presenza di minoranze nazionali sui propri territori. Sottolineo, pertanto, un secondo aspetto di interesse per questa proposta, ovvero la sua coerenza con lo sviluppo della politica europea di vicinato.

Un apposito strumento finanziario, la *Schengen facility*, è messo a disposizione dei nuovi Stati per sostenere il loro sforzo proprio in questa seconda fase di adattamento, con particolare riguardo alla crea-

zione di infrastrutture alle frontiere esterne, equipaggiamento tecnico, addestramento e supporto logistico.

Dopo l'entrata in vigore, nel 1995, della Convenzione di applicazione, vari Stati, sia membri sia esterni all'Unione europea, hanno chiesto di poter partecipare, in tutto o in parte al sistema Schengen, dando vita a regimi differenziati. Tali regimi riguardano il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda, Stati membri dell'Unione, oltre all'Islanda, alla Norvegia e, recentemente, alla Svizzera.

Illustrerò brevemente tali regimi differenziati. Norvegia ed Islanda appartengono, insieme a Svezia, Finlandia e Danimarca, all'Unione nordica dei passaporti, i cui membri hanno abolito i controlli alle frontiere comuni. La Svezia, la Finlandia e la Danimarca sono diventate firmatarie degli accordi di Schengen in quanto Stati membri dell'Unione europea, mentre l'Islanda e la Norvegia sono associate al loro sviluppo dal 19 dicembre 1996.

Per quanto riguarda l'Irlanda e il Regno Unito, essi non aderiscono agli accordi di Schengen; tuttavia, l'articolo 4 del protocollo allegato al trattato di Amsterdam prevede la possibilità per l'Irlanda, come per il Regno Unito, di chiedere di partecipare, integralmente o parzialmente, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen. Anche il Regno Unito, nel marzo del 1999, ha chiesto di partecipare ad alcuni aspetti della cooperazione avviata nel quadro di Schengen, vale a dire alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, alla lotta contro gli stupefacenti ed al sistema d'informazione (SIS). Tuttavia, a causa del problema particolare di Gibilterra, fonte di conflitti tra Spagna e Regno Unito, il processo ha subito ritardi e la decisione favorevole del Consiglio è giunta solo nel mese di maggio del 2000.

La Svizzera ha deciso di entrare a far parte dell'area Schengen sulla base di un accordo bilaterale con l'Unione europea, firmato nel 2004 e confermato dal referendum popolare del giugno di quest'anno. L'accordo su Schengen riguarda l'*acquis* attuale e il suo sviluppo. La Svizzera ha accettato totalmente il principio della col-

laborazione giudiziaria sancito dall'articolo 51 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Tuttavia, in caso di estensione dell'*acquis* alle norme sulla fiscalità diretta, la Svizzera ha la facoltà di ritenersi non vincolata.

L'accordo di adesione della Svizzera a Schengen è parte di un più vasto gruppo di accordi sottoscritti in due fasi (i primi nel 1999 e, a seguire, nel 2004, i cosiddetti « bilaterali *bis* ») ispirati al criterio del recepimento dell'*acquis* comunitario da parte della Svizzera. Dal 1° giugno 2002 è in vigore l'accordo sulla libera circolazione delle persone che mira all'introduzione graduale della libera circolazione per persone esercitanti attività lucrative e per persone non esercitanti attività (studenti e pensionati). Per la piena attuazione della libera circolazione è previsto un termine transitorio di 12 anni. In settembre, la Confederazione ha approvato con referendum popolare l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi 10 Stati membri. La Svizzera ha anche sottoscritto un accordo in materia di asilo con il quale si impegna all'applicazione del regolamento Dublino II per la determinazione dello Stato responsabile per l'esame della domanda di asilo, del regolamento Eurodac che istituisce una banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di un'intesa sulla lotta alla frode con la quale ha accettato, nel contesto della lotta contro la frode, di accordare ai paesi dell'Unione la piena collaborazione giudiziaria nella lotta alle infrazioni alla fiscalità indiretta.

Il Sistema informativo Schengen (SIS) costituisce un elemento essenziale per il corretto funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in quanto permette alle autorità competenti degli Stati membri di disporre di segnalazioni relative ad alcune categorie di persone e di oggetti. A questo scopo, contribuisce all'attuazione delle disposizioni previste sia in materia di libera circolazione delle persone (titolo IV del trattato) sia per quanto riguarda la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (titolo VI del trattato). Il SIS attuale è stato conce-

pito al fine di permettere l'integrazione di diciotto Stati (i 15 Stati membri, l'Islanda, la Norvegia ed un posto di riserva). È chiaro che la tecnologia informatica sulla base della quale è stato realizzato appare ormai superata e che si rende pertanto necessario sviluppare il sistema.

La realizzazione del SIS di seconda generazione costituisce una condizione essenziale per la partecipazione dei nuovi Stati membri ad uno spazio di sicurezza senza frontiere interne. Il potenziamento della cooperazione fra le autorità di polizia nazionali e la creazione di nuovi organismi, come Europol, hanno fatto delle informazioni detenute nel SIS una preziosa risorsa nella lotta alla criminalità ed al terrorismo. Dato che la criminalità è divenuta un fenomeno transnazionale, le autorità degli Stati membri intendono sfruttare tutti i mezzi a loro disposizione per combatterla. Sono in via di definizione le finalità del SIS e le relative funzionalità. Tra queste, particolare interesse suscitano la conservazione, il trasferimento e l'eventuale ricerca di dati biometrici, in particolare fotografie ed impronte digitali, in quanto consentiranno alle competenti autorità nazionali di fare quello che il SIS era impossibilitato a fare: identificare i singoli individui.

Un altro elemento che rivela la natura prevalentemente investigativa che assumerà il SIS II rispetto al mero ausilio alle attività di controllo alla frontiera è dato dalla possibilità di operare automaticamente alcune interconnessioni tra informazioni presenti nella banca dati. Il sistema, in sostanza, diventa intelligente, perché compie automaticamente ed in tempi brevissimi quella che può essere definita la base delle attività di indagine, in particolare di quelle preventive: associare informazioni tra loro insignificanti per estrapolarne un dato utile in termini di indagini (per esempio, associare una targa di un veicolo con una persona). La differenza può essere percepita meglio utilizzando la locuzione francese *passer de l'information au renseignement*.

Accanto allo sviluppo del SIS l'Unione europea è impegnata nella realizzazione

del Visa information system (VIS) che prevede la istituzione di una banca dati informatica centralizzata nella quale immettere i dati alfanumerici e biometrici dei cittadini extracomunitari che richiedano un visto di breve durata per l'ingresso nell'area Schengen; tale banca dati potrà essere consultata dalle autorità di frontiera all'atto dell'attraversamento. La Commissione si è impegnata a presentare le proposte dei relativi strumenti giuridici entro la fine del 2005. Rimane aperta, tuttavia, una serie di questioni di notevole complessità e delicatezza sul piano sia pratico sia giuridico (possibile creazione di uffici visti comuni, possibilità di ricorso all'*outsourcing*, deroghe, procedure di trattamento dei dati biometrici, incluso il numero delle impronte digitali da acquisire, aree geografiche di progressivo coinvolgimento) che richiedono la adozione di altrettanti strumenti normativi, che la Commissione deve ancora approntare, alcuni dei quali soggetti alla procedura di codecisione.

La drastica abbreviazione dei tempi per la realizzazione ed entrata in funzione (fine 2006) del sistema impone di dar corso alla fase di sviluppo in presenza di un quadro di riferimento normativo e tecnico destinato a restare ancora per lungo tempo fluido, pena l'impossibilità di rispettare i tempi stessi. Si tratta di una situazione piuttosto inconsueta ed anomala che crea disagio tanto alla Commissione (che si appresta ora a lanciare anche la gara per l'introduzione delle funzioni biometriche pur essendo la seconda base legale ancora in discussione), quanto agli Stati membri per i rischi che ne discendono nelle scelte da operare in tutti i campi. Per fronteggiare al meglio tale situazione, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di adottare soluzioni flessibili, onde poter introdurre all'occorrenza correttivi in analogia alla strategia da essa stessa seguita.

L'Italia, come gli altri Stati membri, è tenuta a predisporre il proprio N-VIS entro i tempi compatibili con l'avvio operativo del sistema. È previsto che tale allacciamento avvenga per tutti e 15 i

partner originari in una forbice compresa tra il 23 novembre 2006 ed il 25 giugno 2007.

Passiamo ora al problema della lotta al terrorismo in ambito Schengen. La gestione dello spazio Schengen è messa alla prova dalla presenza in Europa di una grave e continua minaccia terroristica, che ha portato i suoi attacchi più violenti a Madrid e a Londra. Oltre alle misure derogatorie già previste dagli accordi di Schengen per sospendere la libera circolazione delle persone, l'Unione europea sta cercando di migliorare la cooperazione transfrontaliera di polizia e giudiziaria in materia penale. In questo quadro i lavori del Consiglio si sono incentrati negli ultimi tempi sull'aggiornamento del piano d'azione per la lotta al terrorismo, messo a punto inizialmente nel 2001 e soggetto a revisione semestrale da parte del Consiglio europeo. Tale piano d'azione comprende una serie di strumenti legislativi che vanno dal mandato d'arresto alla convenzione sulla mutua assistenza penale, ai protocolli che emendano la convenzione istitutiva di Europol, alle squadre investigative comuni. Recentemente la presidenza britannica ha proposto di rifocalizzare la strategia anti-terrorismo sulla base di pochi qualificanti obiettivi, tra i quali particolarmente significativo è il contrasto ai fenomeni di radicalizzazione e di reclutamento dei terroristi. A tale riguardo, il Consiglio sta definendo un apposito programma che sarà reso pubblico nelle prossime settimane.

In questo stesso contesto è in via di discussione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo un importante provvedimento relativo alla conservazione dei dati di traffico delle telecomunicazioni. La proposta, cui la presidenza britannica attribuisce un elevato valore politico e simbolico per rafforzare l'azione europea antiterrorismo, mira a regolare aspetti molto delicati quali i tempi di conservazione dei dati e gli oneri finanziari connessi alla conservazione. Anche su questo dossier nelle prossime settimane si potrebbero registrare sviluppi promettenti.

Il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera è anche alla base di alcune proposte legislative che sono attualmente in discussione in seno ai gruppi tecnici del Consiglio e che, una volta approvate, modificheranno sensibilmente la portata delle disposizioni Schengen in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria. Si tratta, in particolare, della proposta della Commissione per una decisione quadro sullo scambio delle informazioni secondo il principio di disponibilità. Il provvedimento vuole attuare il principio di disponibilità delle informazioni sancito dal programma dell'Aja. In base a tale principio « in tutta l'Unione, un ufficiale di un servizio di contrasto di uno Stato membro che ha bisogno di informazioni nell'esercizio delle sue funzioni può ottenere tali informazioni da un altro Stato membro ... Il servizio di contrasto nell'altro Stato membro è tenuto a trasmetterglielo ». L'iniziativa si propone di creare un vero e proprio spazio di libera circolazione delle informazioni, basato sul criterio secondo il quale, se un'autorità di contrasto di uno Stato membro ha la disponibilità, diretta o indiretta, di informazioni contenute in una banca dati nazionale, tale disponibilità deve essere riconosciuta anche alle equivalenti autorità di altri Stati membri e ad Europol. La proposta mira, quindi, a mettere nella disponibilità immediata delle autorità incaricate dell'applicazione della legge di un altro Stato membro e di Europol le informazioni contenute nelle banche dati nazionali che sono accessibili alle equivalenti autorità nazionali. L'ambito di applicazione è la prevenzione, l'individuazione e l'investigazione dei reati nella fase antecedente l'esercizio dell'azione penale. Le informazioni da scambiarsi sarebbero quelle riguardanti il DNA, le impronte digitali, i rilievi balistici, l'immatricolazione di autoveicoli, i numeri telefonici ed i dati minimi per l'identificazione personale. Il sistema deve essere operativo entro il 1° gennaio 2008; una volta in vigore renderebbe obsolete le disposizioni della Convenzione Schengen.

Vi sono, altresì, ulteriori proposte tese a migliorare lo scambio di informazioni tra servizi incaricati dell'applicazione della legge nei paesi membri dell'Unione europea secondo criteri prevalentemente obbligatori, superando il regime facoltativo della convenzione di Schengen, nonché a modificare le disposizioni Schengen riguardanti l'inseguimento transfrontaliero, con la previsione per gli operatori coinvolti in tali attività di esercitare alcuni atti coercitivi, come l'identificazione, la perquisizione e l'uso legittimo delle armi.

Nel quadro del rafforzamento della sicurezza interna presenta delicati risvolti la questione del trattamento dei dati personali e della tutela della riservatezza. Nel programma dell'Aja, il Consiglio europeo esprime la convinzione che il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richieda un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Il fatto che le informazioni attraversino le frontiere non dovrebbe più, di per sé, essere rilevante. Come già accennato, il Consiglio ha previsto che dal 1° gennaio 2008 lo scambio di informazioni di questo tipo dovrebbe essere basato sul principio di disponibilità.

Parallelamente, allo scopo di contemperare le esigenze di sicurezza e protezione dei cittadini con la necessità di salvaguardare le libertà fondamentali e soprattutto il diritto alla *privacy* ed alla protezione dei dati personali, la Commissione ha ritenuto necessario varare anche uno strumento legale sulla protezione dei dati personali, basato sul cosiddetto terzo pilastro. Attiro l'attenzione dei membri di questo Comitato sulla proposta di decisione-quadro sulla protezione dei dati personali trattati nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale, presentata dalla Commissione l'11 ottobre scorso. Particolare rilievo è riservato al principio secondo il quale i dati personali possono essere trasmessi a paesi terzi o ad organismi internazionali soltanto se questi assicurano un adeguato livello di protezione dei dati, riconosciuto dalla Commissione e dagli Stati membri. Il

futuro regime sulla protezione dei dati dovrà essere raccordato con le nuove funzioni del SIS II e con il VIS. Segnalo che secondo il parere del Garante europeo sulla protezione dei dati, l'accesso al VIS da parte delle autorità competenti in materia di sicurezza interna risponde ad uno scopo diverso da quello principale che consiste nella realizzazione di politiche coordinate in materia di visti e nella prevenzione del «*visa shopping*». Ad avviso del Garante, la sicurezza interna rappresenta uno scopo secondario del sistema e l'accesso al VIS da parte delle autorità di polizia dovrà essere regolamentato con uno strumento separato nell'ambito del titolo VI del trattato sull'Unione europea.

Passiamo adesso ad un aspetto molto interessante, vale a dire l'evoluzione del sistema di Schengen e la recente convenzione di Prum. La libertà di circolazione continua a rivelarsi un terreno idoneo a coagulare ulteriori sforzi per instaurare una più stretta cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione europea ai fini della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transfrontaliera, al traffico di droga e di esseri umani e all'immigrazione clandestina. Un segnale in questa direzione è la convenzione tra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Olanda ed Austria sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, firmata a Prum, in Germania, il 27 maggio scorso ed aperta all'adesione di altri Stati membri. Si tratta di una iniziativa avviata dalla Germania con l'Austria ed i paesi del Benelux ed alla quale si è poi aggregata la Francia; la Spagna è stata cooptata alla vigilia della firma. La convenzione segue un modello simile a quello che ispirò gli accordi di Schengen: un gruppo di Stati membri decide di promuovere una più stretta collaborazione al di fuori della formale struttura dell'Unione europea, con l'intento dichiarato di trasferire poi in ambito comunitario le regole elaborate a livello bilaterale. L'articolo 1 della convenzione stabilisce, infatti, che entro tre anni dalla sua entrata in vigore dovrà essere avviata un'iniziativa per la sua integrazione nel quadro normativo dell'Unione (le

cosiddette cooperazioni rafforzate). La Convenzione si propone principalmente di intensificare lo scambio di informazioni. I campi di applicazione sono molteplici. In particolare, ogni Stato si impegna a costituire, sulla base delle rispettive legislazioni, una banca dati dei profili DNA ed a consentirne l'accesso agli altri Stati, con la possibilità di condurre ricerche automatiche e confronti di dati. Inoltre, l'accordo stabilisce che lo Stato membro richiesto debba procedere al prelievo — anche coattivo — del DNA di una persona che si trovi sul suo territorio, alla sola condizione che tale prelievo sia possibile secondo la legislazione del paese richiedente. Possibilità di accesso automatico vi è altresì per le banche dati delle impronte digitali, consultabili anche per ragioni di prevenzione, sempre nel rispetto della legislazione del paese richiedente.

In caso di eventi di massa che abbiano rilevanza transfrontaliera, sarà possibile fornire dati personali su soggetti qualora si abbia ragione di ritenere che essi commetteranno reati o costituiranno un pericolo per l'ordine pubblico.

Per quanto riguarda la sicurezza aerea, ogni Stato sarà libero di decidere se istituire o meno servizi di scorta armata sui propri aerei (i cosiddetti *sky marshal*); si impegna, però, a concedere agli altri Stati le autorizzazioni necessarie per attuare il servizio.

Nel campo della lotta all'immigrazione clandestina, è garantita la reciproca assistenza per l'esecuzione di misure di espulsione, che potranno essere attuate anche attraverso il territorio di un altro Stato.

Circa la cooperazione transfrontaliera di polizia, è prevista la creazione di pattuglie comuni e di altre forme di operazioni congiunte.

La Convenzione di Prum, indubbiamente, presenta elementi innovativi e propone soluzioni audaci sia quanto al regime giuridico vigente sia quanto alle prassi operative nel settore della lotta al terrorismo, della criminalità transfrontaliera e dell'immigrazione illegale. L'aspetto più rilevante è che si tratta di una prima applicazione del cosiddetto principio di

disponibilità. Occorrerà attendere la conclusione dei procedimenti di ratifica dell'accordo, il quale entrerebbe in vigore 90 giorni dopo il deposito del secondo strumento di ratifica. L'Austria prevede di ultimare il procedimento entro la fine dell'anno, mentre gli altri Stati firmatari hanno indicato come termine l'estate del 2006.

Prima di approfondire gli sviluppi più recenti in materia di immigrazione, desidero fare cenno all'importanza della protezione giurisdizionale dei diritti individuali toccati dalle attività di cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni. Come sottolineato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, tale protezione deve essere garantita e strutturata in modo da assicurare un'interpretazione ed un'applicazione coerenti sia delle norme comunitarie sia dei provvedimenti adottati nel quadro di tale cooperazione. Tra gli strumenti idonei a preservare le garanzie fondamentali della persona nel quadro del costituendo spazio giudiziario europeo deve essere ricordata la possibilità da parte dei giudici nazionali di attivare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai termini dell'articolo 35 del trattato sull'Unione europea. Secondo l'articolo 6 del medesimo trattato, tali garanzie devono essere ricondotte nell'ambito della funzione giurisdizionale della Corte comunitaria che, al fine di garantire i diritti della persona, fa riferimento alle tradizioni costituzionali degli Stati membri e al sistema di tutela stabilito dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo come interpretato dalla relativa giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo. Inoltre, il trattato di Amsterdam ha aggiunto l'articolo 46 del trattato sull'Unione europea che espressamente indica come la tutela dei diritti umani fondamentali rientri nell'oggetto dell'attività della Corte di giustizia per l'attuazione delle disposizioni dello stesso trattato. Tenendo conto del fatto che la Corte di giustizia non ha competenze in materia di politica estera e di sicurezza comune, la norma richiamata deve essere riferita, in particolare, alle competenze che il trattato di Amsterdam

invece ha attribuito alla Corte nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale mediante, per l'appunto, i mezzi procedurali predisposti a norma dell'articolo 35 del trattato sull'Unione europea.

Dopo questa carrellata sul sistema Schengen, sul suo funzionamento e sulla sua evoluzione, passo ora a delineare le linee fondamentali della politica migratoria europea, con particolare riferimento agli sviluppi più recenti e alle prospettive future. A partire dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999 l'Unione europea si è impegnata nella formulazione e nell'attuazione di politiche dei visti, dell'asilo e la gestione dell'immigrazione, dimensione di primario rilievo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, negli ultimi cinque anni sono state poste le basi per un regime comune in materia di asilo nonché per il graduale sviluppo di una gestione comune dell'immigrazione. Con l'adozione del programma dell'Aja ha preso avvio la seconda fase di tale sviluppo, con la definizione di una nuova agenda che consentirà all'Unione europea di portare avanti ciò che è già stato realizzato e di far fronte alla sempre più pressante necessità di gestire ordinatamente i flussi diretti verso l'Europa. Non a caso il programma dell'Aja sottolinea la necessità di un approccio globale al fenomeno della migrazione che prenda in considerazione tutte le varie fasi del flusso migratorio e tutte le motivazioni che lo sostengono. La politica comune in questo settore si deve basare sul principio della solidarietà e di una equa ripartizione delle responsabilità (anche a livello finanziario) e sulla stretta cooperazione fra gli Stati membri. Gli obiettivi da perseguire comprendono: la definizione di un regime europeo comune in materia di asilo; misure per una più efficace gestione della migrazione legale e per una migliore integrazione dei cittadini dei paesi terzi negli Stati membri; una politica comune in materia di visti; il partenariato con i paesi terzi di origine e di transito degli immigrati, indispensabile per un'efficace gestione dei flussi, completata da misure

volte a facilitare il rimpatrio e la riammissione dei cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di permanenza o soggiorno in uno Stato membro, nonché dal contrasto all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani; ed, infine, una coerente politica comune per la gestione dei flussi, strumento indispensabile allo sviluppo delle due dimensioni, interna ed esterna, delle azioni in materia migratoria.

A sostegno di tali azioni dovranno essere adottate adeguate misure finanziarie da collocare nel programma quadro « Solidarietà e gestione dei flussi migratori ». La Commissione europea nelle sue proposte indicative, soggette agli esiti del negoziato generale sulle nuove prospettive finanziarie dell'Unione 2007-2013 (ancora in corso, come è noto), ha previsto un impegno complessivo di 5.866 meuro, così distinto: rifinanziamento dell'esistente Fondo europeo per i rifugiati per il 2008-2013, per un importo di circa mille meuro; nuovo Fondo frontiere esterne per il 2007-2013, per un importo di circa 2 mila meuro; nuovo Fondo europeo per l'integrazione, per un importo di 1.771 meuro; nuovo Fondo europeo per i rimpatri, per un importo 759 meuro. Queste sono le proposte della Commissione che, come sapete, sono soggette ai tagli che il Consiglio sta effettuando su proposta della stessa Commissione.

Le crisi causate da massicci afflussi di immigrati clandestini a Ceuta e Melilla, Lampedusa e Malta hanno riproposto con forza l'esigenza di un crescente coinvolgimento dell'Unione europea, sollecitato da numerosi Stati membri, tra cui l'Italia, che da tempo richiama l'attenzione dei partner e delle istituzioni sull'importanza dei temi migratori. Il dibattito europeo sulle migrazioni è oggi in fase di netta evoluzione, indirizzandosi verso la definizione di un approccio globale, non limitato agli aspetti di prevenzione e repressione dei flussi migratori illegali ma volto a gestire il fenomeno in tutti i suoi aspetti, compresa la collaborazione ed il partenariato con i paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori, in coerenza con gli scopi del-

l'azione esterna dell'Unione e con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo dei paesi di origine. Tale evoluzione, fondata sulla convinzione che l'immigrazione, se correttamente gestita, può apportare benefici tanto ai paesi di origine che a quelli di destinazione, oltre che agli stessi migranti, è testimoniata tra l'altro dalle conclusioni su « Migrazioni e relazioni esterne » adottate dai ministri degli esteri al Consiglio affari generali del 21 novembre scorso, nonché dalla prospettata adozione di una strategia per l'Africa da parte del Consiglio europeo di dicembre e dal progressivo sviluppo di una dimensione esterna della politica migratoria. In questo quadro, la presidenza britannica, in collaborazione con la Commissione, intende sviluppare alcuni spunti emersi nel vertice di Hampton Court (ad esempio, la proposta del Primo ministro spagnolo Zapatero di destinare il 3 per cento dei fondi della politica di vicinato ad azioni nel campo dell'immigrazione) e sottoporre al prossimo Consiglio europeo un documento politico sull'approccio globale alle migrazioni.

Secondo le indicazioni preliminari che è stato possibile raccogliere, le azioni prioritarie per migliorare la gestione dell'immigrazione devono incentrarsi su tre ambiti principali: il rafforzamento della cooperazione interna tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione, che comprende il deciso orientamento dei programmi di attività dell'Agenzia per le frontiere nella regione del Mediterraneo; lo sviluppo del dialogo e della cooperazione migratoria con l'Africa e segnatamente con i principali paesi di origine dei flussi; la cooperazione con i paesi vicini, specialmente con i partner della riva sud del Mediterraneo.

Negli ultimi tempi il Consiglio e la Commissione sono parsi maggiormente sensibili al riconoscimento del carattere prioritario dell'immigrazione dall'Africa e della correlata necessità di avviare un dialogo strutturato euro-africano sui temi migratori. Si prevede, infatti, lo svolgimento di una conferenza internazionale nel 2006 che riunisca l'Unione europea e

l'Unione africana. Peraltro, l'esigenza di assicurare la gestione ordinata del fenomeno migratorio sta già assumendo primario rilievo nel quadro del partenariato euro-mediterraneo. Il coinvolgimento dei partner mediterranei è indispensabile sia nella fase di lotta all'immigrazione clandestina e di protezione dei migranti, sia in quella del sostegno all'immigrazione legale, al fine di assicurare condizioni dignitose di vita e di lavoro ai migranti e di accrescere le opportunità di sviluppo per i paesi di provenienza e per quelli di destinazione. La cooperazione migratoria tra l'Unione europea ed i paesi della sponda sud del Mediterraneo è al centro della strategia di rilancio del partenariato euromediterraneo al quale può apportare nuova linfa e valore aggiunto. Lo testimoniano, non a caso, la dichiarazione e il piano d'azione approvati ieri al vertice di Barcellona. Tali documenti assegnano un ruolo centrale, nell'ambito del partenariato, alla gestione dei flussi migratori in tutti i suoi aspetti, con particolare riferimento alla prevenzione ed al contrasto dell'immigrazione illegale, alla promozione della migrazione economica per motivi di lavoro, nonché allo sviluppo della politica comunitaria di riammissione ed al rispetto degli obblighi internazionali da parte dei paesi mediterranei in materia di asilo e protezione internazionale. Un progresso di tale portata è stato possibile soprattutto grazie al lancio della politica europea di vicinato, che ha agevolato l'inserimento organico della cooperazione per creare un'area di libertà, sicurezza e giustizia nel quadro istituzionale del partenariato euromediterraneo.

Infine, è importante ricordare che il progressivo sviluppo della dimensione esterna delle politiche migratorie è una conseguenza della crescente consapevolezza della complementarità tra sicurezza interna e sicurezza esterna dell'Unione europea, che rende indispensabile, al fine di garantire un elevato livello di sicurezza all'interno dei confini dell'Unione, dotarsi di efficaci strumenti d'azione contro minacce — quali il crimine organizzato transnazionale, il traffico di droga o la tratta

di esseri umani — che coinvolgono in misura rilevante o che hanno le loro radici in paesi terzi, con i quali è indispensabile cooperare. Sulla base di tali considerazioni, l'Unione europea si è impegnata nell'elaborazione di una strategia per la dimensione esterna delle politiche di giustizia e affari interni, che mira a rendere più efficace, attraverso un migliore coordinamento, l'azione dell'Unione europea in tale settore.

Quanto, invece, all'azione di contrasto dell'immigrazione clandestina, elemento essenziale è lo sviluppo di una politica comunitaria di riammissione. Sono in corso negoziati per la conclusione di accordi comunitari di riammissione con importanti partner quali Turchia, Pakistan, Marocco, Algeria, Cina ed Ucraina, mentre sono stati già conclusi quelli con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania e Russia (quest'ultimo deve ancora entrare in vigore). Per quanto concerne i rimpatri, è iniziato l'esame in Consiglio su una proposta di direttiva presentata dalla Commissione recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, il cui ambito di applicazione comprende tutte le fasi che vanno dal momento dell'emissione del provvedimento di allontanamento al rimpatrio vero e proprio. Un problema particolare per l'Italia è rappresentato dalla commistione dei flussi nei quali si registra la compresenza di immigrati clandestini e di persone bisognose di protezione internazionale aventi diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato. A tal fine le autorità di Governo hanno segnalato sia all'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati sia alle competenti istanze dell'Unione europea l'esigenza di avviare programmi di protezione dei rifugiati nelle regioni di origine, in particolare nel Corno d'Africa, nel nord Africa e nell'Africa occidentale subsahariana.

In materia di immigrazione legale sono state adottate direttive importanti, attualmente in fase di recepimento nelle legislazioni nazionali, come quella sul ricongiungimento familiare e sullo *status* dei

cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo. Con quest'ultima in particolare il principio della libera circolazione nello spazio europeo trova applicazione — anche se parziale — nei confronti dei cittadini extracomunitari: la direttiva prevede, infatti, la possibilità, a determinate condizioni, per il cittadino extracomunitario che ha acquisito, dopo 5 anni di residenza legale, lo statuto europeo di residente di lunga durata di spostare la propria residenza in un altro Stato membro conservando gli stessi diritti e benefici di cui godeva nello Stato di prima residenza. Il processo di armonizzazione, che ha anche riguardato le facilitazioni di ingresso e soggiorno per gli studenti extracomunitari e per i ricercatori, stenta a decollare per l'immigrazione economica. Ferme restando le difficoltà di ordine politico e legale cui ho già accennato, complemento essenziale all'azione di prevenzione e di contrasto dei flussi clandestini appare il governo della migrazione economica, in relazione alla quale già nel 2003 il ministro dell'interno Pisanu aveva proposto di istituire quote d'ingresso a valenza europea. La proposta tuttavia fu respinta dal Presidente Chirac al Consiglio europeo di Salonico. In Francia, le recenti prese di posizione del ministro Sarkozy sembrano tuttavia indicare l'esigenza di sviluppare politiche attive al riguardo (*immigration choisie*). Si raccolgono, in queste settimane, segnali anche da altri paesi membri circa l'opportunità di definire un approccio maggiormente condiviso in ambito europeo. In esito al dibattito avviato dal Libro verde della Commissione lo scorso gennaio, cui hanno contribuito la società civile e le forze economiche e sociali, siamo ora in attesa del piano d'azione della Commissione contenente proposte volte ad armonizzare le modalità di accesso al mercato del lavoro europeo da parte dei cittadini extracomunitari.

L'immigrazione legale, soprattutto quella economica, e l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi sono elementi inscindibili di un'unica strategia diretta alla gestione del fenomeno migratorio. Con la presentazione, lo scorso 1° settembre, di

un'agenda comune per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi nell'Unione europea, la Commissione ha inteso quindi avanzare proposte per realizzare un maggior coordinamento su una materia che, pur rientrando nella responsabilità dei singoli Stati membri, è l'elemento chiave nella promozione della coesione economica e sociale. In questo settore azioni importanti sono già state attuate: la costituzione di una rete di punti nazionali di contatto; l'adozione di un manuale sull'integrazione che illustra le migliori pratiche seguite dai 25 Stati membri per l'inserimento degli immigrati; la definizione di principi fondamentali comuni a sostegno di un quadro europeo coerente per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi che gli Stati membri dovrebbero perseguire nella formulazione delle politiche nazionali di integrazione, per stabilire le priorità, sviluppare gli obiettivi e verificare i risultati. In tale quadro, sono specificati ed ampliati i principi formulati nel programma dell'Aja: l'integrazione come processo dinamico di adeguamento reciproco che coinvolge immigrati e cittadini nazionali; il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea da parte di tutti; l'importanza di sostenere l'occupazione degli immigrati, garantire loro le competenze di base, l'istruzione, un trattamento paritario ed equo per l'accesso a beni e servizi, promuovere forme di interazione fra immigrati e cittadini degli Stati membri attraverso politiche anti discriminazione, garantire un dialogo sociale, interculturale e interreligioso; infine, il rispetto delle pratiche delle diverse culture e religioni. Il Consiglio giustizia e affari interni del 1-2 dicembre adotterà inoltre alcune conclusioni, cioè un documento di indirizzo politico in cui si auspica l'avvio di iniziative concrete per realizzare un maggiore coordinamento nel settore (un sito *web* dedicato esclusivamente allo scambio di informazioni in materia di integrazione, un foro europeo sull'integrazione).

Spero di avervi offerto un quadro sugli sviluppi più recenti in materia di politiche migratorie e riguardo al settore di Schengen. Rimango a disposizione per rispon-

dere alle vostre domande e, comunque, per ogni tipo di collaborazione che il vostro Comitato riterrà utile svolgere insieme alla rappresentanza permanente e al Ministero degli affari esteri.

PRESIDENTE. La ringrazio, ambasciatore Cangelosi, per la sua relazione, che è stata estremamente completa.

Purtroppo, non abbiamo tempo sufficiente per affrontare un tema che mi piacerebbe esplorare; magari, sarà possibile in un'altra occasione. Vorrei capire, infatti, come mai la Francia abbia continuato a sostenere di aver sospeso l'applicazione dell'accordo di Schengen, a seguito degli atti terroristici di Londra, quando, in realtà, non ha sospeso alcunché. Infatti, da verifiche effettuate, certamente, sui confini tra Italia e Francia e, in maniera ufficiosa,

sui confini tra Francia e Germania, è risultato che assolutamente nulla è stato fatto. Forse, ciò appartiene più a scelte interne che alle logiche relative all'accordo Schengen.

Le rinnovo, signor ambasciatore, il ringraziamento da parte di tutti i componenti di questo Comitato.

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 16 dicembre 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

