

Capitolo I – Introduzione

1. Finalità dell'indagine conoscitiva

A seguito dell'attribuzione di nuove competenze, in base a quanto disposto dall'articolo 37 della legge n. 189 del 30 luglio 2002 (legge Bossi-Fini), il Comitato ha assunto la nuova denominazione di Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione.

Si è dunque ritenuto necessario avviare un'indagine per approfondire la conoscenza del quadro nazionale e comunitario della normativa sull'immigrazione e l'asilo, approfondendo la conoscenza del fenomeno dell'immigrazione in un quadro strettamente collegato alle prospettive e alle iniziative europee volte alla realizzazione di un processo di armonizzazione e coordinamento, essenziale per un'efficace politica comune di immigrazione.

In particolare l'indagine si è posta come obiettivo, quello di esaminare alcuni aspetti quali le modalità di realizzazione dell'azione comunitaria nel controllo e nella gestione integrata delle frontiere esterne; la definizione degli strumenti volti a creare il quadro giuridico di riferimento comune in materia di ammissione e di condizioni di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi; la verifica della possibilità di realizzare un coordinamento e una cooperazione operativa tra le polizie nazionali degli Stati dell'Unione europea attraverso un'analisi degli strumenti di contrasto all'immigrazione illegale, all'introduzione clandestina e alla tratta di esseri umani.

È stata, peraltro, avviata un'analisi del quadro nazionale circa l'efficacia degli strumenti utilizzati per la concreta attuazione della riforma introdotta dalla legge Bossi-Fini in materia di immigrazione, integrazione e occupazione, attraverso un programma di audizioni che hanno consentito di approfondire alcuni aspetti e acquisire chiarimenti in merito all'idoneità degli strumenti e delle procedure operative utilizzate.

Nel corso di dette audizioni è emersa l'importanza dell'utilizzazione, nel contrasto all'immigrazione clandestina, degli accordi di riammissione con i Paesi terzi e delle collegate politiche di rimpatrio, tenendo conto delle difficoltà derivanti dalla necessaria distinzione tra Paesi di transito e di origine dei flussi migratori.

È inoltre emerso come il fenomeno dell'immigrazione clandestina interessi l'Italia via mare con le drammatiche modalità purtroppo ripetutesi costantemente negli ultimi anni, nonostante una sempre più efficace e costante cooperazione tra le forze armate e le forze di polizia impegnate nell'attività di contrasto relative al traffico di migranti. Particolarmente importante il ruolo svolto dalla Marina militare, dalla

Guardia di finanza e dalla Capitaneria di porto in materia di attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare.

In riferimento a questa attività il Comitato ha svolto missioni a Malta e a Cipro. Nel corso della missione a Malta sono stati approfonditi i molteplici aspetti della collaborazione bilaterale nell'azione di contrasto ai flussi di immigrazione clandestina proveniente dal Nordafrica, diretta in Italia e transitante per Malta, mentre a Cipro il Comitato ha assistito allo svolgimento delle attività di controllo e contrasto all'immigrazione clandestina via mare attraverso l'operazione denominata Nettuno. Tali missioni hanno inoltre consentito una prima valutazione delle conseguenze immediate che l'allargamento provocherà sull'andamento dei flussi migratori e sulla libera circolazione delle persone in un'Europa dai confini allargati.

Nel corso dello svolgimento dell'indagine si è reso inoltre necessario un approfondimento della conoscenza del quadro giuridico e politico di riferimento relativo allo status di rifugiato al fine di individuare gli strumenti che possano concretamente realizzare una strategia comune in materia di procedure d'asilo e garantire uno status uniforme, valido in tutta l'Unione.

Sono state esaminate le connessioni esistenti tra immigrazione clandestina, tratta degli esseri umani e organizzazioni transnazionali, nonché i legami esistenti tra tali organizzazioni e i canali attraverso i quali l'immigrazione clandestina giunge nel nostro Paese.

Alcuni problemi relativi alla connessione tra il fenomeno dell'immigrazione clandestina e l'illecita importazione-esportazione di valuta tramite i cosiddetti « circuiti bancari informali », che di recente sono stati collegati all'allarme terrorismo, hanno reso necessario un esame delle relazioni esistenti tra i flussi migratori e i flussi finanziari.

D'altra parte è emerso in maniera evidente come le connessioni esistenti tra immigrazione clandestina e terrorismo internazionale rendano sempre più urgente identificare una strategia globale per la realizzazione di una politica europea della sicurezza.

Nel corso degli incontri svolti, in occasione della missione del Comitato a New York, con rappresentanti di organismi che operano nell'ambito delle Nazioni Unite e che intervengono con competenze specifiche su alcuni aspetti collegati ai fenomeni migratori, è emerso come il fenomeno dell'immigrazione non possa prescindere, oltre che dall'analisi degli aspetti economici, anche da quella degli aspetti demografici.

Capitolo II – Il quadro normativo europeo

La dimensione europea del fenomeno dell'immigrazione e la conseguente necessità di un approccio integrato in materia, che negli anni hanno portato all'adozione di misure in sede comunitaria volte alla realizzazione di una politica di coordinamento in materia di immigrazione e asilo, non può prescindere da un'analisi puntuale del quadro normativo di riferimento.

1. Immigrazione e spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia – Trattato di Amsterdam e Consiglio europeo di Tampere

Prima di esaminare la politica europea in materia di immigrazione e asilo, è bene ricordare che essa è una competenza recente dell'Unione europea, acquisita nell'ambito della creazione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, così come stabilito dal Trattato di Amsterdam entrato in vigore nel maggio del 1999.

Gli articoli 61 e 63 del Trattato prevedono che il Consiglio, allo scopo di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, divenga competente per l'adozione di misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone, nonché di ulteriori misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi. Contestualmente il Trattato indica che tale definizione avvenga entro un periodo di cinque anni, ovvero fissa al 1 maggio 2004 il termine utile per la progressiva attuazione di un quadro giuridico comunitario per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la definizione di una politica comune sull'asilo e sull'immigrazione basata su un sistema uniforme di norme e di regole.

Tali principi vengono ribaditi nell'ottobre 1999 a Tampere, in una riunione straordinaria del Consiglio europeo. « L'Unione europea – si legge nelle Conclusioni del Consiglio – ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei Paesi e delle regioni di origine e di transito. Ciò significa che bisogna combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. » In tale occasione il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza di controlli efficaci alle future frontiere esterne dell'Unione, definendo, nel contempo, gli elementi fondamentali per una politica comune in materia di immigrazione e di asilo: il partenariato con i paesi d'origine, un regime europeo comune in materia di asilo, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e la gestione dei flussi migratori.

2. Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina – Consigli di Siviglia e Salonicco

Il panorama internazionale, profondamente modificato dagli attacchi terroristici dell'11 settembre, imprime un mutamento di indirizzi anche all'approccio europeo nei confronti della politica di immigrazione e di asilo. Pur nel costante riferimento agli obiettivi di Tampere, si accentua l'attenzione sugli aspetti dedicati al controllo e al contrasto. Il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 si muove su quattro linee direttrici: lotta all'immigrazione clandestina, gestione comune delle frontiere esterne, accelerazione della produzione normativa su asilo ed immigrazione, rapporti con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, sottolineando l'importanza di intensificare tale cooperazione rispetto alle attività di prevenzione e di contrasto dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani. Le conclusioni della Presidenza esortano all'adozione delle misure previste nel Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina approvato dal Consiglio nel febbraio 2002 nonché di quanto previsto dalla comunicazione della Commissione « Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea ».

Il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, assegna all'immigrazione « il valore di assoluta priorità politica » richiedendo in questo ambito una politica dell'Unione maggiormente strutturata e ribadendo altresì la necessità di inserire l'immigrazione nelle relazioni di partenariato con i paesi terzi interessati, con la possibilità di valutare sistematicamente il grado della cooperazione effettivamente prestata nella lotta contro l'immigrazione clandestina. Le conclusioni del Consiglio contengono inoltre la richiesta di ampliamento delle prospettive finanziarie dedicate a questo settore ponendo per la prima volta l'accento sull'opportunità dell'effettiva condivisione da parte di tutti gli Stati membri degli oneri finanziari derivanti dalla gestione comune e integrata delle frontiere (meccanismo di ripartizione degli oneri – *burden sharing*). Dal punto di vista operativo, in seguito all'adozione nel 2002 del piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina nell'Unione europea e del piano per la gestione integrata delle frontiere esterne, viene incoraggiata la cooperazione operativa fra gli Stati membri attraverso una serie di operazioni congiunte e di progetti pilota.

3. Politica comune per la gestione integrata delle frontiere esterne: un dispositivo giuridico comune – Acquis di Schengen

Occorre a questo punto precisare che la cooperazione operativa rafforzata e permanente fra gli Stati membri, sulla quale si basa la definizione e la messa in opera di una politica comune ed integrata per la gestione delle frontiere esterne, è data dall'esistenza di un dispositivo giuridico comune: l'acquis Schengen, vale a dire l'insieme

risultante dalla Convenzione di base, da quella di applicazione e dall'apparato di norme relative alle modalità di applicazione.

Le frontiere esterne di cui si parla sono infatti quelle dei Paesi aderenti allo spazio Schengen con i Paesi Terzi: vale a dire le frontiere di tutti gli Stati membri dell'UE salvo Irlanda e Regno Unito. La Danimarca ha pure una posizione particolare, mentre Norvegia ed Islanda risultano associate al processo di esecuzione dell'*acquis* di Schengen e sono membri del Comitato misto in seno al Consiglio dei Ministri.

L'*acquis* di Schengen è stato incorporato il 1° maggio 1999 nel quadro giuridico comunitario e dell'Unione europea col Protocollo di Amsterdam, allegato al relativo Trattato. Le norme Schengen in materia di frontiere esterne, possono essere riassunte nei seguenti punti:

a) norme e principi comuni utilizzati nel controllo e nella sorveglianza delle frontiere esterne;

b) obblighi comuni in materia di ingressi di cittadini di paesi terzi relativamente a soggiorni superiori ai tre mesi nello spazio Schengen;

c) disposizioni comuni circa la responsabilità di coloro che favoriscono l'immigrazione illegale, il traffico e la tratta di esseri umani;

d) creazione del Sistema d'Informazione Schengen-SIS per la conservazione e lo scambio d'informazioni fra gli Stati membri relativamente all'ingresso di persone sospette o non ammissibili all'interno dello Spazio Schengen;

e) creazione di un sistema di valutazione e applicazione di Schengen in grado di stimare la situazione dei nuovi paesi aderenti in vista della decisione del Consiglio che li autorizzerà ad applicare l'*acquis* di Schengen. Verifica dell'applicazione corretta dell'*acquis* da parte degli Stati che ne fanno parte.

L'articolo 8 del Protocollo sull'*acquis* di Schengen allegato al Trattato di Amsterdam, prevede inoltre che l'adesione di nuovi Stati all'Unione europea sia condizionata dall'adozione integrale delle norme e delle prassi operative relative all'*acquis*. I dieci paesi, che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione, hanno dunque contestualmente accettato di appartenere allo spazio Schengen. Nel corso del processo negoziale, che ha preceduto l'allargamento, motivi di ordine politico, amministrativo e tecnico, hanno determinato per i nuovi Stati membri (con l'eccezione di Cipro e Malta), la definizione di un periodo transitorio, trascorso il quale si applicherà l'*acquis* comunitario, nella sua interezza, anche ai nuovi cittadini europei.

Dal punto di vista strutturale i nuovi Stati membri dovranno dotarsi di politiche in materia di visti e di apparati di controllo alle frontiere uniformi rispetto a quelli del resto d'Europa, ma soprattutto dovranno adottare legislazioni e politiche in materia di gestione dei flussi migratori che gli impediscano di diventare meta di un'immigrazione clandestina in grado di spostarsi poi senza più controlli nel resto del continente. Da parte sua l'Unione europea si è dimostrata anch'essa inadempiente nella tempistica di aggiornamento del SIS: il

nuovo SIS II, in grado di garantire l'accesso anche ai nuovi Stati, sarà infatti operativo soltanto nel 2007.

Dal punto di vista politico, il libero accesso al mercato del lavoro, corollario della libera circolazione delle persone, e la posizione della Germania e dell'Austria, ovvero dei due paesi di destinazione privilegiati dai flussi di immigrazione dall'Europa dell'est, hanno indotto alla cautela, dilatando la moratoria a un periodo temporale di sette anni diversamente articolato.

4. Allargamento dell'Unione Europea – Trattati di Nizza e Atene

Il Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003, è il risultato di undici mesi di negoziati condotti nel corso di una conferenza intergovernativa (CIG) aperta nel febbraio 2000 con un mandato ben definito: preparare l'Unione europea all'allargamento rivedendo i trattati e adeguandoli alle mutate condizioni di un'Europa ampliata. Come previsto nel protocollo sull'allargamento e nelle dichiarazioni allegate al Trattato di Nizza, il numero di seggi in Parlamento dei nuovi Stati membri, il numero di voti loro attribuito in Consiglio e la soglia della maggioranza qualificata applicabile in futuro, sono determinati giuridicamente nel trattato d'adesione firmato ad Atene il 16 aprile 2003. A partire dal 1° maggio 2004 (data di entrata in vigore del trattato d'adesione con i dieci nuovi membri), l'Unione è quindi fondata sui trattati UE e CE, modificati da ultimo dai trattati di Nizza e di Atene. Il Trattato di Nizza, costituito da due parti e da quattro protocolli, non semplifica la complessità di norme relative alla libera circolazione delle persone, all'asilo e all'immigrazione. Il protocollo relativo all'articolo 67 del trattato UE (cooperazione amministrativa fra le amministrazioni degli Stati membri in materia di « visti, asilo, immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone »), prevede che il Consiglio potrà adottare, a maggioranza qualificata, provvedimenti relativi all'asilo e alla politica d'immigrazione e ai diritti dei cittadini di paesi terzi in situazione regolare di soggiorno, a condizione che il Consiglio abbia stabilito in anticipo e all'unanimità una normativa comunitaria che definisca le regole comuni ed i principi essenziali che disciplinano queste materie.

5. Trattato che adotta una costituzione per l'Europa

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa riunisce i profili che corrispondono, nei testi vigenti, ai diversi settori che definiscono lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, eliminando al contempo la struttura a pilastri.

Il Trattato considera l'immigrazione come uno degli elementi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, previsto nella parte III, dedicata alle politiche e al funzionamento dell'Unione.

L'articolo III-258 della Costituzione indica il Consiglio europeo quale organo competente per la definizione degli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di

libertà, sicurezza e giustizia, mentre gli articoli III-265 e III-267 indicano nella « legge » e nella « legge quadro gli strumenti giuridici per l'attuazione delle politiche relative a:

- a) visti e altri titoli di soggiorno di breve durata;
- b) controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;
- c) condizioni in virtù delle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;
- d) misure necessarie per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;
- e) assenza di controllo sulle persone, a prescindere dalla cittadinanza, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;
- f) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
- g) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;
- h) immigrazione e soggiorno irregolari, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- i) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

L'articolo III-268 sancisce definitivamente il principio del *burden-sharing*, ovvero stabilisce che le politiche dell'Unione, e la loro attuazione, relativamente alle politiche migratorie, siano governate sul piano finanziario dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri.

Richiamandosi ai principi di Tampere, l'articolo III-267 prevede che l'Unione sviluppi una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento degli immigrati legali e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani.

Per quanto riguarda la gestione dei flussi legali e l'integrazione dei migranti legali occorre richiamare l'attenzione sul fatto che la Costituzione rovescia parzialmente l'approccio del Trattato Ce, laddove esclude dalla legislazione comunitaria previsioni relative alla determinazione di quote d'ingresso per l'immigrazione legale, che rimangono competenza esclusiva delle legislazioni nazionali. Le politiche relative all'integrazione, sebbene incardinate in un approccio che si vuole ancora fortemente delineato da azioni comunitarie, rimangono legate alla sola previsione di leggi o leggi quadro intese a sostenere e incentivare l'azione degli Stati membri in tale ambito.

Rispetto alla posizione degli stranieri presenti irregolarmente sul territorio degli Stati membri, la Costituzione rafforza la posizione dell'Unione in materia di riammissione conferendole poteri espliciti relativamente alla conclusione di accordi con i paesi terzi di origine o di provenienza.

La Costituzione infine innova profondamente, rispetto al passato, la politica comune in materia d'asilo fondandola sul diritto

internazionale, e sottolineandone l'importanza con previsioni proprie distinte da quelle destinate all'immigrazione.

L'articolo III-266 stabilisce che l'Unione « sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti ». A tal fine la legge o legge quadro europea stabilisce le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:

- a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
- b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che necessitano di protezione internazionale;
- c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio. In questo caso il Consiglio, su proposta della Commissione, e previo parere del Parlamento europeo, può adottare provvedimenti temporanei a beneficio degli Stati membri che si trovino ad affrontare tali situazioni di emergenza;
- d) procedure comuni per la concessione e la revoca dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o di persone che necessitino di protezione sussidiaria o temporanea.

6. Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea – Programma dell'Aia

Nel giugno del 2004 la Commissione ha pubblicato una Comunicazione su « Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti », in cui vengono indicati degli spunti di riflessione « per l'elaborazione di un futuro programma di misure che individuino le priorità nel settore della giustizia e degli affari interni per il periodo 2004-2009..., tali priorità dovranno prendere in considerazione il contesto globale cui l'Unione sarà confrontata. In particolare: il divario economico tra le regioni del mondo; l'instabilità politica in alcune regioni o paesi; l'evoluzione demografica della popolazione in Europa; le attese dei cittadini riguardo i loro diritti e in materia di sicurezza ».

Nel novembre 2004 il Consiglio europeo di Bruxelles ha adottato il Programma dell'Aia « Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea », ovvero ha stabilito il nuovo

programma pluriennale tenendo conto della comunicazione della Commissione sopra citata e della raccomandazione adottata dal Parlamento europeo il 14 ottobre 2004, soprattutto relativamente al passaggio al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2 del TCE.

Il Programma dell'Aia si pone come obiettivo « di migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia per fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri trattati internazionali, di regolare i flussi migratori e di controllare le frontiere esterne dell'Unione, di combattere la criminalità organizzata transfrontaliera e di reprimere la minaccia del terrorismo ». Alla luce di questo programma, il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare nel 2005 un piano d'azione che concretizzi gli obiettivi e le priorità, fornendo un calendario per l'adozione e l'attuazione di tutte le azioni. La Commissione è inoltre invitata a presentare una relazione annuale al Consiglio sull'attuazione del programma stesso.

a) Metodo decisionale

A decorrere dal 1° gennaio 2005, le decisioni su asilo, controllo delle frontiere e immigrazione passeranno progressivamente dall'unanimità alla maggioranza qualificata, in codecisione col Parlamento europeo: in pratica, cadrà il diritto di veto dei singoli governi. Unica eccezione, le regole sull'immigrazione legale, che resteranno all'unanimità fino all'entrata in vigore del Trattato costituzionale.

b) Lotta contro l'immigrazione clandestina: sistemi di sicurezza e controllo alle frontiere

In materia di visti, di particolare importanza l'accordo raggiunto sui due regolamenti che disciplinano l'introduzione di identificatori biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno. È all'esame un regolamento che estende tale innovazione anche ai documenti di viaggio e di identità. È stato inoltre avviato il Visa Information System (VIS) per agevolare l'aggiornamento e la consultazione dei dati sui visti Schengen. Per facilitare le operazioni di controllo sono state inoltre previste coerenti soluzioni di identificazione basate sull'interazione fra il SIS II, il VIS e l'EURODAC, una banca dati informatizzata contenente i dati relativi alle impronte digitali (dati dattiloscopici) di tutti i richiedenti asilo nonché dei cittadini di paesi terzi fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera, in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti.

Un ruolo fondamentale è stato assegnato all'Unità comune di esperti delle frontiere esterne, che ha il mandato di dare attuazione alle misure operative proposte nei piani.

Nel settore della polizia, i principali lavori verteranno sugli scambi di informazioni tra i servizi dei vari Stati membri e l'uso dell'ufficio europeo di polizia Europol.

c) Regime europeo comune in materia di asilo

L'articolo 1 della Convenzione di Ginevra definisce rifugiato colui che, «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra». Nel corso del tempo si è ritenuto di dover ampliare e completare tale definizione adattandola a seconda dei diversi contesti geopolitici e includendo altresì ulteriori criteri, non ultima la possibilità di persecuzioni dovute alla sessualità o alla differenza di genere.

Dall'analisi dei trends relativi alle richieste d'asilo presentate nei paesi più industrializzati, si evince che, nell'ultimo periodo in Europa, vi sia stata una netta riduzione delle domande, con indici diversi a seconda delle diverse zone geografiche. Secondo le stime fornite dall'UNHCR per il 2003, le domande presentate risultano essere 310.000, ovvero, il 20% in meno rispetto all'anno precedente. I dati scorporati per paese pongono la Gran Bretagna al primo posto con 61.500 domande d'asilo presentate, seguita dalla Francia (51.400) e dalla Germania (50.450).

L'Alto Commissario per le Nazioni Unite ha più volte sottolineato che per affrontare efficacemente il fenomeno degli arrivi irregolari, sia di richiedenti asilo che di migranti economici che gravano sui sistemi d'asilo, sia indispensabile, da parte dell'Unione europea, una strategia comune e un approccio unificato con l'obiettivo ultimo di attuare un sistema di asilo comune. Dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, su proposta della Commissione, ha adottato gran parte delle misure previste in questo ambito, senza però completare del tutto un primo quadro normativo entro la data del 1 maggio 2004. Allo stato attuale, il Consiglio ha infine raggiunto un orientamento comune sulla proposta modificata di Direttiva sui minimi standard per il riconoscimento dello status di rifugiato. La proposta sarà ora inviata al Parlamento europeo per il parere prima che sia definitivamente adottata dal Consiglio. Il Consiglio ha deciso di posticipare la decisione che stabilisce la lista comune di Paesi terzi sicuri fino a quando la direttiva non sarà approvata poiché sul punto non è stato possibile raggiungere l'accordo. Dopo che sarà adottata la direttiva in materia, il Consiglio potrà deliberare a maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 67, par. 5, del TCE come modificato dal Trattato di Nizza. Relativamente agli strumenti finanziari, con Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 è stato istituito un Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2000-2004,

pari a 216 milioni di euro. Il Fondo riunisce in un unico strumento le azioni in materia di integrazione e quelle relative all'accoglienza e al rimpatrio volontario in caso di afflusso massiccio di rifugiati e sfollati, e in questo caso è altresì destinato a sostenere gli sforzi intrapresi dagli Stati membri. Il 29 novembre 2004 la Decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010 ha previsto 114 milioni di euro per il periodo 2005-2006, per azioni destinate alle condizioni di accoglienza e alle procedure d'asilo dei cittadini di un paese terzo o degli apolidi nonché per azioni indirizzate all'integrazione delle persone il cui soggiorno nello Stato membro interessato abbia un carattere durevole e stabile e al rimpatrio volontario di coloro che non abbiano acquisito una nuova nazionalità e non abbiano lasciato il territorio dello Stato membro.

ARGO, istituito per il periodo 2002-2006, è invece un programma di azione per la cooperazione amministrativa a livello dell'Unione Europea nei settori del diritto d'asilo, dei visti, dell'immigrazione e dei confini esterni.

La Commissione è stata invitata a concludere nel 2007 una valutazione dell'attuazione della prima fase della politica europea di asilo e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase, in vista della loro adozione entro il 2010.

Obiettivo della seconda fase è l'instaurazione di una procedura comune di esame delle richieste di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria.

d) L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere

L'Agenzia, istituita con Regolamento (CE) 2007/2004 del 26 ottobre 2004, è stata individuata per la prima volta nello Studio di fattibilità per una polizia europea, predisposto dall'Italia e presentato a Roma nel maggio 2001. Successivamente il progetto articolato è stato presentato durante il semestre di presidenza italiana. L'Agenzia risponde all'esigenza di costituire un sistema di controllo integrato delle frontiere dell'Unione, nel tentativo di sanare la fragilità strutturale derivante dalla posizione geografica di alcuni paesi membri, che, nonostante gli sforzi profusi nel controllo delle loro frontiere, terrestri o marittime, si trovano a fronteggiare importanti flussi migratori. In tale contesto, i presupposti per l'operatività dell'Agenzia sono stati individuati fin dal principio in una celere e reale soppressione dei controlli alle frontiere interne, nella progressiva instaurazione del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne e soprattutto nella necessaria solidarietà e equa ripartizione delle responsabilità, anche finanziarie, tra gli Stati membri. Fatta salva la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle loro frontiere, l'Agenzia avrà dunque il compito di semplificare e rendere più efficaci l'applica-

zioni delle misure comunitarie vigenti e future, garantendo al tempo stesso il coordinamento e l'applicazione uniforme delle misure di controllo e scoraggiando l'azione dei singoli Stati membri in presenza di attività assunte sul piano comunitario. Le competenze specifiche dell'Agenzia comprendono fra l'altro: operazioni congiunte e progetti pilota, analisi dei rischi, formazione, gestione delle attrezzature tecniche utilizzate per la sorveglianza e il controllo delle frontiere esterne, cooperazione in materia di rimpatrio, sistemi di scambio di informazioni, agevolazione della cooperazione operativa con i paesi terzi e cooperazione con le autorità competenti degli stessi. L'Agenzia, che diventerà operativa il 1° maggio 2005, ha dunque compiti ampi, meglio definibili nel dettaglio; per questo la Commissione dovrà presentare nel 2007 una valutazione dell'Agenzia nel suo complesso e proposte circa il futuro sviluppo. Riguardo le possibili collaborazioni, la Commissione dovrà presentare nel corso del 2005 una proposta riguardante squadre di esperti nazionali operanti in seno all'Agenzia e in grado di fornire assistenza tecnica e operativa agli Stati membri in caso di bisogno. Il Programma dell'Aia prevede che il Consiglio rifletta ulteriormente sulla possibile trasformazione di queste squadre di esperti in un corpo di polizia di confine. È invece già stata prevista una collaborazione con Europol ed Eurojust per migliorare lo scambio di informazioni tra Stati membri circa le analisi comuni delle rotte migratorie e delle pratiche in materia di tratta e traffico nonché delle rete criminali attive in questo settore. Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a mettere a punto entro il 2005 un piano riguardo le migliori pratiche e i meccanismi destinati a prevenire e contrastare la tratta di esseri umani.

L'Agenzia è gestita da un consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante per ciascun Stato membro e da due rappresentanti della Commissione, il mandato è di quattro anni rinnovabile per un secondo termine. Le decisioni sono adottate a maggioranza assoluta. Il Consiglio d'amministrazione nomina un direttore esecutivo, su proposta della Commissione, ed elegge un presidente e vicepresidente tra i suoi membri, è altresì previsto un comitato esecutivo, che può essere istituito per assistere il direttore esecutivo e il consiglio nella preparazione delle decisioni, dei programmi e delle attività e nel caso che situazioni d'emergenza richiedano decisioni tempestive. Il direttore esecutivo è completamente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni, non accettando sollecitazioni né istruzioni da alcun governo, pur nel rispetto delle competenze della Commissione e degli altri organi dell'Agenzia. I compiti del direttore prevedono la preparazione e attuazione delle decisioni e delle attività decise dal consiglio nonché la preparazione del programma annuale e della relazione di attività. La sede dell'Agenzia, che deve essere decisa all'unanimità dal consiglio, non è stata ancora individuata ed è probabile che sarà aperta una sede provvisoria a Bruxelles.

Dal punto di vista finanziario, entro il 2006 dovrà essere istituito un fondo comunitario per la gestione delle frontiere.