

La legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) all'art.1, comma 181, dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, per le medesime finalità, in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, con un incremento di ulteriori 12,5 milioni di euro. Il successivo comma 183 del medesimo articolo prevede che questi accedono ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Si segnala che la Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato l'esame di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, che modifica la normativa vigente sui minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, con l'obiettivo di stabilire una nuova disciplina organica, che rafforzi le tutele nei confronti dei minori e garantisca un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale¹⁰.

¹⁰ Si tratta della proposta di legge n. 1658 Zampa e altri recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", di cui risulta essere in corso l'esame in Commissione affari costituzionali della Camera.

PARTE II

IL METODO DI LAVORO ADOTTATO DAL COMITATO SCHENGEN
NELLA XVII LEGISLATURA

§.1. *Il lavoro svolto dal Comitato nelle precedenti legislature, a partire dalla sua istituzione.*

Il Comitato di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen si è costituito per la prima volta verso la fine della XI Legislatura (1992-1994), il 21 dicembre 1993, svolgendo di fatto solo una seduta interlocutoria dopo l'elezione del presidente e del vice presidente¹¹. L'attività svolta dal Comitato nella successiva XII Legislatura (1994-1996), fu addirittura più ridotta, pervenendo il Comitato all'elezione del solo presidente¹². Nel corso della XIII Legislatura (1996-2001) il Comitato ha svolto attività conoscitiva e di confronto con il Governo, anche alla luce delle (allora) nuove emergenze che l'Italia si trovava ad affrontare con gli sbarchi e il dramma di morti di migranti¹³.

Nel corso della XIV Legislatura (2001-2006) il Comitato si concentrò sull'attività conoscitiva relativa alla gestione comune delle frontiere e al contrasto all'immigrazione clandestina in Europa, attraverso lo svolgimento di audizioni di rappresentanti del Governo e di esperti del settore e lo svolgimento di alcune missioni¹⁴. Durante la XV Legislatura (2006-2008), il Comitato Schengen ha proseguito l'attività conoscitiva con lo svolgimento di

¹¹ Dopo una prima seduta del 16 dicembre 1993, presieduta dal presidente provvisorio il senatore Roland Riz, il Comitato appena istituito si è riunito il 21 dicembre 1993, eleggendo come presidente il deputato Matteo Piredda. Si vedano le sedute nel *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* del 16 e del 21 dicembre 1993, rispettivamente pagine 83 e 199. Nella seduta successiva del 2 febbraio 1994 il Comitato svolse un dibattito sulle successive modalità di organizzazione dei lavori, pur essendo convocato per l'audizione del sottosegretario di Stato agli affari esteri, Giacobozzo, che peraltro non poté partecipare. Si veda il resoconto della seduta nel *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* del 2 febbraio 1994, pagine 59-61.

¹² Il 12 dicembre 1995 fu infatti eletto presidente il deputato Fabio Evangelisti, ma le successive convocazioni del Comitato per l'elezione del vice presidente non ebbero l'esito figurato. Si veda per tutte la seduta del Comitato in *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* del 12 dicembre 1995, pagina 62.

¹³ Il Comitato, costituito, all'inizio di quella Legislatura, il 20 marzo 1997 con l'elezione del deputato Fabio Evangelisti, svolse infatti, tra le altre, alcune audizioni di rappresentanti del Governo, proprio sui temi evidenziati nel testo. Il Comitato, riunendosi di media un paio di volte al mese, cominciò ad esaminare gli allora "recenti sbarchi di immigrati clandestini sulle coste della Puglia, della Sicilia e della Calabria" con l'audizione dell'allora Ministro dell'interno Giorgio Napolitano, e il "dramma delle morti di immigrati clandestini avvenute a largo di Pantelleria e nel Porto di Genova e sulla rivolta nel centro di permanenza di Agrigento", con l'audizione del Sottosegretario di Stato per gli affari interni Giannicola Sinisi. Si vedano le rispettive sedute del 22 e del 30 luglio 1998 in *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* degli stessi giorni, rispettivamente pagina 57 e seguenti, e pagina 40 e seguenti.

¹⁴ Il Comitato, presieduto dal deputato Alberto De Luca, si costituì il 29 novembre 2001, riunendosi in media una volta al mese. Oltre all'indagine conoscitiva indicata, svolse anche un approfondimento conoscitivo su potenzialità e prospettive di Europol. Si vedano per esempio le sedute del 29 gennaio 2003 e del 26 gennaio 2005 nel *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* degli stessi giorni, rispettivamente pagine 230 e seguenti e 370 e seguenti, con l'esame dei documenti conclusivi delle indagini conoscitive indicate.

un'indagine sulla immigrazione e l'integrazione, attraverso l'audizione, tra gli altri, di parlamentari europei, rappresentanti del Governo, diplomatici e rappresentanti di amministrazioni ministeriali competenti nelle materie di sua competenza¹⁵.

Nel corso della XVI Legislatura (2008- 2013), il Comitato ha svolto un'indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione, nel corso della quale ha svolto una serie di audizioni e di missioni, con lo scopo di mettere a fuoco la prospettiva europea di politica migratoria, da attuare per i singoli Stati membri dell'Unione europea. Il Comitato, contestualmente, ha individuato in quell'occasione una visione comune in materia di asilo, sulle cui basi adottare coerenti ed efficaci politiche nazionali di controllo dell'immigrazione, di accoglienza e di tutela dei migranti e dei richiedenti asilo nel nostro Paese¹⁶.

2. Le linee guida del lavoro svolto nella XVII Legislatura: il Comitato Schengen come baricentro del confronto tra Parlamento e Governo nelle materie di sua competenza.

L'inizio dei lavori del Comitato, costituitosi il 15 ottobre 2013, è coinciso con una fase storica in cui le tematiche migratorie, con particolare riferimento ai flussi di migranti stranieri che hanno attraversato l'Italia con lo specifico intento di raggiungere ulteriori destinazioni in Europa, sono tornate ad essere di strettissima attualità anche a seguito del verificarsi di tragici incidenti, come quello avvenuto a ridosso delle coste di Lampedusa il 3 ottobre del 2013. Tale drammatico naufragio, con un bilancio accertato di 366 vittime, ha prepotentemente messo il Paese, e con esso l'Europa, di fronte ad un fenomeno che, nei mesi a seguire, ha toccato, per dimensioni ed intensità, picchi mai registrati prima, superando, infine, il primato di sbarchi segnato qualche anno prima in occasione della cosiddetta "Primavera araba" iniziata tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 e dell'emergenza nordafricana.

In considerazione della nuova e grave situazione legata al fenomeno dei flussi migratori in Europa attraverso l'Italia e in ordine al tema dell'impiego dei lavoratori immigrati nel territorio nazionale, il Comitato Schengen, presieduto dall'onorevole Laura Ravetto, nel corso della XVII Legislatura ha deliberato lo svolgimento di due indagini conoscitive: l'indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del

¹⁵ Il Comitato, presieduto dal deputato Sandro Gozi, si costituì il 25 ottobre 2006, concludendo la sua attività con l'approvazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla immigrazione e l'integrazione nella seduta del 19 febbraio 2008. Si vedano le sedute citate in *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* di pari data, rispettivamente pagine 80 e seguenti e 209 e seguenti.

¹⁶ Il Comitato, presieduto dalla deputata Margherita Boniver, si è costituito il 19 giugno 2008 e ha proseguito la sua attività fino al 30 gennaio 2013 con l'approvazione dei documenti conclusivi delle indagini conoscitive indicate. Si veda al riguardo *Bollettino delle Commissioni e delle Giunte parlamentari* del 30 gennaio 2013, pagina 16 e seguenti.

sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza; l'indagine conoscitiva sull'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole. Tale scenario, che ha suscitato motivi di forte preoccupazione non solo tra i cittadini ma anche in seno alle istituzioni, ha richiamato l'attenzione del Comitato Schengen, organo parlamentare demandato a svolgere attività di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, sulla necessità di acquisire elementi conoscitivi utili, al fine di rappresentare all'Esecutivo la posizione del Parlamento, su tali materie.

Alla luce delle nuove emergenze che hanno coinvolto l'Italia e l'Europa su tali problematiche, il Comitato Schengen ha inteso coinvolgere il Governo nello svolgimento della propria attività conoscitiva, estendendo il confronto parlamentare a rappresentanti di ministeri anche solo indirettamente coinvolti nel dibattito, rispetto a quelli tradizionalmente auditi. In questo modo, il Comitato Schengen ha assunto il ruolo di baricentro nell'interlocuzione tra Parlamento e Governo in materia di immigrazione e asilo e nelle altre politiche connesse all'accordo di Schengen e alla convenzione Europol.

Oltre alle audizioni del Ministro per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, del Ministro dell'interno, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle politiche dell'Unione europea, sono stati auditi infatti presso il Comitato, il Ministro della giustizia, il Ministro della salute, il Ministro delle politiche agricole e forestali, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro dello sviluppo economico, nonché il Sottosegretario di Stato, Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica. In questo senso, per gli aspetti di rispettiva competenza, il Ministro dell'interno, Angelino Alfano, è intervenuto in Comitato in quattro sedute nell'arco di sei mesi. Anche i titolari del Ministero degli affari esteri, la Ministra degli affari esteri e la cooperazione internazionale, Federica Mogherini, e il Ministro per lo stesso dicastero Paolo Gentiloni, hanno riferito al Comitato nell'arco di undici mesi. Nel periodo di dodici mesi, sono stati quindi auditi: il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Giuliano Poletti e il sottosegretario di Stato per il medesimo dicastero, Franca Biondelli; il Ministro della giustizia, Andrea Orlando; il Ministro della salute, Beatrice Lorenzin; il Ministro delle politiche agricole, forestali e alimentari, Maurizio Martina; la Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Stefania Giannini; la Ministra dello sviluppo economico, Federica Guidi, il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, Maurizio Minniti. Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega alle politiche

europee, Sandro Gozi, è anch'egli intervenuto in Comitato due volte, ad avvio e conclusione del secondo semestre 2015 di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

Hanno completato il quadro dell'attività conoscitiva del Comitato le audizioni di: dirigenti della pubblica amministrazione responsabili nelle materie di competenza del Comitato; ambasciatori di Paesi stranieri, in particolare dell'area del Nord Africa, e rappresentanti di organizzazioni internazionali; rappresentanti degli enti locali, operatori ed esperti del settore nazionali e internazionali, competenti nelle stesse materie.

Alla luce del ruolo assunto dal Comitato Schengen nella XVII Legislatura, dalla sua costituzione nell'ottobre 2013, fino all'aprile 2015, quale organo parlamentare di raccordo tra Potere Esecutivo e Potere Legislativo in materia di immigrazione e Schengen, il Comitato ha inteso presentare al Parlamento una relazione specifica sulle tematiche finora affrontate, per rendere edotte le Assemblee dei due rami del Parlamento sull'attività fin qui svolta e condividere, allo stesso tempo, l'articolato lavoro compiuto, allo scopo di presentare una proposta comune sulle tematiche in questione.

Sul piano statistico, va segnalato che, proprio per rispondere alle esigenze di approfondire tempestivamente le problematiche in materia di immigrazione e di fornire al Governo allo stesso tempo l'orientamento del Comitato, è stata conseguentemente intensificata la cadenza delle sedute svolte. Pur nella difficile organizzazione dei lavori parlamentari in relazione all'attività delle Assemblee e delle Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, il Comitato ha svolto infatti almeno una seduta a settimana – a volte anche due - rispetto ad una frequenza che tradizionalmente era stata nel passato di una, a volte due sedute al mese. Il Comitato Schengen ha svolto così nel corso della XVII Legislatura 48 sedute, per una durata complessiva di circa 52 ore, con la partecipazione di componenti di diversi gruppi parlamentari.

§.3. Gli incontri con delegazioni straniere.

Prima di entrare nell'analisi specifica dei risultati finora acquisiti nell'ambito delle indagini conoscitive svolte dal Comitato, merita essere ricordata anche l'attività relativa agli incontri con delegazioni straniere svolti dalla presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, on. Laura Ravetto. Si è trattato di un'attività finalizzata a raccogliere dai diversi interlocutori profili di interesse e approfondimento, alla luce delle differenti problematiche, di cui volta per volta è stato informato l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

In occasione della crisi in Ucraina, la presidente Ravetto ha ricevuto presso la sede di Palazzo San Macuto l'Ambasciatore di Ucraina a Roma, Yevhen Yuriovych Pereygin, il 27 marzo 2014, al fine di ascoltare gli ultimi sviluppi in merito alla situazione in quel Paese. Nel corso dell'incontro sono stati esaminati i profili concernenti il processo di integrazione allora avviato dall'Ucraina con l'Unione europea, con particolare riferimento alla libera circolazione delle persone e alla crisi economica attraversata a quel momento dal Paese. L'incontro tra la presidente Ravetto e l'ambasciatore Pereygin ha rappresentato l'occasione d'altra parte di condividere lo stato dei rapporti allora esistenti tra Ucraina e Russia, anche in relazione alle elezioni presidenziali ucraine del 25 maggio 2014. Con l'occasione, l'ambasciatore ha sollecitato l'invio di una delegazione parlamentare italiana a partecipare alle elezioni con funzioni di osservatore e in particolare ha invitato una delegazione parlamentare del Comitato a svolgere una visita presso le Istituzioni ucraine. Nel corso del colloquio, l'Ambasciatore ha manifestato l'auspicio che possa concretizzarsi al più presto il processo di integrazione avviato con l'Unione europea, in particolare, in tema di libera circolazione delle persone. L'Ambasciatore ha infine esteso l'invito affinché una delegazione parlamentare del Comitato possa recarsi in visita presso le Istituzioni ucraine, per definire i prossimi temi inerenti alla reciproca cooperazione. Il Presidente Laura Ravetto, nel ringraziare l'Ambasciatore per l'incontro svoltosi, ha manifestato interesse ad approfondire il dialogo sulle tematiche illustrate, accogliendo l'invito da parte delle autorità ucraine ed esprimendo la disponibilità del Comitato ad avviare un proficuo scambio sui temi di interesse comune, con particolare riferimento alla libera circolazione delle persone nell'area Schengen.

La presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, on. Laura Ravetto, ha svolto poi una missione a Milano, l'8 luglio 2014, per incontrare la Commissaria europea agli Affari interni, Cecilia Malmström, a margine della riunione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea competenti in materia di giustizia e affari interni, cosiddetto Consiglio GAI. Nel corso dell'incontro bilaterale avuto con la presidente Ravetto, la Commissaria Malmström ha ribadito l'importanza di un'ampia operazione europea di gestione e controllo dei flussi migratori – come aveva proposto in sede di Consiglio GAI del 7 ottobre 2013, confermando tale posizione durante la sessione plenaria del 7-10 ottobre 2013 del Parlamento europeo - comprendente il fronte marittimo da Cipro alla Spagna, superando in tal modo il carattere frammentario delle singole missioni. In quell'occasione, la presidente Ravetto ha rappresentato alla Commissaria Malmström l'opportunità emersa nel Comitato Schengen di prevedere un inserimento dell'operazione

Mare Nostrum nelle competenze dell'agenzia Frontex, a prescindere dalla sede dell'agenzia, o quanto meno un maggior coinvolgimento di altri Stati membri dell'Unione europea nella gestione dei massicci flussi migratori sulle coste italiane. La presidente del Comitato Schengen ha d'altra parte evidenziato l'esigenza di un ripensamento del criterio fissato dal c.d. Regolamento di Dublino III, sull'individuazione del Paese di primo approdo ai fini dell'esame della richiesta di asilo, anche ai fini dell'accoglimento in Unione europea del principio del mutuo riconoscimento del diritto di asilo in Italia. La Commissaria europea agli affari interni, Cecilia Malmström, ha condiviso l'esigenza di un possibile coinvolgimento di altri Stati membri nella gestione degli sbarchi, con un affiancamento della missione italiana *Mare Nostrum* ad altre iniziative gestite da Frontex. Sulla riforma del regolamento c.d. Dublino III ha ricordato l'esigenza di un accordo degli Stati membri ad una sua eventuale modifica, alla quale si è detta peraltro sensibile.

I temi affrontati con la Commissaria Malmström hanno costituito d'altro canto l'oggetto dell'approfondimento svolto da una delegazione del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, guidato dalla presidente on. Laura Ravetto e composto dal vice presidente del medesimo Comitato, on. Giorgio Brandolin, nel corso di un incontro informale con rappresentanti dell'Assemblea nazionale francese, il 15 luglio 2014. Per la delegazione francese erano presenti, in particolare, i membri dell'Assemblea nazionale, la deputata Marietta Karamanli, componente della Commissione delle Leggi, e il deputato Charles Le Clerc De La Verpilliere, componente della Commissione della Difesa nazionale e delle Forze armate.

A pochi giorni dai tragici eventi di Parigi del 7 gennaio 2015, a seguito dell'attacco terroristico al giornale *Charlie Hebdo*, la presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, on. Laura Ravetto, ha quindi incontrato il 16 gennaio 2015 l'ambasciatrice di Francia a Roma, Catherine Colonna, presso la sede dell'Ambasciata a Palazzo Farnese. Nel corso dell'incontro, la presidente Ravetto ha espresso innanzitutto all'ambasciatrice, anche a nome del Comitato da lei presieduto, il senso del più partecipato cordoglio al popolo francese per le vittime dell'attentato di Parigi. La presidente Ravetto ha ribadito poi l'auspicio di poter presto incontrare a Parigi, compatibilmente con i lavori parlamentari, i colleghi deputati francesi, competenti nelle stesse materie, allo scopo di aprire un confronto reciproco sulle problematiche connesse all'applicazione dell'accordo di Schengen, alla luce delle nuove dinamiche terroristiche che hanno coinvolto l'Europa,

dichiarandosi peraltro contraria ad un suo superamento. L'ambasciatrice Colonna, ringraziando la presidente Ravetto per la sua sensibilità istituzionale, ha ricordato che il problema non è solo per la libertà francese ma per la democrazia di tutta Europa, sottolineando come sia necessario evitare di cadere nella trappola di rinunciare ai propri valori, pur con l'assunzione di provvedimenti eccezionali per fronteggiare la situazione. La presidente Ravetto ha quindi evidenziato come si sia trattato di fatto di cittadini francesi che hanno avuto la possibilità di recarsi all'estero dopo aver compiuto l'attentato. L'ambasciatrice Colonna ha evidenziato al contempo che uno degli aspetti da approfondire è proprio lo scambio di informazioni, con particolare riferimento al tema delle intercettazioni, sul quale la presidente Ravetto si è dichiarata particolarmente interessata a svolgere un approfondimento nel corso delle audizioni del Comitato da lei presieduto.

La presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, on. Laura Ravetto, ha quindi ricevuto presso il suo ufficio di Palazzo San Macuto l'Ambasciatore d'Italia a Tripoli, Giuseppe Buccino Grimaldi, il 19 febbraio 2015, all'indomani della chiusura della sede diplomatica italiana in Libia, a seguito dell'attentato all'Hotel Corinthia. Nel corso dell'incontro l'ambasciatore Buccino ha ringraziato la presidente Ravetto per averlo voluto incontrare, illustrando i profili di più stretta attualità della situazione politica ed economica attraversata dalla Libia.

Alla luce delle interlocuzioni svolte, la presidente Ravetto si è fatta carico di un'esigenza condivisa anche dal Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, da lei presieduto: farsi promotrice di un incontro a livello internazionale con rappresentanti di Commissioni omologhe per discutere le problematiche di comune competenza. Con lettera del 18 marzo 2015, la presidente Ravetto, ha scritto infatti ai presidenti delle omologhe Commissioni competenti in materia di Schengen, Europol, e immigrazione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri aderenti all'Unione europea e all'accordo di Schengen – informandone la Presidente della Camera dei deputati, Laura Boldrini, e il Presidente del Senato della Repubblica, Pietro Grasso - per condividere con loro l'attività di indagine svolta dal Comitato da lei presieduto nel corso della presente legislatura, sui temi concernenti i flussi migratori in Europa, alla luce delle più recenti, drammatiche vicende che hanno coinvolto l'Unione europea e i singoli Paesi aderenti a Schengen su questo versante.

La presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, Laura Ravetto, ha in particolare rappresentato ai propri omologhi come l'attuale dimensione strutturale, e non più solo emergenziale, che ha assunto il fenomeno migratorio di popolazioni provenienti da Paesi esterni all'Unione e al territorio europeo, ponga gli organi parlamentari nazionali, competenti a diverso titolo in queste materie, di fronte all'esigenza non più rinviabile di affrontare, in maniera organica e condivisa, politiche idonee a trovare soluzioni adeguate da sottoporre ai rispettivi Governi e, conseguentemente, alle istituzioni europee. A questo proposito, la presidente Ravetto ha manifestato quindi la necessità di condividere con i rappresentanti delle omologhe Commissioni la proposta di organizzare nel prossimo futuro un primo incontro fra i rappresentanti delle rispettive Commissioni, per esempio a Bruxelles, presso il Parlamento europeo, per creare un *network* istituzionale sulle tematiche indicate. La presidente del Comitato Schengen ha quindi espresso, anche a nome del Comitato, l'opinione che sia fondamentale la disponibilità e il contributo dei suoi interlocutori nella creazione di una rete delle Commissioni competenti a vario titolo nelle materie di Schengen, Europol, immigrazione e asilo, per condividere proposte e iniziative parlamentari sulle medesime, avviando così un proficuo, reciproco scambio di informazioni al riguardo.

Il presidente della Commissione per la politica estera, del Consiglio Nazionale della Confederazione svizzera, deputato Carlo Sommaruga, con lettera del 19 marzo 2015, ha risposto alla presidente Ravetto sottolineando l'opportunità della proposta ricevuta. Il presidente Sommaruga ha evidenziato al contempo la possibilità che i parlamentari coinvolti nell'iniziativa possano condividere e comprendere meglio, attraverso la medesima iniziativa, le difficoltà reciproche incontrate da ciascuno Stato al riguardo. Il presidente Sommaruga si è quindi dichiarato pronto a partecipare a tale incontro, compatibilmente con i reciproci impegni parlamentari.

Anche Mag Lilijana Kozlovic, presidente della Commissione interni, pubblica amministrazione e governo locale, dell'Assemblea nazionale della Repubblica slovena ha ringraziato la presidente Ravetto per aver assunto l'iniziativa di creare una rete tra le Commissioni competenti in materia di flussi migratori, dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Ue e di Schengen. La presidente Kozlovic ha quindi espresso il convincimento che la condivisione delle conoscenze, delle informazioni e dell'esperienze delle diverse Commissioni su questi temi potrà consentire di meglio affrontare temi così complessi che coinvolgono un largo numero di persone.

Analoghe considerazioni hanno espresso anche il presidente della Commissione per l'interno del Congresso dei deputati spagnolo, Sebastian Gonzalez Vazquez, e il presidente della Commissione per i diritti umani, il ruolo della legge e le petizioni del Senato polacco, Michael Sewrynski. Il presidente Vazquez, nella sua lettera del 9 aprile 2015, si è congratulato con la presidente Ravetto per l'iniziativa da lei assunta a nome del Comitato Schengen, nella convinzione della rilevanza del mutuo interscambio di informazioni in queste importanti materie. Lo stesso ringraziamento ha espresso il presidente Sewrynski, assicurando piena attenzione all'iniziativa assunta dal Comitato.

La presidente del Comitato permanente per l'immigrazione e l'asilo / Giustizia e Consiglio Affari del Senato degli Stati Generali dei Paesi Bassi, Guusje Ter Horst, con lettera del 14 aprile 2015, dopo aver riferito della lettera del Comitato permanente per la giustizia e gli affari interni della Camera dei Rappresentanti dei Paesi Bassi, in cui è stata data una risposta positiva alla proposta della presidente Ravetto di organizzare l'incontro indicato, ha precisato di comprendere il desiderio di esplorare modi che possono accelerare la creazione di politiche condivise e coerenti in materia di flussi migratori. La presidente Ter Horst ha peraltro espresso perplessità sulla creazione di una nuova rete di comitati europei destinati a sviluppare proposte e iniziative parlamentari che possono insieme aiutare a inquadrare nazionale e, di conseguenza, la politica europea, ritenendo principalmente competenti i parlamenti nazionali e le altre sedi europee come COSAC e altri importanti incontri interparlamentari esistenti.

PARTE III

L'INDAGINE CONOSCITIVA SUI FLUSSI MIGRATORI IN ITALIA ATTRAVERSO L'EUROPA, NELLA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE D'ASILO E DELLA REVISIONE DEI MODELLI DI ACCOGLIENZA

§.1. Le motivazioni della deliberazione dell'indagine.

Il Comitato ha deliberato, il 17 dicembre 2013, di avviare innanzitutto un'indagine conoscitiva sui “Flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza”, con l'obiettivo di approfondire le allora recenti problematiche connesse al massiccio afflusso di migranti sul territorio nazionale, nonché di studiare dinamiche e caratteristiche dei principali flussi migratori in transito verso l'Europa. Il Comitato, nell'ambito delle proprie competenze e ferme restando quelle delle Commissioni permanenti delle Camere, ha inteso svolgere una indagine conoscitiva per approfondire le più recenti problematiche connesse al massiccio afflusso di migranti sul territorio nazionale e all'evolversi dei flussi migratori in transito verso l'Europa.

Dopo i tragici naufragi verificatisi nel mese di ottobre 2013 a largo di Lampedusa, il Governo italiano ha intrapreso l'operazione «Mare nostrum», un'operazione militare ed umanitaria per arginare la tratta degli esseri umani prevedendo il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare con l'impiego di diversi mezzi navali ed aerei, anche delle Forze armate. Il Consiglio dei Ministri dell'interno dell'Unione europea del 7 ottobre 2013 ha convenuto con la proposta avanzata dalla delegazione italiana di istituire una task force congiunta con la Commissione europea, volta ad individuare concrete azioni che assicurino un uso efficace delle politiche e degli strumenti esistenti in tale settore a disposizione dell'Unione europea. Nella riunione del 24 e 25 ottobre 2013, il Consiglio Europeo ha sottolineato l'importanza di affrontare le cause profonde dei flussi migratori potenziando la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, anche attraverso un appropriato sostegno dell'UE allo sviluppo e un'efficace politica di rimpatrio. Inoltre, ha auspicato la rapida attuazione, da parte degli Stati membri, del nuovo sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) per facilitare il rilevamento delle navi e degli ingressi illegali e contribuire a proteggere e salvare vite umane alle frontiere esterne dell'UE.

In quella sessione, il Consiglio europeo ha deciso di tornare ad occuparsi delle questioni dell'asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine nel giugno del 2014, quando saranno definiti orientamenti strategici per l'ulteriore

programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Comitato pertanto, con la presente indagine conoscitiva, ha inteso sostanzialmente monitorare questa *road map* in materia di immigrazione e asilo, sia nella fase della predisposizione degli strumenti sia in quella di prima applicazione degli indirizzi, anche in vista dell'assunzione della presidenza di turno dell'UE da parte dell'Italia nel secondo semestre 2014.

A distanza di oltre cinque anni dall'approvazione del cd. Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, il Comitato ha inteso verificare la progressiva attuazione del sistema europeo comune d'asilo nel territorio dell'Unione, per valutare le politiche nazionali ed europee di accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei cittadini che godono di protezione umanitaria e per ricostruire lo stato degli accordi in essere sul diritto di asilo, nella prospettiva di loro possibili modifiche e in considerazione della entrata in vigore del cd. Regolamento Dublino III. In secondo luogo, il Comitato ha inteso approfondire le prospettive dell'integrazione sul territorio nazionale ed europeo dei cittadini dei Paesi terzi – non solo se richiedenti asilo – a seguito delle nuove, eccezionali ondate migratorie che si sono recentemente succedute, con un'analisi ad ampio raggio che, partendo dalle procedure di controllo e prevenzione alle frontiere, si è concentrata sui moduli di accoglienza e sulla loro possibile revisione, per poi occuparsi dei modelli di incontro tra domanda e offerta di lavoro e delle connesse politiche di inclusione e cooperazione.

L'importanza e l'attualità degli elementi di conoscenza acquisiti nel corso dell'indagine hanno determinato quindi il Comitato a prorogare il termine una prima volta dal 31 dicembre 2014, al 28 febbraio 2015, e quindi ad integrarne il programma.

In considerazione dei sanguinosi conflitti in corso, specie in taluni Paesi del Medio Oriente e dell'Africa, e dopo aver osservato gravi attacchi terroristici in alcuni Paesi europei, è infatti venuta all'attenzione del Comitato l'esigenza di non trascurare nel monitoraggio del fenomeno migratorio in Europa le possibili occasioni di violazione delle frontiere da parte di soggetti che, anche successivamente al loro ingresso in Europa, possano trasformarsi in terroristi o loro fiancheggiatori. Data la complessità di questo profilo, rilevabile solo all'esito di complesse indagini investigative, il Comitato si è quindi proposto di accertare, per quanto di propria competenza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in commento, quali cautele ed accorgimenti siano in atto per scongiurare o limitare tale rischio. Per l'Italia, basti pensare alle preoccupazioni presso le competenti autorità circa il verificarsi di simili rischi relativamente a grandi eventi previsti sul proprio territorio come lo svolgimento della manifestazione Expo 2015.

Il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva è stato quindi prorogato al 31 ottobre 2015.

Con riferimento a questi temi, il Comitato ha svolto fino ad oggi le audizioni dei seguenti soggetti: Angela Pria, Capo Dipartimento civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno (19 novembre 2013); Giovanni Pinto, Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell'interno (10 dicembre 2013 e 4 marzo 2014); Andrea De Bonis, rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (25 marzo 2014); rappresentanti dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni-OIM (27 maggio 2014); on. Federica Mogherini, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (8 aprile 2014); on. Angelino Alfano, Ministro dell'interno (15 aprile, 28 maggio, 22 ottobre e 19 novembre 2014); on. Sandro Gozi, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega alle politiche europee (23 aprile e 27 novembre 2014); Maria Maddalena Novelli, direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio (11 giugno 2014); Alessandro Menichelli, Consigliere per la Giustizia e gli Affari Interni nella Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea e membro supplente del Consiglio di amministrazione di Frontex (17 giugno 2014); Piero Fassino, presidente dell'ANCI e sindaco di Torino (18 giugno 2014); Giusi Nicolini, sindaco di Lampedusa (24 giugno 2014); Giuliano Pisapia, sindaco di Milano (15 luglio 2014); Linda Tomasinsig, sindaco di Gradisca d'Isonzo (22 luglio 2014); on. Franca Biondelli, Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali (7 agosto 2014); Naceur Mestiri, Ambasciatore della Repubblica Tunisina (15 settembre 2014); Amr Helmy, Ambasciatore della Repubblica Araba d'Egitto (30 settembre 2014); Hassan Abouyoub, Ambasciatore del Regno del Marocco (8 ottobre 2014); Furio Honsell, sindaco di Udine (30 ottobre 2014); Beatrice Lorenzin, Ministra della salute (11 novembre 2014); Andrea Orlando, Ministro della giustizia (10 dicembre 2014); Eugenio Orlandi, rappresentante di Europol (20 gennaio 2015); sen. Marco Minniti, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (28 gennaio 2015); Francesco Paolo Tronca, Prefetto di Milano (28 gennaio 2015); Luigi Savina, Questore di Milano, (10 febbraio 2015); Alessandro Pansa, Capo della Polizia (25 febbraio 2015); Antonello Soro, Garante per la protezione dei dati personali (3 marzo 2015); Paolo Gentiloni, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (5 marzo 2015); Mario Papa, presidente del Comitato di analisi strategica antiterrorismo (11 e 18 marzo 2015); sen. Stefania Giannini, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca (25 marzo 2015); Mario Morcone, Capo dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (25 marzo 2015); Mario Lucini, sindaco di Como (15 aprile 2015); Elisabetta Margiacchi, Prefetto di Bolzano (29 aprile 2015).

§.2. *Le tematiche emerse.*

Dalle audizioni svolte dal Comitato con riferimento alla materia dei flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, sono emersi alcuni filoni di indagine prevalenti: il dispiegarsi e l'evolversi della operazione italiana *Mare Nostrum* e la sua successiva sostituzione con l'operazione europea *Triton*; le problematiche concernenti l'applicazione e le deroghe relative al cd. Regolamento Dublino III e le esigenze di una sua riforma; la effettiva attualità dello Spazio Schengen, con specifico riferimento ai profili della sicurezza nazionale, del fenomeno dei cosiddetti *foreign fighters* e dei possibili collegamenti tra terrorismo e migrazione, anche in conseguenza degli attentati che hanno colpito alcune capitali europee all'inizio del 2015; il tema del mutuo riconoscimento del diritto di asilo, le problematiche connesse al *resettlement* e la riforma del cd. codice visti; la necessità di percorrere una cooperazione con Paesi Terzi e la previsione di partenariati di mobilità e sicurezza, anche a partire dalla istituzione di campi profughi; la gestione dei minori stranieri non accompagnati e dei flussi migratori anche dal punto di vista sanitario; le problematiche connesse ai profili finanziari nella gestione delle politiche sull'immigrazione.

Innanzitutto, quindi, la problematica legata all'avvio della operazione italiana *Mare Nostrum* e il suo successivo superamento per effetto dell'operazione europea *Triton*.

§.3. *L'analisi svolta dal Comitato sull'operazione italiana Mare Nostrum e il suo superamento con l'operazione europea Triton: limiti e prospettive.*

Le condizioni di perdurante guerra civile in alcuni Paesi dell'Africa, nonché di grave instabilità politica seguita al crollo di precedenti regimi (per tutti, Siria nel primo caso e Libia nel secondo), hanno comportato, tra l'altro, gravi violazioni dei diritti umani in danno alle popolazioni residenti, che hanno visto nella fuga l'unica opzione possibile per salvare la propria vita, con ciò generando un massiccio flusso di migranti verso l'Italia, soprattutto via mare, ma anche via terra attraverso la rotta dei Balcani, nella convinzione che l'Italia possa rappresentare una porta d'accesso per l'Europa. Tale situazione, se da un lato non ha trovato riscontro nella realtà delle cose, stante la normativa prevista dal Regolamento di Dublino, per cui il Paese di primo ingresso è anche quello cui spetta la responsabilità di fornire accoglienza e prendersi in carico eventuali richiedenti asilo, dall'altro ha posto il Paese nella condizione di sopportare enormi oneri gestionali, umanitari e di ordine pubblico per fronteggiare l'emergenza tuttora in atto. Il Comitato si è trovato quindi innanzitutto ad affrontare il tema della gestione dei grandi flussi migratori nel corso dello svolgimento dell'operazione *Mare Nostrum*.

La principale problematica affrontata dal Comitato Schengen durante la legislatura in corso è stata quella relativa alla cosiddetta operazione *Mare Nostrum*, avviata il 14 ottobre 2013 dal Governo per fronteggiare i flussi migratori, intervenire in soccorso dei migranti e prevenire la tratta degli esseri umani. Si è trattato di un'operazione militare ed umanitaria che ha previsto il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare utilizzando mezzi navali ed aerei, anche delle Forze armate. Il Consiglio dei Ministri dell'interno dell'Unione europea del 7 ottobre 2013, pochi giorni dopo la tragedia, aveva convenuto con la proposta avanzata dalla delegazione italiana di istituire in tempi brevi una *task force*, insieme con la Commissione europea, volta ad individuare concrete azioni per assicurare un uso efficace delle politiche e degli strumenti esistenti in tale settore a disposizione dell'Unione europea. Il 22 ottobre 2014 l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Enrico Letta, nel rendere comunicazioni alla Camera in vista del Consiglio europeo, metteva in rilievo la dimensione europea della questione immigrazione, preannunciando la richiesta di immediate misure in ambito comunitario. Il giorno successivo a quella data, il 23 ottobre 2013, il Parlamento europeo approvava una risoluzione sui flussi migratori diretta a realizzare un approccio coordinato basato sulla solidarietà e sulla responsabilità e sostenuto da strumenti comuni a livello UE, anche al fine di evitare il ripetersi dei tragici eventi di Lampedusa¹⁷.

In questo senso, il Consiglio dei Ministri dell'interno dell'Unione europea, nella riunione del 24 e 25 ottobre 2013, sottolineava l'importanza di affrontare le cause profonde dei flussi migratori potenziando la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, anche attraverso un appropriato sostegno dell'UE allo sviluppo e un'efficace politica di rimpatrio, auspicando la rapida attuazione, da parte degli Stati membri, del nuovo sistema europeo di sorveglianza

¹⁷ Vale la pena ricordare dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 ottobre quanto previsto dai punti seguenti:

“47. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di affrontare le cause profonde dei flussi migratori potenziando la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, anche attraverso un appropriato sostegno dell'UE allo sviluppo e un'efficace politica di rimpatrio. Chiede inoltre una cooperazione più stretta con le pertinenti organizzazioni internazionali, in particolare l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni nei paesi terzi interessati. Occorre intensificare la lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani non soltanto nel territorio degli Stati membri dell'UE ma anche nei paesi di origine e di transito. Inoltre, il Consiglio europeo chiede di rafforzare le attività di Frontex nel Mediterraneo e lungo le frontiere sudorientali dell'UE. La rapida attuazione da parte degli Stati membri del nuovo sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) sarà determinante per facilitare il rilevamento delle navi e degli ingressi illegali, contribuendo a proteggere e salvare vite umane alle frontiere esterne dell'UE.

48. Il Consiglio europeo invita la *task force* per il Mediterraneo, di recente istituzione, guidata dalla Commissione europea e comprendente Stati membri, agenzie dell'UE e il SEAE (Servizio europeo per l'azione esterna), a individuare - sulla base dei principi di prevenzione, protezione e solidarietà - le azioni prioritarie per un utilizzo a breve termine più efficiente delle politiche e degli strumenti europei. La Commissione riferirà al Consiglio nella sessione del 5-6 dicembre 2013 in merito ai lavori della *task force* al fine di prendere decisioni operative. La presidenza riferirà al Consiglio europeo a dicembre.

49. Il Consiglio europeo ritornerà sulle questioni dell'asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine nel giugno del 2014, quando saranno definiti orientamenti strategici per l'ulteriore programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

delle frontiere (EUROSUR), al fine di facilitare il rilevamento delle navi e degli ingressi illegali, così da contribuire a proteggere e salvare vite umane alle frontiere esterne dell'UE. Infine, in quella sessione il Consiglio europeo ha deciso di tornare ad occuparsi delle questioni dell'asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine, individuando al giugno del 2014 il termine per definire gli orientamenti strategici necessari al fine di un'ulteriore programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il Comitato Schengen ha passo passo condiviso il percorso del Governo italiano nell'approntare una risposta alla situazione di emergenza determinatasi alla fine del 2013, con l'obiettivo di prevenire il ripetersi di nuove tragedie dopo quella di Lampedusa, attraverso l'operazione *Mare Nostrum*.

Con il monitoraggio della operazione *Mare Nostrum*, il Comitato ha evidenziato le criticità e le lacune del sistema di immigrazione e asilo europeo, sia nella fase della predisposizione degli strumenti, sia in quella di prima applicazione degli indirizzi, anche in vista dell'assunzione della presidenza di turno dell'UE da parte dell'Italia nel secondo semestre 2014. Più specificamente, sotto questo aspetto, il Comitato ha inteso verificare la progressiva attuazione del sistema europeo comune d'asilo nel territorio dell'Unione, per valutare le politiche nazionali ed europee di accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei cittadini che godono di protezione umanitaria e per ricostruire lo stato degli accordi in essere sul diritto di asilo, nella prospettiva di loro possibili modifiche e in considerazione della entrata in vigore del cd. Regolamento Dublino III, già prevista per gennaio 2014.

In secondo luogo, il Comitato ha inteso approfondire le prospettive dell'integrazione sul territorio nazionale ed europeo dei cittadini dei Paesi terzi - non solo se richiedenti asilo - a seguito delle nuove, eccezionali ondate migratorie che si sono recentemente succedute, con un'analisi ad ampio raggio che, partendo dalle procedure di controllo e prevenzione alle frontiere, fosse in grado di concentrarsi sui moduli di accoglienza e sulla loro possibile revisione, per poi occuparsi dei modelli di incontro tra domanda e offerta di lavoro e delle connesse politiche di inclusione e cooperazione.

Si è così potuto approfondire il quadro normativo del diritto di asilo, soffermandosi in particolare sulle questioni connesse alla condizione giuridica dei richiedenti asilo e dei rifugiati in genere, mettendo a fuoco in particolare lo stato di attuazione e le eventuali possibilità di miglioramento del quadro normativo esistente. In questo senso, il ciclo di audizioni svolte, soprattutto con i principali esponenti del Governo in carica interessati dalla materia, hanno contribuito a fornire un quadro informativo esauriente sia delle norme europee