



Servizio Affari internazionali



Servizio Rapporti internazionali

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE

RIUNIONI AUTUNNALI

Toronto, 17 – 21 settembre 2008

Documentazione

Documentazione per le delegazioni italiane presso
le Assemblee internazionali

n. 13

settembre 2008

XVI LEGISLATURA

OSCE

SENATO DELLA REPUBBLICA
Servizio Affari internazionali

CAMERA DEI DEPUTATI
Servizio Rapporti internazionali

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE

RIUNIONI AUTUNNALI

Toronto, 17-21 settembre 2008

Il dossier è stato predisposto in occasione della Riunione autunnale dell'Assemblea OSCE (Toronto, 17-21 settembre 2008).

CAMERA DEI DEPUTATI

Servizio Rapporti internazionali

Ufficio Delegazioni parlamentari

Segreteria Delegazione italiana presso l'Assemblea OSCE

Consigliere Capo Servizio	Mirella Cassarino (06 6760 9330)
Consigliere Capo Ufficio	Valeria Galardini (06 6760 3021)
Consigliere	Giuseppe Maggio (06 6760 9883)
Documentarista	Pia Califano (06 6760 4143)
Documentarista	Giuseppe Trezza (06 6706 3478)
Segretaria	Rosalba Bove (06 6760 3452)

INDICE

Programma e informazioni generali

Programma della Riunione autunnale	Pag.	1
Ordine del giorno della Commissione Permanente	"	9
Programma per l'incontro della delegazione italiana all'Assemblea parlamentare dell'OSCE con i rappresentanti delle istituzioni italiane e comunitarie a Toronto (18-19 settembre 2008)	"	11
Informazioni generali	"	13
Notizie utili	"	19
Allegati		
- Composizione della Delegazione italiana	"	23
- Composizione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea e delle tre Commissioni Generali	"	25
- Calendario dei prossimi eventi	"	27

Il Forum Mediterraneo

Nota introduttiva	"	31
La dimensione mediterranea dell'OSCE, <i>a cura del Ministero degli Affari esteri</i>	"	33
L'Unione per il Mediterraneo, <i>a cura del Ministero degli Affari esteri</i>	"	35
L'Assemblea parlamentare del Mediterraneo (APEM)	"	37
Allegato		
Risoluzione dell'Assemblea OSCE su un'area di libero scambio mediterranea, Dichiarazione di Astana, 3 luglio 2008	"	45

La Conferenza su "L'OSCE in un mondo aperto: commercio, sicurezza e immigrazione"

L'OSCE in un mondo aperto: scambi commerciali, sicurezza e processi migratori, Sen. Consiglio Di Nino	"	49
La politica italiana in materia di immigrazione, <i>a cura del Servizio studi della Camera dei deputati</i>	"	55
La politica comunitaria in materia di immigrazione, <i>a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati</i>	"	67

Allegato

Risoluzione dell'Assemblea OSCE sul riconoscimento dei contributi economici, politici e sociali dei migranti, Dichiarazione di Astana, 3 luglio 2008	"	93
--	---	----

La crisi russo-georgiana

Sviluppi sulla crisi in Georgia, <i>a cura del Ministero degli Affari esteri</i>	"	97
Audizione del Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, sulla situazione in Georgia dinanzi alle Commissioni riunite Affari esteri di Camera e Senato, 26 agosto 2008	"	101

Allegato

Risoluzione dell'Assemblea OSCE sul clima di sicurezza in Georgia, Dichiarazione di Astana, 3 luglio 2008	"	111
Conclusioni del Consiglio generale e relazione esterne, 13 agosto 2008	"	113
Risoluzione del Parlamento europeo sulla crisi in Georgia, 3 settembre 2008	"	115
Mappe	"	123

Documentazione generale sul Canada

Scheda paese	"	131
--------------------	---	-----

Biografie

Consiglio Di Nino, Capo della delegazione canadese	"	157
Petros Efthymiou, Presidente della Commissione affari economici dell'Assemblea OSCE	"	158
Gareth Evans, Presidente dell'International Crisis Group	"	159
Jerahmiel Grafstein, Vice Presidente dell'Assemblea OSCE	"	160
Amb. Aleksi Härkönen, Capo della Task Force della Presidenza finlandese dell'OSCE	"	161
Walburga Habsburg Douglas, Presidente della Commissione Diritti umani dell'Assemblea OSCE	"	162
Alcee Hastings, Rappresentante speciale per il Mediterraneo	"	163
Nöel Kinsella, Presidente del Senato canadese	"	164
Amb. Janez Lenarcic, Direttore dell'ODIHR	"	165
Goran Lennmarker, Inviato speciale per il Caucaso	"	167

Amb. Mara Marinaki, Rappresentante permanente della Grecia all'OSCE e Presidente del Gruppo di contatto tra OSCE e partner mediterranei per la cooperazione	"	168
Peter Milliken, Presidente della Camera dei Comuni canadese	"	169
Spencer Oliver, Segretario Generale dell'Assemblea OSCE	"	170
Amb. Marc Perrin de Brichambaut, Segretario Generale dell'OSCE	"	171
Peter Schatzer, Direttore dell'Ufficio regionale per il Mediterraneo e Capo Missione Italia per l'Organizzazione mondiale per le migrazioni (IOM)	"	172
João Soares, Presidente dell'Assemblea OSCE	"	173
Kassim-Jomart Tokayev, Presidente del Senato kazako e Vice Presidente dell'Assemblea OSCE	"	174

Programma e informazioni generali

PROGRAM

WEDNESDAY, SEPTEMBER 17, 2008

TORONTO

Arrival of participants
Lester B. Pearson International Airport

Transportation via coach to:

Fairmont Royal York Hotel
100 Front Street West
Toronto, Ontario
Tel.: 416-368-2511
Fax.: 416-368-9040

- 13:00 – 21:00 Registration
Conference Level
Fairmont Royal York Hotel
- 14:00 – 14:30 Press Conference
Confederation 5
Fairmont Royal York Hotel
- 16:00- 17:00 Briefing for Secretaries of delegations
Concert Hall
Fairmont Royal York Hotel
- Free evening

THURSDAY, SEPTEMBER 18, 2008

- 08:00 Registration
Conference Level
Fairmont Royal York Hotel

*All meetings will take place in the
Concert Hall, Fairmont Royal York
Hotel*

THE MEDITERRANEAN FORUM

- 09:00 – 12:00 **THE MEDITERRANEAN FORUM**

Chair / Moderator
The Honourable Jerahmiel Grafstein,
Q.C., Senator
Vice-President of the OSCE PA

Remarks by:

Mr. João Soares
President of the OSCE Parliamentary
Assembly

Congressman Alcee L. Hastings
OSCE PA Special Representative for the
Mediterranean and
Chairman of the US Helsinki Commission

Keynote Addresses:

The Mediterranean Union
Representative from France
(name to be confirmed)

The OSCE Mediterranean Dimension
Ms. Mara Marinaki
Permanent Representative of Greece to
the OSCE and Chairperson of the
Contact Group with the OSCE
Mediterranean Partners for Cooperation

Interventions by Parliamentary
Representatives from the Mediterranean
Partners for Cooperation

Open General Debate

12:00 Buffet reception for all participants
hosted by
The Honourable Consiglio Di Nino
Senator, Head of the Canadian
Delegation to the OSCE PA and Chair of
the 2008 Fall Meetings of the OSCE PA
Ballroom
Fairmont Royal York Hotel

In attendance
His Worship David Miller
Mayor of the City of Toronto

**CONFERENCE:
THE OSCE IN AN OPEN
WORLD**

14:00 – 17:00 **OPENING SESSION**

Call to order by Mr. João Soares
President of the OSCE Parliamentary
Assembly

Remarks by:

The Honourable Consiglio Di Nino
Senator, Head of the Canadian
Delegation to the OSCE PA and Chair of
the 2008 Fall Meetings of the OSCE PA

The Honourable David Emerson, P.C.,
M.P., Minister of Foreign Affairs of
Canada

The Honourable Noël A. Kinsella
Speaker of the Senate of Canada

Keynote Address by:
The Honourable Gareth Evans
President and Chief Executive
International Crisis Group

**The OSCE in an Open World:
Trade, Security and Migration**

- 15:30 – 17:00 Question and Answer Session
- 18:30 Departure by coach for the
Legislative Assembly of Ontario
- 19:00 – 20:30 Reception for all participants hosted by
the Honourable Gerry Phillips, Chair of
Cabinet and Minister Without Portfolio of
Ontario
**Legislative Assembly of Ontario
Queen's Park**

FRIDAY, SEPTEMBER 19, 2008

- 09:00 – 12:00 **Session I**
***ECONOMIC / ENVIRONMENTAL
DIMENSION***
- Chair/Moderator**
Mr. Petros Efthymiou
Chair of the General Committee on
Economic Affairs, Science, Technology
and Environment
- Panelists:**
- Mr. Paul Evans
Co-CEO and Chairman of the Executive
Committee
Asia Pacific Foundation of Canada
- Ms. Debra Steger
Professor, Faculty of Law
Ottawa University and
Director of EDGE (Emerging, Dynamic,
Global Economies) Network
- Open debate
- 12:00 Lunch for all participants
Ballroom
Fairmont Royal York Hotel
- 13:30 – 17:00 **Session II**
SECURITY / POLITICAL DIMENSION
- The Recent Crisis in Georgia**
- Chair/Moderator**
Mr. João Soares
President of the OSCE Parliamentary
Assembly

Report by:

Mr. Göran Lennmarker
President Emeritus of the OSCE PA
Special Envoy for the Situation in
Georgia

Presentations by:

Representatives from Georgia and
Russia (names to be confirmed)

Commentators:

Mr. Aleksi Härkönen
Head of the Finnish OSCE Chairmanship
Task Force
Ministry for Foreign Affairs of Finland

Mr. Marc Perrin de Brichambaut
Secretary General of the OSCE

His Excellency Kassym-Jomart Tokayev
Chairman of the Senate of the Parliament
of the Republic of Kazakhstan

General Debate

18:45 Departure by coach for the Liberty Grand

19:30 Buffet reception for all participants
Toronto, The World within a City
hosted by
The Honourable Noël A. Kinsella
Speaker of the Senate of Canada
and
The Honourable Peter Milliken
Speaker of the House of Commons of
Canada
Liberty Grand
25 British Columbia Road

SATURDAY, SEPTEMBER 20, 2008

09:00 – 11:30 **Session III**
THE HUMAN DIMENSION

Chair/Moderator

Ms. Walburga Habsburg-Douglas
Vice-Chair of the General Committee on
Democracy, Human Rights and
Humanitarian Questions of the OSCE PA

09:00 – 10:00 **Address on**
The Role of the OSCE ODIHR in
Promoting the Human Dimension of
the OSCE

Mr. Janez Lenarcic
Director of the OSCE Office for
Democratic Institutions and
Human Rights (ODIHR)

Question and Answer

- 10:00 – 11:30 **Discussion:**
The OSCE in an Open World
The Human Dimension
- Panelists:**
- Mr. Peter Schatzer
Regional Representative for the
Mediterranean
International Organization for Migration
(IOM)
- Other panelist to be confirmed***
- Open debate
- 11:30 – 12:00 **Conference Closing**
- Remarks by:**
- The Honourable Consiglio Di Nino
Senator, Head of the Canadian
Delegation to the OSCE PA and Chair of
the 2008 Fall Meetings of the OSCE PA
- The Honourable Peter Milliken
Speaker of the House of Commons of
Canada
- Mr. João Soares
President of the OSCE Parliamentary
Assembly
- 12:30 Lunch for all participants
Ballroom
Fairmont Royal York Hotel
- 14:00 – 17:00 **Meeting of the Standing Committee**
- Free evening

SUNDAY, SEPTEMBER 21, 2008

Excursion Day

**GROUP A Participants returning to
hotel after excursion**

- 08:15 Assemble in the hotel lobby
- 08:30 Departure by coach for Niagara Falls

NIAGARA FALLS

- 10:00 Arrival at Niagara Falls
- Boat Tour of the Falls on board the
Maid of the Mist
- 11:30 Departure for the winery

NIAGARA-ON-THE-LAKE

12:00 Guided tour of the winery
Peller Estates Winery
290 John Street East

12:30 Lunch
Peller Estates Winery

14:30 Departure for the hotel

TORONTO

16:30 Arrival at the Fairmont Royal York Hotel

**GROUP B Participants leaving for
airport after the Falls
excursion**

08:15 Assemble in the hotel lobby
*Please tag your luggage. You are
requested to confirm your bags as they
are loaded onto the buses.*

08:30 Departure by coach for Niagara Falls

NIAGARA FALLS

10:00 Arrival at Niagara Falls

Boat Tour of the Falls on board the
Maid of the Mist

12:00 Departure for the airport

TORONTO

14:00 Arrival at the airport
Lester B. Pearson International Airport

**GROUP C Participants leaving for the
airport after the Falls
excursion and luncheon at
Peller Estates**

08:15 Assemble in the hotel lobby

08:30 Departure by coach for Niagara Falls

NIAGARA FALLS

10:00 Arrival at Niagara Falls

Boat Tour of the Falls on board the
Maid of the Mist

11:30 Departure for the winery

NIAGARA-ON-THE-LAKE

12:00 Guided tour of the winery
Peller Estates Winery
290 John Street East

12:30 Lunch
Peller Estates Winery

14:30 Departure for the Lester B. Pearson
International Airport

TORONTO

16:30 Arrival at the airport
Lester B. Pearson International Airport

MONDAY, SEPTEMBER 22, 2008

Departure of participants

MEETING OF THE STANDING COMMITTEE

(Toronto, 20 September 2008)

(14:00 call to order)

DRAFT AGENDA

1. Adoption of the Agenda
2. Remarks by Senator Consiglio Di Nino, Head of the Canadian Delegation to the OSCE Parliamentary Assembly
3. Report of the President of the OSCE Parliamentary Assembly, Mr. João Soares
4. Report of the Treasurer of the OSCE Parliamentary Assembly, Mr. Hans Raidel
5. Report of the Secretary General of the OSCE Parliamentary Assembly, Mr. Spencer Oliver
6. Reports and Information on Activities of the OSCE Parliamentary Assembly:
 - 6.1. Election Observation Missions
 - 6.2. Ad Hoc Committees
 - 6.3. Special Representatives
7. Briefing by the Head of the Finnish OSCE Chairmanship Task Force, Ambassador Aleksi Härkönen
8. Briefing by the Secretary General of the OSCE, Ambassador Marc Perrin de Brichambaut on the proposed OSCE Budget for 2009
9. Future meetings of the OSCE Parliamentary Assembly:
 - Meeting of the **Bureau** on 3 December 2008 in Helsinki, Finland (in conjunction with the OSCE Ministerial Council Meeting 4 and 5 December 2008).
 - **Winter Meeting** on 19 and 20 February 2009 in Vienna, Austria (meeting of the Standing Committee, joint and individual meetings of the three General Committees)
 - Meeting of the **Bureau** in April 2009 in Lisbon, Portugal (exact date to be fixed)
 - OSCE PA **Economic Conference** in May 2009 in Dublin, Ireland (exact dates to be fixed)
 - **18th Annual Session** on 29 June to 3 July 2009 in Vilnius, Lithuania

- **Fall Meetings 2009** (*Standing Committee, Conference and Mediterranean Forum*), Athens, Greece (exact dates to be fixed)

10. Other business

**PROGRAMMA PER L'INCONTRO DELLA DELAGAZIONE
ITALIANA ALL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE
CON I RAPPRESENTANTI DELLE ISTITUZIONI ITALIANE E
COMUNITARIE A TORONTO
(18-19 settembre 2008)**

Venerdì 19 settembre

Ore 11.30 -13.00 (presso l' Istituto Italiano di cultura Huron str.)
Incontro ristretto con i rappresentanti delle istituzioni italiane e delle
istituzioni locali finanziate dal Governo italiano.

Partecipano :

- | | |
|-----------------------|---|
| - Gianni Bardini | Console Generale |
| - Veronica Ferrucci | Console Aggiunto |
| - Enzo Colombo | Direttore ENIT di Toronto |
| - Paolo Ponti | Direttore Ufficio ICE di Toronto |
| - Martin Stiglio | Direttore dell' Istituto di Cultura di Toronto |
| - Carlo Consiglio | Membro eletto del CGIE |
| - Alberto Di Giovanni | Membro eletto del CGIE e direttore del
Centro Scuola |
| - Claudio Lizzola | Membro CGIE di nomina governativa |
| - Gino Cucchi | Presidente del COMITES di Toronto |
| - Corrado Paina | Segretario Generale della Camera di
Commercio di Toronto |

I partecipanti forniranno una sintetica illustrazione delle linee di azione del Governo italiano dalla propria prospettiva (Consolare, culturale, commerciale, turistica e comunitaria) nonché delle opportunità e problematiche offerte da questa Provincia e dalla comunità che in essa risiede. Saranno a disposizione della Delegazione parlamentare per rispondere a eventuali quesiti e richieste di approfondimento.

Ore 13.00-13.25 (sempre presso l' Istituto di Cultura)
Colazione buffet offerta dal Console Aggiunto Veronica Ferrucci

Sabato 20 settembre

Ore 17.30 -18.15

Arrivo al Columbus Center e visita del centro comunitario, del Centro Scuola, della Casa per Anziani (Villa Colombo) e illustrazione delle varie attivita' da parte del Direttore del Centro Scuola, G.Uff. Alberto Di Giovanni.

Ore 18.15 – 19.25 (presso la sala Rotunda del Columbus Center)

Incontro piu' allargato con i rappresentanti della Comunita' al quale prenderanno parte :

- deputati italo-canadesi del Parlamento Provinciale e federale (*saranno invitati i deputati provinciali Mario Sergio, Laura Albanese e Lorenzo Berardinetti e i deputati federali Joe Volpe e Maurizio Bevilacqua*)
- membri del locale COMITES e del CGIE;
- rappresentanti delle associazioni giovanili (*anche nella prospettiva della Prima Conferenza dei Giovani italiani nel Mondo del prossimo dicembre*);
- rappresentanti dei Club sociali.
- rappresentanti degli insegnanti di lingua italiana

Saranno altresì presenti rappresentanti dei media locali (OMNI Television, CHIN Radio, Corriere Canadese).

Il Direttore del Centro pronunciera' qualche parola di benvenuto e passera' la parola al Console Generale che introdurra' la delegazione parlamentare e lasciera' la parola al Presidente On. Migliori per un'allocuzione. Seguira' un dibattito con possibilita' per i partecipanti di porre domande alla delegazione parlamentare.

Ore 19.30 -21.00

Pranzo ristretto (membri della delegazione parlamentare + 16-18 rappresentanti comunitari) presso il ristorante "Boccaccio" del Columbus Centre



ORGANIZATION FOR SECURITY AND
COOPERATION IN EUROPE
PARLIAMENTARY ASSEMBLY (OSCE
PA)

**Fall Meetings
Toronto, Canada
September 18 – 21, 2008**

GENERAL INFORMATION

PROGRAM (all tbc)

Tuesday, September 16, 2008	Arrival of Delegates
Wednesday, September 17, 2008	Arrival of Delegates and Registration
Thursday, September 18, 2008	Registration and Standing Committee Meeting Afternoon Meetings
Friday, September 19, 2008	Full Day Meetings / Accompanying Persons' Program
Saturday, September 20, 2008	Full Day Meetings / Accompanying Persons' Program
Sunday, September 21, 2008	Excursion and Departures
Monday, September 22, 2008	Departures

A detailed program will be posted on the Conference Web site at www.oscepa-aposce.ca and on the OSCE PA Web site at: www.oscepa.org

VENUE OF MEETINGS

All meetings will take place at:

Fairmont Royal York Hotel
100 Front Street West
Toronto CANADA M5J 1E3
www.fairmont.com

CONFERENCE WEB SITE

Please consult the Conference Web site at www.oscepa-aposce.ca for the following forms:

- Delegation Registration Form
- Accommodation Form
- Travel and Excursion Form
- Registration for Accompanying Persons' Program

The user name is: **OSCEPA** and the password is: **Toronto08**. Please note that the user name and password are case sensitive.

CONFERENCE SECRETARIAT

Ms. Elizabeth Rody
Chief of Protocol and Head of Conference Secretariat
International and Interparliamentary Affairs
Parliament of Canada
Ottawa CANADA K1A 0A6
Tel: +1 613 944 6862
Fax: +1 613 944 7497
E-mail: info@oscepa-aposce.ca

INTERNATIONAL SECRETARIAT

Ms. Odile Lelarge
Conference Coordinator
International Secretariat of the OSCE Parliamentary Assembly
Copenhagen DENMARK
Tel: + 45 33 37 80 34
Fax: + 45 33 37 80 30
E-mail: odile@oscepa.dk

ACCOMMODATION

Preferential rates are offered at the Fairmont Royal York Hotel for all participants. For details on rates and reservations, please see the Accommodation Form on the Conference Web site at www.oscepa-aposce.ca. Reservations should be made directly with the hotel **not later than August 15, 2008**. Please quote the booking code indicated on the form for special rates. Bookings received after the August 15 deadline will be subject to availability. Reservations must be guaranteed by use of a major credit card.

Please send a copy of the Accommodation Form to:

Ms. Odile Lelarge, International Secretariat of the OSCE PA
Fax: + 45 33 37 80 30; e-mail: odile@oscepa.dk

AND

Ms. Elizabeth Rody, Conference Secretariat
Fax: +1 613 944 7497; e-mail: info@oscepa-aposce.ca

CANCELLATION POLICY

Cancellation of individual reservations made after Monday, September 8, 2008 will be subject to a cancellation fee equivalent to the cost of 2 nights' accommodation (plus applicable taxes) to be covered by the individual whose reservation has been cancelled.

Fairmont Royal York Toronto

100 Front Street West
Toronto, CANADA

For Reservations:

+ 1 416 368 2511

Fax: +1 416 368 9040

For special rates, please quote booking code: GROSC1.

www.fairmont.com

CUSTOMS AND ENTRY PROCEDURES

Because the event is hosted by the Parliament of Canada, the delegates who require a temporary resident visa will not have to pay the temporary resident visa application fee (as per 296(2)(e)(i) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. Delegates must clearly state that they are attending the OSCE Parliamentary Assembly on their application form.

To learn about the current visa and passport requirements, the official Web site for Citizenship and Immigration Canada is www.cic.gc.ca/english/visit/index.asp. Canadian Embassies or High Commissions may also be of assistance.

DIPLOMATIC REPRESENTATION

All Embassies and High Commissions in Canada will be notified of the meetings, and will receive a copy of the program.

Participants wishing to reach their diplomatic representatives in Canada can consult the Department of Foreign Affairs at Web site at www.international.gc.ca.

INSURANCE

Please obtain health and travel insurance before coming to Canada. Coverage should include medical care obtained in community health facilities such as hospitals and clinics as well as physician's care. It is also important that participants with prescribed medications bring a copy of their prescriptions with them as well as the medications themselves.

TRANSPORTATION

The Canadian Secretariat will provide ground transportation by coach for all participants arriving and departing through Toronto Pearson International Airport (YYZ). It is therefore important that travel details be forwarded to the Canadian Secretariat for each traveller.

Please submit the Travel and Excursion Form to:

Ms. Elizabeth Rody

Conference Secretariat

Fax: +1 613 944-7497; e-mail: info@oscepa-aposce.ca

AND

Ms. Odile Lelarge, International Secretariat of the OSCE PA
Fax: + 45 33 37 80 30; e-mail: odile@oscepa.dk

The Toronto Pearson International Airport is situated 50 km from Toronto. Participants arriving at the Toronto airport on Tuesday, September 16 and Wednesday, September 17 will be offered shuttle service to the Fairmont Royal York Hotel with the compliments of the Canadian delegation. On Saturday, September 20, after meetings, Sunday, September 21, and on Monday, September 22, a shuttle service will be available from the hotel to the airport.

Participants wishing to arrive and depart other days are invited to organise their own transfer. Airport Express runs a 24-hour shuttle service for a (current rate) fee of \$16.45 Canadian dollars per person one way, every 20 minutes between the airport and the downtown core, and stops at the Fairmont Royal York Hotel. The trip takes approximately 45 minutes. Go to www.torontoairportexpress.com to book. Car service may be arranged through the hotel concierge. As of April 2007, a taxi to the downtown core is about \$46.00 plus tip.

Transportation will be provided for official events and excursions. Please note that bus service will be available to allow delegates to visit Niagara Falls and still take their flights scheduled on the excursion day, Sunday, September 21. For further information, please see the Travel and Excursion Form on the Conference Web site at www.oscepa-aposce.ca.

REGISTRATION

Upon arrival, delegates are requested to register at the Conference Desk on the conference level of the Fairmont Royal York Hotel near the Concert Hall on Wednesday, September 17 from 14:00 to 21:00 or on Thursday, September 18 from 08:00.

Participants may be required to show an official identification (passport or identity card) when registering.

All participants will be required to wear identity badges to attend meetings and social events, as well as when using transportation services offered by the conference.

INTERPRETATION

Interpretation will be provided in six official languages of the OSCE PA. No translation service will be available.

DRESS

Business attire is appropriate for meetings and most social events. Casual dress (jacket, no tie) will be appropriate for participating in the excursion.

EXCURSION DAY

On Sunday, September 21, participants will be given the opportunity to visit Niagara Falls. After the falls, participants who choose this option will be taken to a winery for lunch at Niagara-on-the-Lake, where they will be introduced to award winning Canadian wines.

For delegates with a flight late that day, buses will be available to take them directly from Niagara-on-the-Lake to the Toronto Pearson International Airport. For further information and to register, please refer to the Registration for Excursions available on the Conference Web site at www.oscepa-aposce.ca.

ACCOMPANYING PERSONS' PROGRAM

Programs will be available on the mornings of Friday, September 19, and Saturday, September 20. Separate tours will be offered in English, French and Russian whenever possible. For further information and to register, please refer to the Registration for Accompanying Persons' Program available on the Conference Web site at www.oscepa-aposce.ca.

CURRENCY

The Canadian currency is the Canadian dollar (CAN\$). Most major credit cards are widely accepted. Moreover, ATMs (Automated Teller Machines) are available throughout the city, and banks and the hotel can provide exchange services.

TELEPHONES/ELECTRICITY SERVICE

Mobile telephones work on the North American standard. North American electric service is 110/220 service. Adaptors are not readily available and will be required for any European equipment.

TIPPING

A 15% tip on the pre-tax bill is a standard expression of appreciation when dining out if you are happy with the service. Please note that some restaurants will automatically add a gratuity of 15-20% when serving large groups, so be sure to check your bill. A similar percentage is standard for haircuts, shoe shines, taxis and other such services.

WEATHER

The weather in Toronto is usually quite pleasant this time of the year with average day-time high temperatures of around 20°C. Temperatures in Niagara Falls and at Niagara-on-the-Lake are generally cooler.

VISITING CANADA

In 2008, Québec City will celebrate the 400th Anniversary of its founding, in 1608. The anniversary is a time when people from all over Canada and around the world will gather to celebrate 400 years of history, culture and encounters. The Web site for the Québec celebrations can be found at www.monquebec2008.com/MonQuebec2008/.

As well, the Canadian Tourism Commission can offer information on all parts of Canada, should you wish to extend your stay. You are invited to visit their Web site at www.canada.travel.

ENVIRONMENTAL STEWARDSHIP

The Parliament of Canada and Fairmont Hotels practice environmental stewardship in all of their activities, meetings and conferences. Delegates to the Conference are asked to apply the principles of the three Rs: reduce, reuse and recycle, both indoors and out during your stay.

Allegati

**DELEGAZIONE PARLAMENTARE ITALIANA
PRESSO L'ASSEMBLEA DELLA ORGANIZZAZIONE
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA
(OSCE)**

Presidente: On. Riccardo Migliori (PDL)

DEPUTATI

BARBIERI Emerenzio	Popolo della Libertà (PDL)
D'AMICO Claudio	Lega Nord Padania (LNP)
MANTINI Pierluigi	Partito Democratico (PD)
MECACCI Matteo	Partito Democratico (PD)
MIGLIORI Riccardo	Popolo della Libertà (PDL)
PICCHI Guglielmo	Popolo della Libertà (PDL)

SENATORI

ALLEGRINI Laura	Popolo della Libertà (PDL)
BELISARIO Felice	Italia dei Valori (IdV)
COMPAGNA Luigi	Popolo della Libertà (PDL)
LIVI BACCI Massimo	Partito Democratico (PD)
MARCUCCI Andrea	Partito Democratico (PD)
RANDAZZO Nino	Partito Democratico (PD)
VIZZINI Carlo	Popolo della Libertà (PDL)

**COMPOSIZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA
DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE OSCE**

Presidente	Mr João SOARES	Portogallo	Fino alla Sessione 2009
Vice Presidenti	Mr Oleh BILORUS	Ucraina	Fino alla Sessione 2009
	Mr Benjamin CARDIN	Usa	
	Ms Tone TINGSGÅRD	Svezia	
	Jerahmiel GRAFSTEIN	Canada	Fino alla Sessione 2010
	Kimmo KILJUNEN	Finlandia	
	Annemarie LIZIN	Belgio	
	Ms Pia CHRISTMAS-MØLLER	Danimarca	Fino alla Sessione 2011
	Mr Wolfgang GROSSRUCK	Austria	
	Mr Kassym-Jomart TOKAYEV	Kazakistan	
Tesoriere	Mr Hans RAIDEL	Germania	Fino alla Sessione 2009

8 Luglio 2008

COMPOSIZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DELLE TRE COMMISSIONI GENERALI

1. COMMISSIONE GENERALE PER GLI AFFARI POLITICI E LA SICUREZZA

Presidente	Mr Jean-Charles GARDETTO (Monaco)
Vice Presidente	Mr Consiglio DI NINO (Canada)
Relatore	Mr Riccardo MIGLIORI (Austria)

2. COMMISSIONE GENERALE PER GLI AFFARI ECONOMICI, LA SCIENZA, LA TECNOLOGIA E L'AMBIENTE

Presidente	Mr Petros EFTHYMIOU (Grecia)
Vice Presidente	Mr. Roland Blum (France)
Relatore	Ivro Callely (Ireland)

3. COMMISSIONE GENERALE PER LA DEMOCRAZIA, I DIRITTI DELL'UOMO E LE QUESTIONI UMANITARIE

Presidente	Ms Hilda SOLIS (Stati Uniti)
Vice Presidente	Ms Walburga HAPSBURG DOUGLAS (Svezia)
Relatore	Natalia KARPOVICH (Russia)

8 luglio 2008

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE

CALENDARIO 2008-2009

(aggiornato al 9 settembre 2008)

18-21 settembre	Toronto	Riunioni autunnali
22-23 settembre	Washington	Seminario di preparazione all'osservazione delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti
28 settembre	Bielorussia	Elezioni parlamentari
4 novembre	Stati Uniti	Elezioni presidenziali e parlamentari
3-5 dicembre	Helsinki	Bureau e Consiglio ministeriale
14 dicembre	Turkmenistan	Elezioni parlamentari
2009		
19-20 febbraio	Vienna	Riunione invernale
aprile	Lisbona	Bureau dell'Assemblea
maggio	Dublino	Conferenza economica
29. giu-3 lug.	Vilnius, Lituania	18 ^{ma} Sessione annuale
Da definire	Atene	Riunioni autunnali

Il Forum mediterraneo

FORUM MEDITERRANEO

Nota introduttiva

Il Forum mediterraneo, ormai giunto alla VI edizione, nasce dall'esigenza di approfondire e valorizzare la dimensione mediterranea nei lavori dell'Assemblea parlamentare ed attivare un dialogo con gli Stati mediterranei partner dell'OSCE (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Marocco, Tunisia), in vista del loro progressivo inserimento in uno spazio di sicurezza comune, fondato sui valori condivisi del pluralismo e della democrazia. Originariamente fu creato un Gruppo di lavoro informale su impulso dell'allora Rappresentante speciale per il Mediterraneo, Michel Voisin (Francia), nominato alla carica nel 2001 dall'allora Presidente dell'Assemblea, Adrian Severin (Romania).

L'idea era di trasformare il Gruppo informale in un Comitato *ad hoc*. La proposta fu respinta poiché apriva la strada alla creazione di ulteriori "gruppi regionali" in seno all'Assemblea - opzione, questa, già rifiutata in passato - e, inoltre, non era coerente con la "filosofia di fondo" che ha caratterizzato lo stabilimento dei vari "Comitati *ad hoc*", secondo la quale queste articolazioni devono essere istituite "*for specific purposes*" (articolo 33 (5) del Regolamento) e trattare, comunque, questioni politiche circoscritte (ad esempio, Kosovo, Bielorussia, ecc. ...).

Fu invece accolta la proposta di organizzare una Conferenza annuale sul Mediterraneo da svolgersi in occasione delle Riunioni autunnali, fermo restando la possibilità di vedere esaminate periodicamente le questioni che interessano l'area mediterranea grazie allo strumento del "*supplementary item*", che può essere impiegato in vista di ogni Sessione annuale.

La prima riunione del Forum mediterraneo ha quindi avuto luogo a Roma l'11 ottobre 2003; i lavori, divisi in due sessioni, sono stati incentrati sul tema del rafforzamento della sicurezza nel Mediterraneo e dello sviluppo della dimensione mediterranea dell'OSCE. Terrorismo e fondamentalismo nella dimensione mediterranea dell'Assemblea OSCE e sicurezza economica, commercio e cooperazione nel Mediterraneo hanno costituito l'oggetto del II Forum svoltosi a Rodi il 1° e 2 ottobre 2004. Il III Forum si è svolto in Montenegro, a Sveti Stefan, il 9 ottobre 2005: le due sessioni dei lavori sono state dedicate alla dimensione mediterranea dell'OSCE e alla sicurezza economica, al commercio e alla cooperazione nel Mediterraneo. Tema centrale del IV Forum (Malta, 16 novembre 2006) è stato il Medio Oriente il conflitto tra Israele e Libano e ai gruppi terroristici che costituiscono la più grave minaccia alla sicurezza nella regione. L'ultimo Forum, il V, è stato dedicato alla protezione delle minoranze e la non discriminazione nel Mediterraneo., (Portorose, 2 ottobre 2007).

Quanto alla carica di Rappresentante speciale per il Mediterraneo, essa è stata ricoperta oltre che dall'on. Michel Voisin, Francia (2001-2004), da Bruce George, Regno Unito (2004-2006) e da ultimo Alcee Hastings, Stati Uniti (2006, ad oggi).

L'ASSEMBLEA PARLAMENTARE EURO-MEDITERRANEA (APEM)

*A conclusione della Sessione plenaria dell'Assemblea parlamentare di Atene, tenutasi il 27 e 28 marzo 2008, il **Parlamento italiano**¹ è entrato a fare parte dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea per il quadriennio 2008-2012, nel cui ambito avrà la **Presidenza dal marzo 2010 al marzo 2011**.*

L'11 giugno 2008 ha avuto luogo la prima riunione del nuovo Ufficio di Presidenza dell'APEM, cui ha partecipato il Presidente della Camera, on. Gianfranco Fini.

*La **delegazione italiana dell'APEM** è formata dall'on. Gennaro Malgieri (PdL, membro della Commissione cultura e membro supplente della Commissione per i diritti delle donne nel Mediterraneo), dall'on. Sergio D'Antoni (PD, membro della Commissione economica e finanziaria) e dal senatore Rosario Giorgio Costa (PdL, membro della Commissione politica e di sicurezza).*

*Il **12 e 13 ottobre 2008** avrà luogo ad Amman una **Sessione straordinaria** dell'APEM dedicata al **processo di pace in Medio Oriente**.*

L'**Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM)**, la cui seduta inaugurale si è svolta ad Atene il 22 e 23 marzo 2004, costituisce l'istituzione più recente del Processo di Barcellona che, secondo quanto stabilito al punto V del Programma di lavoro annesso alla Dichiarazione, prevede l'istituzione di un dialogo parlamentare permanente tra i Parlamenti delle due sponde del Mediterraneo.

L'APEM è stata istituita a Napoli, nel dicembre 2003, su impulso del Governo e del Parlamento italiano nel quadro del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. Nel primo quadriennio della sua esistenza (2004-2008) il Parlamento italiano ha esercitato la presidenza della Commissione Cultura (Sen. Mario Greco - FI nella XIV Legislatura e On. Tana de Zulueta - Verdi nella XV Legislatura).

L'Assemblea è dotata di un **Ufficio di Presidenza**, composta da quattro membri (il Presidente del Parlamento europeo, il Presidente di un Parlamento nazionale europeo e due Presidenti di Parlamento dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo) che esercitano rispettivamente la Presidenza per il periodo di un anno.

Dei **260 parlamentari** che compongono l'Assemblea, 130 appartengono ai parlamenti dei 10 Paesi partner mediterranei (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia) e 130 ai parlamenti

¹ I Presidenti di Camera Senato hanno concordato di partecipare, alternativamente ciascuno per un anno, ai lavori del *Bureau* dell'APEM. Il Presidente della Camera, on. Gianfranco Fini assicurerà la sua presenza nel primo e nel terzo anno (2008-2009 e 2010-2011). E' stato altresì stabilito che la sessione plenaria che si svolgerà a Roma nel marzo 2011 sarà presieduta congiuntamente dai due presidenti.

europei (di cui 81 membri dei 27 Parlamenti nazionali – 3 per ogni Parlamento - e 49 membri del Parlamento europeo).

L'Assemblea è dotata di un proprio **Regolamento interno**, approvato nella seduta costitutiva, e modificato – da ultimo – in occasione della **IV sessione plenaria** che si è svolta ad **Atene il 27 e 28 marzo 2008**² e che, tra l'altro, ha aumentato il numero dei membri dell'Assemblea da 240 a 260 e rideterminato la composizione delle Commissioni per tenere conto dell'ingresso nell'Unione europea della Bulgaria e della Romania e della trasformazione della Commissione ad hoc per i diritti delle donne nel Mediterraneo in Commissione permanente.

L'APEM si riunisce almeno una volta l'anno nella Sessione plenaria e periodicamente nell'ambito delle **quattro Commissioni** in cui si articola:

- Commissione politica, di sicurezza e dei diritti umani;
- Commissione economica, finanziaria, per gli affari sociali e l'istruzione;
- Commissione per la promozione della qualità della vita, degli scambi umani e della cultura;
- Commissione per i diritti delle donne nel Mediterraneo.

Inoltre, nel corso della Plenaria di Atene, è stato deciso di istituire una **Commissione ad hoc sull'energia e l'ambiente**, a carattere temporaneo, allo scopo di approfondire le tematiche legate all'inquinamento del Mediterraneo e alla possibilità di sviluppare energie alternative.

L'Assemblea Plenaria di Atene ha quindi designato i quattro membri dell'**Ufficio di Presidenza** chiamati ad esercitare rispettivamente la Presidenza per un periodo di un anno: il Presidente del **Parlamento europeo**, Hans Pöttering (marzo 2008-marzo 2009); il Presidente della Camera dei deputati della **Giordania**, Abdel Hadi El Majali (marzo 2009-marzo 2010); il **Parlamento italiano** (marzo 2010-marzo 2011) e il Presidente della Camera dei rappresentanti del Regno del **Marocco**, Moustapha Al Mansuri (marzo 2011-marzo 2012).

PERIODO	PRESIDENZA	VICEPRES.	VICEPRES.	VICEPRES.
2008-2009	P.E.	GIORDANIA	ITALIA	MAROCCO
2009-2010	GIORDANIA	ITALIA	MAROCCO	P.E.
2010-2011	ITALIA	MAROCCO	P.E.	GIORDANIA
2011-2012	MAROCCO	P.E.	GIORDANIA	ITALIA

Sono stati, inoltre, stabiliti gli Uffici di Presidenza della Commissioni permanenti:

² L'Assemblea plenaria di Atene ha inoltre stabilito di prorogare il mandato del Gruppo di lavoro per la modifica del Regolamento e sul finanziamento dell'APEM incaricato, tra l'altro, di definire i meccanismi per consentire la partecipazione di nuovi Paesi all'APEM senza aumentare il numero dei partecipanti e di prevedere un sistema di finanziamento dell'Assemblea. Ai lavori del Gruppo, la cui prossima riunione è convocata il 18 ottobre 2008, partecipa l'on. Gennaro Malgieri.

COMMISSIONE	PRESIDENZA	VICEPRES.	VICEPRES.	VICEPRES.
POLITICA	P.E.	FRANCIA	PALESTINA	ISRAELE
ECONOMICA	EGITTO	LUSSEMBURGO	TURCHIA	P.E.
CULTURA	PORTOGALLO	LIBANO	ALGERIA	P.E.
DIRITTI DELLE DONNE	TUNISIA	LUSSEMBURGO	ALGERIA	P.E.

Il **Parlamento italiano**, nei primi quattro anni di vita dell'Assemblea, ha assicurato la Presidenza della **Commissione per la promozione della qualità della vita, gli scambi nell'ambito della società civile e la cultura**, ricoperta nella XIV legislatura dal senatore Mario Greco (FI) e nella XV legislatura dall'on. Tana de Zulueta (Verdi). Nella XV legislatura, per il Senato, hanno partecipato ai lavori dell'APEM i senatori Salvatore Adduce (Ulivo) e Giuseppe Vegas (FI)³.

Nel corso della XV Legislatura l'on. de Zulueta ha partecipato inoltre alle riunioni del **Gruppo di lavoro per la revisione del Regolamento** e del finanziamento dell'APEM, presieduto dall'on. Edward McMillan Scott (Parlamento europeo).

Nella riunione del Gruppo di lavoro è emerso un orientamento maggioritario a favore della proposta di creare un sistema di finanziamento stabile per l'APEM (con una quota percentuale a carico di ciascun Parlamento) e di istituire un Segretariato permanente dell'Assemblea. Dopo le decisioni della Plenaria di Atene la questione sarà comunque oggetto di ulteriore istruttoria nelle prossime riunioni del Gruppo di lavoro il cui mandato è stato prorogato per un ulteriore anno (fino a marzo 2009).

L'on. de Zulueta ha partecipato altresì alle riunioni della Commissione ad hoc sui diritti della donna nel Mediterraneo che si sono tenute con cadenza periodica.

SESSIONI PLENARIE DELL'APEM

Il **27 e 28 marzo 2008** si è tenuta ad **Atene**, sotto la presidenza del Presidente del Parlamento ellenico e Presidente di turno dell'APEM, Dimitris Sioufas, la **IV Sessione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea** (APEM). La delegazione italiana presente era costituita dall'on. Tana de Zulueta (Verdi), Presidente della Commissione per la promozione della qualità della vita, gli scambi nell'ambito della società civile e la cultura, e dai senatori Salvatore Adduce (Ulivo) e Giuseppe Vegas (FI).

Alla sessione, aperta dal Primo Ministro greco, Kostas Karamanlis, sono intervenuti, tra l'altro, il Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, il Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Luis María de Puig, il Vice Ministro dell'Istruzione superiore, la scienza e la tecnologia della Slovenia, Dušsan Lesjak e il Commissario europeo all'ambiente Stavros Dimas. Nel dibattito è stato dato

³ In sostituzione dei senatori Roberto Barbieri (già l'Ulivo e successivamente Misto – Gruppo Socialista) e Cosimo Izzo (FI).

ampio spazio ai temi ambientali e alla necessità di dare attuazione ai programmi previsti in questo settore, in particolare all'iniziativa Horizon 2020 per il Mar Mediterraneo su cui già si erano svolti specifici approfondimenti in occasione delle riunioni della Commissione Cultura, presieduta dall'on. de Zulueta.

Il **Presidente Barroso**, nel suo intervento, ha confermato il pieno appoggio della Commissione europea al progetto promosso dalla Francia "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", che – secondo quanto evidenziato da alcuni leader europei - potrà far fare un salto di qualità al partenariato. Tuttavia, il Presidente Barroso ha sottolineato che la soluzione del conflitto medio-orientale è essenziale per realizzare veri progressi e assicurare uno sviluppo sostenibile e durevole che può essere garantita solo se si riesce a creare un'effettiva integrazione sud-sud e un vero mercato regionale. Il Vice Ministro sloveno Lesjak, nel sottolineare l'importanza del processo di Barcellona che rimane un quadro di dialogo e cooperazione multilaterale unico, ha ricordato le iniziative intraprese dalla Slovenia nel suo semestre di Presidenza europea in questo settore. Inoltre ha fatto riferimento al contributo sloveno per la promozione del dialogo tra le culture e all'iniziativa di stabilire un'Università euro-mediterranea con sede a Pirano.

Il nuovo Presidente dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea e Presidente del Parlamento europeo, **Hans Pöttering**, ha ribadito la volontà di rafforzare le attività dell'Assemblea euromediterranea, riconoscendo che vi sono state alcune difficoltà nell'avviare l'attività, ma che si sta entrando ora in una fase nuova, di consolidamento, in cui l'APEM rappresenterà senza equivoci la dimensione parlamentare del "Processo di Barcellona: un'Unione per il Mediterraneo", che avrà come priorità il processo di pace e il dialogo interculturale. Il Presidente Pöttering ha espresso l'intenzione di organizzare, il prossimo autunno, in Palestina una sessione plenaria dell'Assemblea. Per quanto riguarda, invece, la seconda priorità, nell'ambito dell'*Anno europeo del dialogo interculturale*, Pöttering ha previsto l'organizzazione, presso il Parlamento europeo, di una settimana araba, in novembre, per rafforzare e promuovere il dialogo.

A conclusione della Sessione sono state presentate ed **adottate le raccomandazioni delle quattro Commissioni**: la Commissione politica e di sicurezza, la Commissione economica e finanziaria, la Commissione per la promozione della qualità della vita, gli scambi nell'ambito della società civile e la cultura e la Commissione per i diritti della donna nel Mediterraneo. Va segnalato, peraltro, che il dibattito che ha seguito la presentazione della raccomandazione della Commissione politica e di sicurezza e della Dichiarazione finale della Presidenza è stato particolarmente aspro: in particolare alcuni paragrafi sono stati duramente contestati dalla delegazione israeliana e da quelle dei Paesi bassi, del Belgio e della Danimarca che hanno chiesto insistentemente di sottoporre il documento al voto dell'Assemblea. Il Presidente Sioufas, dopo aver dichiarato di mettere a verbale le riserve espresse, ha deciso di non procedere alla votazione e dichiarando che la Raccomandazione veniva adottata per consenso.

Il **16 e 17 marzo 2007** si è tenuta a **Tunisi**, sotto la presidenza del Presidente della Camera dei deputati tunisina e Presidente di turno dell'APEM, Fouad Mebazaa, la **III Sessione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea** (APEM) che ha incentrato i propri lavori sul: terrorismo, situazione in Medio Oriente, dialogo tra le civiltà e le religioni, immigrazione e sviluppo economico e sociale dell'area.

La delegazione italiana presente era costituita dall'on. Tana de Zulueta (Verdi), Presidente della Commissione per la promozione della qualità della vita, gli scambi nell'ambito della società civile e la cultura, e dal senatore Roberto Barbieri (Ulivo), membro della Commissione Politica e di Sicurezza.

La II Sessione ordinaria dell'APEM, si è svolta a **Bruxelles**, il **26 e 27 marzo 2006**, ed è stata incentrata sui temi del processo di pace israelo-palestinese, la libertà d'espressione, il rispetto della diversità religiosa, le problematiche dello sviluppo e della crescita economica.

Una Sessione plenaria straordinaria per ricordare il decennale della Dichiarazione di Barcellona si è svolta a **Rabat**, il **20 e 21 novembre 2005**. Al termine dei lavori sono state approvate le risoluzioni presentate dalle Commissioni permanenti per i propri ambiti di competenza; tali documenti sono stati trasmessi alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Processo di Barcellona, del 27 e 28 novembre 2006.

Dal **12 al 15 marzo 2005** si è riunita al **Cairo** la **I Sessione ordinaria** dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea. La sessione, inaugurata dal suo Presidente Ahmed Fathi Sorour, ha affrontato diversi temi, dall'ambito economico a quello politico e culturale.

Allegato

RISOLUZIONE DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE SU UN'AREA DI LIBERO SCAMBIO MEDITERRANEA

Astana, 3 luglio 2008

1. Reiterando l'importanza fondamentale degli aspetti ambientali ed economici del concetto di sicurezza dell'OSCE,
2. Riconoscendo che senza la crescita economica non ci può essere né pace né stabilità,
3. Ricordando l'importanza che l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE annette allo sviluppo del commercio internazionale, come sottolineato dalla quinta conferenza economica dell'Assemblea sul tema del *Rafforzamento della stabilità e della cooperazione attraverso il commercio internazionale*, svoltasi ad Andorra, nel maggio 2007,
4. Sostenendo che la creazione di un'area di libero scambio contribuirà, tra l'altro, alle iniziative per il conseguimento della pace,
5. Ricordando che la stessa Unione Europea è stata resa possibile dalla creazione di aree di libero scambio, prima la Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio nel 1951 e poi la Comunità Economica Europea nel 1957,
6. Ricordando l'Atto Finale di Helsinki del 1975, nel quale gli Stati partecipanti dell'OSCE espressero l'intenzione "di incoraggiare con gli Stati mediterranei non partecipanti lo sviluppo di una cooperazione reciprocamente giovevole nei vari campi dell'attività economica" e di "contribuire ad uno sviluppo diversificato delle economie dei paesi mediterranei non partecipanti",
7. Ricordando l'Atto Finale di Helsinki, in cui gli Stati partecipanti dell' OSCE riconobbero "l'importanza degli accordi intergovernativi e di altro genere bilaterali e multilaterali per lo sviluppo a lungo-termine del commercio" e s'impegnarono "a ridurre o ad eliminare progressivamente ogni genere di ostacoli allo sviluppo del commercio",
8. Celebrando la decisione assunta al Vertice OSCE di Budapest nel 1994 di creare un Gruppo di Contatto con i Partner Mediterranei per la Cooperazione,
9. Esprimendo appoggio alla Dichiarazione di Barcellona del 1995 per quanto riguarda la creazione di un'area di libero scambio tra i membri dell'Unione Europea e tutti gli Stati mediterranei entro il 2010,
10. Salutando l'iniziativa americana per l'area di libero scambio tra gli Stati Uniti e i paesi mediorientali (MEFTA) varata nel 2003,
11. Preoccupata per il lento ritmo di sviluppo economico in Medio Oriente, soprattutto nel settore agricolo e nell'economia basata sulla conoscenza, dove due terzi della popolazione è al di sotto dei 35 anni,

12. Considerando gli ostacoli alla crescita economica posti dal commercio agricolo e dalle barriere tariffarie, discussi alla riunione dell'Assemblea Parlamentare dell'OSCE a Rodi nel 2004,

13. Considerando la mancanza di investimenti esteri diretti nei paesi arabi del Medio Oriente e la concentrazione di tali investimenti in un numero limitato di questi paesi, 14. Osservando che nonostante gli sforzi fatti in Medio Oriente per stimolare il libero scambio, la crescita economica nei paesi mediterranei è notevolmente più forte nell'asse Israele- Europa - Nord America che tra gli altri paesi della regione, e

15. Incoraggiata dall'alto tasso di alfabetismo e dalla maggiore partecipazione delle donne nelle economie interne dei paesi del bacino mediterraneo,

L'Assemblea Parlamentare dell'OSCE:

16. Raccomanda l'istituzione di una Commissione Economica del Mediterraneo, il cui obiettivo sarebbe di ridurre rapidamente le barriere commerciali e facilitare la transizione ad una economia basata sulla conoscenza nei paesi della regione;

17. Raccomanda la creazione di un Consiglio di Marketing Agricolo del Mediterraneo, il cui obiettivo sarebbe di creare posti di lavoro nel settore agricolo per i giovani in quella regione;

18. Invita gli Stati partecipanti dell'OSCE e i Partner per la cooperazione a intensificare le loro iniziative nell'ambito del Processo di Barcellona e di giovare maggiormente dell'iniziativa MEFTA al fine di accelerare la creazione di un'area di libero scambio tra tutti i paesi mediterranei.

La Conferenza su “L’OSCE in un mondo aperto: commercio, sicurezza e immigrazione”



In qualità di Presidente delle Riunioni autunnali dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, sono lieto dell'approssimarsi della conferenza. Abbiamo infatti elaborato un programma solido per argomenti trattati e levatura dei partecipanti ai panel, che sarà senz'altro di stimolo alle nostre riflessioni sul tema *"L'OSCE in un mondo aperto: scambi commerciali, sicurezza, processi migratori"*.

Per coadiuvare le delegazioni nel lavoro preparatorio in vista delle riunioni e della discussione comune, mi prego inviarLe il documento quadro allegato, mirante ad alimentare il dibattito sul tema della conferenza evidenziando alcuni degli aspetti e questioni ad esso inerenti. Il documento potrà servirLe altresì da utile complemento alle relazioni che saranno svolte nel corso della conferenza. Si badi, però, che esso tenta unicamente di dare un inquadramento generale alla discussione, e non intende affatto limitare il dibattito.

La invito a compulsare il presente documento quadro ed a recare alle riunioni il contributo delle Sue riflessioni sul tema. Confido in un vivace scambio di opinioni.

Distinti saluti,

Sen. Consiglio Di Nino
Presidente delle Riunioni autunnali dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE per
il 2008



**Riunioni autunnali dell'Assemblea
parlamentare dell'OSCE
Toronto, Canada
18-21 settembre 2008**

**L'OSCE IN UN MONDO APERTO: SCAMBI
COMMERCIALI, SICUREZZA E PROCESSI MIGRATORI**

Sen. Consiglio Di Nino

Presidente delle Riunioni autunnali del 2008 dell'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE PA)

Negli ultimi anni, i 56 Stati facenti parte dell'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE PA) sono stati testimoni di un insieme di tendenze che stanno radicalmente modificando le dinamiche globali in generale e la distribuzione del potere in particolare. Tali tendenze si riscontrano in ogni ambito, e sono in parte rappresentate dall'ascesa di nuove potenze economiche e militari, dal mutare dei flussi commerciali e d'investimento, dall'evolversi delle fonti di preoccupazione sul piano della sicurezza, ivi compreso il protrarsi dell'impegno NATO in Afghanistan, e dalla nuova configurazione dei flussi migratori. Oltre a ciò, l'impatto di tali tendenze non si limita agli ambiti interni, ma li travalica tutti. Il quadro che ci si presenta è, insomma, quello di un mondo alle prese con opportunità e sfide nuove.

Per assolvere il suo mandato, l'OSCE deve studiare con attenzione tali tendenze emergenti ed elaborare strategie di risposta. Non vi è Stato facente parte dell'OSCE che non sia profondamente e direttamente interessato da molte di queste tendenze. Su altri piani, molti tra gli Stati membri subiscono un impatto ancor più diretto di tali sviluppi. L'OSCE, tuttavia, si occupa primariamente della sicurezza globale, i cui elementi sono definiti rispettivamente come dimensioni economica-ambientale, politico-militare ed umana, e nella quale emergono le mutevoli dinamiche globali in atto e i cambiamenti nella distribuzione del potere.

L'edizione 2008 delle Riunioni autunnali dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, intitolata "*L'OSCE in un mondo aperto: scambi commerciali, sicurezza e processi migratori*", esaminerà questi sviluppi nell'intento di meglio comprendere la loro rilevanza per l'area OSCE e il mondo in generale, e individuare le risposte possibili. Il presente testo vi è fornito per inquadrare alcuni degli argomenti e questioni connessi alle tendenze osservate e proporre sin d'ora qualche pista di riflessione in vista degli incontri, come:

- A quali sfide ed opportunità è posta dinanzi l'area OSCE, alla luce degli sviluppi predetti?
- Quali sono i fattori da considerare per attutire l'impatto delle sfide? Quali gli ostacoli in cui potremmo imbatterci?
- In che modo si possono gestire e coltivare al meglio le opportunità?
- Fino a che punto, e in quali modi, gli strumenti oggi esistenti nello specifico ambito dell'OSCE e in quello più generale della comunità internazionale sono adeguati a tali sviluppi? Qual è l'efficacia di tali strumenti? Quali nuovi strumenti regionali e/o globali occorrerebbe istituire?
- Quali sono gli aspetti non ancora pienamente recepiti di un dialogo sui mutamenti che si vanno profilando nella distribuzione del potere globale, e quali le implicazioni di un loro recepimento?

I commenti che seguono costituiscono alcuni spunti per la discussione sugli ambiti specifici che saranno trattati dalla conferenza.

Questioni economiche ed ambientali

Gli Stati facenti parte dell'OSCE stanno affrontando numerose sfide ed opportunità a seguito dei cambiamenti globali sul piano economico ed ambientale. Forse il più vistoso tra questi cambiamenti è stato l'ascesa di nuove potenze economiche quali i paesi BRIC (Brasile, Russia, India e Cina). L'ascesa economica di questi paesi ha, in effetti, focalizzato l'attenzione sul rapporto fra risorse naturali e sviluppo economico; sull'impatto che ne deriva in termini di nuove configurazioni e relazioni commerciali; sul ruolo rilevante dell'alta tecnologia per un'economia fondata sulla conoscenza; sulle implicazioni, per le economie nazionali e quella globale, dell'emergere in quei paesi di un consistente ceto medio; infine, sull'impatto ambientale dello sviluppo economico.

Alcuni paesi conoscono una forte crescita economica, eppure altri devono ancora lottare per sormontare gli ostacoli a livello nazionale e globale e partecipare così più pienamente all'economia globale. Le loro strategie a livello multilaterale comprendono sforzi tesi a ristrutturare le condizioni degli scambi e degli investimenti, come si è visto al momento dello stallo negoziale sull'Agenda di Doha per lo sviluppo in sede OMC. In questi tentativi di ristrutturare le condizioni degli scambi, al primo posto figurano senza dubbio le condizioni relative all'agricoltura e alla sicurezza alimentare.

Il rapporto tra sviluppo economico e sostenibilità ambientale è centrale in qualsiasi discussione sul futuro dell'economia globale. In sostanza, le economie industriali tradizionali, i beni da esse prodotti e i metodi a tal fine impiegati sono responsabili non soltanto della prosperità di quegli Stati, ma anche, in parte - stando al consenso globale formatosi ultimamente - dell'aggravamento della situazione ambientale mondiale. Di conseguenza, le economie in via di sviluppo sono dissuase dall'imboccare una strada simile per raggiungere lo sviluppo economico, e ciò mentre, per sua natura, l'economia globale le sprona, ad

esempio, a deforestare per produrre derrate agricole o a perseguire attività di prelievo di risorse su vasta scala.

A questi tratti propri di un'economia globale in via di trasformazione si possono aggiungere quelli legati alla globalizzazione, come l'evolversi delle preferenze di mercato, che incide sulla distribuzione di beni e servizi determinando in alcuni casi il formarsi di un'omogeneità culturale globale, e in altri quella di pregiudizi nazionali; l'intensificarsi del grado d'interdipendenza; l'aumento della portata delle tematiche da disciplinare e gestire per accrescere la certezza e la stabilità; la possibilità che gli Stati siano soppiantati, quali potenze economiche di primo piano, dalle imprese globali; infine, l'emergere di nuove reti e rapporti di associazione.

Alcuni degli interrogativi suscitati dagli sviluppi sin qui esposti sono i seguenti:

- Quali sono i tratti distintivi della futura economia globale? Come sarà misurato il successo sul piano locale, nazionale, regionale e globale?
- Che tipi di reti, di capacità e di conoscenze, e quali soggetti sono necessari per massimizzare la portata e l'incidenza delle opportunità e delle conquiste economiche globali? E come fare per conseguirle?
- L'attuale architettura dell'economia globale, includendovi i suoi dispositivi di governance e risoluzione delle controversie, è adeguata alla mutevole configurazione dell'economia stessa?
- In che misura e in quali modi gli Stati membri dell'OSCE subiranno l'impatto delle variazioni nella distribuzione globale del potere economico?
- Quali iniziative può intraprendere l'OSCE al fine di massimizzare le opportunità degli Stati che di essa fanno parte nella nuova economia globale?
- La tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico si escludono a vicenda?
- Qual è il ruolo dei parlamentari nell'affrontare i cambiamenti dell'economia globale?

Questioni politiche e di sicurezza

Il panel sulle questioni politiche e di sicurezza inizialmente previsto è stato sostituito da una discussione aperta sul conflitto russo-georgiano. A intervenire saranno rappresentanti di Russia e Georgia nonché componenti autorevoli dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE

Questioni umanitarie e migratorie

Le questioni umanitarie si stanno profilando come i tratti distintivi di un mondo più aperto. A spiccare di più sono, probabilmente, i mutamenti nella struttura dei flussi migratori. Dal momento che alcune regioni del mondo esibiscono risultati economici modesti, una conflittualità interna persistente e, in certi casi, conflitti

e insicurezza sul piano regionale, una parte crescente della loro popolazione prende la strada dei paesi più prosperi e più stabili.

Delle situazioni senza speranza stanno spingendo le persone verso rischiosi trasferimenti clandestini con il ricorso a documenti falsi. Una volta giunti a destinazione, lo sfruttamento, specie dei componenti più vulnerabili della società come le donne e i bambini, può proseguire sotto forma di condizioni lavorative prossime alla schiavitù e di lavoro forzato nell'industria del sesso.

Le migrazioni, legali o illegali che siano (come nei casi dei richiedenti asilo politico, degli immigranti o dei lavoratori migranti), determinano un avvicinamento tra culture e valori differenti. Questa convergenza può tradursi in un arricchimento, aprendo le menti a nuove esperienze e percezioni e creando una maggior vicinanza tra le culture del mondo; può inoltre incidere favorevolmente sulla crescita politica, economica e sociale di una democrazia. Di contro, questo avvicinamento tra le culture può anche portare all'intolleranza, alla xenofobia, al pregiudizio e alla violazione dei diritti umani. Tali effetti negativi dei processi migratori rischiano di bloccare la crescita democratica, sia nelle democrazie affermate che in quelle emergenti.

Anche i cambiamenti nel numero delle democrazie e nell'estensione del rispetto verso gli standard democratici sono evidenti. Più specificatamente, possiamo dire che il mondo è più aperto in parte perché la crescita del numero delle democrazie, e i miglioramenti che ne conseguono sul piano dei diritti e delle libertà fondamentali, stanno sostituendo alle barriere dell'incomprensione una concordanza d'idee e una maggior accessibilità fondate su valori e istituti democratici condivisi.

L'ascesa di nuove potenze ha importanti implicazioni, tra altre questioni umanitarie, per la struttura dei processi migratori e il progresso della democrazia. Le potenze economiche emergenti stanno sperimentando alti tassi di mobilità della popolazione al loro interno, dalle campagne ai centri urbani, ma stanno anche incrementando la loro forza lavoro con i migranti ed altre figure di lavoratori provenienti dall'estero, altamente qualificati nelle professionalità fondate sulla conoscenza. Ognuna di esse ha altresì elaborato un proprio sistema di regole e procedure rispecchiante le sue esigenze e i suoi valori.

Le suddette riflessioni danno adito ai seguenti interrogativi:

- Fino a che punto e in quali modi l'OSCE è in grado di far fronte alle sfide e massimizzare le opportunità connesse ai cambiamenti nella configurazione dei processi migratori a livello globale e regionale? Quali i suoi punti di forza e debolezza al riguardo? Quali le riforme necessarie?
- Quali implicazioni comporta per il sistema globale in generale, e per l'OSCE in particolare, l'esistenza di un'ampia gamma di standard per le istituzioni democratiche e l'attuazione dei valori della democrazia?

- Quali fattori globali, regionali e interni occorre considerare per massimizzare le opportunità offerte dall'ascesa delle nuove potenze economiche sul piano dei cambiamenti nella struttura dei processi migratori?
- Quali sono le sfide e le opportunità che l'ascesa delle nuove potenze economiche pone sul piano del rafforzamento dei valori democratici e dell'impegno a favore dei diritti umani?
- Quale contributo possono fornire i parlamentari alla riduzione dei conflitti che accompagnano i cambiamenti nella configurazione dei processi migratori?

LE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

1. La disciplina normativa

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di **immigrazione extracomunitaria** in Italia, fissate dalla legge n. 40 del 1998⁴ (cosiddetta “legge Turco – Napolitano”), sono state successivamente consolidate nel **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero**.

In tempi più recenti è intervenuta la L. 189/2002⁵ (la cosiddetta “legge Bossi-Fini”) che ha modificato il testo unico del 1998, pur non alterandone l’impianto complessivo.

Norme regolamentari, di attuazione del testo unico, sono contenute nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, emanato in attuazione della L. 189/2002.

Il testo unico interviene in entrambi gli ambiti principali del diritto dell’immigrazione: il **diritto dell’immigrazione** in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio: la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti ed anche la repressione delle violazioni a tali regole; e il **diritto dell’integrazione**, che riguarda l’estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

I principi fondamentali che sono alla base del testo unico sono essenzialmente tre: la **programmazione dei flussi migratori** e il **contrasto all’immigrazione clandestina** (per quanto riguarda il diritto dell’immigrazione); la **concessione di una ampia serie di diritti** volti all’integrazione degli stranieri regolari (diritto dell’integrazione).

Il testo unico non interviene in materia di **diritto di asilo** la cui disciplina, in passato contenuta nel D.L. 416/1989⁶ (la cosiddetta “legge Martelli”, ha avuto di recente una regolamentazione dettagliata ad opera di **due decreti legislativi**, il **n. 251/2007** e **25/2008**, entrambi di recepimento della normativa comunitaria: il primo della direttiva 2004/83/CE (la cosiddetta direttiva “qualifiche”), il secondo della direttiva 2005/85/CE (cosiddetta direttiva “procedure”).

Anche la condizione giuridica degli stranieri **cittadini di stati membri dell’Unione europea** è stata di recente ridisciplinata con il decreto legislativo **n. 30/2007** sempre di derivazione comunitaria (dir. 2004/38/CE).

⁴ L. 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

⁵ L. 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*.

⁶ D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, convertito, con modificazioni, con L. 28 febbraio 1990, n. 39.

La programmazione dei flussi e l'integrazione

In Italia l'immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea è regolata secondo il principio della **quote programmatiche**. Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro.

In particolare, la gestione dei flussi di immigrazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale, il decreto annuale sui flussi, il decreto sull'ingresso degli studenti universitari.

Il **documento programmatico** sulla politica dell'immigrazione viene elaborato dal Governo ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri; gli interventi che lo Stato italiano intende attuare in materia di immigrazione; le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso; le misure di carattere economico e sociale per favorire l'integrazione degli stranieri regolari⁷.

Il **decreto sui flussi** è lo strumento attuativo del documento programmatico, con cui il Governo stabilisce ogni anno, entro il 30 novembre precedente all'anno di riferimento, le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro. Esso viene adottato sulla base delle indicazioni contenute nel documento e dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro da parte delle realtà locali, elaborati da un'anagrafe informatizzata tenuta dal Ministero del lavoro. I decreti prevedono quote riservate per i cittadini provenienti da Paesi a forte pressione migratoria con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi specifici di cooperazione in materia di immigrazione.

Il contrasto all'immigrazione clandestina

Il secondo principio su cui si fonda la disciplina dell'immigrazione è quello del contrasto all'immigrazione clandestina.

Gli stranieri entrati in Italia senza regolare visto di ingresso sono considerati "**clandestini**", mentre sono ritenuti "**irregolari**" gli stranieri che hanno perduto i requisiti per la permanenza sul territorio nazionale, di cui erano in possesso al momento dell'ingresso in Italia (ad esempio, per il mancato rinnovo del permesso di soggiorno scaduto).

Secondo la norme vigenti, tali immigrati devono essere respinti alla frontiera o espulsi. Quando l'espulsione non può essere immediata, gli stranieri devono essere trattenuti presso appositi **centri di identificazione ed espulsione (CIE)**⁸ per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione ed

⁷ L'ultimo documento triennale è del 2005: D.P.R. 13 maggio 2005, *Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006*. Il successivo documento, relativo al 2007-2009, è stato approvato dal Governo nel febbraio 2008, ma non pubblicato.

⁸ Già centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA), così ridenominati dal D.L. 92/2008 (conv. L. 125/2008), art. 9.

espulsione. Il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri è di 30 giorni prorogabili di ulteriori 30 giorni con provvedimento del giudice su richiesta del questore.

Gli strumenti che l'ordinamento predispone per il contrasto all'immigrazione clandestina sono numerosi e vanno dalla repressione del reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, al respingimento alla frontiera, dall'espulsione come misura di sicurezza per stranieri condannati per gravi reati, all'espulsione come sanzione sostitutiva della detenzione. E' in discussione al Parlamento l'introduzione del **reato di immigrazione clandestina** (vedi oltre).

La sanzione principale alle violazioni delle regole in materia di immigrazione può considerarsi l'**espulsione amministrativa**. Dopo la legge Bossi-Fini essa si risolve, nella maggior parte dei casi, nell'accompagnamento alla frontiera da parte delle forze dell'ordine, disposto dal prefetto; più raramente si concretizza in una intimazione a lasciare entro 15 giorni il territorio dello Stato. Il provvedimento di espulsione è valido per 10 anni e il mancato rispetto di quanto in esso disposto dà luogo a sanzione penale. Si prevede, infatti, il **reato di reingresso** nel territorio nazionale in violazione di un provvedimento di espulsione adottato dal prefetto.

Particolarmente severe sono le disposizioni volte a reprimere il reato di **favoreggiamento all'immigrazione clandestina**, punito con la reclusione fino a cinque anni o, se il reato è compiuto a fini di lucro, fino a quindici anni. Le pene poi sono poi aumentate in presenza di circostanze aggravanti, quali l'avviamento alla prostituzione⁹.

Va inoltre ricordata, in proposito, la ridefinizione dei **reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persone** operata dalla legge n. 228 del 2003¹⁰.

Di recente, è stato introdotto il **reato di cessione di immobile** ad uno straniero irregolare punito con la reclusione fino a 3 anni.

Una menzione spetta al **permesso di soggiorno a fini investigativi**, rilasciato in favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. Si tratta di un nuovo strumento introdotto dal decreto-legge n. 144 del 2005¹¹, e che si inserisce nel solco della legislazione premiale in materia di immigrazione inaugurata dal **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale**, che

⁹ Art. 12 del testo unico in materia di immigrazione.

¹⁰ L. 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*. Si veda anche il regolamento di attuazione adottato con il D.P.R. 19 settembre 2005, n. 237, *Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone*.

¹¹ D.L. 27 luglio 2005, n. 144 (conv. in L. 31 luglio 2005, n. 155), *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, art. 2.

può essere rilasciato a immigrati clandestini che siano vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento¹².

Gli interventi a livello internazionale

Uno degli strumenti che hanno reso possibile una efficace azione di contrasto all'immigrazione clandestina è stato la stipulazione, da parte del Governo italiano, di una serie di **accordi bilaterali in materia di immigrazione**.

Si tratta, innanzitutto, degli **accordi di riammissione** degli stranieri irregolari, previsti dal testo unico sull'immigrazione, volti ad ottenere la collaborazione delle autorità del Paese straniero nelle operazioni di rimpatrio dei migranti non regolari, espulsi dall'Italia o respinti al momento dell'attraversamento della frontiera.

Con alcuni Paesi, e specificamente con quelli a più alta pressione migratoria, sono stati perfezionati pacchetti di intese di portata più ampia che prevedono non soltanto accordi di riammissione, ma anche **intese di cooperazione di polizia**, nonché **accordi in materia di lavoro**. Nei decreti annuali sui flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari sono previste quote riservate per gli stranieri provenienti da Paesi che hanno stretto tali accordi globali di cooperazione.

L'integrazione degli stranieri regolari

Per quanto riguarda il terzo dei tre principi ispiratori della legislazione vigente, l'**integrazione degli stranieri regolari**, il nostro ordinamento garantisce una ampia tutela dei diritti degli stranieri e promuove l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

Innanzitutto, agli stranieri sono garantiti, alla stregua dei cittadini italiani, i **diritti fondamentali** di libertà ed eguaglianza fissati dalla prima parte della nostra Costituzione. Tra questi, espressamente destinato agli stranieri, il **diritto di asilo** (art. 10 Cost.).

Inoltre, una serie di disposizioni contenute in leggi ordinarie provvedono a fissare contenuti e limiti della possibilità degli stranieri di godere dei diritti propri dei cittadini e dall'altro a promuovere l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

In primo luogo, la legge prevede, in presenza di determinate condizioni, la concessione agli stranieri della **cittadinanza** (per naturalizzazione, per nascita o per matrimonio), quale massimo strumento di integrazione e di possibilità di godimento dei diritti garantiti dall'ordinamento. L'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione presuppone la permanenza regolare e continuativa nel territorio nazionale per dieci anni ed è subordinata alla decisione, in larga parte discrezionale, dell'amministrazione pubblica.

¹² Art. 18 del testo unico in materia di immigrazione.

Per quanto riguarda i **diritti civili**, agli stranieri è garantito il diritto alla **difesa in giudizio** (art. 17 testo unico).

Inoltre, è prevista una serie di strumenti volti al **contrasto della discriminazione razziale**: a partire dalla legge 654/1975 di ratifica della Convenzione di New York del 1966 contro il razzismo¹³, fino al testo unico che da una definizione puntuale degli atti di discriminazione (art. 43) e disciplina l'azione di sede civile contro tali atti (art. 44).

In questo settore alcuni importanti interventi sono stati realizzati principalmente in attuazione della disciplina comunitaria: due decreti legislativi, 215 e 216 del 2003 contengono disposizioni per garantire la **non discriminazione** a causa delle proprie origini, il primo in generale, il secondo in materia di lavoro¹⁴.

Sono previste, inoltre, alcune disposizioni relative alla tutela dei **diritti sociali**.

Specifiche disposizioni del testo unico (artt. 28-33) prendono in esame le forme di garanzia del **diritto all'unità familiare** e al **ricongiungimento familiare**, riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti, e di **tutela dei minori**, il cui prioritario interesse deve sorreggere tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia di diritto all'unità familiare.

Per quanto riguarda il **diritto alla salute**, viene garantita una ampia assistenza sanitaria a tutti gli stranieri, compresi coloro che non sono in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (artt. 34-36).

Anche il **diritto allo studio** è garantito dal testo unico (art. 39 e 39-bis);

Le disposizioni del testo unico in materia di **servizi abitativi** e di **assistenza sociale** per stranieri (artt. 40-41) prevedono che le regioni, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, predispongano centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e impossibilitati, temporaneamente, a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative e di sussistenza.

L'art. 41 del testo unico estende a favore degli stranieri in possesso della carta o del permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) anche l'accesso ai servizi socioassistenziali organizzati sul territorio.

Quanto ai **diritti politici**, va segnalata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale fatta a Strasburgo nel 1992 tra i

¹³ L. 13 ottobre 1975, n. 654, *Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966*.

¹⁴ D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, *Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica* e D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*.

Paesi membri del Consiglio d'Europa (ratificata dall'Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203) con la quale vengono garantiti agli stranieri residenti nei Paesi aderenti una serie di diritti. In particolare il capitolo A della Convenzione prevede il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle **libertà di espressione, di riunione e di associazione**, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con il capitolo B si riconosce il diritto alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare **organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello**, ai quali deve essere data la possibilità di discutere sui problemi di loro interesse per il tramite di rappresentanti eletti o nominati da gruppi associati.

Non si è data, invece, applicazione al capitolo C della Convenzione che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il **diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali** che, pertanto, non è attribuibile agli stranieri non comunitari.

2. Interventi recenti e prospettive future in materia di immigrazione

Le questioni relative all'immigrazione, ed in particolare il contrasto all'immigrazione clandestina e ai reati connessi, sono argomento di dibattito politico fin dall'inizio della legislatura.

Nell'illustrare alle Camere il **programma** del nuovo Governo, il Presidente del Consiglio Ha sottolineato "le difficoltà e i rischi dell'immigrazione selvaggia e non regolata" ed ha indicato la necessità di "assorbire e integrare con ordine e saggezza le immigrazioni" interne ed esterne all'Unione europea"¹⁵.

Il pacchetto sicurezza

Il 21 maggio 2008, nel primo Consiglio dei Ministri dopo il voto di fiducia, il Governo ha approvato una serie di misure legislative in materia di sicurezza (il cosiddetto **pacchetto sicurezza**) dove ampio spazio è dedicato alle disposizioni volte a contrastare l'immigrazione clandestina e a fare fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse con il fenomeno migratorio.

S tratta, in particolare, di:

- **un decreto-legge** recante misure urgenti in materia di sicurezza (D.L. 92/2008, recentemente convertito in legge);
- **due disegni di legge**, attualmente all'esame delle Camere, uno contenente anch'esso disposizioni in materia di sicurezza (tra cui l'introduzione del reato di immigrazione clandestina) e l'altro di ratifica al Trattato di Prüm (cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto del terrorismo, alla criminalità e alla migrazione illegale);
- **tre schemi di decreto legislativo** che intervengono rispettivamente in materia di ricongiungimento familiare, di diritto di asilo e di libera circolazione di cittadini comunitari, non ancora approvati in via definitiva;
- **una dichiarazione di stato di emergenza** volta a fare fronte alla situazione di criticità in **Campania**, in **Lombardia** e nel **Lazio** per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati.

Il **decreto-legge 92/2008**¹⁶ contiene diverse misure in materia di immigrazione alcune delle quali riguardano anche gli stranieri comunitari.

Un primo gruppo di disposizioni modificano il codice penale, in particolare:

- viene ridotto da 10 a 2 anni il periodo minimo di condanna alla reclusione che comporta l'espulsione per ordine del giudice (mod. art. 235 c.p.);.

¹⁵ Camera dei deputati, seduta del 13 maggio 2008.

¹⁶ D.L. 23 maggio 2008, n. 92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (convertito dalla Legge 24 luglio 2008, n. 125).

- viene previsto la nuova fattispecie di allontanamento dello straniero comunitario per motivi di sicurezza (analoga all'espulsione dello straniero extracomunitario) ordinato dal giudice in caso di condanna penale di due anni (art. 235 c.p. come modificato dal decreto legge) o di condanna per delitti contro la personalità dello Stato (art. 312 c.p.);
- la trasgressione all'ordine di espulsione o di allontanamento viene punita con la reclusione da 1 a 4 anni con l'arresto obbligatorio, anche al di fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo;
- viene introdotta una nuova **circostanza aggravante** comune, che comporta l'aumento della pena fino ad un terzo, se il reato è commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale (mod. art. 61 c.p.);
- aumento delle pene per chi dichiara falsa identità (da 1 a 6 anni di reclusione);
- punizione con la reclusione da 1 a 6 anni per chi altera parti del proprio o dell'altrui corpo per impedire la propria o l'altrui identificazione.

Anche la procedura penale viene modificata: i procedimenti relativi ai delitti commessi in violazione delle norme in materia di immigrazione vengono inclusi tra quelli per i quali è assicurata **priorità assoluta nella formazione dei ruoli** di udienza.

Un terzo gruppo di disposizioni interviene direttamente a modificare il testo unico del 1998:

- si prevede una nuova fattispecie connessa al reato di favoreggiamento della permanenza di immigrati clandestini a scopo di lucro: quando il fatto è commesso da 2 o più persone, ovvero riguarda la permanenza di 5 o più persone la pena è aumentata da un terzo alla metà;
- viene introdotto il **reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare**, punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e la confisca dell'immobile;
- è abbreviato da 15 a 7 giorni il termine entro il quale l'autorità giudiziaria deve concedere o negare il nullaosta dello straniero sottoposto a procedimento penale che deve essere espulso (si ricorda che in caso l'autorità giudiziaria non provveda nei termini il nulla osta si considera concesso);
- viene elevata la pena per il datore di lavoro che impiega immigrati clandestini (l'arresto da tre mesi a un anno è aumentato a 6 mesi e 3 anni);
- i centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) vengono ridenominati **centri di identificazione ed espulsione**.

Infine, viene conferito ai **sindaci** il compito di segnalare alle competenti autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza la condizione irregolare dello straniero o del

cittadino comunitario per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento.

Il decreto-legge 92 costituisce una anticipazione delle disposizioni del pacchetto sicurezza ritenute dal Governo più urgenti. Un altro nutrito gruppo di interventi è contenuto in un **disegno di legge** del Governo attualmente all'esame del Senato insieme ad altre proposte di iniziativa parlamentare (A.S. 733).

Per quanto riguarda l'immigrazione, tra le novità principali si segnala l'introduzione del **reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato**, non previsto attualmente dal nostro ordinamento, punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Per tale reato si procede ad arresto obbligatorio e con rito direttissimo. La sentenza di condanna comporta l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

Inoltre, anche il disegno di legge apporta alcune modifiche al testo unico sull'immigrazione: innanzitutto, tra gli elementi da considerare ai fini della revoca o del diniego di rinnovo del **permesso di soggiorno per motivi familiari**, si inserisce il riferimento alle condanne per reati rispetto ai quali è previsto arresto obbligatorio in flagranza. In secondo luogo, viene ampliato il periodo massimo di trattenimento dello straniero nei Centri di identificazione ed espulsione (ex CPTA): dagli attuali 60 giorni a 18 mesi. Infine, viene inasprita la pena per lo straniero che viene trovato nel territorio nazionale dopo essere già stato già espulso coattivamente per non aver ottemperato a una precedente intimazione di allontanamento.

Tra le altre misure di interesse si ricordano anche:

- l'introduzione del **reato di impiego di minori nell'accattonaggio**;
- l'obbligo dei gestori degli esercizi di trasferimento di denaro (i c.d. "**Money Transfer**") di acquisire copia del documento di identità del richiedente il servizio;
- la previsione di nuovi requisiti per l'acquisto della **cittadinanza italiana per matrimonio**.

Il secondo disegno di legge ha una portata più circoscritta, riguardando, come anticipato, la ratifica al **Trattato di Prüm** relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto del terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e alla migrazione illegale. Anche questo disegno di legge è all'esame del Senato (Commissioni riunite giustizia ed esteri, A.S. 905).

Riferibili interamente alle questioni dell'immigrazione sono i tre **schemi di decreto legislativo** facenti parte integrante del pacchetto sicurezza.

In estrema sintesi i tre provvedimenti intervengono sulle seguenti questioni:

- **cittadini comunitari:** diverse modifiche vengono apportate alla disciplina della condizione giuridica dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, attualmente regolata dal D.Lgs. 30/2007, di attuazione della normativa comunitaria;
- **ricongiungimenti familiari:** vengono introdotte alcune restrizioni all'esercizio del diritto al ricongiungimento nei confronti del coniuge, dei figli maggiorenni e dei genitori, tra queste la possibilità di ricorrere all'esame del DNA per l'accertamento del rapporto di parentela, in assenza della documentazione relativa o qualora vi siano dubbi sulla sua autenticità;
- **rifugiati:** il procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato viene modificato in più punti. Tra le modifiche principali l'eliminazione dell'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e l'introduzione della possibilità da parte del prefetto di stabilire un luogo di residenza ove il richiedente asilo possa circolare.

Gli schemi sono stati presentati dal Governo alle Camere e le Commissioni parlamentari competenti hanno reso i prescritti pareri. Il Consiglio dei ministri nella seduta del 1° agosto 2008, ha recepito in gran parte le proposte e le osservazioni delle Commissioni, ma non ha deliberato in via definitiva sugli schemi decidendo, con una formula definita "irrituale" di inviare i testi per un parere informale alla **Commissione europea**¹⁷.

Proprio al fine di consentire il confronto con la Commissione europea, è stata disposta una proroga alle autorizzazioni di delega, ormai prossime alla scadenza, di cui i tre schemi costituiscono attuazione¹⁸.

Completa il pacchetto la **dichiarazione di stato di emergenza** volta di fare fronte alla situazione di criticità in **Campania**, in **Lombardia** e nel **Lazio** per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati in talune aree. Lo stato di emergenza è temporaneo: fino al 31 maggio 2009¹⁹.

Altri interventi in materia di immigrazione

Al pacchetto sicurezza si sono affiancati in questi primi mesi della legislatura altri interventi in materia di immigrazione.

¹⁷ Si veda il comunicato del Ministero dell'interno del 1° agosto 2008 (www.interno.it).

¹⁸ La proroga è stata inserita nel disegno di legge di conversione del D.L. 112/2008 (L. 133/2008).

¹⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*

In primo luogo, la dichiarazione dello Stato di emergenza sopra citato ha consentito di nominare i **prefetti di Napoli, Milano e Roma**, commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza. Tra queste il **monitoraggio dei campi** autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed l'individuazione e sgombero degli insediamenti abusivi; l'**identificazione e censimento** delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei campi nomadi attraverso rilievi segnaletici²⁰.

Nella stessa ottica emergenziale si colloca la proroga dello **stato di emergenza** deliberata dal Governo il 25 luglio per fronteggiare il massiccio afflusso di cittadini comunitari²¹.

Insieme ai tre schemi sopra citati, il Governo ha inviato alla Commissione europea anche un rapporto sulle modalità con cui si sono stati condotti i censimenti nei campi nomadi presenti in Lombardia, Lazio e Campania.

Il rapporto è corredato dai rapporti inviati dai prefetti nominati commissari straordinari per l'emergenza rom nelle tre Regioni, dalle linee guida diramate agli stessi prefetti, da una lettera della Croce Rossa e una nota dell'Unicef e dalla lettera con cui il Garante per la protezione dei dati personali approva le linee guida²².

Recentemente la Commissione ha comunicato i risultati dell'analisi dei documenti inviati giudicando le misure adottate dall'Italia per fare fronte all'emergenza dei campi nomadi illegali non discriminatorie e quindi in linea con il diritto comunitario²³.

Si ricorda, inoltre, che alcune disposizioni in materia di immigrazione sono contenute in provvedimenti di urgenza adottati recentemente dal Governo.

²⁰ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio*. (Ordinanza n. 3676); Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lombardia*. (Ordinanza n. 3677); Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Campania*. (Ordinanza n. 3678).

²¹ D.P.C.M. 25 luglio 2008, *Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari*. Il decreto proroga ed estende a tutto il territorio nazionale lo stato di emergenza disposta con D.P.C.M. 14 febbraio 2008 limitatamente ai territori delle regioni Sicilia, Calabria e Puglia.

²² Si veda ancora il comunicato del Ministero dell'interno del 1° agosto 2008 (www.interno.it).

²³ Comunicato del Ministero dell'interno del 4 settembre 2008 (www.interno.it).

Il decreto-legge 112/2008²⁴ ha inserito gli immigrati a basso reddito tra i soggetti destinatari delle abitazioni del **Piano casa**, a condizione che siano residenti da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da 5 anni nella medesima regione (art. 11) e prevede che l'**assegno sociale** è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno 10 anni nel territorio nazionale (art. 20, co. 10)

Il decreto-legge 93/2008²⁵ riduce alcune delle autorizzazioni di spesa tra cui gli stanziamenti per il **Fondo per l'inclusione sociale** degli immigrati²⁶.

Si segnala, infine, la proposta di legge A.C. 1446 di iniziativa parlamentare volta a mutare le competenze del Comitato bicamerale di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen che verrebbe trasformato in un **comitato parlamentare in materia di immigrazione**. La proposta è in corso di esame presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera.

²⁴ D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. L. 133/2008), *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*

²⁵ D.L. 27 maggio 2008, n. 93 (conv. L. 126/2008), *Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*

²⁶ In particolare, riduce da 50 a 5,1 milioni lo stanziamento per l'anno 2007 e sopprime quello di 50 milioni per il 2008, disposti dalla legge istitutiva del fondo, legge 296/2006, art. 1, co. 1267 (art. 5, co. 11, DL 93/2008) e sopprime l'integrazione di ulteriori 50 milioni per il 2008 disposta dalla legge 244/2007, art. 2, co. 536 (elenco 1, DL 93/2008).

SVILUPPI DELLA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Le più recenti iniziative delle istituzioni UE in materia di **immigrazione** sono volte a completare il quadro di armonizzazione delle legislazioni nazionali sul versante del **sostegno all'immigrazione legale** e del **contrasto all'immigrazione clandestina** e ad estendere la cooperazione con i paesi terzi, al fine ultimo di realizzare una vera e propria **politica comune europea dell'immigrazione** che valorizzi le potenzialità di sviluppo socioeconomico insite nel fenomeno. Tali sono infatti le indicazioni in materia contenute nei **programmi di Tampere e dell'Aia** e nelle **conclusioni del Consiglio europeo** del 15-16 dicembre 2005 e del 14-15 dicembre 2006 (*vedi infra*). Particolare rilievo viene inoltre attribuito alle iniziative volte alla progressiva instaurazione di un **sistema europeo di controllo delle frontiere** e di una **politica comune in materia di visti**. In materia di **asilo**, le proposte all'esame delle istituzioni UE mirano all'instaurazione, entro il 2010, di una **procedura comune** e di **uno status uniforme** per i cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto l'asilo o una protezione sussidiaria, nella piena applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e degli altri trattati pertinenti e in linea con gli obiettivi fissati dal programma dell'Aja.

Il **programma dell'Aia**, adottato dal Consiglio europeo il 5 novembre 2004, contiene la strategia politica per il rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea per il periodo 2005-2010. Il programma dell'Aia fa seguito al precedente **programma di Tampere**, approvato dal Consiglio europeo nel 1999, con il quale si è data attuazione alle disposizioni del **trattato di Amsterdam** relative alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea. Le linee direttrici della politica europea comune in materia di asilo e immigrazione, come delineati nei programmi di Tampere e dell'Aja, prevedono:

- **partenariato con i paesi di origine**, nel quadro di un approccio globale che affronti gli aspetti politici, i diritti dell'uomo e i problemi dello sviluppo nei paesi e nelle regioni di origine e di transito;
- **regime comune europeo in materia di asilo**, fondato, a termine, su una procedura d'asilo comune e uno **status** unico;
- **equo trattamento** dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri;
- **gestione dei flussi migratori**, basata, segnatamente, su una politica comune attiva in materia di **visti e di documenti falsi**, sulla lotta contro la **tratta degli esseri umani** e lo **sfruttamento economico dei migranti** e sulla regolamentazione dell'**entrata** e del **diritto di soggiorno**, del **permesso di lavoro** e delle questioni relative al **ricongiungimento familiare**

Sulla base delle indicazioni dei programmi di Tampere e dell'Aia, gli orientamenti della politica europea in materia di immigrazione sono stati ulteriormente definiti nelle **conclusioni del Consiglio europeo** del 15-16 dicembre 2005 e del 14-15 dicembre 2006.

In particolare, il Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 ha adottato il documento "**Approccio globale in materia di migrazione: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo**". L'approccio globale mira a formulare politiche coerenti ed integrate che abbraccino tutte le fasi del fenomeno (cause di fondo, politiche in materia di ingresso e ammissione, politiche in materia di integrazione e rimpatrio) facendo convergere le attività di differenti settori (sviluppo, affari sociali e impiego, relazioni esterne, giustizia e affari interni) e promuovendo una stretta collaborazione con i paesi d'origine e di transito, ispirata ai principi di solidarietà e condivisione delle responsabilità. Rispondendo all'invito del Consiglio europeo a riferire sui progressi compiuti entro la fine del 2006, il 30 novembre 2006 la Commissione ha presentato la **comunicazione** dal titolo "**L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: una politica generale dell'Europa sulla migrazione**" (COM(2006)735). La validità della politica di approccio globale alla migrazione è stata ribadita nella conclusioni del **Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006**. Il 16 maggio 2007, la Commissione ha infine presentato la **comunicazione** "**Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea**" (COM(2007)247)²⁷.

1. Orientamenti generali

1.1 Verso una politica comune dell'immigrazione

In linea con i programmi di Tampere e dell'Aja, il **5 dicembre 2007** la Commissione ha presentato una **comunicazione** sul tema "**Verso una politica comune dell'immigrazione**" (COM(2007)780).

Analizzando gli interventi di armonizzazione compiuti in materia di immigrazione legale, ampliamento dell'area Schengen e gestione delle frontiere, contrasto all'immigrazione clandestina, sviluppo della dimensione esterna della politica UE, la Commissione sottolinea che nell'ultimo decennio sono state gettate progressivamente le basi per una **politica comune di immigrazione** che permetta di andare al di là delle 27 politiche d'immigrazione nazionali. Nella considerazione che l'immigrazione possa fornire un grande apporto alla prosperità dell'Unione, la Commissione indica le misure da intraprendere al fine di rinnovare l'impegno a favore di una politica comune volta a realizzare un **quadro europeo**, all'interno del quale il livello nazionale e quello dell'Unione possano completarsi a vicenda.

*Il **Consiglio europeo del 14 dicembre 2007**, accogliendo con favore la comunicazione della Commissione, ha ribadito che l'ulteriore sviluppo di una politica migratoria globale europea, a integrazione delle politiche degli Stati*

²⁷ Su tale iniziativa e sulle più recenti conclusioni del Consiglio si vedano i paragrafi seguenti.

membri, rimane una priorità fondamentale per rispondere alle sfide e trarre vantaggio dalle opportunità che la migrazione comporta in una nuova era di globalizzazione.

In questo quadro, il **17 giugno 2008** la Commissione europea ha presentato la comunicazione "**Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti**" (COM(2008)359)²⁸ nella quale espone la propria visione dello sviluppo futuro della politica comune europea di immigrazione ai fini della completa attuazione del programma dell'Aia. In particolare, la comunicazione individua **dieci principi** comuni, fondati sui capisaldi dei programmi di Tampere e dell'Aia e sull'Approccio globale in materia di migrazione varato nel 2005, indicando per ognuno un elenco non esaustivo di **azioni** da attuare a livello di Stati membri o di Unione europea. I principi sono raggruppati attorno a tre assi:

- *Prosperità e immigrazione:* 1 – Regole chiare e condizioni di parità. 2 – Incontro tra qualifiche ed esigenze. 3 – Integrazione: la chiave di un'immigrazione riuscita.
- *Solidarietà e immigrazione:* 4 – Trasparenza, fiducia e cooperazione. 5 – Uso efficace e coerente dei mezzi disponibili. 6 – Partenariati con i paesi terzi.
- *Sicurezza e immigrazione:* 7 - Una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa. 8 – Gestione integrata delle frontiere. 9 – Intensificare la lotta all'immigrazione illegale e tolleranza zero contro la tratta di persone. 10 – Politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci.

La Commissione sottolinea che la politica d'immigrazione comune sarà il frutto di un **partenariato tra Stati membri e istituzioni dell'Unione** e sarà sottoposta a follow-up regolare tramite un **nuovo meccanismo di monitoraggio e valutazione** comprendente anche la valutazione annuale e le raccomandazioni che il Consiglio europeo di primavera formulerà sulla scorta di una relazione della Commissione sulla situazione dell'immigrazione nell'Unione europea.

1.2 L'approccio globale alle migrazioni: recenti iniziative

Nell'ambito del consolidamento e dello sviluppo dell'**Approccio globale alla gestione delle migrazioni**, adottato dal Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005, il 16 maggio 2007, la Commissione ha presentato un pacchetto di iniziative comprendente, tra le altre cose:

- la comunicazione "**Migrazione circolare e partenariati di mobilità tra UE e paesi terzi**" (COM(2007)248), volta a promuovere l'immigrazione legale e ad

²⁸ Contestualmente, la Commissione europea ha inoltre presentato la comunicazione "Piano strategico sull'asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea". (*si veda paragrafo Asilo e protezione internazionale*)

incoraggiare il flusso proveniente da paesi con cui l'UE concluderà accordi di cooperazione;

A tal fine essa esamina la natura giuridica, la forma e i contenuti dei **"partenariati per la mobilità"** che l'Unione europea potrà concludere con i paesi terzi, che si sono impegnati a cooperare attivamente nella gestione dei flussi migratori, anche combattendo contro la migrazione illegale, e che desiderano assicurare ai loro cittadini un migliore accesso al territorio dell'Unione. I partenariati saranno concepiti in funzione della specificità di ogni paese terzo interessato.

- la comunicazione **"Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea"** (COM(2007)247), che intende ribadire l'importanza di rafforzare il dialogo e la cooperazione in materia di immigrazione sulla base delle iniziative già esistenti e si rivolge principalmente alle aree sud-orientali e orientali vicine all'UE;

La comunicazione interessa pertanto principalmente: Turchia, Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia, incluso il Kosovo); i paesi partner della politica europea di vicinato (ENP) in Europa orientale (Ucraina, Moldavia e Bielorussia) e Caucaso meridionale (Armenia, Azerbadjan e Georgia) e la Federazione russa. Per ogni singola area geografica viene ricordato l'**attuale quadro di dialogo politico ed economico** con l'UE e le relazioni di cooperazione (che investono di solito anche l'immigrazione) e vengono formulate raccomandazioni al fine di rafforzare la cooperazione in materia di immigrazione sulla base delle iniziative già esistenti.

In tema di **migrazione circolare** e dei **partenariati di mobilità**, si segnala che il **5 giugno 2008**, a margine del Consiglio giustizia e affari interni, sono stati lanciati, come progetti pilota, **partenariati di mobilità** con la **Repubblica di Moldavia** e con **Capo Verde**, attraverso la firma di dichiarazioni comuni con ciascuno dei due paesi. Tali dichiarazioni contengono in allegato l'elenco delle iniziative concrete proposte dai firmatari²⁹. Ai partenariati partecipano anche Frontex e la Fondazione europea per la formazione, in qualità di agenzie comunitarie.

Il Consiglio affari generali e relazioni esterne del 16 giugno 2008 ha da ultimo adottato conclusioni sul **rafforzamento dell'approccio globale in materia di migrazione**.

²⁹ La dichiarazione comune con la repubblica di Moldavia è stata firmata dal commissario europeo alle relazioni esterne, dalla presidenza del Consiglio GAI; dal ministro degli interni della repubblica di moldavia e dai ministri degli interni degli Stati membri interessati (Germania, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Svezia). La dichiarazione comune con Capo Verde dal commissario europeo allo sviluppo, dalla presidenza del Consiglio GAI, dal Ministro degli interni di Capo verde e dagli Stati membri interessati (Spagna, Francia, Lussemburgo e Portogallo). E' prevista l'apertura di un centro comune per i visti a Praia.

In particolare il Consiglio ha accolto con favore i progressi compiuti nei confronti dei paesi dell'Africa e del Mediterraneo, sottolineando inoltre la necessità di attuare il partenariato sulla migrazione, la mobilità e l'impiego nel quadro del primo piano d'azione della Strategia UE-Africa (vedi *infra*, *paragrafo Le conferenze UE-Africa sull'immigrazione*). Il Consiglio ha inoltre accolto con favore i progressi compiuti nello sviluppo di un concetto di piattaforme di cooperazione e nella creazione di una prima piattaforma di cooperazione in loco con l'Etiopia³⁰. Per quanto riguarda l'estensione dell'approccio globale alle regioni orientali e sudorientali vicine all'Unione europea, il Consiglio sottolinea la necessità di azioni prioritarie orientate a: rafforzare la gestione delle frontiere tramite anche il coinvolgimento dell'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'UE (Frontex); sostenere i legami tra migrazione e sviluppo, facilitando la partecipazione dei migranti allo sviluppo dei paesi di origine (in particolare attraverso misure che riducano i costi delle rimesse, la cooperazione con il settore bancario, l'esame delle opportunità fornite dal micro credito e dal sostegno alle PMI); sostenere il dialogo e la cooperazione nel settore dell'immigrazione legale. Il Consiglio ha inoltre espresso il suo sostegno all'iniziativa relativa alla creazione di una piattaforma di cooperazione nella regione del Mar Nero.

Il Consiglio ha infine accolto favorevolmente il lancio dei partenariati pilota di mobilità con Moldavia e Capo verde, sottolineando che essi costituiscono una nuova cornice politica di dialogo in grado di riunire in uno sforzo coordinato e reciproco le iniziative nazionali, della Comunità e dei paesi terzi. In questo quadro il Consiglio invita la Commissione, insieme agli Stati membri e alla Presidenza, a condurre **colloqui esplorativi** con la **Georgia** e il **Senegal** al fine di lanciare ulteriori partenariati pilota.

1.3 Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

In linea con le indicazioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2007 sulla necessità di un **impegno politico rinnovato** nel campo delle migrazioni, il programma della presidenza francese prevede tra le sue priorità, l'adozione di un **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**.

Il **Consiglio giustizia e affari interni del 24 luglio 2008** ha preso atto dello **stato dei lavori** di elaborazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, una cui versione provvisoria è stata oggetto di discussione nel corso della riunione informale del Consiglio giustizia e affari interni, svoltasi a Cannes il 7-8 luglio scorsi.

Il Consiglio, ribadendo che il Patto rappresenta una delle priorità della presidenza francese, ha sottolineato che esso è volto a costruire una base solida per una vera politica europea comune dell'immigrazione e dell'asilo che faccia fronte alle sfide future e alla necessità di solidarietà e cooperazione nella gestione dei flussi migratori.

³⁰ Vedi nota n.29

Ricordando che, nel corso della riunione di Cannes, la presidenza francese ha rilevato un **largo accordo delle delegazioni sul progetto di testo**, il Consiglio ha ribadito che esso si fonda su cinque impegni politici principali:

- organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze, delle capacità d'accoglienza determinate da ogni Stato membro e favorire l'integrazione;
- combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un Europa dell'asilo;
- creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito favorendo le sinergie tra migrazione e sviluppo.

La presidenza francese ha proposto che l'adozione del Patto avvenga in occasione del **Consiglio europeo di ottobre**, affinché i principi comuni e gli orientamenti strategici destinati a guidare le politiche migratorie degli Stati membri e dell'Unione europea "siano espressi al più alto livello politico".

In dettaglio, le azioni previste dal Patto, in base al progetto di testo, sono volte a:

- **organizzare l'immigrazione legale e favorire l'integrazione, considerando le necessità e le capacità d'accoglienza determinate da ogni Stato membro:** spetterà ad ogni Stato membro decidere le condizioni d'ammissione sul suo territorio dei migranti legali e fissare il loro numero. Gli Stati membri sono destinati ad attuare una politica d'**immigrazione scelta**, in particolare nei confronti delle necessità del loro mercato del lavoro, e **concertata**, considerando l'impatto che può avere sugli altri Stati membri. Occorre inoltre attuare una politica che permetta l'**integrazione armoniosa** dei migranti nella società del loro paese ospite. Fra le misure concrete si segnalano in particolare: la messa in atto da parte degli Stati membri di politiche d'**immigrazione professionali**, rivolta in particolare a lavoratori molto qualificati e studenti; lo sviluppo della migrazione circolare o temporanea, che eviti la fuga dei cervelli; una migliore regolazione dell'**immigrazione familiare**, da parte degli Stati membri affinché tengano conto nelle loro legislazioni delle loro effettive capacità d'accoglienza e d'integrazione delle famiglie; politiche ambiziose per favorire l'integrazione armoniosa, nel paese ospitante, dei migranti che hanno la prospettiva di stabilirvisi durevolmente; tali politiche dovranno basarsi sull'equilibrio tra i diritti dei migranti (accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali) e i loro doveri (rispetto delle leggi del paese ospitante). Esse comporteranno misure specifiche per favorire l'apprendimento della lingua, e l'accesso all'occupazione, fattori essenziali d'integrazione; porranno l'accento sul rispetto delle identità degli Stati membri e dell'Unione europea, nonché dei loro valori fondamentali quali i diritti dell'uomo,

la libertà d'opinione, la democrazia, la tolleranza, la parità di genere e l'obbligo di scolarizzazione dei figli. Il Consiglio europeo invita inoltre gli Stati membri a tener conto, attraverso misure appropriate, della necessità di lottare contro le discriminazioni di cui possono essere vittima i migranti;

- **lottare contro l'immigrazione irregolare:** gli Stati membri dovranno evitare le **regolarizzazioni** generali ed incondizionate e limitarsi, in futuro, a regolarizzazioni caso per caso, per motivi umanitari o economici. Gli Stati membri dovranno inoltre concludere accordi di riammissione, sia a livello comunitario, sia a titolo bilaterale. L'efficacia di tali accordi sarà valutata ed i mandati di negoziati non che si sono realizzati saranno rivisti. L'Unione europea e gli Stati membri si impegneranno a sviluppare la cooperazione ricorrendo a dispositivi comuni di allontanamento dei clandestini (ad es. identificazione biometrica dei clandestini, voli congiunti). Gli Stati membri dovranno rafforzare la cooperazione con i paesi d'origine e di transito per lottare contro l'immigrazione irregolare. Essi sono inoltre invitati a dotarsi di dispositivi nazionali di aiuto per il sostegno al ritorno volontario e a scambiarsi reciprocamente informazioni sull'argomento, nell'intento di prevenire i ritorni abusivi nell'UE delle persone che hanno beneficiato di tali aiuti. Gli Stati membri sono infine invitati a lottare con la più grande fermezza contro lo sfruttamento degli stranieri in situazione irregolare.
- **rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere:** gli Stati membri e la Commissione sono invitati a mobilitare le risorse disponibili per assicurare un controllo più efficace delle frontiere esterne marittime, terrestri e aeree. Sarà inoltre richiesta più solidarietà tra gli Stati membri e, in particolare, nei confronti di quelli più esposti. Il **rilascio di visti biometrici** dovrà essere generalizzato al più tardi dal **1° gennaio 2012**. Occorrerà anche rafforzare la cooperazione tra i consolati degli Stati membri per creare gradualmente e su base volontaria **servizi consolari comuni** dedicati ai visti. Occorre inoltre dare all'**agenzia Frontex** i mezzi per esercitare interamente le sue missioni grazie ad un ruolo e dei mezzi rafforzati. Per quanto riguarda la messa in atto delle tecnologie di controllo ai confini, l'impegno dovrà essere volto all'istituzione, dal 2012, di una **registrazione elettronica delle entrate e delle uscite**, corredata da una procedura agevolata per i cittadini europei e altri viaggiatori. L'UE dovrà anche aumentare l'aiuto fornito ai paesi d'origine e di transito in materia di formazione e d'attrezzatura del loro personale incaricato del controllo ai confini. Verranno migliorate inoltre le modalità e la frequenza delle valutazioni Schengen.
- **costruire un'Europa dell'asilo:** la misura più emblematica consiste nel creare, nel 2009, "un **Ufficio europeo di sostegno**" che, pur non essendo dotato né di un potere d'istruttoria, né di un potere di decisione, avrà il compito di facilitare gli scambi di informazioni tra gli Stati membri e di favorire, sulla base di una conoscenza comune dei paesi d'origine, l'armonizzazione delle pratiche e delle procedure e, quindi, delle decisioni nazionali. La Commissione europea è invitata a presentare proposte, per istituire una procedura di asilo unica, che

comporti garanzie comuni e di adottare statuti uniformi di profugo e di beneficiario della protezione sussidiaria.

- **costruire un partenariato con i paesi d'origine e di transito** al servizio del loro sviluppo; a tal fine sarà necessario: attuare con determinazione il **partenariato tra l'Unione europea e l'Africa** concluso a Lisbona nel dicembre 2007, le conclusioni della prima **conferenza euro-mediterranea** sulle migrazioni organizzata ad Albufeira nel novembre 2007, nonché il piano d'azione di Rabat, e di invitare a tal fine la seconda conferenza ministeriale euroafricana sulla migrazione e lo sviluppo che si terrà a Parigi nell'autunno del 2008 a decidere misure concrete (*si veda infra*); perfezionare ulteriormente l'**approccio globale in materia di migrazione a est e a sud-est dell'Europa** e di plaudere al riguardo all'iniziativa di una conferenza ministeriale a Praga nell'aprile 2009 su questo tema; continuare a ricorrere ai dialoghi politici e settoriali esistenti, in particolare con i paesi d'America latina, dei Caraibi e d'Asia per approfondire la comprensione reciproca delle problematiche connesse alle migrazioni e rafforzare la cooperazione attuale. Gli Stati membri dovranno concludere accordi con i paesi d'origine e di transito, che comportino disposizioni relative all'immigrazione legale, alla lotta contro l'immigrazione clandestina, alla riammissione e allo sviluppo. Dovranno essere privilegiate forme d'immigrazione temporanea per non favorire la fuga dei cervelli.

Il documento precisa infine che i capi di Stato e di Governo organizzeranno annualmente un dibattito sulle politiche d'immigrazione e d'asilo. Per preparare tale dibattito, la Commissione è invitata a proporre al Consiglio un metodo di monitoraggio sull'attuazione degli impegni contenuti nel Patto.

Il programma di lavoro della presidenza francese prevede l'impegno a **realizzare concretamente** i grandi orientamenti del Patto sull'immigrazione e l'asilo e in particolare:

- nel campo dell'**immigrazione legale**, si sforzerà di condurre a termine la negoziazione della proposta di direttiva sulle condizioni di entrata e di soggiorno dei lavoratori altamente qualificati;
- per quanto riguarda l'**integrazione**, il 3 e 4 novembre 2008 si organizzerà una conferenza Ministeriale su questo tema, allo scopo di contribuire all'attuazione dell'agenda europea in materia;
- in materia di contrasto all'**immigrazione clandestina**, la presidenza cercherà di raggiungere un accordo in prima lettura sulla proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro di stranieri in situazione irregolare;
- in materia di **gestione integrata delle frontiere esterne**, la presidenza proseguirà i lavori per consentire all'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, **Frontex**, di esercitare pienamente la propria missione e di diventare uno strumento più efficace

della solidarietà dell'Unione a sostegno degli Stati membri confrontati a situazioni di crisi;

- la **politica comune dei visti** sarà oggetto di un'attenta verifica, con l'obiettivo di adottare il Codice comunitario e di promuovere lo sviluppo del Sistema d'Informazione Visti (VIS) ed in particolare della biometria. Si cercherà di applicare la reciprocità, in particolare mediante l'**estensione del programma americano di esenzione di visto ai cittadini europei** che non vi hanno ancora accesso;
- in materia di **asilo**, la presidenza francese consacrerà i propri sforzi al lancio di una nuova tappa nell'attuazione di un **regime europeo comune**, tenendo conto del Piano d'azione presentato a giugno dalla Commissione europea. A tale scopo, è stata prevista, l'8 e 9 settembre 2008, una conferenza ministeriale aperta alla società civile, sul tema "Costruire un'Europa dell'asilo". La presidenza assicurerà inoltre la promozione delle misure a carattere pratico suscettibili di venire in aiuto agli Stati membri e in particolare la creazione di un **Ufficio di Sostegno europeo**. La presidenza intraprenderà infine l'esame delle altre proposte legislative che potrebbero essere presentate dalla Commissione, prima della fine del 2008, per quanto riguarda sia le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo sia la determinazione dello Stato responsabile della richiesta d'asilo (Dublino) ed Eurodac;
- la riunione, a Parigi, della **seconda Conferenza euroafricana** sulle migrazioni e lo sviluppo, il 20 e 21 ottobre prossimo, nelle intenzioni della presidenza francese sarà l'occasione per rilanciare l'attuazione del Piano d'Azione adottato a Rabat, dandogli una forma più concreta. Tale incontro avrà l'obiettivo d'identificare dei progetti destinati a dare corpo alla partnership tra i paesi d'origine, di transito e di destinazione dei migranti, nei tre campi coperti dall'Approccio globale in materia di migrazioni. Tale Approccio globale sarà inoltre oggetto di una valutazione, sulla base di una comunicazione della Commissione, al Consiglio europeo dell'11 -12 dicembre 2008.

La presidenza francese sottolinea che tutte queste misure si situeranno in continuità con i programmi di Tampere e dell'Aia, nonché della comunicazione della Commissione del 17 giugno 2008 su una politica d'immigrazione comune per l'Europa (*si veda paragrafo precedente*).

1.4 L'impatto economico delle migrazioni

Il **13 novembre 2007** il **Consiglio Ecofin** ha svolto un dibattito sui flussi di capitale e lavoro nel mondo economico affrontando in particolare il tema dell'**impatto economico delle migrazione nell'UE**. Il dibattito ha preso le mosse da un documento di lavoro della Commissione (COM(2007)545) sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo, in cui viene rilevata l'importanza della

dimensione economica dell'immigrazione, soprattutto in relazione ai suoi effetti sulla crescita della popolazione, sull'impiego e la mobilità del lavoro, produttività e competitività. Il Consiglio riconosce che i caratteri dell'immigrazione differiscono da uno Stato membro all'altro e che le politiche immigratorie nazionali hanno un impatto che supera i confini nazionali, rendendo determinante la cooperazione anche con gli Stati terzi e sottolinea che l'immigrazione sostituisce, ma completa i processi di riforma strutturale negli Stati membri.

Il **Consiglio Ecofin del 4 dicembre 2007** ha adottato **conclusioni** sul tema **“Globalizzazione – l’impatto economico della migrazione”**, sottolineando il contributo positivo che l'immigrazione e un'integrazione riuscita possono avere sul dinamismo economico degli Stati membri, ha ribadito che i benefici dell'immigrazione non possono esimere gli Stati membri dall'attuazione di **riforme strutturali** (aumento della flessibilità, incentivi per il lavoro, condizioni di assunzione per far fronte rapidamente a carenze di manodopera). Osservando che l'immigrazione può contribuire, nel medio termine, al sostegno del sistema pensionistico a ripartizione (*pay-as-you-go pension*), ma che il suo impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine sarà marginale, il Consiglio richiama la necessità di appropriate riforme dei sistemi pensionistici e di misure atte a rimuovere le barriere che ostacolano una più ampia partecipazione al mercato del lavoro, al fine di assicurare la sostenibilità finanziaria a lungo termine. Il Consiglio ha sottolineato inoltre l'importanza dell'impegno degli Stati membri nel ridurre gli effetti negativi della “fuga di cervelli” dai paesi di origine, attraverso, tra le altre cose, ulteriori azioni per facilitare il trasferimento delle rimesse. Ribadendo infine che le politiche di immigrazione nazionale hanno un notevole impatto anche oltre frontiera, il Consiglio ha sottolineato l'importanza della cooperazione all'interno dell'Unione europea e tra Stati membri e paesi di origine.

Si ricorda infine che il **6 dicembre 2007**, a margine del Consiglio giustizia e affari interni, ha avuto luogo una **riunione congiunta** dei Ministri della giustizia e dei Ministri dell'occupazione degli Stati membri, al fine di condurre un dibattito su “Migrazione, impiego e strategia di Lisbona”. Il dibattito si è principalmente incentrato su due temi:

- migrazione di manodopera, integrazione nel mercato del lavoro e legami con la Strategia di Lisbona;
- lavoro non dichiarato come fattore di attrazione dell'immigrazione clandestina.

2. Strumenti finanziari 2007-2013

Nell'ambito delle nuove prospettive finanziarie per il periodo **2007-2013**, il **programma quadro “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”**

(COM(2005)123-1)³¹ intende rispondere al problema della ripartizione equa delle responsabilità tra gli Stati membri, per quanto riguarda l'onere finanziario conseguente all'introduzione di una gestione integrata delle frontiere esterne e all'attuazione di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione. Esso opera in funzione di complementarità rispetto alle altre iniziative ed organi operanti nel contesto della stessa politica comune, quali l'Agenzia per la gestione delle frontiere esterne (Frontex), il Sistema di informazione visti (VIS) e il Sistema di informazione Schengen (SIS). Il programma quadro si sostanzia nei seguenti strumenti finanziari specifici

- **“Fondo europeo per le frontiere esterne“**, con una dotazione di 1820 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (decisione 574/2007/CE del 7 maggio 2007);
- **“Fondo europeo per i rifugiati”**, con una dotazione di 628 milioni di euro per il periodo 2008-2013 (decisione 573/2007/CE del 7 maggio 2007);
- **“Fondo europeo per il rimpatrio”**, con una dotazione di 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013 (decisione 575/2007/CE del 7 maggio 2007);
- **“Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi”**, con dotazione pari a 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (decisione 2007/435/CE del 25 giugno 2007).

Il **26 giugno 2007**, la **Commissione**, secondo quanto preannunciato nella comunicazione del 25 gennaio 2006 “Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo” (COM(2006)26), ha presentato il **programma di cooperazione con i paesi terzi nel campo dell'immigrazione e dell'asilo**, con una dotazione di 380 milioni di euro per il periodo 2007-2013, volto a sostituire il programma Aeneas.

3. Immigrazione legale

In linea con quanto stabilito nel **Piano d'azione per l'immigrazione legale**, presentato dalla Commissione il 21 dicembre 2005 (COM(2005)669³²), al fine di sviluppare una politica coerente dell'UE in materia, nel periodo rimanente del programma dell'Aia (2006-2009), il **23 ottobre 2007**, la Commissione ha presentato un pacchetto di misure comprendente:

³¹ La comunicazione della Commissione (COM(2005)123-1), istitutiva del programma quadro Solidarietà e gestione dei flussi migratori, è stata favorevolmente accolta dal Parlamento europeo con una risoluzione il 24 ottobre 2006.

³² Sul piano d'azione sull'immigrazione legale, il Parlamento europeo ha approvato due risoluzioni, rispettivamente il 24 ottobre 2006 e il 26 settembre 2007.

- una **proposta di direttiva** (COM(2007)637) relativa all'**ammissione nell'Unione di migranti per posti di lavoro altamente qualificati**. La proposta di direttiva ha l'obiettivo di:

- - instaurare una procedura speciale per l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi che richiedano di risiedere nell'Unione europea per occupare posti di lavoro altamente qualificati per un periodo superiore a tre mesi;
- - definire le condizioni in cui i cittadini di paesi terzi che si trovino in situazione di soggiorno regolare in uno Stato membro, ai sensi della proposta di direttiva in questione, possano soggiornare con le loro famiglie in altri Stati membri.

La proposta, che segue la procedura di codecisione, dovrebbe essere esaminata dal Parlamento europeo in prima lettura nella seduta del 19 novembre 2008.

- una **proposta di direttiva** (COM(2007)638), che istituisce una **procedura unica** per la richiesta di **permesso unico di residenza e lavoro** e stabilisce un **insieme comune di diritti** per i lavoratori dei paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro.

In base alla proposta di direttiva:

- - ogni domanda di autorizzazione a soggiornare e a lavorare sul territorio dello Stato membro è introdotta nel quadro di una procedura di domanda unica;
- - la decisione relativa al rilascio, modifica o rinnovo del permesso unico prende la forma di un titolo combinato che autorizza contestualmente a soggiornare e a lavorare nel quadro di un atto amministrativo unico.

La proposta, che segue la procedura di codecisione, dovrebbe essere esaminata dal Parlamento europeo in prima lettura nella seduta del 19 novembre 2008.

Si segnala inoltre che il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2008 (COM(2007)640) ha previsto la prossima presentazione di una proposta di direttiva sulle **condizioni di ingresso e residenza dei lavoratori stagionali** e di una proposta di direttiva sulle procedure che regolano l'ingresso, il soggiorno temporaneo e la residenza delle **persone temporaneamente trasferite** dalla loro società e le condizioni di ingresso e di residenza dei **tirocinanti retribuiti**.

4. Integrazione

L'**11 settembre 2007** la Commissione ha presentato la **terza relazione annuale su migrazione e integrazione** (COM(2007)512)³³, nella quale,

³³ Il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003 ha stabilito la pubblicazione di relazioni annuali che descrivano le misure prese a livello nazionale e comunitario in materia di ammissione ed integrazione

richiamandosi ai “Principi di base comuni della politica di integrazione dell’immigrante nell’Unione europea (**PCB**)”, adottati dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004, nel quadro del programma dell’Aja e della comunicazione della Commissione “Un programma comune per l’integrazione” (*vedi supra*), ribadisce la necessità di rafforzare il **nesso fra le politiche relative all’immigrazione legale e le strategie di integrazione**.

Si ricorda inoltre che, nel corso del vertice informale dei ministri UE responsabili dell’immigrazione, tenutosi a Potsdam il **10-11 maggio 2007**, la Commissione ha presentato la **seconda edizione del manuale sull’integrazione** dei cittadini di paesi terzi³⁴.

Il Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, ribadendo che l’integrazione è un elemento centrale della politica migratoria globale europea, ha chiesto un migliore coordinamento tra le politiche migratorie e d’integrazione, invitando nel contempo la Commissione e gli Stati membri a porre in risalto, nel quadro dell’Anno europeo del dialogo interculturale (2008) le opportunità, i vantaggi e le sfide della migrazione in un’Europa pluralistica.

Si ricorda inoltre che il 3 luglio 2008 la **Commissione** ha presentato il **Libro verde “Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d’istruzione europei”** (COM(2008)423), che analizza la presenza nelle scuole dell’Unione europea dei **bambini provenienti da un contesto migratorio**, e le implicazioni che tale presenza comporta, in particolare, quando le divergenze linguistiche e culturali si combinano con condizioni socioeconomiche sfavorevoli³⁵.

5. Lotta all’immigrazione clandestina

Conformemente al programma dell’Aia, il 19 luglio 2006 la **Commissione** ha presentato la **comunicazione** (COM(2006)402), sulle **priorità politiche nella lotta contro l’immigrazione clandestina** di cittadini di paesi terzi.

Nella comunicazione si esamina, in particolare, come rendere più sicure le frontiere esterne, ipotizzando l’introduzione di una gestione elettronica delle frontiere e di un sistema d’ingresso e di uscita automatizzato³⁶. Vi si trattano, inoltre, i problemi della regolarizzazione (dai primi anni Ottanta sono state regolarizzate, in cinque Stati dell’UE, 3.752.565 persone) e la necessità di affrontare il problema dell’occupazione dei cittadini di paesi terzi in situazione irregolare.

dei cittadini di paesi terzi e analizzino i cambiamenti intercorsi. La prima relazione annuale COM(2004)508 è stata pubblicata nel luglio 2004, la seconda SEC(2006)892 nel giugno 2006.

³⁴ L’idea di elaborare un manuale sull’integrazione è nata dal Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, al fine di sviluppare la cooperazione e gli scambi di informazioni tra i differenti Punti di contatto nazionali sull’integrazione, allora istituiti. La prima edizione del manuale è stata pubblicata nel novembre 2004, durante la presidenza olandese.

³⁵ Il Libro verde sarà sottoposto ad un ampio processo di **consultazione fino al 31 dicembre 2008**

³⁶ *Vedi infra, paragrafo “Gestione delle frontiere esterne”.*

*La comunicazione è stata esaminata dal Consiglio il 24 luglio 2006. Sulle priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina, il Parlamento europeo ha adottato una **risoluzione** il 26 settembre 2007.*

In questo quadro, il **16 maggio 2007**, la Commissione ha presentato la **proposta di direttiva** (COM(2007)249), relativa a **sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare**, al fine ridurre le discrepanze fra le misure preventive, le sanzioni e le modalità di applicazione già esistenti nei vari Stati membri.

La proposta di direttiva prevede **sanzioni per i datori di lavoro** (persone fisiche o giuridiche, ma anche privati cittadini quando agiscono in qualità di datori di lavoro) che impieghino cittadini di paesi terzi in posizione irregolare, senza aver svolto le necessarie verifiche. In base alla proposta infatti, e come **misura preventiva**, i datori di lavoro, prima dell'assunzione sono tenuti a verificare che i cittadini di paesi terzi siano in possesso di permesso di soggiorno o di altra autorizzazione analoga. Oltre a multe ed altre sanzioni amministrative, la Commissione propone, per i casi più gravi anche sanzioni penali.

La proposta di direttiva, che segue la procedura di codecisione, dovrebbe essere esaminata dal Parlamento europeo, in prima lettura, nella seduta del 19 novembre 2008.

E' inoltre all'esame delle Istituzioni europee la proposta di direttiva (COM(2005)391), che stabilisce **norme comuni in materia di rimpatrio** di cittadini di Paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare.

La proposta introduce norme comuni riguardanti il rimpatrio, l'allontanamento, l'uso di misure coercitive, la custodia temporanea e il reingresso di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente. La proposta attribuisce una dimensione europea agli effetti delle misure di rimpatrio adottate a livello nazionali, ponendo in essere un divieto al rientro sul territorio, valido per l'insieme dell'Unione europea.

*La proposta è stata discussa in numerose riunioni del Consiglio e, in esito ad un lungo processo di negoziazione tra i rappresentanti della Commissione, del Parlamento europeo e la Presidenza, il **23 aprile 2008** è stato raggiunto un **compromesso**, da sottoporre all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo. In particolare, il **18 giugno 2008** il **Parlamento europeo** ha approvato (369 voti favorevoli, 197 contrari e 106 astensioni) la relazione di Manfred Weber che **accoglie il compromesso** negoziato con il Consiglio e la Commissione³⁷. Il testo è attualmente sottoposto all'esame del Comitato di conciliazione.*

³⁷ Con 114 voti favorevoli, 538 contrari e 11 astensioni, peraltro, il Parlamento non ha accolto la proposta di Verdi e GUE/NGL di respingere in toto la proposta di direttiva.

6. Gestione delle frontiere esterne

Il 13 febbraio 2008 la Commissione ha presentato le seguenti tre **comunicazioni**, relative alla gestione delle frontiere:

- **Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell’Agenzia per la gestione delle frontiere esterne dell’Unione europea (Frontex)³⁸** (COM(2008)67);

Partendo dalla valutazione di Frontex e delle squadre di intervento rapido, composte da esperti nazionali, di recente costituzione, la relazione intende fornire la base per valutare la fattibilità di un eventuale “sistema europeo di guardie di frontiera”.

- **La creazione di un Sistema europeo di controllo delle frontiere (EUROSUR)** (COM(2008)68);

La Commissione intende proporre la creazione di un “sistema europeo di controllo delle frontiere” che accresca sensibilmente la sicurezza nell’area Schengen e riduca il tragico bilancio di vittime tramite il potenziamento delle operazioni di salvataggio in mare.

- **Le evoluzioni future della gestione delle frontiere nell’Unione europea** (COM(2008)69);

La comunicazione propone misure volte a rafforzare le procedure in materia di controllo dei cittadini dei paesi terzi lungo le frontiere, facilitando nel contempo le procedure di ingresso e di uscita dall’Unione europea per i cittadini UE e per i viaggiatori in buona fede, provenienti dai paesi terzi.

*Il Consiglio giustizia e affari interni del 5-6 giugno 2008 ha adottato conclusioni in materia di **gestione delle frontiere esterne dell’Unione europea**, nelle quali ha accolto con favore le comunicazioni della Commissione europea.*

Si segnala inoltre che il **Consiglio** giustizia e affari interni del **18 settembre 2007** ha adottato conclusioni **sull’ulteriore rafforzamento delle frontiere marittime meridionali dell’UE³⁹** nelle quali esorta gli Stati membri, in uno spirito di solidarietà e di responsabilità condivisa, a **fornire supporto**, in modo bilaterale, **a singoli Stati membri⁴⁰** che siano sottoposti a particolari pressioni,

³⁸ L’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea (FRONTEX) è stata istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004

³⁹ Il 30 novembre 2006, sulla base delle indicazioni del Consiglio del 5-6 ottobre 2006, la Commissione ha presentato la comunicazione “Rinforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell’Unione europea³⁹”. La comunicazione, finalizzata a rafforzare l’attività dell’Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne, evidenzia una serie di nuovi strumenti destinati a migliorare la gestione integrata delle frontiere europee. Si propone, fra l’altro, una rete di pattugliamento costiero, un sistema europeo di sorveglianza e un’assistenza operativa, volta a migliorare la capacità degli Stati membri di gestire flussi misti di immigranti illegali. La comunicazione è stata esaminata dal Consiglio nella riunione del 4 dicembre 2006.

⁴⁰ ad esempio, nelle operazioni di rimpatrio, di accoglienza, di presa a carico dei richiedenti asilo e dei profughi.

acuite da fattori quali la loro posizione geografica, il livello di impegno degli Stati terzi confinanti nell' adempiere ai loro obblighi internazionali in materia di ricerca e salvataggio e lo stato attuale della cooperazione con detti paesi.

7. Politica UE in materia di visti

Il Programma dell' Aja ha sottolineato la necessità di sviluppare la **politica comune in materia di visti** quale parte integrante di un sistema a più livelli, inteso a facilitare i viaggi legittimi e a combattere l'immigrazione clandestina, tramite una ulteriore armonizzazione delle legislazioni nazionali e delle prassi per il trattamento delle domande di visto, presso le rappresentanze consolari locali.

In questo quadro In questo quadro si segnala l'adozione, il **9 luglio 2008**, del regolamento **(CE) n. 767/2008** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS).

Il Sistema di informazione visti, che dovrebbe essere operativo nel maggio 2009, è stato previsto dalla decisione 2004/512/CE del 18 giugno 2004. Esso è inteso a rendere più agevole l'attuazione della politica comune in materia di visti, la cooperazione consolare e la consultazione tra autorità consolari centrali, al fine di:

- prevenire le minacce alla sicurezza interna degli Stati membri;
- evitare che i criteri sanciti dal regolamento di Dublino II vengano elusi⁴¹;
- contribuire alla lotta contro la frode documentale;
- facilitare i controlli ai valichi delle frontiere esterne;
- contribuire al rimpatrio di immigrati in situazione irregolare.

Il sistema si basa su una architettura centralizzata e comprende un sistema di informazione centrale (CS-VIS) e un'interfaccia in ogni Stato membro (NI-VIS).

Le informazioni contenute nel VIS consisteranno esclusivamente in: dati alfanumerici sul richiedente e sui visti richiesti, rilasciati, rifiutati, annullati, revocati o prorogati; fotografie digitali; dati biometrici.

Il regolamento recentemente adottato definisce lo scopo, le funzionalità e le competenze del VIS, conferisce alla Commissione il mandato di istituirlo e gestirlo e stabilisce le procedure e le condizioni per lo scambio di dati tra Stati membri in merito alle domande di visto per soggiorni di breve durata, onde agevolare l'esame di tali richieste e le relative decisioni.

Si ricorda inoltre che il **31 maggio 2006**, la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento** recante, modifica dell'Istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria, in relazione all'**introduzione di elementi biometrici** e comprendente norme

⁴¹ Sul regolamento (CE) n. 343/2003 (Dublino II) vedi paragrafo 7 .

sull'organizzazione del **ricevimento e del trattamento delle domande di visto** (COM(2006)269).

La proposta, che segue la procedura di codecisione, è stata esaminata dal Parlamento europeo, in prima lettura, il 10 luglio 2008. La risoluzione legislativa approvata dal Parlamento europeo prevede, tra le altre cose, che le impronte digitali vengano registrate solo a partire dai 12 anni di età (e non a partire dai 6 anni, come nella proposta della Commissione) e che tale disposizione sia soggetta ad un riesame dopo tre anni di vigenza della norma

Il **19 luglio 2006**, la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento** (COM(2006)403)⁴², che istituisce un **Codice comunitario dei visti**, volto, secondo le indicazioni contenute nel programma dell'Aja, a facilitare i viaggi effettuati legalmente ed a lottare contro l'immigrazione clandestina mediante una maggiore armonizzazione delle leggi nazionali e delle prassi degli uffici consolari locali. Ai fini della semplificazione, e in accordo con la politica della Commissione di "legiferare meglio", la proposta incorpora in un unico Codice dei visti tutti gli strumenti giuridici che disciplinano le decisioni relative alle condizioni e alle procedure di rilascio dei visti.

Il Parlamento europeo dovrebbe esaminare la proposta, in prima lettura secondo la procedura di codecisione, nella riunione dell'8 ottobre 2008.

Sempre al fine di completare l'**attuazione del sistema di informazione visti (VIS)** il **14 aprile 2008** la **Commissione** ha presentato una **proposta di regolamento** che modifica il regolamento (CE) n. 1683/95 che istituisce un modello uniforme per i visti, limitatamente alla **numerazione dei visti** (COM(2008)188).

La proposta contiene nuove disposizioni in materia di numerazione dei visti, affinché le guardie di frontiera che effettuano accertamenti nel VIS possano basarsi su un numero di visto unico per ritrovare il fascicolo sulla cui base verificare le impronte digitali della persona che si presenta alla frontiera.

La proposta, che segue la procedura di consultazione, è in attesa finale da parte del Consiglio. Il Parlamento europeo l'ha esaminata, approvandola, nella seduta dell'8 luglio 2008.

Per quanto riguarda le relazioni esterne dell'UE in materia di visti, si segnala che il 23 luglio 2008 la **Commissione** ha presentato la quarta **relazione sul mantenimento dell'obbligo del visto** da parte di alcuni **paesi terzi** in violazione del principio di reciprocità, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del

⁴² La proposta fa parte di un "pacchetto" di iniziative che mira ad accrescere la solidarietà fra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la gestione delle frontiere, a combattere con maggior vigore l'immigrazione clandestina e a stabilire un'efficiente e coerente politica comunitaria dei visti. Oltre alla proposta in questione, il pacchetto comprende la comunicazione (COM(2006)402), riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi, e la proposta di regolamento (COM(2006)401) relativa ai poteri e al finanziamento di squadre di rapido intervento alle frontiere, definitivamente adottato dal Consiglio il 12 giugno 2007.

regolamento (CE) n. 539/2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, modificato dal regolamento (CE) n. 851/2005 in relazione al meccanismo di reciprocità (COM(2008)486).

8. Asilo e protezione internazionale

In materia di asilo, l'obiettivo del programma dell'Aia, è l'instaurazione, **entro il 2010**, di una **procedura comune e di uno status uniforme** per i cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto l'asilo o che, necessitando di protezione internazionale pur non potendo ottenere il beneficio dell'asilo, hanno ricevuto una protezione sussidiaria. Il regime sarà basato sulla piena applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati e degli altri trattati pertinenti. Nel programma dell'Aia è riconosciuta la necessità che l'Unione europea contribuisca, in uno spirito di responsabilità condivisa, ad un **sistema di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace nell'ambito di un partenariato con i paesi terzi**. Il programma traccia una distinzione tra le esigenze dei paesi che si trovano in regioni di transito e quelle dei paesi compresi nelle regioni di origine, invitando la Commissione a sviluppare programmi di protezione regionale dell'UE nel quadro di un partenariato con i paesi terzi interessati ed in stretta consultazione e cooperazione con l'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).

Tale obiettivo costituisce la **seconda fase** del processo di realizzazione di un **sistema europeo comune di asilo**.

La **prima fase** del processo (1999-2005), secondo le indicazioni del programma di Tampere, ha comportato l'adozione di strumenti giuridici che istituiscono **norme minime comuni** in settori come le condizioni di accoglienza per richiedenti asilo⁴³, le procedure di asilo⁴⁴ e i requisiti per l'attribuzione della qualifica di persona bisognosa di protezione internazionale⁴⁵, ma anche norme per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo (il cosiddetto "sistema di Dublino", su cui si veda *infra*).

In questo quadro, il 17 giugno 2008 la Commissione europea ha presentato la **comunicazione "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea"** (COM(2008)360), nella quale

⁴³ Direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

⁴⁴ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato negli Stati membri.

⁴⁵ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

espone le **misure** che intende proporre per portare a termine la **seconda fase del sistema europeo comune di asilo**⁴⁶.

In particolare, il piano strategico è volto a migliorare la definizione, a livello UE, degli standard di protezione, attraverso la **modifica degli strumenti giuridici esistenti**. Al fine di raggiungere la convergenza a livello di decisioni sull'asilo, e quindi pari condizioni di accesso alla protezione in tutta l'Unione europea, la Commissione rileva tuttavia la necessità di affiancare alla **convergenza giuridica** meccanismi adeguati di **cooperazione pratica**⁴⁷ (scambio di informazioni e buone prassi, formazioni comuni), anche attraverso l'istituzione di un **Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**. Il piano strategico prevede inoltre l'elaborazione di strumenti atti a promuovere la solidarietà nei confronti di quegli Stati membri, il cui sistema d'asilo sia sottoposto a un onere eccessivo. La Commissione affronta infine il tema della **dimensione esterna dell'asilo**, ribadendo che l'Unione europea deve condividere la responsabilità di gestire i rifugiati con i paesi terzi e con i paesi di primo asilo. A tal fine la Commissione propone l'espansione dei **programmi di protezione regionale** esistenti e l'istituzione di un sistema di **reinsediamento**, che permetta il trasferimento di rifugiati da uno Stato terzo di primo asilo ad uno Stato membro che garantisca loro uno *status* di residenza permanente.

Il Consiglio europeo del 19-20 giugno 2008 ha accolto con favore le comunicazioni presentate dalla Commissione, ribadendo la necessità di intensificare gli sforzi in materia di immigrazione e asilo.

Si ricorda inoltre che il **6 giugno 2007** la Commissione ha presentato un insieme di misure volte ad avviare la realizzazione del futuro **regime comune europeo in materia di asilo**, entro il **2010** comprendente, tra le altre cose,:

- una **relazione sulla valutazione del sistema di Dublino** (COM(2007)299). Il **sistema di Dublino** comprende quattro strumenti legislativi⁴⁸ volti a determinare quale Stato sia competente ad esaminare una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee, Norvegia e Islanda⁴⁹, da parte di un cittadino proveniente da paesi terzi. Tale sistema è stato elaborato per dare

⁴⁶ La comunicazione si fonda sui risultati di una consultazione svoltasi nel 2007 sulla base del Libro verde sul futuro del regime europeo di asilo presentato dalla Commissione il 6 giugno 2007 (COM(2007)301).

⁴⁷ Il valore della cooperazione pratica in materia di asilo è stato peraltro affermato dal Parlamento europeo in una risoluzione approvata il 21 giugno 2007 e dal Consiglio, nelle conclusioni adottate in materia il 18 aprile 2008 (*vedi infra*).

⁴⁸ Regolamento del Consiglio (CE) n. 343/2003 del 18 Febbraio 2003 (Regolamento di Dublino) e relativo regolamento di attuazione (Regolamento della Commissione (CE) n.1560/2003 del 2 settembre 2003), e regolamento (CE) n. 2725/2000 dell' 11 Dicembre 2000, concernente l'istituzione del sistema "EURODAC" per il confronto delle impronte digitali per un efficace applicazione della convenzione di Dublino (Regolamento Eurodac) e relativo regolamento di attuazione (Regolamento del Consiglio (CE) n. 407/2002 del 28 febbraio 2002).

⁴⁹ A partire dal 21 febbraio 2006 il sistema è stato esteso anche alla Danimarca, che inizialmente non aveva aderito. L'ambito territoriale del sistema è stato recentemente esteso anche alla Svizzera, attraverso un accordo internazionale, attualmente applicato in forma provvisoria.

attuazione alla **Convenzione di Dublino**⁵⁰ e costituisce la prima fase dell'applicazione del programma dell'Aja. La relazione presentata dalla Commissione intende iniziare il periodo di **valutazione**⁵¹ di tale **prima fase**, che ha avuto come finalità principale l'**armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri** sulla base di norme minime comuni.

- una **proposta di direttiva** (COM(2007)298), recante modifica della direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, al fine di estendere il suo campo di applicazione anche ai beneficiari di una protezione internazionale.

La proposta di direttiva, che segue la procedura di codecisione, è stata esaminata in prima lettura dal Parlamento europeo nella seduta del 23 aprile 2008 ed è in attesa di decisione finale da parte del Consiglio.

Si segnala infine che sulla valutazione del sistema di Dublino il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** il 2 settembre 2008.

9. Le conferenze UE-Africa sull'immigrazione e lo sviluppo

Il **10 e 11 luglio 2006** si è svolta a **Rabat** la **conferenza ministeriale** congiunta tra Europa ed Africa sullo sviluppo e l'immigrazione che, su iniziativa di Francia, Spagna e Marocco, ha visto la partecipazione di 57 paesi delle due sponde del Mediterraneo. La Conferenza ha approvato un **piano di azione in 62 punti**, basata su un'azione congiunta Europa-Africa, che sottolinea la necessità di moltiplicare le azioni a favore dello sviluppo dei paesi africani anche attraverso nuovi aiuti finanziari agli immigrati legali in Europa che desiderano investire in progetti imperniati sul loro paese di origine. Un altro argomento riguarda la lotta contro i trafficanti clandestini.

In questo quadro, in occasione del 7° incontro della troika ministeriale UE-Africa di Brazzaville del 10 ottobre 2006, è stata accettata l'offerta della Libia di ospitare una **conferenza ministeriale UE-Africa sulla immigrazione e lo sviluppo**, che si è tenuta il **22 e 23 novembre 2006 a Tripoli**.

Nell'ambito della conferenza, i ministri hanno approvato una **dichiarazione congiunta** Africa-UE, che riguarda l'intera gamma di questioni connesse alla migrazione, in particolare la immigrazione legale e **illegale**, il rapporto tra immigrazione e sviluppo, la protezione dei rifugiati.

⁵⁰ Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee - Convenzione di Dublino, pubblicata in GU C 254 del 19 agosto 1997.

⁵¹ A questo proposito, il 26 novembre 2007, la Commissione ha presentato una relazione (COM(2007)745), sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

In occasione della conferenza è stato, inoltre, adottato il **piano d'azione di Ouagadougou** per combattere la **tratta degli esseri umani**, in particolare di donne e bambini.

Sulla base dei lavori delle citate conferenze, nel corso della **riunione** ad alto livello **Unione europea/Mali/CEDEAO** (Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale) - che si è tenuta l'8 febbraio 2007 a Bamako, nel quadro del dialogo euro-africano sui flussi migratori e lo sviluppo - la Commissione europea, il Mali, la Spagna e la Francia si sono accordati per avviare un **progetto pilota per gestire i flussi migratori** provenienti dal **Mali**.

L'accordo verte sulla creazione in Mali di una *Maison des Maliens de l'Extérieur* e di un Centro d'informazione e di gestione dei flussi migratori, con il sostegno della Commissione e dei due Stati membri interessati.

10. Il Vertice di Lisbona UE-Africa

L'**8 e 9 dicembre 2007** si è tenuto a Lisbona il **secondo vertice UE-Africa**⁵², che ha portato all'adozione di un **Partenariato strategico UE - Africa** fondato sul superamento del modello "donatore-beneficiario" e di un **Piano d'azione** per il periodo **2008-2010**, volto a rafforzare la cooperazione nell'ambito di 8 partenariati specifici: pace e sicurezza; governance democratica e diritti umani, commercio e integrazione regionale; obiettivi di sviluppo del millennio, energia, cambiamenti climatici, migrazione, mobilità e occupazione, società, società dell'informazione e spazio.

Per ciascun partenariato specifico sono stati definiti gli obiettivi, i risultati previsti, le attività da intraprendere, i protagonisti e le fonti di finanziamento.

Per quanto riguarda in particolare il settore **migrazione, mobilità e occupazione**, il piano d'azione individua tre azioni prioritarie:

1) attuazione della **dichiarazione della conferenza ministeriale di Tripoli** su migrazione e sviluppo (*vedi paragrafo precedente*).

Le misure adottate mireranno a: integrare le questioni relative alla migrazione alla mobilità e all'occupazione nelle strategie per la riduzione della povertà e nei documenti di strategia UE per i singoli paesi; progredire nell'attuazione della Politica dell'Unione africana in materia di migrazioni; promuovere schemi regionali per la cooperazione tra paesi d'origine, transito e destinazione; facilitare le rimesse, anche al fine di investimenti; combattere la discriminazione sociale, lo sfruttamento e l'immigrazione

⁵² Il primo vertice si è tenuto al Cairo il 3 e 4 aprile 2000. Al Vertice di Lisbona hanno partecipato i 52 Stati membri dell'Unione africana, il Regno del Marocco, la Commissione africana, i 27 stati membri dell'UE, la Commissione europea, il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea. Notizie stampa hanno informato che il Primo ministro britannico Gordon Brown non ha partecipato all'incontro in segno di disaccordo per la presenza di Robert Mugabe, Presidente dello Zimbabwe. Mugabe ha potuto avvalersi della deroga al divieto di visto previsto nel regime di sanzioni mirate dell'UE contro di lui per la partecipazione ad incontri internazionali.

clandestina l'elaborazione di un seguito alla dichiarazione di Ouagadougou e del Piano d'azione sull'occupazione e la lotta alla povertà in Africa.

2) attuazione del **piano d'azione UE-Africa** sulla lotta al **traffico degli esseri umani**, anch'esso adottato all'occasione della conferenza di Tripoli;

La conferenza prevede, tra le altre cose, la firma e la ratifica delle convenzioni internazionali in materia, in particolare la Convenzione sul criminalità organizzata internazionale e i suoi protocolli; il rafforzamento del quadro normativo in materia e al preparazione di strategie e piani d'azione nazionali e regionali; il potenziamento delle misure preventive nei paesi d'origine, transito e destinazione.

3) attuazione e seguito della **dichiarazione e del piano d'azione sull'occupazione e la riduzione della povertà in Africa**, adottati dal vertice dell'Unione Africana tenutosi ad Ougadougou l'8 e 9 settembre 2004.

In linea con gli obiettivi dell'Agenda "Un lavoro dignitoso per tutti", adottata nel 2000 dall'ILO⁵³, la conferenza prevede: l'integrazione del tema dell'occupazione nelle strategie nazionali di sviluppo; sostegno alle agenzie per l'impiego e agli altri operatori del mercato del lavoro nonché alle istituzioni africane; creazione di un collegamento diretto tra le attività di sviluppo delle competenze professionali e i bisogni del mercato del lavoro a livello locale e la creazione di opportunità di investimento ; rafforzamento della qualità della formazione locale nel settore terziario, delle università africane e la promozione del training della forza lavoro tecnica e professionale di alto livello, anche attraverso i programmi Nyerere ed Erasmus; la promozione di investimenti nel settore privato e di schemi per la microfinanza.

11. La Conferenza euro-mediterranea sull'immigrazione

Il **19 novembre 2007** si è tenuta ad Albufeira, in Portogallo, la **prima conferenza ministeriale euro-mediterranea**⁵⁴ sul tema dell'immigrazione. Alla conferenza hanno partecipato i ministri competenti in materia di immigrazione dei paesi del Partenariato euro-mediterraneo (27 Stati membri UE + 12)⁵⁵ e della Libia, in qualità di osservatore.

⁵³ L'**Organizzazione Internazionale del Lavoro** (*International Labour Organization*) è un'agenzia specializzata dell'ONU, che si occupa di promuovere la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in tutti i suoi aspetti. Fondata nel 1919 in seno alla Società delle Nazioni, nel 1946 è divenuta la prima. È stata la prima agenzia specializzata del sistema delle Nazioni Unite. Ne fanno parte 178 Stati.

⁵⁴ Il partenariato euro-mediterraneo è stato originariamente inaugurato dalla **Conferenza di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995** che ha riunito i Ministri degli esteri degli Stati membri dell'Unione insieme a quelli di **Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e dell'Autorità palestinese**. Dal 6 novembre 2007 il partenariato comprende anche **Albania e Mauritania**. Obiettivo generale dell'iniziativa è quello di fare del bacino del Mediterraneo una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità e la prosperità. Entro il 2010 è prevista la **creazione di una zona di libero scambio**. Sull'evoluzione del partenariato, *si veda infra*.

⁵⁵ La seconda conferenza euro-africana su migrazione e sviluppo dovrebbe tenersi a Parigi ne mese di ottobre 2008.

I ministri dei Paesi partecipanti si sono impegnati ad adottare azioni concrete volte alla realizzazione di progetti condivisi in materia di sostegno all'**immigrazione legale**, promozione dello **sviluppo** dei paesi d'origine e **lotta all'immigrazione clandestina**.

In particolare, per quanto riguarda l'immigrazione legale, la conferenza ha stabilito di costituire un **gruppo di lavoro** sul rapporto tra **mercato del lavoro e immigrazione**, che vedrà la partecipazione di rappresentanti dei paesi partner euro-mediterranei e di organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro. La conferenza ha inoltre previsto di: promuovere **corsi di formazioni** per lavoratori migranti (compresi corsi di lingua) sia in previsione della loro partenza, che al fine di potenziarne le conoscenze professionali in vista del rientro nel paese di origine; condurre **campagne di informazione** sulle **concrete opportunità di lavoro** nei paesi di destinazione; esaminare la possibilità di **creare centri di informazione e ricerca di lavoro**, nei paesi euro-mediterranei, pur nel rispetto delle competenze nazionali; sostenere **programmi ed attività** per gli immigrati, al momento del loro arrivo nel paese di destinazione, al fine di informarli dei loro **diritti** e dell'importanza del **rispetto dei valori e della legislazione nazionale**.

In considerazione del fatto che la via migliore per contenere i flussi migratori è contribuire allo **sviluppo dei paesi di origine**, la conferenza si è impegnata ad appoggiare gli investimenti diretti stranieri e a sostenere meccanismi, servizi e prodotti finanziari concreti volti a facilitare il trasferimento delle **rimesse** dei migranti e a fornire opportunità di **microcredito**. A tal fine la conferenza ha convenuto di organizzare un seminario che individui i modi per incoraggiare all'uso degli strumenti finanziari e per incrementare la competenza dei migranti nei confronti del sistema bancario. E' inoltre prevista la creazione di un **sito web euro-mediterraneo** di informazione sulle procedure di trasferimento fondi e la realizzazione di uno studio sulla possibilità di sostenere gli immigrati legali tramite il **cofinanziamento** dei loro **progetti di investimento nei paesi di origine**.

Riguardo alla lotta all'immigrazione clandestina la conferenza ha dichiarato il suo impegno a: promuovere progetti volti ad aumentare gli **standard di sicurezza** per quanto riguarda i documenti di viaggio e sostenere, nei paesi di transito, **corsi di formazione**, anche a cura dell'agenzia Frontex; in materia di identificazione di documenti falsi e di rapporto fra lotta all'immigrazione clandestina e **rispetto degli strumenti internazionali**, in particolare per quanto concerne la **ricerca** e il **salvataggio in mare**. La conferenza ha inoltre previsto la realizzazione di **workshop** sulle questioni del **rientro volontario** e della **riammissione**.

Peraltro, si segnala che il Partenariato euro-mediterraneo sta subendo un'evoluzione, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008 – sulla base di una proposta avanzata dalla Francia e dalla Germania – del principio di un'**Unione per il Mediterraneo**, che **comprenderà**

gli Stati membri dell'UE e gli Stati costieri mediterranei non appartenenti all'UE.

Il Consiglio ha altresì invitato la Commissione a presentare proposte in grado di definire le modalità operative del nuovo processo. Il 20 maggio 2008 la Commissione europea ha, quindi, presentato la comunicazione "**Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo**" (COM(2008)319), che è stata poi **accolta con favore dal Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008** e sulla quale si è espresso il **Parlamento europeo**, nella seduta del **5 giugno** scorso, con l'approvazione di una **risoluzione**. Il **13 luglio 2008** si è tenuto a Parigi il **Vertice inaugurale**⁵⁶ dell'Unione per il Mediterraneo, cui hanno partecipato i Capi di Stato e di Governo di 43 paesi. A conclusione della riunione, è stata adottata una **dichiarazione congiunta** in cui le Parti sottolineano che l'Unione per il Mediterraneo, costruita sulla dichiarazione di Barcellona e sull'*acquis* del Processo di Barcellona, nasce con l'obiettivo di promuovere ulteriormente integrazione regionale e coesione. I **Ministri degli Esteri** – nell'ambito della **riunione** che si terrà **nel novembre 2008** – dovranno mettere a punto le **modalità operative ed istituzionali** per rendere effettiva l'iniziativa: le nuove strutture dovranno, infatti, entrare pienamente in funzione prima della fine del 2008.

⁵⁶ Al Vertice hanno partecipato i Capi di Stato e di Governo di 43 paesi: si tratta dei 27 Stati membri dell'UE, dei 12 partner del Partenariato euromediterraneo oltre a Bosnia, Croazia, Montenegro e Monaco. La Libia – benché invitata – ha deciso di non prendere parte all'iniziativa. Alla riunione hanno partecipato anche i rappresentanti di numerose istituzioni ed organizzazioni regionali ed internazionali, tra le quali il Parlamento europeo, il Consiglio di cooperazione del Golfo, la Lega degli Stati arabi, l'Unione africana, l'Unione araba del Maghreb, la Banca africana per lo sviluppo, la Banca europea per gli investimenti, la Fondazione Anna Lindh.

Allegato

**RISOLUZIONE DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE SUL
RICONOSCIMENTO DEI CONTRIBUTI ECONOMICI, CULTURALI, POLITICI
E SOCIALI DEI MIGRANTI**

Astana, 3 luglio 2008

1. Riaffermando la diversità culturale degli Stati partecipanti dell'OSCE e i secoli di migrazione che hanno avuto come risultato la ricca cultura ora espressa e celebrata in quegli Stati,
2. Ribadendo gli impegni degli Stati partecipanti dell'OSCE a cooperare in materia di meccanismi di migrazione che rispettino i diritti umani universali e che rispettino inoltre sia il contributo storico delle comunità dei migranti sia le esigenze dell'economia globale,
3. Prendendo atto della Riunione per l'attuazione della dimensione umana supplementare del 2008 intitolata quest'anno 'Il ruolo delle istituzioni nazionali contro la discriminazione nella lotta al razzismo e alla xenofobia con particolare attenzione alle persone appartenenti alle minoranze nazionali e ai migranti', che contribuirà al riconoscimento degli apporti positivi dei migranti negli Stati dell'OSCE,
4. Ricordando il Consiglio dei Ministri dell' OSCE svoltosi a Sofia nel dicembre 2004, nel quale gli Stati partecipanti si sono impegnati a "prendere misure, conformemente alla legislazione nazionale e agli obblighi internazionali, contro la discriminazione, l'intolleranza e la xenofobia nei confronti dei migranti e dei lavoratori migranti", e a "considerare la possibilità di intraprendere attività volte a sensibilizzare il pubblico rispetto al contributo, che costituisce un arricchimento per la società, apportato dai migranti e dai lavoratori migranti",
5. Riconoscendo la diversità delle comunità dei migranti in tutti gli Stati partecipanti, nelle quali vi sono studenti, studiosi e lavoratori ad ogni livello di professionalità, che svolgono ruoli importanti nella società, eppure a causa di politiche perseguite sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione non hanno sviluppato appieno il proprio potenziale per dare un contributo ai paesi ospitanti e ai paesi di origine,
6. Riconoscendo che i migranti svolgono un ruolo essenziale di sostegno al mercato del lavoro e contribuiscono in misura significativa alle economie degli Stati partecipanti dell'OSCE,
7. Considerando che le rimesse dei migranti superano in modo significativo gli aiuti internazionali allo sviluppo e contribuiscono alla conquista dell'autonomia economica di molti paesi d'origine e riconoscendo che le donne migranti rimettono una quota maggiore del proprio reddito per esigenze familiari quali alimenti, vestiario, abitazione, istruzione e assistenza sanitaria,

8. Riconoscendo i contributi che i migranti apportano da vari decenni allo sviluppo economico dei paesi di destinazione e che ancora oggi danno alla vita quotidiana della società che li ospita, in termini politici, economici, commerciali, culturali, scientifici e sportivi, nonché alle relazioni internazionali e alla promozione dei paesi di destinazione,

L'Assemblea Parlamentare dell'OSCE:

9. Incoraggia i parlamentari a impegnarsi in azioni che commemorino i contributi positivi economici, culturali e sociali apportati sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione dalle comunità dei migranti, quali l'introduzione di leggi, il pronunciarsi apertamente denunciando le prese di posizione contro gli immigrati nei parlamenti, lavorando con le comunità dei migranti per definire politiche per l'acquisizione dell'autonomia di tutti e per la tutela di migranti vulnerabili quali le donne, i bambini, e le minoranze razziali ed etniche e a evitare di fare dichiarazioni e commettere azioni che possano suscitare tendenze xenofobiche e discriminatorie nelle loro società;

10. Incoraggia gli Stati partecipanti a promuovere politiche che sfruttino il potenziale delle comunità dei migranti, migliorandone l'integrazione economica, educativa, civile e sociale, nonché migliorando le professionalità di sviluppo della loro forza lavoro e offrendo loro corsi di educazione civica, e riconoscendo il contributo che i migranti apportano alle economie dei paesi ospitanti;

11. Sollecita gli Stati partecipanti dell'OSCE a migliorare la cooperazione con gli enti di controllo e le istituzioni finanziarie internazionali interessate al fine di ottimizzare i meccanismi per le rimesse e i programmi di micro-credito per le piccole imprese, in particolare per le donne che sostengono lo sviluppo di istituzioni finanziarie locali che migliorano gli apporti economici delle rimesse per lo sviluppo positivo dei paesi di origine.

La crisi russo-georgiana

- altri osservatori aggiuntivi nelle zone limitrofe all'Ossezia del Sud e all'Abkhazia;
- i contingenti UNOMIG ed OSCE già presenti nella regione continueranno a svolgere le mansioni loro attribuite dai mandati internazionali a suo tempo approvati.

c) l'avvio dei **"negoziati internazionali"** previsti dal punto 6 del piano del 12 agosto (a Ginevra il 15 ottobre prossimo).

Nel testo dell'accordo é inoltre richiamato **l'impegno al non-uso della forza ed al ritiro delle truppe georgiane sulle posizioni occupate prima del 7 agosto**, contenuto in una lettera del Presidente georgiano Saakashvili che Sarkozy ha prodotto in occasione della visita. Sarkozy non ha peraltro escluso la possibilità che a ottobre riprenda il negoziato (al momento rinviato) per l'Accordo di Partenariato UE-Russia, se Mosca rispetterà gli impegni raggiunti durante l'incontro.

BOZZA NON CORRETTA

COMMISSIONI RIUNITE
III (AFFARI ESTERI E COMUNITARI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E 3^a (AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Resoconto stenografico

AUDIZIONE

Seduta di martedì 26 agosto 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA III COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI STEFANO STEFANI

La seduta comincia alle 11.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Comunicazioni del Governo sulla situazione in Georgia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Governo sulla situazione in Georgia.

Buongiorno e benvenuti. So che molti di voi hanno dovuto interrompere il giusto riposo e le giuste ferie, ma ci sono priorità e priorità!

A nome del Presidente Dini desidero ringraziare il Ministro degli affari esteri Franco Frattini per la disponibilità manifestata a riferire al Parlamento sulla crisi georgiana, e dargli atto che nelle ultime settimane ha assicurato un costante collegamento informativo con le presidenze delle competenti Commissioni parlamentari. Ricordo altresì che i colleghi Antonione e Livi Bacci hanno preso parte, lo scorso 20 agosto, alla riunione straordinaria della Commissione esteri del Parlamento europeo, nell'ambito della quale ha riferito, per conto della presidenza francese dell'Unione, il Segretario di Stato Jouyet, a cui è intervenuto anche il Ministro degli esteri della Georgia.

L'odierna seduta acquista particolare rilievo anche per il fatto che la Presidenza Francese ha proceduto alla convocazione straordinaria, come voi ben sapete, del Consiglio europeo il prossimo primo settembre, nonché a seguito del voto del Parlamento russo per il riconoscimento dell'indipendenza dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia.

Invito il Ministro Frattini, che ringrazio della presenza, a svolgere la sua relazione.

FRANCO FRATTINI, *Ministro degli affari esteri*. Grazie molte, presidente. Ringrazio per la loro presenza anche i senatori e i deputati.

Certamente il grande tema di cui oggi ci occupiamo, la crisi che si è infiammata nelle scorse settimane, riguarda una materia che per l'Italia riveste un particolare interesse. È materia che ci interessa molto da vicino, per almeno due ragioni.

La prima ragione è che l'area dei cosiddetti «conflitti congelati», il Caucaso in particolare, dopo la fine della guerra fredda è diventata parte di quello che chiamiamo comunemente il vicinato europeo, cioè un'area politica ed economica con cui l'Unione europea, ma anche la comunità euro-atlantica, hanno stabilito un rapporto strutturato di dialogo e di cooperazione.

È un'area - credo che possiamo dirlo con certezza - di assoluta importanza strategica anche per la sicurezza. Intendo riferirmi a vari aspetti della sicurezza: dalla sicurezza in senso proprio, ossia la prevenzione delle pulsioni estremistiche e terroristiche, fino alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici.

La stabilità di questa area veniva in passato assicurata, secondo le regole della dittatura sovietica, dall'Unione Sovietica. Oggi è, invece, un diretto interesse di tutte le democrazie occidentali. Vorrei dire che quell'area oggi è una responsabilità comune - nostra, come Italia - dell'Europa, degli Stati Uniti, ma è anche, ovviamente, una responsabilità della Russia, con la quale ci troviamo a condividere questo «vicinato allargato», come l'Europa lo definisce.

È evidente, quindi, che una crisi che si dovesse espandere e aggravare avrebbe costi particolarmente immediati e alti, anche e soprattutto per la nostra sicurezza, come Italia e come Europa.

La seconda ragione di diretto interesse è che la dinamica dei conflitti congelati nell'area caucasica influisce direttamente sui rapporti tra l'Occidente e la Russia. Ed è evidente che questi rapporti sono e saranno cruciali per la stabilità internazionale complessiva.

Questa crisi georgiana, al di là del suo carattere specifico, di cui ovviamente dirò, assume un rilievo particolare perché mette a dura prova i rapporti fra Occidente e Russia, rischiando di comprometterli e di incrinarli, anche gravemente. Io credo, onorevoli parlamentari, senatori e deputati, che questo rischio sia l'Occidente sia la Russia abbiano interesse comune ad evitarlo. Nessuno di noi può permettersi il lusso di una compromissione - ancor peggio se definitiva - nei rapporti tra il quadro strategico occidentale e la Federazione russa.

Mi preme sottolineare che Occidente e Russia hanno reciprocamente bisogno l'uno dell'altro per fronteggiare le grandi sfide che abbiamo cominciato ad affrontare insieme nel XXI secolo. Ho già accennato al terrorismo. Pensiamo inoltre alla proliferazione e, quindi, alla necessità di fermarla; pensiamo al dossier iraniano; pensiamo alle grandi crisi regionali, dall'Iraq all'Afghanistan.

L'Europa e la Russia sono strutturalmente interdipendenti, anche sul piano economico ed energetico. È evidente che questa dipendenza pesa ancora più nell'epoca della globalizzazione.

Ecco, questo è il legato che prendiamo dall'accordo di Pratica di Mare, con cui, nel 2002, grazie all'impegno dell'Italia, il Presidente Bush chiese al nostro Paese di svolgere un ruolo e di favorire l'inizio di un rapporto strutturato tra la NATO e la Russia. L'Italia svolse questo ruolo; il Presidente Bush e la NATO celebrarono a Pratica di Mare l'inaugurazione del Consiglio NATO-Russia. Ebbene, credo che questo legato, che oggi rischia di indebolirsi, noi abbiamo - come europei e come primi alleati degli Stati Uniti d'America - il dovere di mantenere. I costi di una nuova guerra fredda sarebbero altissimi per entrambi. Tra questi costi dobbiamo includere, credo, anche l'*acquis* ormai consolidato dei rapporti tra la Federazione russa e le principali istituzioni europee e internazionali.

Questo è un rapporto che abbiamo faticosamente, ma con successo, costruito negli ultimi venti anni, e che dobbiamo difendere. Mi riferisco ai rapporti di partenariato strategico di Mosca con l'Unione europea, al Consiglio NATO-Russia, cui ho accennato, al ruolo della Russia nel Consiglio d'Europa, a cui spesso non si fa grande riferimento, e al ruolo dell'OSCE, il ruolo di una organizzazione internazionale che spesso dimentichiamo e sottovalutiamo. Quanti osservatori si stanno accorgendo soltanto ora, in queste settimane, che l'OSCE, con la missione che si allargherà per monitorare la situazione ai confini dell'Ossezia del sud, può e deve svolgere un ruolo importante! Solo ora ci accorgiamo che avremmo dovuto dare all'OSCE un ruolo più importante, anche nel recente passato.

È evidente, in questo quadro, che la decisione di Mosca - che abbiamo voluto scongiurare il 19 agosto scorso a Bruxelles, al Consiglio NATO - di interrompere su alcuni aspetti il rapporto di collaborazione militare con l'Alleanza atlantica è un segnale che preoccupa, rispetto a una traiettoria negativa che occorre immediatamente fermare.

Abbiamo una collaborazione in ambito NATO che tocca, tra l'altro, il supporto alla missione ISAF in Afghanistan, i diritti di sorvolo sul territorio russo, il transito attraverso la Federazione russa. Forse qualcuno pensa di poter domani sorvolare l'Iran, per andare in Afghanistan? Questo è soltanto un esempio per chiarire quanto sia importante che questo legame non cada definitivamente.

Tutto questo, evidentemente, non riguarda solo la collaborazione con la NATO, ma anche la necessità che Occidente e Federazione russa affrontino insieme le minacce alla nostra sicurezza, che includono l'esame del dossier nucleare iraniano. La Russia che collabora è infatti un alleato potente per isolare le ambizioni iraniane di arricchimento dell'uranio, mentre una Russia che venga lasciata agire da sola, senza un solido quadro di legami con l'Occidente, può diventare un interlocutore preoccupante, a fronte delle sue importanti relazioni, evidenti dalle offerte siriane rivolte al Presidente russo durante la crisi di agosto.

Per quanto riguarda il Medio Oriente, mi annovero tra coloro che ritengono necessario cogliere al più presto un'opportunità per la pace, pur nella consapevolezza di come la pace in Medio Oriente contro la Russia non si raggiunga per l'elementare ragione che la Russia costituisce uno dei quattro membri del Quartetto.

Questi esempi consentono di concludere che ad essere interessati a una divisione all'interno dell'Occidente e tra l'Occidente e la Russia non siamo noi, bensì coloro che preferiscono un'Europa più debole, un'America più debole. Dobbiamo quindi contenere questi impulsi attraverso una politica estera equilibrata. Come Italia, consideriamo gli Stati Uniti come il primo partner strategico, il primo alleato internazionale. In questi anni, però, indipendentemente dal colore dei Governi, abbiamo sviluppato con Mosca anche a livello bilaterale un rapporto di collaborazione politico, economico-industriale ed energetico. La crisi in corso tocca dunque anche i nostri interessi nazionali, oltre che gli interessi europei e della NATO.

La posta in gioco è quindi alta. Si deve registrare positivamente lo sforzo dei grandi attori internazionali: le organizzazioni come le Nazioni unite, l'Unione europea, che si è già espressa e si esprimerà a livello di Capi di Governo tra qualche giorno, l'OSCE, la NATO, il Consiglio d'Europa. Tutti sono al lavoro nell'ambito delle proprie responsabilità.

Per quanto riguarda la posizione italiana all'interno di queste organizzazioni e a livello bilaterale, ritengo che le ragioni di questa crisi partano da un'analisi che l'Italia ha il dovere di considerare, guardando a fondo a una regione che conosce e a un Paese come la Russia, che conosce meglio di altri in Europa.

Non possiamo ignorare che Mosca esprime con chiarezza la sua tesi, ovvero come gli attuali assetti di sicurezza europei non garantiscano sufficientemente i suoi specifici interessi nazionali, particolarmente nello spazio che apparteneva alla disciolta Unione Sovietica, e che quindi necessitino di revisione. All'inizio del suo mandato, il Presidente della Federazione russa ha espresso con grande chiarezza la sua visione anche al Presidente Napolitano e a me, che lo accompagnavo durante l'ultimo viaggio di alcune settimane fa a Mosca, ribadendo la necessità di una nuova architettura di sicurezza, che nella forma, e non più soltanto nella sostanza, riconosca alla Russia uno *status* e un ruolo adeguati alla sua riconquistata posizione di grande potenza.

L'Occidente ritiene che non si debbano destrutturare i pilastri su cui si è costruita la sicurezza dell'Europa, ovvero la NATO e la politica europea di sicurezza e di difesa, inclusi i nostri rapporti strategici con la Russia. Non destrutturare non significa però evitare di perseguire un'attiva strategia di partenariato rafforzato tra l'Unione europea e la Russia.

Ritengo che questo sia perfettamente compatibile con la conferma dei pilastri tradizionali della nostra sicurezza e che Alleanza atlantica e Russia debbano continuare a cooperare. Questa è la posizione dell'Unione europea, che nello scorso mese di giugno, con il nostro Consiglio dei Ministri degli esteri, ha dato via libera al negoziato per un nuovo trattato strategico tra Unione europea e Russia, nella consapevolezza unanime dei ventisette Paesi dell'esigenza di compiere un salto di qualità strutturato tra Unione europea e Russia sui quattro assi della nostra collaborazione strategica, che non si limitano soltanto alla politica energetica.

Come Italia, troviamo quindi confermata la nostra visione di equilibrio e di collaborazione rafforzata e strategica negli ultimi sviluppi che nei mesi scorsi hanno segnato l'evoluzione dell'Unione europea verso la Federazione russa.

Il dibattito sulla sicurezza europea, specialmente nell'area di vicinato, costituisce dunque un punto cruciale per capire la crisi di oggi, che si può affrontare solo estendendo la nostra riflessione a quella politica di sicurezza europea che non può più essere la stessa in un'Europa a ventisette. Questa ha infatti ormai confini lunghissimi e diretti con la Russia, giunge ad affacciarsi nel Mar Nero e quindi ha un interesse diretto in quell'area in passato di proiezione lontana, che oggi rappresenta invece il nostro diretto vicinato.

Per quanto riguarda l'azione diplomatica e il ruolo dell'Italia, malgrado una crisi che non accenna ad attenuarsi, valuto positivamente due aspetti: il ruolo dell'Unione europea, che ha mantenuto la sua coesione interna, e una complementarità tra le iniziative perseguite dalle diverse istituzioni in questa settimana, in particolare dall'Unione europea, dalla NATO e dall'OSCE.

La Presidenza francese merita apprezzamento per gli sforzi compiuti. Nelle ultime settimane, l'Italia ha registrato una fortissima sintonia con la posizione francese, così come con quella tedesca, collaborando attivamente affinché la piattaforma presentata a Tbilisi e a Mosca dal Presidente Sarkozy, unitamente all'OSCE, con la collaborazione diretta degli Stati Uniti d'America, potesse avere successo.

Ritengo che quell'accordo in sei punti costituisca una base adeguata, del quale occorre perseguire l'immediata e piena attuazione attraverso il non ricorso alla forza, la cessazione permanente di tutte le ostilità, il libero accesso agli aiuti umanitari per la ricostruzione, il ritorno delle forze armate georgiane alle postazioni permanenti, ovvero alle rispettive caserme, il ritiro totale delle forze russe alle posizioni precedenti al conflitto.

Tutto questo è complementare al sesto punto: l'avvio di un dibattito internazionale sulle modalità di sicurezza e stabilità in Abkhazia e Ossezia del sud.

Queste decisioni sono state prese dal Presidente di turno dell'Unione europea, il quale ha firmato un documento a Mosca e a Tbilisi. I Ministri degli esteri hanno ratificato tali decisioni. Successivamente a ciò, si è avviato un dibattito in sede ONU, che è complementare all'azione dell'Europa.

In queste settimane, proprio per garantire la piena attuazione dei sei punti contenuti in un accordo politico che non ha un effetto legale vincolante, si è avviato il lavoro per arrivare a una risoluzione del Consiglio di sicurezza. A questa risoluzione l'Italia sta collaborando, come membro non permanente del Consiglio di sicurezza, e credo che essa potrà, da un lato, recepire i sei punti dell'accordo firmato a Mosca e a Tbilisi e, dall'altro, confermare che il quadro internazionale richiede che tale accordo abbia efficacia legale e vincolante. Questa sarà una delle condizioni per potere, nelle prossime settimane, non solo monitorare l'effettivo ritiro delle forze russe e l'effettivo rispetto da parte di entrambi i contendenti delle condizioni poste, ma anche per attribuire a questo monitoraggio e a questo impegno un'efficacia legale e vincolante, che può derivare unicamente da una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

In questo quadro si inserisce, sempre sul fronte dell'Unione europea, il Consiglio europeo del 1° settembre. Sarà un Consiglio al quale, ovviamente, il Presidente Berlusconi parteciperà, da me accompagnato, e durante il quale faremo il punto - questa è l'agenda dei lavori - sull'attuazione dell'accordo in sei punti presentato, a nome dell'Europa, dal Presidente Sarkozy e sottoscritto dal Presidente russo e dal Presidente georgiano. Parleremo dell'assistenza immediata alle popolazioni vittime del conflitto e della ricostruzione delle zone colpite dagli eventi militari.

L'Unione europea sta ancora riflettendo - non ne discuteremo in via definitiva il 1° settembre, bensì nel Consiglio informale dei Ministri degli esteri il 5-6 settembre - sulle modalità per contribuire direttamente alla stabilizzazione. Si intende non solo rafforzare la presenza di monitoraggio, ma successivamente - questo è il punto - con il consenso delle parti e in presenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, partecipare con una missione europea alle operazioni di *peacekeeping*.

Come Unione europea, stiamo convogliando aiuti di primo soccorso, che ammontano finora ad un milione di euro, ma nei prossimi giorni arriveranno a cinque milioni di euro.

Oltre all'Europa si è mossa anche la NATO, che il 19 agosto scorso ha svolto un consiglio ministeriale, al quale ho partecipato, anche per consolidare, come NATO, un messaggio equilibrato di solidarietà alla Georgia e alla sua integrità territoriale, decidendo quindi la creazione di una Commissione NATO-Georgia - che, come sapete, ha un precedente nell'esistente Commissione NATO-Ucraina - per sottolineare un dialogo permanente anche con uno Stato che non è ancora formalmente candidato, senza tuttavia congelare il formato della collaborazione esistente nel Consiglio NATO-Russia. Si è trattato di uno sforzo dell'Italia, che ha avuto successo, sostenuto da molti dei principali partner europei, condiviso dal Segretario generale Jaap de Hoop

Scheffer, che ha portato a conclusioni in base alle quali la Russia è stata invitata, con forza, al ritiro completo e a dimostrare, nei fatti, la propria volontà di collaborare con la NATO. A ciò ha fatto seguito, purtroppo, una dichiarazione di parziale disimpegno, della quale ho già parlato.

Si è mosso, poi, l'OSCE, attualmente sotto la Presidenza finlandese. Con il collega Stubb, Ministro degli esteri finlandese, abbiamo avuto in queste settimane un contatto permanente, anche perché sono stato richiesto personalmente di numerosi interventi nei confronti del Governo russo, al fine di ottenere quel «via libera» all'espansione della missione OSCE, che infine è arrivato. Si tratta di un negoziato che prevede subito la presenza di 20 esperti e l'ampliamento, nelle prossime settimane, fino a 100 esperti. L'Italia parteciperà a tale missione OSCE di osservazione. Nel primo contingente dei nuovi 20 esperti, l'Europa avrà 12 osservatori, dei quali uno sarà italiano. Ci sarà un tedesco, ci saranno esperti di altri Paesi che hanno dato la disponibilità. Noi abbiamo offerto una disponibilità fino a 7 uomini, su un totale di 100, per dimostrare una particolare sensibilità a questo impegno.

Vengo infine ad illustrare la posizione bilaterale. Cosa fa l'Italia? Come ho già detto, abbiamo tenuto contatti non solo con i colleghi europei, ma abbiamo anche mobilitato un contatto, direi permanente, con il gruppo G7. Io stesso, in più occasioni, ho partecipato a conversazioni con colleghi che, essendo membri del G7, spaziano dal Giappone al Canada (Stati Uniti d'America, ovviamente, inclusi), raccogliendo alcune linee condivise capaci di sostenere la posizione di equilibrio dell'Italia e che, debbo dire, i colleghi del G7, come anche i colleghi europei (e non solo) hanno apprezzato.

Avrete registrato probabilmente, quasi in contemporanea, le parole di apprezzamento del Governo di Mosca e della mia collega Ministro degli esteri della Georgia verso la posizione che l'Italia sta tenendo. Abbiamo quindi esplorato e utilizzato i nostri canali con Mosca e Tbilisi. Abbiamo ribadito pubblicamente - e lo faccio ancora oggi - che l'integrità territoriale della Georgia rappresenta un principio incontestabile. Abbiamo partecipato, tra i primi, all'assistenza umanitaria. Oggi siamo a oltre 1 milione 700 mila euro di assistenza già erogata (più di quella che l'intera Europa ha finora erogato) attraverso canali bilaterali, attraverso la Croce rossa e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

La posizione italiana, quindi, continuerà ad essere di sostegno alla Presidenza francese, di piena solidarietà con la NATO e con l'Unione europea.

Sono personalmente impegnato su queste linee. Ho avuto ieri un colloquio telefonico con il Ministro Lavrov, al quale ho segnalato, ancora una volta, la grande preoccupazione e la grande complicazione che deriverebbero da una dichiarazione d'indipendenza unilaterale dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia. Ho rivolto un invito alla cautela nel rispetto, ovviamente, delle decisioni che verranno prese.

Ieri il Parlamento russo, come sapete, ha deciso. Personalmente mi auguro, ma non sono ottimista, che il Presidente russo non voglia seguire - anche lui - questa strada. Esprimo il mio pessimismo: temo che il Presidente russo adotterà un decreto di riconoscimento. È chiaro che ciò crea una complicazione in sé, per un semplice ragionamento: uno dei sei punti della dichiarazione firmata a Mosca e a Tbilisi parla di un dialogo futuro internazionale sullo *status*. È chiaro che anticipare i termini di quel dialogo futuro sullo *status* con una dichiarazione bilaterale, anche se priva di valore legale internazionale, è un fattore di complicazione in più.

Mi recherò la settimana prossima a Tbilisi e poi a Mosca, dopo l'invito sia del Governo russo sia del Governo georgiano, un invito che mi ha fatto particolarmente piacere. Lo farò prima del 5 settembre, in quanto per quella data, come sapete, è convocato il Consiglio informale dei Ministri degli esteri. Di ritorno da Mosca, dunque, avrò la possibilità di riferire sugli ultimissimi sviluppi ai colleghi Ministri degli esteri ad Avignone, nella riunione prevista per la mattinata del 5 settembre.

Proporrò ad entrambe le parti l'offerta di Roma di ospitare una Conferenza internazionale di dialogo e di riconciliazione per la regione del Caucaso. Abbiamo indicato il mese di novembre, ma siamo flessibili sulla data. Lo faremo in collaborazione con la Presidenza francese, alla quale chiederemo di copatrocinare la conferenza di Roma. Intendiamo utilizzare questo foro come occasione di dialogo con tutti gli attori interessati, compresi gli Stati Uniti d'America, ovviamente, per una riflessione strategica sul piano umanitario, economico, politico e di sicurezza.

Questo è il futuro in cui noi crediamo sul vicinato con la regione del Caucaso. Noi non possiamo immaginare una logica di competizione, ma una logica di cooperazione tra la Russia e l'Occidente. Non possiamo avere una gestione con logica a somma zero, in cui diamo qualcosa e togliamo qualcosa; dobbiamo lavorare insieme, altrimenti siamo tutti più deboli.

Questa è la nostra volontà. Non pensiamo che «antagonizzare» Mosca sia nell'interesse dell'Italia, dell'Europa e della NATO. Non pensiamo che un futuro da guerra fredda ci aiuti e ci permetta, al di là della necessità di circoscrivere ora la crisi, di guardare a un quadro regionale di sicurezza con più ottimismo. Noi cerchiamo, dunque, la posizione più equilibrata.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro Frattini.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

(....)

Allegati

RISOLUZIONE DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE SUL CLIMA DI SICUREZZA IN GEORGIA

Astana, 3 luglio 2008

1. Prendendo atto della crescente instabilità nelle zone di conflitto in Georgia sullo sfondo della decisione del governo della Federazione Russa di rafforzare i legami ufficiali con i regimi secessionisti nelle regioni dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud,
2. Preoccupata per la decisione unilaterale del Governo della Federazione Russa di inviare altro personale militare nella regione georgiana dell'Abkazia sotto l'egida della Forza di mantenimento della pace della Comunità degli Stati Indipendenti, che riceve un contributo di truppe unicamente dalla Russia,
3. Riconoscendo che l'emissione di passaporti da parte della Federazione Russa ai residenti delle regioni georgiane dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud, e l'affermazione del Governo della Federazione Russa del diritto di difendere queste persone con la forza militare, rappresentano una sfida alla sovranità e all'integrità territoriale della Georgia,
4. Ritenendo che la situazione sopra descritta possa aggravare una situazione già instabile in queste regioni e possa portare, anche se involontariamente, ad un nuovo conflitto armato in quelle regioni,
5. Preoccupata che un nuovo conflitto armato in quelle regioni possa determinare un deterioramento del più ampio clima di sicurezza europeo,
6. Prendendo atto del fatto che il Governo della Georgia ha offerto un'ampia autonomia all'Abkazia e all'Ossezia del Sud nell'ambito di uno stato georgiano sovrano,

L'Assemblea Parlamentare dell'OSCE:

7. Sollecita il Governo della Federazione Russa, nei suoi contatti con le autorità de facto delle regioni secessioniste della Georgia, ad astenersi dal mantenere legami con quelle regioni secondo modalità che potrebbero rappresentare una sfida alla sovranità della Georgia;
8. Sollecita la Federazione Russa ad osservare gli standard dell' OSCE e le norme internazionali generalmente accettate relativamente alla minaccia o all'uso della forza per la risoluzione di conflitti nelle relazioni con gli altri Stati partecipanti.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO AFFARI GENERALI E RELAZIONI ESTERNE SULLA GEORGIA

Bruxelles, 13 agosto 2008

Il Consiglio ha adottato le seguenti conclusioni:

"1. Il Consiglio ricorda che l'Unione ha espresso grande preoccupazione per gli ultimi sviluppi in Georgia e per il conflitto aperto scoppiato tra la Russia e la Georgia. Interventi militari di questo tipo non costituiscono una soluzione. Questa guerra ha provocato numerose perdite di vite umane, ha inflitto sofferenze alle popolazioni, ha comportato ingenti danni materiali e ha ulteriormente aumentato il numero di sfollati e di profughi.

Una soluzione pacifica e duratura dei conflitti in Georgia deve essere basata sul pieno rispetto dei principi di indipendenza, sovranità e integrità territoriale riconosciuti dal diritto internazionale e dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

2. In questo contesto, e assolutamente urgente porre fine alle sofferenze e far cessare i combattimenti. Il Consiglio si compiace al riguardo dell'accordo sottoscritto ieri dalle parti sulla base degli sforzi di mediazione intrapresi dall'Unione.

I principi sottoscritti dalle parti sono i seguenti:

- 1) impegno di non ricorrere alla forza;
- 2) cessazione definitiva delle ostilità;
- 3) concessione del libero accesso all'aiuto umanitario;
- 4) ritiro delle forze militari georgiane nel luogo di acquartieramento abituale;
- 5) ritiro delle forze militari russe sulle linee precedenti allo scoppio delle ostilità. In attesa di un meccanismo internazionale, le forze di pace russe porranno in atto ulteriori misure di sicurezza;
- 6) apertura di discussioni internazionali sulle modalità per la creazione di condizioni di sicurezza e stabilità in Abkhazia e in Ossezia del Sud.

Il Consiglio esorta le parti a rispettare l'insieme di tali impegni, cominciando con un cessate il fuoco effettivo, e ad assicurarne l'attuazione effettiva in buona fede sia sul terreno sia nei consessi interessati. Occorre che il meccanismo internazionale sia messo a punto rapidamente.

3. Il Consiglio sottolinea l'impegno dell'Unione a contribuire attivamente all'attuazione effettiva di tali principi, che saranno ribaditi al più presto nell'ambito di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il rapido rafforzamento degli strumenti di osservazione dell'OSCE sul terreno è cruciale.

L'Unione agirà in tal senso presso l'OSCE. Il Consiglio invita urgentemente le parti a non creare ostacoli alle attività degli osservatori.

Il Consiglio ritiene inoltre che l'Unione europea debba essere pronta ad impegnarsi, anche sul terreno, a sostenere tutti gli sforzi, tra cui quelli dell'ONU e dell'OSCE, in vista di una soluzione pacifica e duratura dei conflitti in Georgia. Invita il Segretario Generale/Alto Rappresentante, di concerto con la Commissione, ad elaborare delle proposte in merito, in vista della riunione informale di Avignone del 5-6 settembre prossimi.

4. Il Consiglio mette in risalto l'emergenza umanitaria e la volontà dell'Unione di apportare l'assistenza indispensabile alle popolazioni. Si è fatto il punto delle prime azioni intraprese, da parte tanto della Commissione che degli Stati membri. Il Consiglio invita la Commissione, di concerto con la presidenza, a continuare ad assicurare il coordinamento degli aiuti europei ed a promuovere formule di "mutualizzazione" atte ad accrescerne l'efficacia e la pertinenza.

È essenziale che tutte le parti si impegnino a rispettare il diritto internazionale umanitario ed a facilitare l'inoltro senza ostacoli dell'assistenza umanitaria a tutte le popolazioni colpite, senza discriminazioni.

Inoltre, tenuto conto delle distruzioni causate dal conflitto, il Consiglio sottolinea la necessità di individuare sin d'ora i bisogni in termini di ricostruzione e di prepararsi ad apportare un contributo significativo a nome dell'Unione; invita la Commissione a riferirgli in proposito in occasione della sua prossima sessione."

RISOLUZIONE COMUNE SULLA SITUAZIONE IN GEORGIA

Il Parlamento europeo,

- viste le sue precedenti risoluzioni sulla Georgia, in particolare la sua risoluzione del 26 ottobre 2006 sulla situazione in Ossezia del sud e le sue risoluzioni del 29 novembre 2007 e del 5 giugno 2008 sulla situazione in Georgia,
- viste la sua risoluzione del 15 novembre 2007 sullo sviluppo della Politica europea di vicinato (PEV) e le sue risoluzioni del 17 gennaio 2008 su una politica UE più efficace per il Caucaso meridionale e su un approccio in materia di politica regionale per il Mar Nero,
- visto il piano d'azione PEV adottato con la Georgia, che comprende un impegno alla cooperazione ai fini della composizione dei conflitti interni della Georgia,
- vista l'azione comune del Consiglio 2008/450/CFSP del 16 giugno 2008 relativa all'ulteriore contributo dell'Unione europea al processo di risoluzione del conflitto in Georgia/Ossezia del Sud e le precedenti azioni comuni del Consiglio sullo stesso tema,
- viste le sue precedenti risoluzioni sulle relazioni UE-Russia, in particolare la sua risoluzione del 19 giugno 2008 sul vertice UE-Russia del 26 e 27 giugno 2008 a Khanty-Mansiysk,
- viste le conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio Affari generali - Relazioni esterne, del 13 agosto 2008, sulla situazione in Georgia,
- viste le conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi a Bruxelles il 1° settembre 2008,
- viste le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite S/RES 1781 (2007) e S/RES 1808 (2008), che appoggiano, entrambe, l'integrità territoriale della Georgia. In particolare, la seconda risoluzione proroga il mandato della missione di osservazione dell'Unione europea in Georgia (UNOMIG) fino al 15 ottobre 2008,
- vista la decisione n. 861 del Consiglio permanente dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) del 19 agosto 2008 sull'incremento del numero di militari con funzione di osservatori nell'ambito della missione OSCE in Georgia,
- vista la dichiarazione del Vertice NATO tenutosi a Bucarest il 3 aprile 2008 e l'esito della riunione del Consiglio NATO del 19 agosto 2008,
- visto l'articolo 103, paragrafo 4 del suo regolamento,

A. considerando che l'Unione europea mantiene il suo impegno ad appoggiare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale della Georgia entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale,

B. considerando che la distribuzione di passaporti russi ai cittadini dell'Ossezia del Sud e il sostegno dato al movimento separatista unitamente all'intensificarsi delle attività militari dei separatisti contro i villaggi a popolazione georgiana hanno acuito le tensioni nell'Ossezia del Sud insieme alle manovre militari russe condotte su larga scala in prossimità dei confini con la Georgia nel mese di luglio 2008,

C. considerando che, dopo diverse settimane di crescenti tensioni e scontri tra le parti e dopo le provocazioni da parte delle forze separatiste dell'Ossezia del Sud con bombardamenti, scontri violenti, sparatorie ed esplosioni che hanno causato la morte di molti civili e un numero ancora più elevato di feriti, nella notte tra il 7 e l'8 agosto 2008 l'esercito georgiano ha lanciato un attacco di artiglieria a sorpresa su Tskhinvali seguito da un'operazione di terra con carri armati e soldati al fine di riprendere il controllo sull'Ossezia del Sud,

D. considerando che la Russia, dopo un lungo potenziamento militare, ha reagito immediatamente con un contrattacco massiccio, inviando carri armati e truppe di terra, bombardando vari siti in Georgia, compresa la città di Gori e bloccando i porti georgiani sul Mar Nero,

E. considerando che circa 158 000 persone sono state sfollate a causa della crisi e costrette a lasciare le loro case e che ora vanno aiutate nei loro sforzi per farvi ritorno, considerando che la presenza di bombe a grappolo e di ordigni e mine terrestri inesplosi nonché gli avvertimenti e la mancanza di cooperazione da parte della Russia rendono insicuro qualsiasi tentativo di ritorno,

F. considerando che l'infrastruttura georgiana è stata severamente danneggiata dalle azioni militari russe e che sono indispensabili aiuti umanitari,

G. considerando che gli esperti internazionali in materia di diritti umani e gli esperti in campo militare hanno documentato l'uso di munizioni a grappolo da parte delle truppe russe in Georgia, che ha lasciato migliaia di munizioni inesplose nelle zone di conflitto; considerando che anche la Georgia ha ammesso di aver utilizzato munizioni a grappolo nell'Ossezia del Sud nei pressi della galleria di Roki,

H. considerando che, a seguito degli sforzi di mediazione condotti dall'Unione europea, il 12 agosto 2008 i Presidenti della Georgia e della Russia si sono impegnati a un accordo che prevede un immediato cessate il fuoco, il ritiro delle forze georgiane e russe alle posizioni anteriori al 7 agosto 2008 e l'apertura di colloqui internazionali sulla rapida istituzione di un dispositivo internazionale finalizzato a preparare una soluzione duratura e pacifica al conflitto,

I. considerando che il 19 agosto 2008 la NATO ha sospeso i normali canali di comunicazione con la Russia e ha affermato che l'azione militare russa è stata "sproporzionata" e "incoerente con il suo ruolo di mantenimento della pace in

alcune parti della Georgia”, aggiungendo che “non si può continuare a parlare di scenario immutato” fintantoché le truppe russe rimarranno in Georgia,

J. considerando che, sebbene il 22 agosto 2008 la Russia abbia ritirato carri armati, mezzi d’artiglieria e centinaia di soldati dalle sue posizioni più avanzate in Georgia, essa controlla ancora l’accesso alla città portuale di Poti, a sud dell’Abkhazia, e che il governo russo ha annunciato che manterrà truppe in una zona di sicurezza attorno all’Ossezia del Sud e all’Abkhazia installando otto punti di controllo dove saranno dislocati militari russi,

K. considerando che il 25 agosto 2008 la Camera Alta del Parlamento russo ha votato una risoluzione che chiede al Presidente di riconoscere le regioni separatiste georgiane dell’Abkhazia e dell’Ossezia del Sud, cui ha fatto seguito, il 26 agosto 2008, il riconoscimento formale da parte del Presidente Dmitrij Medvedev delle due regioni come Stati indipendenti,

L. considerando che la soluzione del conflitto avrà implicazioni di vasta portata per la stabilità e la sicurezza regionale, che vanno ben oltre la relazione diretta tra tutte le parti nel conflitto, con possibili ripercussioni per i rapporti UE-Russia, la PEV, la regione del Mar Nero ed oltre,

M. considerando che l’Unione europea deve continuare a dimostrare piena unità politica in risposta alla crisi in Georgia e parlare con una sola voce, in particolare per quanto riguarda le relazioni con la Russia, che il processo volto a pervenire a una soluzione pacifica e stabile dei conflitti in Georgia e nel Caucaso richiederà un generale ripensamento della PEV dell’Unione europea e un nuovo impegno nei confronti dell’intera regione, in cooperazione con tutte le organizzazioni europee e internazionali, in particolare l’OSCE,

N. considerando che la scorsa settimana il governo georgiano ha ufficialmente interrotto le relazioni diplomatiche con la Federazione russa e che quest’ultima ha reagito facendo altrettanto,

1. ritiene che i conflitti nel Caucaso non possano essere risolti per via militare e condanna fermamente le azioni di tutti coloro che hanno fatto ricorso alla forza e alla violenza per modificare la situazione nei territori separatisti georgiani dell’Ossezia del Sud e dell’Abkhazia;

2. invita la Russia a rispettare la sovranità, l’integrità territoriale e l’inviolabilità dei confini internazionalmente riconosciuti della Repubblica di Georgia e condanna pertanto risolutamente il riconoscimento da parte della Federazione russa dell’indipendenza delle regioni separatiste georgiane dell’Ossezia del Sud e dell’Abkhazia come contrario al diritto internazionale;

3. sottolinea che qualsiasi decisione sullo status definitivo dell’Ossezia del Sud e dell’Abkhazia deve essere subordinato al rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale, incluso l’Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa del 1975 (Atto finale di Helsinki), in particolare per quanto riguarda il ritorno dei profughi e il rispetto delle loro proprietà e la garanzia e il rispetto dei diritti delle minoranze;

4. condanna l'inaccettabile e sproporzionata azione militare condotta dalla Russia e la sua profonda incursione nel territorio della Georgia che viola il diritto internazionale; sottolinea che non vi è alcun motivo legittimo all'invasione russa della Georgia, all'occupazione di parti di essa e alla minaccia di rovesciare il governo di un paese democratico;

5. deplora la perdita di vite umane e le sofferenze causate dall'uso indiscriminato della forza da parte di tutte le parti impegnate nel conflitto;

6. esprime viva preoccupazione per gli effetti delle mine russe sull'attività sociale ed economica della Georgia, in particolare il bombardamento e la distruzione il 16 agosto 2008 di un ponte ferroviario presso Kaspi, sulla linea ferroviaria principale Tbilisi-Poti e l'esplosione il 24 agosto 2008 nei pressi di Gori, di un treno che trasportava un carico di greggio proveniente dal Kazakistan e destinato all'esportazione attraverso il porto di Poti; sottolinea che entrambe le azioni rappresentano una violazione dell'impegno al cessate il fuoco;

7. ribadisce la sua ferma adesione al principio secondo cui nessun paese terzo può opporsi alla decisione sovrana di un altro Stato di aderire a un'organizzazione o alleanza internazionale, né ha il diritto di destabilizzare un governo democraticamente eletto;

8. sottolinea che il partenariato tra Europa e Russia deve basarsi sull'adesione ai principi fondamentali della cooperazione europea, che vanno rispettati non solo a parole ma anche nei fatti;

9. rivolge un elogio alla Presidenza dell'Unione europea per l'efficacia e la rapidità con cui ha reagito a questo conflitto e per l'unità dimostrata dagli Stati membri nel mediare tra le due parti, il che ha consentito loro di firmare un piano di pace per il cessate il fuoco; palude, a tale proposito, alle conclusioni della summenzionata riunione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi a Bruxelles il 1° settembre 2008;

10. rivolge un pressante invito alla Russia a onorare tutti gli impegni sottoscritti con l'accordo di cessate il fuoco raggiunto e firmato grazie agli sforzi diplomatici dell'Unione europea, a partire dal ritiro immediato e completo delle sue truppe dalla Georgia stessae dalla riduzione della sua presenza militare in Ossezia del Sud e in Abkhazia ai livelli della forza russa di pace dislocata nelle due province prima dell'esplosione del conflitto; condanna gli estesi saccheggi compiuti dalle forze di invasione russe e dai mercenari al seguito;

11. esige che sia effettuata con urgenza un'indagine internazionale indipendente per accertare i fatti e chiarire talune accuse;

12. sollecita la Georgia, che ha ratificato lo Statuto di Roma del Tribunale penale internazionale (TPI), e le autorità russe a offrire il loro sostegno e a cooperare appieno con l'ufficio del Procuratore del TPI in relazione alle sue indagini concernenti i tragici eventi e gli attacchi contro i civili che si sono

verificati durante il conflitto, al fine di accertare le responsabilità e consegnare i responsabili alla giustizia;

13. invita le autorità russe e georgiane a fornire tutte le informazioni riguardanti le aree in cui le rispettive forze armate hanno lanciato bombe a grappolo per poter dare un avvio immediato alle operazioni di sminamento, per evitare ulteriori vittime fra la popolazione civile innocente e per facilitare il ritorno degli sfollati in condizioni di sicurezza;

14. invita l'Unione europea, la NATO e i suoi membri a ricorrere a tutti i mezzi disponibili, sulla base di una posizione comune, per persuadere il governo russo a rispettare il diritto internazionale, il che costituisce la condizione necessaria per esercitare un ruolo responsabile in seno alla comunità internazionale; rammenta alla Russia le sue responsabilità in quanto potenza detentrica di diritto di veto in seno alle Nazioni Unite ai fini di un ordine globale di pace;

15. invita il Consiglio e la Commissione a rivedere le rispettive politiche nei confronti della Russia, qualora la Russia non dovesse onorare gli impegni assunti con l'accordo di cessate il fuoco; appoggia pertanto la decisione del Consiglio europeo di rinviare le trattative per l'Accordo di partenariato e cooperazione fino a quando le truppe russe non si saranno ritirate alle posizioni che occupavano prima del 7 agosto 2008;

16. chiede alla Commissione di proporre la conclusione di accordi di facilitazione delle procedure di concessione dei visti e di riammissione con la Georgia almeno equivalenti a quelli conclusi con la Russia;

17. invita gli Stati membri a riconsiderare l'emissione di visti per attività economiche con sede nell'Ossezia del Sud e nell'Abkhazia;

18. condanna fermamente il reinsediamento forzato di georgiani dell'Ossezia del sud e invita le autorità de facto dell'Ossezia del Sud a garantire il ritorno sicuro della popolazione civile sfollata nel rispetto del diritto umanitario internazionale;

19. esprime apprezzamento per le iniziative adottate dall'OSCE di aumentare il numero di osservatori non armati; chiede un ulteriore rafforzamento della missione dell'OSCE in Georgia, con piena libertà di movimento in tutto il paese, e incoraggia gli Stati membri dell'UE ad apportare un contributo a tali sforzi;

20. chiede un forte contributo dell'Unione europea al previsto meccanismo internazionale di risoluzione dei conflitti e chiede pertanto accoglie con favore la decisione del Consiglio europeo di inviare una missione di monitoraggio PESD (Politica europea di sicurezza e difesa) a complemento delle missioni delle Nazioni Unite o dell'OSCE e di chiedere un mandato delle Nazioni Unite o dell'OSCE per una missione di pace PESD;

21. si compiace del supporto attivo e incessante dell'Unione europea a tutte le iniziative internazionali volte a individuare una soluzione pacifica e duratura al conflitto, in particolare l'impegno del Consiglio ad appoggiare tutti gli sforzi delle

Nazioni Unite, dell'OSCE e di altri soggetti al fine di risolvere il conflitto; plaude in particolare alla decisione di nominare un Rappresentante speciale dell'Unione europea per la crisi in Georgia;

22. valuta positivamente il pacchetto di aiuti umanitari di 6 milioni EUR sbloccato con urgenza dalla Commissione a favore dei civili, che deve essere potenziato con ulteriori finanziamenti sulla base di una valutazione delle esigenze sul terreno; prende atto dell'urgente bisogno di aiuto alla ricostruzione all'indomani del conflitto;

23. plaude alla decisione del Consiglio di convocare una Conferenza internazionale dei donatori per la ricostruzione della Georgia ed esorta vivamente il Consiglio e la Commissione a esaminare la possibilità di un vasto piano di supporto finanziario dell'Unione europea per la ricostruzione delle aree della Georgia interessate dal conflitto e a stabilire una più forte presenza politica dell'Unione europea nel paese e in tutta la regione;

24. chiede a tutte le parti in causa nel conflitto di consentire il pieno e illimitato accesso dell'assistenza umanitaria alle vittime, compresi i profughi e gli sfollati interni;

25. è dell'avviso che la ricerca di soluzioni per il conflitto in Georgia e per gli altri conflitti irrisolti del Caucaso meridionale, trarrà vantaggio dall'ulteriore internazionalizzazione dei meccanismi di composizione delle controversie; propone dunque che l'Unione europea convochi una "Conferenza transcaucasica per la pace" quale elemento chiave di tale processo; ritiene che tale conferenza dovrebbe discutere di garanzie internazionali quanto al pieno rispetto dei diritti civili e politici nonché della promozione della democrazia attraverso il principio della supremazia del diritto; sottolinea che la conferenza dovrebbe anche costituire un'opportunità per ascoltare la voce dei gruppi non rappresentati o costretti al silenzio della regione caucasica;

26. invita il Consiglio e la Commissione a sviluppare ulteriormente la PEV adeguandola maggiormente alle esigenze dei nostri partner orientali, prevedendo un accentuato coinvolgimento dell'Unione europea nella regione del Mar Nero, l'adozione della proposta del Parlamento europeo per uno Spazio economico europeo Plus o della proposta polacco-svedese per un partenariato a Est e, con specifico riguardo alla Georgia, all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova, tempi più rapidi per l'istituzione di una zona di libero scambio; rileva che la liberalizzazione della politica dell'Unione europea dei visti nei confronti di tali paesi deve tener conto del fatto che alla Russia sono state concesse al riguardo condizioni più favorevoli;

27. sottolinea l'interrelazione di vari problemi nella regione del Caucaso meridionale e la necessità di una soluzione globale sotto forma di un patto di stabilità, con il coinvolgimento dei grandi attori esterni; pone l'accento sull'esigenza di potenziare la cooperazione con i paesi vicini della regione del Mar Nero istituendo uno speciale meccanismo istituzionale e multilaterale come un'Unione per il Mar Nero, e organizzando una conferenza internazionale di sicurezza e cooperazione sulla regione del Caucaso meridionale; invita pertanto

la Commissione a presentare al Parlamento e al Consiglio una proposta specifica sulla creazione di un quadro multilaterale per la regione del Mar Nero, che comprenda la Turchia e l'Ucraina; ritiene che i paesi vicini come il Kazakistan dovrebbero essere associati, nell'interesse della stabilità e dei flussi di energia dell'intera regione;

28. rammenta che al vertice di Bucarest del 3 aprile 2008 la NATO ha accettato l'adesione della Georgia all'Alleanza;

29. sottolinea l'importanza della Georgia, in quanto rotta di transito alternativa rispetto alla Russia, ai fini del miglioramento della sicurezza energetica dell'Unione europea; ritiene di importanza cruciale che l'infrastruttura esistente, come il gasdotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, sia efficacemente protetta ed invita la Commissione ad offrire alla Georgia tutta l'assistenza necessaria a tal fine; si attende un fermo impegno politico e di bilancio da parte dell'Unione europea al perseguimento del progetto di gasdotto "Nabucco" attraverso il territorio della Georgia, riconosciuto come progetto prioritario dell'Unione europea e che rappresenta l'alternativa più seria ai progetti avviati in cooperazione con la Russia, che potrebbero tutti accrescere la dipendenza economica e politica degli Stati membri dalla Russia;

30. chiede al Consiglio e alla Commissione di continuare ad impegnarsi per definire una politica comune dell'Unione europea nel settore dell'energia, che soddisfi tra l'altro alla necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento;

31. ritiene che la cooperazione nel Caucaso meridionale non debba riguardare zone d'influenza reciprocamente esclusive tra Unione europea e Russia (le cosiddette "sfere d'interesse");

32. è del parere che il ruolo dell'Unione europea nell'attuale crisi sottolinea l'esigenza di rafforzare la politica estera, di difesa e di sicurezza dell'Europa e ritiene che il trattato di Lisbona, che prevede la creazione della carica di Alto rappresentante, una clausola di solidarietà e una politica dell'Unione europea in materia di sicurezza energetica, rappresenti la via maestra per raggiungere questo obiettivo;

33. sottolinea la necessità di salvaguardare la stabilità nella regione del Caucaso meridionale e invita i governi dell'Armenia e dell'Azerbaijan a contribuire a conseguire tale obiettivo, nel rispetto di tutti i loro impegni internazionali;

34. ribadisce il principio secondo cui la *governance* pluralistica e democratica, in cui i partiti dell'opposizione funzionano e i diritti umani e civili sono rispettati, costituisce la migliore garanzia di stabilità nell'intera regione del Caucaso meridionale;

35. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri, ai Presidenti e ai Parlamenti della Georgia e della Federazione russa, alla NATO, all'OSCE e al Consiglio d'Europa.

1 - LA GUERRA FRA GEORGIA, OSSEZIA DEL SUD E RUSSIA (7-12 agosto)



2 - IL GAS FRA I TRE MARI



3 - LE ROTTE DELL'ORO NERO



Documentazione generale sul Canada

Biografie

Consiglio Di Nino

Capo della delegazione canadese e Vice Presidente della Commissione Affari politici dell'Assemblea OSCE



Consiglio Di Nino è nato il 24 gennaio 1938 in Italia ed è emigrato in Canada nel 1951.

Si è laureato all'Università di Toronto.

Nel 1990 è stato nominato senatore.

È Presidente della Commissione Affari esteri e commercio internazionale, membro della Commissione sul regolamento e della Commissione Finanze.

È componente di diverse associazioni parlamentari tra cui Amici del Tibet, gruppo parlamentare Canada-Afghanistan, associazione parlamentare Canada-Ucraina.

Capo della delegazione canadese all'Assemblea parlamentare dell'OSCE, è Vice Presidente della Commissione Affari politici.

È Vice Presidente del Gruppo popolare all'Assemblea parlamentare dell'OSCE.

Petros Efthymiou

Presidente della Commissione Affari economici, scienza, tecnologia e ambiente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE



Petros Efthymiou è nato il 27 marzo 1950 a Larissa, Grecia.

Si è laureato all'Università di Ioannina in Filosofia.

Dal 1974 al 1980 è stato Professore nelle scuole medie superiori; dal 1994 al 1995 ha insegnato all'Università Panteion di Atene nel Dipartimento per gli Studi economici e sociali.

Dal 1982 al 1985 è stato Consigliere particolare del Ministro per la Gioventù e lo Sport.

Nel 1985 è diventato Segretario generale per i Media e l'Informazione presso il Ministero per i Media e la Stampa.

Nel 1999 è stato eletto al Parlamento europeo nelle fila del Partito socialista e ha fatto parte della Commissione Affari esteri.

Dal 2000 al 2004 è stato Ministro della Cultura e degli Affari religiosi.

È membro del Parlamento greco dal 2004. È portavoce del Partito socialista greco (PASOK) e coordinatore della sezione economica del Pasok in Parlamento.

Efthymiou è componente della delegazione greca all'Assemblea OSCE dal 2004: è stato prima Vice Presidente quindi attuale Presidente della Commissione per gli Affari economici (eletto alla sessione di Astana, luglio 2008). È Presidente del Gruppo socialista nell'Assemblea OSCE.

Parla greco, inglese e francese.

Sposato, ha due figli.

Gareth Evans

Presidente dell'International Crisis Group



Dal gennaio 2000 Gareth Evans è Presidente dell'International Crisis group, una organizzazione non governativa indipendente impegnata nei cinque continenti nella prevenzione e risoluzione dei conflitti.

Gareth Evans è nato nel 1944, in Australia. Si è laureato all'Università Melbourne in Legge e all'Università di Oxford in Scienze politiche, Filosofia ed Economia.

Prima di entrare nel Parlamento australiano nel 1978, ha svolto la professione di avvocato, specializzato in diritto delle libertà civili e costituzionali. Ha esercitato la professione anche nel campo del diritto industriale. Nel 1983 è diventato Consigliere della Regina.

Evans è stato membro del Parlamento australiano per 21 anni, prima come senatore dello Stato del Victoria (1978-1996), quindi come deputato della Camera dei Rappresentanti (1996 -1999). Per 13 anni è stato membro del Gabinetto nei governi laburisti di Hawke e Keating, in qualità di Procuratore generale (1983-84), Ministro per le risorse e l'energia (1984-87), Ministro dei Trasporti e delle telecomunicazioni (1987-88) e Ministro degli Affari esteri (1988-1996).

Dal 2000 al 2001 ha co-presieduto con Mohamed Sahnoun, la Commissione internazionale sull'intervento e la sovranità dello stato. È stato membro dell' High Level Panel del Segretario generale delle Nazioni Unite sulle Minacce, le sfide e i cambiamenti il cui Rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility* è stato pubblicato nel dicembre 2004; componente della Commissione sulle armi di distruzione di massa presieduta da Hans Blix; membro della Carnegie Commission sulla Prevenzione dei conflitti, co-presieduta da Cyrus Vance e David Hamburg, nonché membro del Comitato consultivo del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla prevenzione del genocidio e delle atrocità di massa.

È sposato, ha due figli.

Jerahmiel S.Grafstein

Vice Presidente dell'Assemblea OSCE



Jerahmiel S. Grafstein è nato il 2 gennaio 1935.

Si è laureato all'Università del Western Ontario in Legge e ha quindi ottenuto la specializzazione presso la Scuola di legge dell'Università di Toronto.

Avvocato.

È stato nominato senatore il 13 gennaio 1984.

È stato eletto Vice Presidente dell'Assemblea alla sessione annuale di Kiev (luglio 2007), dopo aver svolto per sei anni l'incarico di Tesoriere dell'Assemblea. Per due mandati è stato Vice Presidente della Commissione affari economici. Nell'ambito dell'Assemblea, presiede il Gruppo liberale.

Nel 1966, ha fondato e pubblicato il Journal of Liberal Thought. È inoltre cofondatore di diverse società nel settore dell'informazione in Canada, Sud America ed Europa.

Sposato, ha due figli.

Amb. Aleksi Härkönen

Capo della Task Force della Presidenza finlandese dell'OSCE



Härkönen è a capo della Task Force della Presidenza finlandese dell'OSCE dal febbraio 2007.

Dal 2002 al 2007 è stato Rappresentante Permanente della Finlandia presso l'OSCE.

Dal 2000 al 2002 è stato prima Vice Direttore, quindi Direttore del Dipartimento per gli Affari politici al Ministero degli Affari esteri della Finlandia.

Härkönen è stato Assistente speciale del Ministro degli Affari esteri Tarja Halonen dal 1995 al 1997.

In precedenza ha lavorato presso le Ambasciate finlandesi a Washington 1991-94, Bonn 1986-88, e Madrid e Caracas 1983-88.

Härkönen ha iniziato la carriera diplomatica nel 1980.

È sposato, ha tre figli.

Walburga Habsburg Douglas

Capo della delegazione svedese e Presidente della Commissione Diritti umani dell'Assemblea OSCE



Walburga Habsburg Douglas è nata nel 1958, quinta figlia di Otto e Regina van Habsburg.

Ha studiato all'Università di Salisburgo, in Austria dove ha conseguito il Dottorato nel 1982.

Dal 2003 al 2007 è stata Presidente del partito moderato nella città di Flen (Svezia).

Dal 2005 è membro della Jarl Hjalmarson Foundation, la fondazione per la cooperazione internazionale del Partito moderato.

Nel 2006 è stata eletta al Parlamento svedese. È membro della Commissione affari esteri.

Capo della delegazione svedese all'Assemblea parlamentare dell'OSCE, è Presidente della Commissione Diritti umani, di cui era stata precedentemente relatore.

È Presidente del Gruppo popolare all'Assemblea parlamentare dell'OSCE.

Alcee Hastings

Rappresentante speciale per il Mediterraneo dell'Assemblea OSCE



Alcee L. Hastings è membro del Congresso degli Stati Uniti dal 1992, dove rappresenta la Florida, suo stato di nascita.

Nato ad Altamonte Springs (Florida); ha conseguito la laurea in Giurisprudenza presso la Florida A&M University (Tallahassee, Florida).

Nel 1979 il Presidente Jimmy Carter lo ha nominato Giudice federale della Florida, divenendo così il primo magistrato afro-americano a ricoprire la carica che ha conservato per 10 anni.

Hastings è Presidente della Commissione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, meglio nota come Commissione Helsinki. È inoltre membro della Commissione per il Regolamento e Presidente della Sottocommissione sui procedimenti legislativi e di bilancio.

Hastings è stato membro anziano della Commissione Speciale sui Servizi segreti (HPSCI) nonché membro della Sottocommissione sul Terrorismo e la sicurezza nazionale.

È stato Vice Presidente della Commissione democratica sulla riforma elettorale e Co-Presidente della Delegazione della Florida. L'on. Hastings si è distinto come avvocato, magistrato e attivista per i diritti umani, impegnandosi personalmente nella tutela dei diritti delle minoranze, delle donne, degli anziani, dei bambini e degli immigrati.

È stato Presidente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE per due mandati, dal luglio 2004 al luglio 2006, nonché Vice Presidente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, Presidente e Vice Presidente della Commissione Affari politici, dove peraltro ha ricoperto la carica di Relatore per due anni consecutivi. Attualmente ricopre la carica di Rappresentante speciale per il Mediterraneo.

Noël Kinsella

Presidente del Senato canadese



Noël Kinsella è stato nominato Presidente del Senato canadese l' 8 febbraio 2006 dal Primo Ministro Stephen Harper.

Kinsella è nato il 28 novembre 1939 a Saint John, nel New Brunswick.

Si è laureato in Psicologia all'University College di Dublino, Irlanda. Ha quindi conseguito un PhD all'Università San Tommaso d'Aquino a Roma e successivamente ha proseguito gli studi in Teologia alla Pontificia Università lateranense di Roma.

È Professore e Presidente della Commissione Diritti Umani della St. Thomas University di Fredericton, New Brunswick dove ha insegnato psicologia, filosofia e diritti umani.

Kinsella è stato nominato senatore il 12 settembre 1990, su raccomandazione del Primo Ministro Brian Mulroney.

È stato membro del Partito conservatore progressista fino al 2004 quando si è unito ai Tory entrando nelle fila dei senatori conservatori.

Nel 1994 è stato Capo Gruppo al Senato; nel 1999 Vice Leader dell'Opposizione, sempre al Senato; il 1° ottobre 2004 è stato eletto Leader dell'Opposizione nel Senato canadese.

In Senato è componente della Commissione Speciale sulla Legge Anti-terrorismo, delle Commissioni sui Diritti umani e sull'Economia, Finanze e Amministrazione.

Il senatore Kinsella è molto attivo nel campo dei diritti umani. È stato per 22 anni Presidente della Commissione Diritti umani del New Brunswick.

Noël Kinsella parla inglese, francese e italiano.

Janez Lenarčič

*Direttore dell'Ufficio OSCE per le Istituzioni democratiche e i Diritti dell'uomo
(ODIHR)*



Janez Lenarčič è nato a Lubiana il 6 novembre 1967. Si è laureato in Diritto internazionale presso l'Università di Lubiana, nel 1992.

Lenarčič, diplomatico di carriera, è entrato nel Ministero degli Affari esteri nel 1992, dove ha lavorato prima alle relazioni economiche internazionali e in seguito al Dipartimento per relazioni multilaterali.

Dal 1994 al 1999 ha lavorato nella Missione Permanente della Slovenia presso le Nazioni Unite a New York, dove, nel 1996, è divenuto Primo Segretario. Durante la sua permanenza a New York, tra il 1998 e il 1999, ha ricoperto il ruolo di Rappresentante supplente della Slovenia in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Ritornato al Ministero degli Affari esteri a Lubiana, ha occupato diverse posizioni tra cui Consigliere del Ministro nel Dipartimento per le Relazioni multilaterali (1999 – 2000) e Sotto Segretario nel Gabinetto del Ministro degli Affari esteri (2000).

Nel marzo 2001 è stato Consigliere diplomatico del Primo Ministro per poi ricoprire, dal 2002 al 2003, la carica di Segretario di Stato nell'Ufficio del Primo Ministro.

Nel 2003 è stato inviato a Vienna, con il grado di Ambasciatore, come Rappresentante permanente della Slovenia presso l'OSCE.

Nel 2005 quando la Slovenia ha assunto la Presidenza di turno dell'OSCE, Lenarčič ha assunto la carica di Presidente del Consiglio Permanente in rappresentanza della Presidenza in esercizio.

Dal 2006 al 2008 è stato Segretario di Stato per gli Affari europei. Nel 2007 è stato Rappresentante del Primo Ministro sloveno per la riforma dei Trattati dell'Unione europea. Dal 2006 al 2007 ha diretto il Gruppo di lavoro preparatorio alla Presidenza

slovena dell'Unione europea, quindi è stato Rappresentante della Presidenza slovena del Consiglio dell'Unione europea al Parlamento europeo.

Il 1° luglio 2008 è stato nominato Direttore dell'Ufficio OSCE per le Istituzioni democratiche e i diritti umani.

Göran Lenmarker

*Inviato speciale del Presidente dell'Assemblea OSCE
per la situazione in Georgia*



Göran Lenmarker è nato il 7 Dicembre 1943 a Norberg nella Contea di Västmanland (Svezia).

Lenmarker è membro del Riksdag, il Parlamento svedese, dal 1992; è membro del Partito moderato, attualmente al Governo.

Lenmarker è Presidente della Commissione Affari esteri, membro della Delegazione per la guerra (la War Delegation è composta dal Presidente del Parlamento e da 50 parlamentari che, in caso di necessità, possono sostituire il Parlamento se la Svezia è in guerra o esposta al rischio di una guerra), membro supplente nella Commissione Affari europei, Presidente della Commissione congiunta sulla Costituzione e gli affari internazionali, membro del Consiglio consultivo sugli affari internazionali (organo del Parlamento con cui il governo discute e si assicura il sostegno per la propria politica estera. Il Consiglio consultivo si compone del Presidente del Parlamento, 18 parlamentari, 9 titolari e 9 supplenti; è presieduto dal Re di Svezia). È stato consigliere del Ministro degli Affari esteri della Svezia.

È stato membro della Commissione costituzionale, della Commissione Affari sociali, Vicepresidente della Commissione Affari Esteri e della Commissione Affari Europei.

Lenmarker è membro dell'Assemblea Parlamentare dell'OSCE dal 1996. Ha occupato la carica di Presidente e Vicepresidente della Prima commissione sugli Affari politici. Nel luglio 2002 è stato Rappresentante speciale del Presidente dell'Assemblea OSCE per il conflitto nel Nagorno Karabakh. È inoltre membro del Sotto Comitato per le modifiche al Regolamento dell'Assemblea. È stato Presidente dell'Assemblea per due mandati, dal luglio 2006 al luglio 2008.

Il 14 agosto 2008 il Presidente dell'Assemblea Soares lo ha nominato Inviato speciale per la situazione in Georgia.

Amb. Mara Marinaki

Rappresentante permanente della Grecia all'OSCE



Mara Marinaki è Rappresentante permanente della Grecia all'OSCE dal 2007.

Si è laureata all'Università di Atene in Legge nel 1980 e ha conseguito una specializzazione in Diritto internazionale all'Università Aristoteliana di Salonicco nel 1983. Quindi ha conseguito nel 1986 un Master alla Fletcher School of Law and Diplomacy.

Ha iniziato la carriera diplomatica nel 1980, lavorando prima nella divisione Affari politici a Salonicco e quindi nel Dipartimento Nazioni Unite e Organizzazioni internazionali.

Dal 1988 al 1992 è Consigliere politico all'Ambasciata greca a Washington DC.

Nel 1993 diventa Consigliere politico nell'Ufficio diplomatico del Primo Ministro.

Dal 1993 al 1995 lavora nell'Ufficio del Segretario generale del Ministero degli affari esteri come Consigliere politico.

Dal 1995 al 1999 è Console generale della Grecia a Berlino (Germania).

Nel 1999 torna al Ministero degli Affari esteri ad Atene con la qualifica di Vice Direttore della Direzione Europa sud orientale.

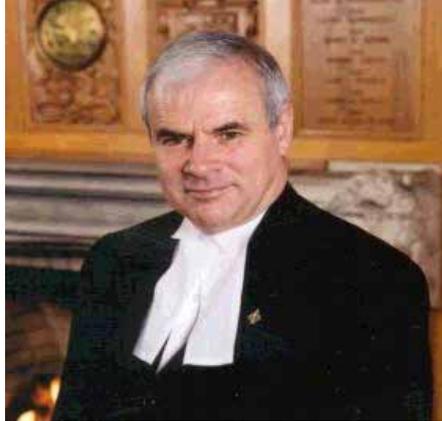
Nel 2001 diventa Ambasciatore e Direttore della Direzione generale UE per la Giustizia, gli Affari interni e Schengen.

Dal 2004 al 2007 è Rappresentante speciale del Ministero degli Affari esteri alla Commissione interministeriale sulle Migrazioni.

Parla greco, inglese, francese, tedesco, italiano e spagnolo.

Peter Milliken

Presidente della Camera dei Comuni del Canada



Peter Milliken è nato il 12 novembre 1946 a Kingston, Ontario, Canada. Si è laureato in legge presso l'Università Dalhousie ed ha iniziato, a partire dal 1973, la professione di avvocato.

Iscritto al Partito Liberale del Canada dal novembre 1988. Dalla stessa data fa parte del Comitato ristretto (caucus) del Partito Liberale.

Eletto per la prima volta alla Camera dei Comuni nel 1988, è stato riconfermato nelle elezioni del 1993, 1997, 2000 e 2004. Fra gli incarichi ricoperti come parlamentare, figurano quelli di Vice Presidente della Commissione Speciale per le Riforme elettorali e di Membro della Commissione permanente per la gestione interna della Camera dei Comuni. In ambito governativo, Milliken ha prestato servizio come Segretario del Capogruppo di maggioranza e Presidente della Commissione permanente sulle procedure parlamentari.

Nel 1996 è stato Vice Presidente delle Commissioni riunite della Camera dei Comuni. L'anno seguente è stato nominato Vice Presidente della Camera dei Comuni e Presidente delle Commissioni riunite.

E' stato eletto Presidente della Camera dei Comuni il 29 gennaio 2001 e rieletto nel 2004 e nel 2006.

Spencer Oliver

Segretario generale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE



Spencer Oliver è stato nominato Segretario Generale del Segretariato internazionale nel corso della prima riunione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nell'ottobre 1992.

È stato confermato alla carica dalla Commissione Permanente nella riunione di Copenhagen nel 1993. La Commissione Permanente ha rinnovato il suo mandato per cinque anni nel 1995 e nuovamente nel 2000 e nel 2005.

Per 22 anni Spencer Oliver è stato funzionario del Congresso degli Stati Uniti, occupando, tra le altre, la posizione di Capo Ufficio della Commissione Helsinki dal 1976 al 1985.

Fino al gennaio 1993 è stato Consigliere della Commissione Affari esteri della Camera dei Rappresentanti.

Tra il 1977 e il 1993 ha fatto parte della delegazione americana alle riunioni di Riesame della CSCE e alle riunioni di esperti CSCE, occupando cariche diplomatiche.

Ambasciatore Marc Perrin de Brichambaut

Segretario Generale dell'OSCE



Marc Perrin de Brichambaut è nato a Rabat, Marocco, il 29 ottobre 1948.

Laureatosi all'Ecole National d'Administration di Parigi nel 1974, l'Ambasciatore de Brichambaut ha lavorato al Consiglio di Stato, prima come giudice amministrativo e in seguito come Consigliere di Stato. Nel 1978 è a New York dove ha lavorato come Assistente Speciale del Sotto Segretario Generale delle Nazioni Unite per gli Affari Economici e Sociali Internazionali.

Ritornato a Parigi nel 1981, diventa Consigliere del Ministro per gli Affari esteri, Claude Cheysson.

Dal 1983 al 1984 è Capo di Gabinetto di Roland Dumas, allora Ministro per gli Affari europei. In seguito, quando Dumas è nominato Ministro degli Affari esteri, lo segue sempre come Capo di Gabinetto.

Nel 1986 è a Washington D.C. come Consigliere d'Ambasciata. Ritorna a Parigi nel 1988 come Primo Consigliere del Ministro della Difesa Jean-Pierre Chevenement.

Dal 1991 al 1994, l'Ambasciatore de Brichambaut ha rappresentato la Francia come Capo delegazione alla Conferenza sulla Sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) a Vienna. Dal 1994 al 1998 è stato a capo della Ufficio Legislativo del Ministero per gli Affari esteri.

Dal 1998 era Direttore degli Affari strategici del Ministero della difesa.

È stato nominato Segretario Generale dell'OSCE il 3 giugno 2005. Il suo mandato, che dura tre anni, decorre dal 21 giugno 2005. L'incarico è stato rinnovato lo scorso giugno 2008 per altri tre anni.

Peter Schatzer

Direttore dell'Ufficio regionale per il Mediterraneo e Capo Missione Italia per l'Organizzazione mondiale per le migrazioni



Peter Schatzer è Direttore dell'Ufficio regionale per il Mediterraneo e Capo Missione Italia per l'Organizzazione mondiale per le migrazioni (IOM). È responsabile per le politiche migratorie relative ai paesi del Mediterraneo (Albania, Algeria, Cipro, Grecia, Italia, Santa Sede, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia, Turchia e San Marino);

Rappresenta l'Organizzazione presso il Governo italiano, le autorità regionali e comunali, ONG, media, società civile in Italia e presso le istituzioni multilaterali che hanno sede in Italia.

Dal 1992 al 2003, è stato Direttore del Dipartimento per le relazioni esterne e Consigliere regionale per l'Europa presso il Quartier Generale dell'IOM a Ginevra.

Dal 2002 al 2003 è stato facente funzione del Capo Missione IOM in Germania.

Dal 1986 al 1990, Schatzer è stato Capo Missione a Roma e dal 1990 al 1991 ad Amman.

In 1986, Peter Schatzer è stato nominato Segretario personale del Presidente dell'Austria. In precedenza è stato assistente personale del Presidente dell'InterAction Council degli ex Capi di Governo a Vienna.

Dal 1979 al 1984, è stato responsabile dell'Ufficio Relazioni esterne e informazioni al Fondo per la popolazione delle Nazioni Unite (UNFPA) a Geneva.

Schatzer è Professore associato di Gestione e sviluppo delle migrazioni all'Università di Bergamo.

João Soares

Presidente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE



João Soares è nato il 29 agosto 1949 a Lisbona, Portogallo.

Si è laureato in Legge, è avvocato.

È membro del Partito socialista.

È stato membro del Parlamento portoghese dal 1987 al 1990 e nuovamente a partire dal 2002, eletto nel collegio di Lisbona. È componente della Commissione parlamentare per la Difesa nazionale.

Dal 2002 al 2005 è stato Vice Capo della delegazione portoghese all'Assemblea parlamentare dell'OSCE, diventandone Capo delegazione nel maggio 2005.

Dal 2006 al 2008 è stato Vice Presidente dell'Assemblea dell'OSCE. È stato eletto Presidente dell'Assemblea OSCE nel luglio 2008 in occasione della Sessione annuale di Astana (Kazakistan, 29 giugno – 3 luglio 2008).

Dopo aver ricoperto la carica di Vice Sindaco della città di Lisbona dal 1990 al 1995, è stato Sindaco della città dal 1995 al 2002.

Ha inoltre presieduto l'Unione delle città capitali di lingua portoghese (UCCLA).

Dal 1998 al 2002 è stato membro del Consiglio di Stato.

Dal 1994 al 1995 è stato membro del Parlamento europeo, dove ha ricoperto la carica di questore e di membro dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo.

Parla portoghese, inglese, spagnolo e tedesco.

È sposato, ha cinque figli.

Kassim-Jomart Tokayev

Presidente del Senato kazako e Vice Presidente dell'Assemblea OSCE



Kassym-Jomart Tokayev è nato il 17 maggio 1953 ad Almaty.

Si è laureato all'Istituto statale di Mosca per le relazioni internazionali. Ha proseguito gli studi all'Accademia diplomatica del Ministero degli Affari esteri della Federazione russa e all'Istituto linguistico Beijing. Ha ottenuto il Dottorato in Scienze politiche.

Dal 1984 al 1999 ha lavorato presso il Ministero degli Affari esteri.

Nel marzo 1992 viene nominato Vice Ministro al Ministero degli Affari esteri del Kazakistan.

Nel 1994 diventa Ministro degli Affari esteri del Kazakistan

Nel marzo 1999 diventa Vice Primo Ministro e nell'ottobre dello stesso anno viene nominato Primo Ministro della Repubblica del Kazakistan.

Nel gennaio 2002 diventa SottoSegretario agli Affari esteri e nel giugno del 2003 nuovamente Ministro degli Affari esteri.

Dall'11 gennaio 2007 è Presidente del Senato della Repubblica del Kazakistan

Tokayev è membro del Bureau del "Nur Otan", il partito popolare democratico al governo.

Tokayev è membro del Consiglio dell'Assemblea interparlamentare della CIS, Vice Presidente dell'Assemblea interparlamentare della Comunità economica euroasiatica, Capo della delegazione del Kazakistan all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Parla inglese, cinese e francese.

Ha il rango di Ambasciatore straordinario e plenipotenziario.

