

CAPITOLO 2

ATTIVITA' SVOLTE IN AMBITO INTERNAZIONALE

Attività in ambito Unione Europea

Il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999, ha disposto la “comunitarizzazione” di alcune materie che, con il trattato di Maastricht (1992), erano rimaste nell’ambito dei rapporti intergovernativi. Metodi e procedure comunitarie saranno in futuro applicabili alle materie dell’asilo, dell’immigrazione, dei controlli alle frontiere, dei visti e della cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre il diritto di iniziativa, ossia di proporre norme comuni - che al momento appartiene sia alla Commissione che agli Stati membri - dopo un quinquennio dall’entrata in vigore del trattato passerà interamente alla Commissione. Gli Stati membri potranno assumere iniziative solo tramite la Commissione stessa. Al termine del periodo transitorio di cinque anni il Consiglio potrebbe, inoltre, stabilire di prendere decisioni a maggioranza e non più all’unanimità.

Si tratta di un risultato di rilievo, fortemente voluto dall’Italia, da tempo convinta che solo con norme comuni gli Stati membri riusciranno a perseguire una politica immigratoria e dell’asilo coerente e che permetta di affrontare efficacemente i complessi problemi posti dai sempre più frequenti movimenti di massa di popolazioni in fuga da disordini civili e dalla povertà.

La portata delle novità introdotte dal trattato di Amsterdam è tale che gli Stati membri hanno ritenuto indispensabile che fossero applicate gradualmente. E’ da ciò che è nata la fissazione di un periodo transitorio di cinque anni, durante il quale è previsto che il diritto di iniziativa sia condiviso dalla Commissione con gli Stati membri. Solo al termine di esso potrà essere presa la decisione definitiva circa il passaggio dall’unanimità alla maggioranza per tutte o parte delle materie comunitarizzate.

Il processo decisionale in questa materia nell’ambito dell’Unione Europea continua quindi ad essere dominato dagli interessi dei singoli Stati. Tuttavia, come è emerso chiaramente nel corso di questi anni, molte delle sfide a livello delle politiche di migrazione hanno carattere transnazionale e sono rivolte all’Unione nel suo insieme, non riguardando in modo isolato un unico Stato. L’esodo delle popolazioni bosniache e del Kossovo, le migrazioni clandestine, su vasta scala, di iracheni e di curdi ed i flussi migratori provenienti dal Maghreb sono esempi che illustrano chiaramente tale situazione. Il Governo italiano - nella convinzione che il periodo transitorio, frutto di un compromesso con gli Stati che nutrivano maggiori reticenze nei confronti della comunitarizzazione, fosse troppo lungo e ritenendo indispensabile giungere quanto prima all’elaborazione di una politica unitaria a livello europeo - ha più volte proposto ai *partners* che il passaggio alla

piena comunitarizzazione delle politiche migratorie sia quanto più rapido ed esteso possibile.

Malgrado il complesso passaggio dal vecchio al nuovo regime, numerose iniziative hanno visto la luce negli ultimi mesi. In particolare, è stato proposto che l'Unione Europea concluda appositi accordi di riammissione con Paesi terzi dai quali provengono consistenti flussi migratori clandestini. Riteniamo a questo riguardo che la decisione di negoziare un accordo di riammissione con un paese debba tenere conto della contiguità di tale paese rispetto all'Unione e prevedere, con risorse dell'Unione, forme di cooperazione e di assistenza volte ad aumentare la capacità del paese stesso di controllare i flussi migratori e di reprimere la tratta di esseri umani. Una politica di questo genere andrà adottata con i paesi del bacino mediterraneo, mentre dovranno essere elaborate soluzioni comuni nei confronti dei Paesi terzi geograficamente più distanti.

Si registrano al momento difformità di posizioni circa il soggetto titolare della capacità negoziale. Da un lato la Commissione sostiene che solo la Comunità potrà d'ora in avanti negoziare questi strumenti pattizi; la maggioranza degli Stati membri, tra cui l'Italia, è viceversa dell'avviso — anche in base al principio della sussidiarietà — che vi sia una competenza concorrente dei singoli Paesi dell'Unione. Andrà in ogni caso considerato che la negoziazione e la conclusione di accordi di riammissione di cui parte contraente sia la Comunità — e non gli Stati membri *uti singuli* — richiederà una preventiva intesa tra questi ultimi sull'opportunità di negoziare gli accordi stessi e sui relativi contenuti.

Il Consiglio Europeo di Tampere, cui si farà più ampio accenno in seguito, ha invitato il Consiglio dell'Unione a concludere accordi di riammissione o ad includere clausole tipo in altri accordi tra la Comunità Europea e singoli o gruppi di Paesi terzi. Per entrambi i casi sono all'esame delle istanze comunitarie proposte volte da un lato all'adozione di "accordi tipo" in vista della negoziazione con un primo gruppo di paesi da identificare in base alle priorità che i singoli Stati membri hanno segnalato, e dall'altro all'adozione di clausole di riammissione *standard* che la Comunità potrà negoziare con singoli Paesi terzi e con gruppi regionali, nel contesto di più ampie intese.

L'Unione ha, inoltre, deciso di sperimentare nuovi modelli procedurali per affrontare problematiche che presentano profili di pertinenza di più pilastri. In particolare è stato costituito, con decisione del Consiglio Europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, il Gruppo ad Alto Livello Asilo e Immigrazione con il compito di elaborare, sulla base della menzionata impostazione interpilastro, piani di azione relativi a determinati Paesi di origine e di transito dei flussi dei richiedenti asilo e dei migranti. I piani in esame si fondano sull'esame e la valutazione delle cause e le dinamiche dei flussi migratori provenienti dai Paesi

oggetto di attenzione e permettono di elaborare una strategia europea unitaria per una adeguata "risposta" a tali flussi migratori nei settori della cooperazione allo sviluppo, dell'assistenza umanitaria, della cooperazione delle forze di polizia, della consultazione e cooperazione politiche diplomatiche con i Paesi interessati nonché degli accordi di riammissione e della lotta alla criminalità organizzata. Il Gruppo ha approvato un apposito schema per l'organizzazione dei propri lavori, articolandosi in più sottogruppi ed affidando a detti sottogruppi uno dei Paesi prescelti per l'elaborazione degli indicati "Piani d'Azione".

Il Gruppo ha, pertanto, elaborato Piani d'Azione riguardanti i seguenti paesi: Afghanistan e regioni limitrofe, Albania e regioni limitrofe, Iraq, Marocco, Somalia, Sri Lanka. All'Italia è stato affidato il compito di coordinare in termini generali il sottogruppo Albania. A tale riguardo si rileva che, tenuto conto della situazione in atto in quel Paese a seguito delle operazioni di guerra nell'area balcanica della primavera del 1999, il Gruppo ha ritenuto preferibile presentare una relazione interinale alla Rappresentanza Speciale ed al Coordinatore Speciale del "Patto di Stabilità", in attesa di poter meglio valutare l'evoluzione della situazione post-bellica in tali aree geografiche, diversamente da quanto avvenuto per i documenti relativi all'Afghanistan, all'Iraq, al Marocco, alla Somalia ed allo Sri Lanka che sono stati invece presentati al vertice di Tampere.

I Piani d'Azione si basano sul presupposto che debba esistere — nell'approccio europeo ai problemi migratori — un'impostazione comune che tenga conto dei fattori politici e socioeconomici che favoriscono e causano le azioni di fuga, o le conseguenze negative della migrazione in un Paese.

I Piani d'Azione contengono proposte operative per misure di cooperazione con i Paesi interessati che sono riconducibili a tre settori: la politica estera, lo sviluppo e l'assistenza economica, nonché la migrazione e l'asilo.

Durante la Presidenza Finlandese dell'Unione Europea (secondo semestre 1999) si è provveduto, inoltre, ad elaborare specifici documenti, denominati *Road Maps*, che, basandosi sui Piani d'Azione, indicano per ciascun settore d'intervento (politica estera, sviluppo e migrazione) le iniziative da intraprendersi, stabilendo le date di inizio di tali impegni, l'imputazione di responsabilità per il perseguimento delle finalità volute e i relativi costi finanziari. Per tale via è stato possibile superare la suddivisione, piuttosto schematica e pertanto meno aderente alle reali esigenze, di misure finanziarie di breve, medio e lungo periodo.

Il Consiglio Europeo di Tampere ha valutato positivamente i Piani d'Azione elaborati dal Gruppo ed ha deciso il proseguimento del suo mandato e la predisposizione di ulteriori piani.

Nel periodo temporale oggetto della presente relazione, ha continuato, inoltre, a svilupparsi il dibattito sulla proposta della Commissione Europea di una Convenzione sull'ammissione dei cittadini di Paesi terzi — che fanno ingresso sul territorio dell'Unione per attività economiche non lucrative, studio o ricongiungimento familiare — volta a definire principi comuni vincolanti che potranno poi essere applicati con flessibilità negli Stati membri attraverso direttive.

La posizione italiana è stata di estremo apprezzamento nei confronti di un'iniziativa intesa ad introdurre norme giuridicamente vincolanti sul piano europeo per ciò che concerne l'ammissione di cittadini di Stati terzi. La proposta di Convenzione stabilisce, infatti, norme comuni in questa materia ed istituisce diritti di base in favore di cittadini dei Paesi terzi che soggiornano in maniera prolungata nel territorio degli Stati membri. Si tratta di un approccio di ampia portata, basato su considerazioni di coerenza politica. Occorre, infatti, che la politica d'immigrazione dell'Unione, per poter essere efficace, sia globale.

Per quanto concerne le future linee guida dell'azione del nostro Paese in quest'ambito, le stesse si collocano in un quadro di continuità rispetto al passato. Lo stesso vertice di Tampere, a cui si è già fatto riferimento, del resto, ha riconosciuto la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi. Tale ravvicinamento dovrà aver luogo sulla base di proposte della Commissione che già nel 1997 aveva previsto, in vista dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e quindi della comunitarizzazione della materia, la necessità di trasformare l'originale proposta di Convenzione in proposta di direttiva che, tuttavia, non è stata ancora sottoposta agli Stati membri.

Va, infine, segnalato che la proposta di direttiva della Commissione includerà, con ogni probabilità, norme sullo stato giuridico dei cittadini dei Paesi terzi che, secondo le indicazioni contenute nel documento approvato a Tampere, dovrà avvicinarsi il più possibile a quello assicurato ai cittadini dell'Unione.

Il documento della Commissione europea "Verso uno spazio di libertà sicurezza e giustizia" ed il conseguente "Piano di Azione per realizzare un'area di libertà, di sicurezza e di giustizia" messo a punto dalla Presidenza austriaca dell'Unione (secondo semestre 1998) e approvato dal Consiglio europeo di Vienna, nel dicembre 1998, costituiscono un dettagliato programma di lavoro per la realizzazione di politiche comuni nei settori della libera circolazione delle persone, dell'immigrazione, dell'asilo, delle frontiere esterne e della cooperazione giudiziaria e di quella di polizia.

Il piano individua le misure da mettere in atto allo scopo di realizzare efficacemente le disposizioni del nuovo trattato, indicando le priorità da realizzare entro due anni e le misure da adottare invece nel quinquennio.

Nella prospettiva di avviare e realizzare lo spazio di libertà, il Piano d'Azione prevede l'elaborazione di una strategia globale in materia di migrazione e l'istituzione rapida e completa dei principi della libera circolazione delle persone, mutuando l'esperienza ed i progressi conseguiti con l'entrata in vigore degli accordi di Schengen (nel 1995 per alcuni degli Stati membri e, nel 1997, per l'Italia), in conformità del protocollo allegato al Trattato di Amsterdam relativo all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione. Al riguardo, si fa presente che, il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato, nel maggio scorso, due decisioni: la prima (1999/435/CE) valida per 13 Stati membri, partecipanti alla "cooperazione rafforzata", prevede la definizione dettagliata dell'*acquis*, mentre la seconda (1999/436/CE), adottata all'unanimità, è relativa all'individuazione del fondamento giuridico, nei Trattati, delle disposizioni che compongono tale *acquis*, attuando la prevista ripartizione di esse fra il primo ed il terzo pilastro dell'Unione. In tal modo è stato determinato il fondamento giuridico delle future proposte ed iniziative, tese a modificare o ad estendere l'*acquis* Schengen, sottoponendole alle pertinenti disposizioni dei trattati ivi incluse quelle relative alle forme ed alle procedure necessarie per l'adozione di tali atti.

Nel campo dell'immigrazione tra le priorità figurano, accanto all'elaborazione di uno strumento sullo *status* giuridico dei migranti legali, le misure per migliorare la lotta contro l'immigrazione clandestina, in un approccio equilibrato al problema migratorio speculare rispetto a quello contenuto nella legge n.40/1998.

L'istituzione di una coerente politica comune in materia di riammissione e rimpatrio, la piena comunitarizzazione della politica dei visti con l'elaborazione di un apposito regolamento e l'adozione di norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi costituiscono ulteriori priorità di specifico rilievo per l'avvio di una politica europea delle migrazioni.

Il "Piano di azione per realizzare un'area di libertà, di sicurezza e di giustizia", a cui si è già più volte fatto riferimento, è stato esaminato dal Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni (Consiglio GAI) nella seduta del 3 dicembre 1998 e in quella sede, da parte italiana, è stata fortemente sostenuta sia l'esigenza di tradurre al più presto in concreti avanzamenti le norme del trattato di Amsterdam per essere in grado di affrontare con un approccio globale il problema migratorio - per l'Europa una delle principali sfide del terzo millennio - che la solidarietà dei *partners* in tema di protezione umanitaria con la promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e sostengono gli oneri relativi alla loro accoglienza.

Il documento fa registrare significativi passi in avanti in particolare per ciò che concerne l'esigenza di trasformare una serie di atti non vincolanti per gli Stati membri in norme vincolanti, e per la realizzazione di una vera politica comune europea in queste materie.

Problematiche connesse all'asilo

In materia di asilo e di altre forme di protezione internazionale è proseguito il dibattito sulla necessità di introdurre norme comuni in tema di protezione temporanea e ripartizione degli oneri, anche se non si sono registrati molti progressi. La Commissione dovrebbe presentare in tempi brevi uno strumento comunitario che riassume i punti salienti del lungo e difficile dibattito degli ultimi due anni sulle due proposte di azione comune in tema di protezione temporanea e di condivisione dei relativi oneri.

Con riferimento a tali proposte l'Italia ha affermato, nelle competenti sedi comunitarie, congiuntamente ad altri Paesi dell'Unione ma in opposizione ad altri, il necessario vincolo genetico e operativo tra le due azioni comuni. Si ritiene, infatti, che non sia corretto attribuire all'Unione una competenza a decidere molteplici profili del regime di protezione temporanea (se concederlo o meno, quali gruppi possano beneficiarne, per quanto tempo, quali diritti, per gli interessati, discendano dallo stesso) senza, parallelamente, prevedere la condivisione degli oneri che derivano dalla concessione della protezione temporanea, tra tutti i Paesi dell'Unione. In mancanza di tale vincolo necessario, genetico ed operativo, tra le due azioni, si potrebbe pervenire al paradosso per cui solo gli Stati di fatto interessati da un afflusso di massa sul proprio territorio, sopportano l'onere di un regime che viene deciso a livello comunitario, sia nella durata che nei contenuti. Tale posizione verrà mantenuta anche nel futuro, anche alla luce dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che prefigura l'introduzione di uno strumento comunitario, e dunque di primo pilastro (direttiva o regolamento), volto a disciplinare la materia in esame e che, pertanto, impone una rimodulazione dei testi fin ora esaminati nella forma giuridica dell'azione comune, propria del terzo pilastro.

Le soluzioni pragmatiche adottate dai Quindici nel corso del conflitto in Kosovo per fare fronte all'arrivo in massa di profughi di etnia albanese, non solo nell'area circostante il teatro degli scontri ma anche sul territorio dell'Unione, potrebbero fornire spunti interessanti nella ricerca di soluzioni di compromesso che permettano di superare l'*impasse* attuale.

Inoltre, nell'ambito del menzionato Consiglio GAI del dicembre 1998, a cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo, è stata sostenuta l'esigenza di mettere a punto procedure comuni in materia di asilo, anche per scoraggiare movimenti secondari degli interessati (cioè il loro spostamento da uno Stato all'altro dell'Unione europea), in una prospettiva che realizzi la solidarietà tra gli Stati membri.

A tale riguardo, è iniziato l'esame del documento della Commissione dal titolo "Verso la definizione di Norme comuni in materia di procedure di asilo" volto specificatamente ad aprire il dibattito in ordine ai principi e alle procedure comuni in materia di asilo. Si tratta di uno degli aspetti più delicati del processo di comunitarizzazione del materie trasferite dal terzo al primo pilastro in conseguenza dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

L'Italia ha fornito il proprio contributo alla discussione che si è sviluppata sul documento in parola, esprimendo, tra l'altro, l'avviso che sarebbe necessario tentare di delineare una procedura unica che possa essere esperita dalla persona in cerca di protezione internazionale, indipendentemente dal fatto che l'esito del procedimento possa essere la concessione dell'asilo o di una forma di protezione sussidiaria.

Con riguardo alla Convenzione di Dublino del 15.06.1990, in tema di Stato competente in ordine all'esame di una domanda di asilo presentata all'interno dell'Unione Europea, si è contribuito all'elaborazione della decisione n.1/98 del Comitato a cui la Convenzione stessa affida il compito, tra l'altro, di elaborare le modalità per una sua migliore attuazione. Nel Gruppo di lavoro asilo dell'Unione Europea, inoltre, si è svolta un'intensa attività diretta ad ottenere che le ragioni dell'unità familiare fossero tenute in maggior conto tra i criteri che permettono di stabilire la competenza di uno Stato in ordine all'esame di una domanda di asilo presentata all'interno di uno Stato membro dell'Unione Europea. Ci si è opposti e ci si opporrà all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della Convenzione, che alcuni Stati membri vorrebbero estendere alle persone che abbiano ritirato la propria domanda di asilo e a coloro che abbiano già ottenuto lo *status* di rifugiati. Al riguardo si è rilevato che la Convenzione è diretta a disciplinare la competenza a provvedere all'esame di una domanda di asilo e che, con riferimento alle due categorie soggettive sopra indicate, non vi è alcuna domanda di asilo da esaminare.

Si rileva, peraltro, che la Convenzione in esame si fonda, essenzialmente, su principi che rendono competente ad esaminare una domanda di asilo lo Stato che, in via regolare o irregolare, ha permesso o non ha impedito l'ingresso del richiedente asilo nel territorio dell'Unione Europea. Tali principi, evidentemente, pongono, potenzialmente, il peso della maggioranza delle richieste di asilo nell'Unione sugli Stati posti ai confini della stessa. Si rileva, inoltre, che l'articolo 63 del Trattato sulla Comunità Europea (TCE — come modificato dal trattato di Amsterdam) prevede che l'Unione debba elaborare nuovi criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame delle domande di asilo presentate da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati di membri. Pertanto, nel prossimo futuro, l'Italia si impegnerà per ottenere un più bilanciato sistema di

ripartizione delle domande di asilo ovvero un sistema del diritto di asilo europeo che, nel suo complesso, sia armonico e permetta una ragionevole distribuzione, tra i Paesi membri, degli oneri connessi alla protezione internazionale di cittadini di Paesi terzi.

A livello statistico, si rileva che l'Italia ha ricevuto dagli altri Stati membri, nel 1998, circa 2000 richieste di trasferimento di richiedenti asilo nel nostro Paese e che ne ha accolte circa la metà (una richiesta può essere relativa ad un singolo o ad un gruppo familiare; il numero di persone coinvolte dai trasferimenti, pertanto, è più alto delle richieste presentate). Dal 1 gennaio al 30 novembre 1999 l'Italia ha ricevuto circa 1900 richieste, di cui circa il 60% risultano accolte. I trasferimenti verso il nostro Paese effettivamente posti in essere, tuttavia, non superano la metà delle richieste di trasferimento accettate.

In base all'articolo 63 del TCE, l'Unione Europea dovrà anche provvedere all'emanazione di norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo. Tale intervento normativo dell'Unione potrà determinare un aumento degli oneri per il nostro Paese in quanto i benefici di cui godono i richiedenti asilo in Italia sono, ancora oggi, ben inferiori a quelli concessi dalla maggior parte dei nostri *partners* (il miglioramento delle misure assistenziali in favore dei richiedenti asilo è, peraltro, già previsto dal disegno di legge attualmente in esame alla Camera dei Deputati - A.C.5381 - a cui si farà più ampio riferimento nel capitolo 3). Si ritiene, conseguentemente, che la standardizzazione del trattamento dei rifugiati debba essere compensato da misure specifiche di ripartizione degli oneri per evitare che i Paesi di confine si trovino a sopportare disagi e costi sproporzionati, determinati dalla loro semplice posizione geografica.

Nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, ha avuto, inoltre, particolare rilievo il documento della Presidenza austriaca, concernente "Strategie dell'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo", che ha dato lo spunto per una riflessione sui principi che sino ad oggi hanno ispirato la politica degli Stati membri e dell'Unione Europea nei due settori, stimolando la definizione di nuove linee guida da porre alla base della futura politica europea.

Il vertice di Tampere

Ad ulteriore conferma del massimo livello di attenzione attualmente rivestito dalle problematiche in materia di immigrazione, la Presidenza finlandese dell'Unione Europea ha inteso organizzare, a Tampere, il 15 e 16 ottobre 1999, una sessione speciale del Consiglio europeo. Già in occasione del Consiglio informale GAI di Turku (16 e 17 settembre 1999) è stata nuovamente ribadita la necessità di affrontare la causa di fondo dei fenomeni migratori con un approccio che includa un coordinamento dei diversi pilastri dell'Unione e di puntare ad una progressiva armonizzazione della normativa in materia di immigrazione, protezione temporanea e ripartizione degli oneri connessi alla protezione internazionale di persone che abbiano la cittadinanza o, in quanto apolidi, l'ordinaria residenza in Paesi terzi.

Coerentemente con gli orientamenti emersi nel corso del Consiglio GAI di Turku, il vertice di Tampere ha costituito un momento irripetibile per attribuire visibilità nella opinione pubblica degli sforzi che si stanno compiendo per affrontare quella che può, a pieno titolo, configurarsi come una delle sfide a cavallo del nuovo millennio.

L'Unione Europea ritiene necessario 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 transito. Ciò significa che occorre 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. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono impegnati a contribuire nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa.

Il Consiglio di Tampere ha espressamente affermato che l'obiettivo dei Paesi membri è un'Unione Europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi che derivano dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati e dagli altri rilevanti strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, capace di rispondere ai bisogni umanitari con solidarietà. In tema di forme di protezione internazionale di cui il cittadino di un Paese terzo deve poter godere all'interno dell'unione, il Consiglio di Tampere ha stabilito che si debba procedere all'elaborazione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sulla convenzione di Ginevra e che lo stesso debba essere completato da misure che prevedano forme complementari di protezione. Si è poi disposto che vengano intensificati gli sforzi per giungere ad un accordo sulla protezione temporanea

degli sfollati, fondato sulla solidarietà fra gli Stati membri. Il Consiglio ha, inoltre, ritenuto necessaria la messa a punto di un approccio comune per garantire l'integrazione nella società europea dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione.

Al Consiglio straordinario la posizione dell'Italia si è attestata sulla necessità di ribadire ancora una volta come la sicurezza nell'area del Mediterraneo e dei Balcani sia una questione cruciale per l'Europa intera e il problema degli incessanti flussi migratori richiede parimenti un approccio globale.

A Tampere è stata sottolineata la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi. Ciò comporta che siano sviluppate, in stretta cooperazione con i Paesi d'origine e transito, campagne d'informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale e che siano adottate misure per prevenire qualsiasi forma di tratta di esseri umani.

A tale ultimo scopo è stato ritenuto determinante che gli Stati membri, congiuntamente a Europol, si impegnino ad individuare e a smantellare le organizzazioni criminali.

Infatti, se uno degli obiettivi più significativi è quello di un contenimento del fenomeno, è altresì determinante ricostruire le cause, partendo da un serio approfondimento del quadro dei rapporti politici, economici e culturali tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri da un lato e i Paesi terzi dall'altro.

Essendo obiettivo cruciale per gli Stati membri e per tutta la UE sia lo sviluppo socioeconomico, che la stabilità dei Paesi da cui si originano i movimenti migratori l'intera questione non può che essere affrontata in termini globali, non risultando sufficiente l'impostazione bilaterale.

Peraltro, la messa a punto di procedure omogenee di riammissione, nel settore nel quale l'Italia vanta certamente un'ampia esperienza, rappresenterebbe un determinante contributo ad una corretta e più razionale gestione del fenomeno, consentendo per un verso l'eliminazione di ingiustificati trattamenti differenziati tra i vari Paesi, nei confronti dello straniero, per l'altro di "governare" meglio la pressione alle frontiere di alcuni Stati che, per le loro caratteristiche geografiche, sono più esposte.

Il documento informale italiano preparatorio della sessione speciale del Consiglio europeo di Tampere ha illustrato la posizione dell'Italia anche in relazione alle tematiche della protezione internazionale di persone che abbiano la cittadinanza o, in quanto apolidi, l'ordinaria residenza in Paesi terzi. In particolare con esso si è espressa la proposta di pervenire all'elaborazione di un codice dell'Unione Europea sull'asilo, che individui, per tutti gli Stati membri, le procedure d'asilo, i vantaggi garantiti ai richiedenti asilo e le opportunità che discendono dal

riconoscimento dello status di rifugiato. Il documento in parola rilevava, inoltre, l'inadeguatezza della Convenzione di Dublino a disciplinare il tema della competenza ad esaminare una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione e proponeva il superamento della Convenzione nella più vasta cornice del quadro di riforme legislative prefigurate, nel settore dell'asilo, dal trattato di Amsterdam.

Tale impostazione verrà, peraltro, mantenuta anche nel futuro, nell'ambito delle competenti sedi comunitarie.

Iniziative sul piano multilaterale

Il nostro Paese, consapevole della necessità di ricercare sui temi migratori convergenze più ampie, ha svolto un ruolo di stimolo anche nell'ambito dei maggiori organismi multilaterali, con la prospettiva di delineare un quadro di riferimento puntuale ed organico e di promuovere una maggiore collaborazione a livello internazionale.

In ambito G8 l'attenzione costantemente rivolta dai Paesi più industrializzati alla crescita del fenomeno migratorio e la necessità di fornire risposte adeguate sia a livello sociale sia sul piano dell'attività di contrasto agli aspetti di rilievo criminale, ha di recente condotto all'adozione di una mirata strategia multidisciplinare.

Passaggio essenziale di tale progetto è, fra l'altro, l'impegno degli otto per un forte rilancio della cooperazione internazionale e per l'adozione di strumenti idonei, primi fra tutti i Protocolli aggiuntivi alla Convenzione ONU sul crimine organizzato, i cui lavori preparatori sono in corso presso la sede di Vienna delle Nazioni Unite, mentre la relativa conclusione è prevista per l'anno 2000, allorché il nostro Paese ospiterà a Palermo la cerimonia ufficiale per la sottoscrizione.

I Protocolli, oltre al delicato settore delle armi, attengono a due tematiche parallele riguardanti il traffico di donne e bambini ed il trasporto illegale di migranti. Al riguardo, si rileva che sia una proposta di risoluzione presentata dall'Italia nell'ambito dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) in materia di lotta ai traffici illegali di immigrati via mare, sia un progetto Convenzione predisposto dall'Austria per la lotta al traffico di migranti via aerea e via terra, sono confluiti in due dei protocolli delle Nazioni Unite relativi al traffico dei migranti ed alla tratta di donne e bambini che dovrebbero essere approvati in occasione della sopra indicata Conferenza.

Quest'ultima iniziativa, in particolare, si ricollega direttamente ad un preciso impegno del nostro Paese, connesso all'esigenza fondamentale di trovare soluzioni idonee sul piano internazionale al fenomeno ed alla sua pericolosa evoluzione.

Il perfezionamento di tale testo, così come dell'intera architettura in allestimento, consentirà alla comunità internazionale, alla vigilia del nuovo millennio, di disporre di un nuovo importante strumento per una risposta globale alla sfida lanciata anche su questo versante dalla criminalità organizzata internazionale.

Occorre menzionare, inoltre, le iniziative volte a valorizzare la particolare posizione geografica dell'Italia, al centro di delicati equilibri internazionali. Ci si riferisce, in particolare, alla cooperazione con i Paesi dell'Iniziativa Centro-

Europea, con quelli del Bacino del Mediterraneo Occidentale e della regione Adriatica.

Al problema dei flussi migratori è stata dedicata, in questi ambiti, particolare attenzione, anche nell'ottica dell'azione di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani, nuovi consistenti affari della più agguerrita criminalità che opera a livello internazionale, utilizzando spesso le medesime rotte sperimentate per stupefacenti, armi ed altri traffici illeciti.

Il Vertice di Napoli (maggio 1998), presieduto dall'Italia, ha fornito l'occasione per il nostro Paese di imprimere al Foro una svolta essenzialmente caratterizzata da una maggiore efficienza e concretezza, prevedendo l'avvio di specifiche riunioni di esperti ed evidenziando la necessità di intensificare gli incontri a livello tecnico, anche per l'immediata trattazione di aspetti particolarmente urgenti.

Coerentemente con le indicazioni scaturite dal Vertice di Napoli, la Conferenza di Algeri (giugno 1999) ha rafforzato l'impegno dei partecipanti con l'istituzione del Gruppo dei Seguiti che ha lo scopo di proseguire la riflessione e gli approfondimenti sulle varie tematiche di interesse comune, tra le quali l'immigrazione illegale costituisce uno degli aspetti prioritari.

In questo ambito, partendo dal riconoscimento della necessità di dover adottare misure concrete a livello di Paesi d'origine, di transito e di destinazione nel quadro di una strategia di reale cooperazione, di rafforzamento dei controlli alle frontiere e di lotta al traffico di esseri umani, emerge che per arginare l'immigrazione clandestina, occorre adottare misure idonee nell'ambito degli accordi bilaterali, rafforzando la collaborazione con i servizi consolari.

Tutto ciò, ovviamente, non può trascurare un'altra fondamentale esigenza rappresentata dalla promozione dello sviluppo delle regioni più povere da cui trae origine il flusso di clandestini.

Superata la crisi del Kosovo, l'Italia ha già riavviato l'azione intensa a dare attuazione alla cosiddetta 'iniziativa Adriatica' avviata già da tempo con i Paesi rivieraschi o comunque di specifica influenza nella zona (Albania, Croazia, Slovenia, Bosnia Erzegovina e Repubblica Federale di Jugoslavia). Si tratta, come noto, di quel pacchetto di iniziative volto al potenziamento della cooperazione ed all'ampliamento delle relazioni tra i Paesi che si affacciano sul bacino adriatico e ionico - che interessano tra l'altro i settori economico, ambientale, culturale e scientifico - nonché centrato sull'opportunità di realizzare interventi congiunti anche nella lotta ai più attuali fenomeni di illegalità transnazionale.

Tutto ciò dovrebbe concretizzarsi in una conferenza internazionale per lo sviluppo e la sicurezza dell'Adriatico e nella firma della "Carta Adriatica" con cui i Governi

dei Paesi partecipanti, affiancati da Istituzioni Internazionali, si impegnano a porre in essere azioni e misure per il raggiungimento degli obiettivi suindicati. Per quanto concerne il settore della sicurezza l'accento verrà posto sul traffico di migranti, con particolare riferimento a quello di donne e minori.

Nell'ambito dell'Iniziativa Centroeuropea (In.ce.) l'Italia svolge un ruolo trainante in seno ai due gruppi di lavoro, sulle minoranze e sulla lotta alla criminalità organizzata, nei quali i temi migratori sono trattati.

In particolare il primo di essi nel corso del 1999 ha proseguito la sua intensa azione diretta principalmente a dare pratica attuazione ad alcuni dispositivi contenuti nella "Convenzione per la protezione delle minoranze", importante strumento giuridico sottoscritto nel 1994 da 11 Paesi In.ce., che prevede misure per il rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze e la loro protezione dalle attività illecite nel campo migratorio.

Si rileva, infine, che in occasione della conferenza Europea di Stoccarda del 15.4.1999 da parte italiana è stata formalmente avanzata la proposta di svolgimento di una conferenza ad adeguato livello politico sui problemi migratori. La proposta è stata accolta e si stanno per il momento valutando modalità e tempi di attuazione.

Cooperazione euro-mediterranea

Nel quadro della cooperazione euromediterranea, grazie anche all'impegno italiano, le questioni legate all'immigrazione hanno assunto ormai una forte valenza.

Il rilievo avuto dal seminario sulle migrazioni e la circolazione delle persone in ambito euro-mediterraneo', svoltosi all'Aja nel mese di marzo 1999 ed al quale ha partecipato la quasi totalità dei Paesi facenti parte del dialogo euro-mediterraneo, conferma l'attenzione che viene riservata a queste tematiche. Tale evento - per la cui preparazione l'Italia ha fornito un contributo sostanziale, con i Paesi Bassi, la Francia, la Spagna e l'Algeria - ha rappresentato l'occasione per illustrare ai nostri *partners* l'approccio complessivo e multisettoriale che ha ispirato l'azione italiana nella ricerca di soluzioni concordate con i Paesi di provenienza ai problemi migratori, con un particolare riguardo all'immigrazione clandestina. Tale approccio - del cui carattere innovatore ci è stato dato pubblicamente atto, tanto da figurare nelle conclusioni del Seminario - ha dimostrato la sua validità in particolare nel rilancio delle nostre relazioni con la Tunisia, con la quale stiamo costruendo un sistema di interventi intesi a prevenire, dissuadere e gestire i flussi migratori.

L'importanza di queste occasioni di confronto e di scambio di idee nel quadro del *partenariato* euromediterraneo consiste principalmente nella possibilità di delineare un preciso quadro istituzionale per l'Unione Europea sulla complessa ed articolata tematica migratoria e di giungere a concordare una vera e propria politica europea in materia verso l'area mediterranea.

Profondamente convinti che il fenomeno migratorio non possa che essere visto in stretta relazione col concetto della stabilità globale, l'azione italiana è quindi interamente rivolta a far sì che esso, in ambito europeo, venga trattato insieme ed alla stregua delle altre molteplici sfide che si pongono alla sicurezza del Mediterraneo.