

gorie vulnerabili di migranti. Si tratta di percorsi di accompagnamento, prevalentemente individuali, destinati esclusivamente a coloro che ne fanno richiesta e di cui sia effettivamente verificata la volontà di rientrare nel Paese di origine, secondo progetti spesso elaborati in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM). Per la sua natura volontaria, questo strumento ha avuto un utilizzo molto limitato ed è di scarsa efficacia come mezzo di controllo dell'immigrazione irregolare.

Esiste un Fondo europeo per i rimpatri, destinato a supportare gli sforzi compiuti dagli Stati per i rimpatri e, nello specifico, a sostenerli nello sviluppo di un approccio comune per la gestione degli stessi, di una cooperazione tra Stati membri e per sostenere le norme e le migliori pratiche comunitarie. Il programma per il periodo dal 2008-2013 ammontava a 111,8 milioni di euro, destinati ai cittadini di Paesi terzi entrati irregolarmente nello Stato membro che devono essere rimpatriati nello Stato di provenienza, e anche cittadini di Paesi terzi, con o senza protezione internazionale, che scelgono di utilizzare il rimpatrio volontario.

Il problema centrale che vanifica l'operatività del rimpatrio volontario assistito è tuttavia rappresentato dal fatto che, non essendo prevista alcuna sospensione dal reato di immigrazione clandestina per chi chiede di essere rimpatriato, il migrante che decidesse di fare ricorso a questo strumento si troverebbe automaticamente nella condizione di essere denunciato per ingresso illegale in Italia. In generale, una maggiore utilizzazione dello strumento del rimpatrio volontario è sollecitata dall'Unione europea e dipende anche da una sufficiente disponibilità di risorse finanziarie, da una formazione adeguata del personale, da una cooperazione attiva con i Paesi di origine.

D'altro canto, il Comitato ha potuto rilevare come l'espulsione coattiva, comunque strutturata, appare per sua natura atta a colpire solo una minima parte dei migranti « irregolari ». Numerosi problemi riguardano infatti la sua concreta applicazione in base alle norme che la regolano, le quali si sovrappongono ad una normativa comunitaria parzialmente diversa e provvista di scarsa efficacia pratica.

Il Ministro dell'interno, nell'audizione del 15 ottobre 2008, ha avuto modo di spiegare questo punto specifico in sede di illustrazione delle linee generali in materia di contenimento dell'immigrazione irregolare. In quell'occasione si è soffermato sullo strumento delle espulsioni coattive, facendo rilevare la precisa intenzione del Governo di disegnare il reato di immigrazione clandestina o di ingresso illegale puntando principalmente sulla sanzione accessoria del provvedimento giudiziale di espulsione emanato dal giudice, piuttosto che sulla sanzione principale di tipo pecuniario. In questo modo è infatti possibile procedere all'espulsione immediata con un provvedimento del giudice, senza problemi di compatibilità con la normativa europea, secondo la quale la regola per l'allontanamento dei cittadini extracomunitari deve essere l'invito ad andarsene e non l'espulsione (a meno che il provvedimento di espulsione non sia appunto conseguenza di una sanzione penale). Infatti, il semplice invito ad andarsene rivolto allo straniero, indicato dalla direttiva europea come soluzione pre-

feribile, nell'esperienza italiana ha mostrato una efficacia troppo limitata.

In conclusione, il Comitato ha constatato che le migrazioni irregolari costituiscono un flusso molto più consistente degli sbarchi (o arrivi) di cosiddetti « clandestini » attraverso le frontiere: il problema principale nella lotta all'immigrazione irregolare non è infatti rappresentato da coloro che arrivano nel nostro Paese totalmente privi di documenti di identità o di visto (che rappresentano solo una modesta frazione dei flussi di ingresso complessivi), ma da quei migranti, entrati con qualche tipo di documentazione (un passaporto, un visto da studente o da lavoratore temporaneo) e che però si trattengono nel Paese oltre il termine di validità del loro titolo di ingresso o di permanenza, entrando così in condizione di irregolarità (cosiddetti *overstayers*).

5. La gestione delle frontiere.

Il Comitato ha svolto un'ampia serie di audizioni ed alcune missioni volte ad approfondire il tema sempre più critico della porosità delle frontiere esterne dell'Unione europea: si tratta di un nodo cruciale per un'efficace programmazione delle politiche migratorie nazionali e nel contempo di un elemento chiave per definire una reale condivisione in prospettiva europea nella gestione dei flussi migratori, da considerare sia nella loro dimensione ordinaria, sia nelle fasi acute di eventuali emergenze politico-sociali.

Nel controllo delle proprie frontiere esterne vale per ciascuno Stato membro dell'Unione europea il principio inderogabile della responsabilità nazionale, che è il risvolto della sovranità sul proprio territorio. Se nessun Paese intende mettere in discussione il principio della libera circolazione intracomunitaria, considerato unanimemente uno dei risultati più importanti della storia dell'integrazione europea, questo principio, tuttavia, deve coniugarsi con il rafforzamento delle frontiere esterne dell'Unione europea, con un ulteriore consolidamento dell'*acquis* sulla libera circolazione delle persone e con la creazione di adeguati e contestuali strumenti di reazione a possibili emergenze.

In questo quadro si inserisce la questione di una possibile revisione dell'Accordo di Schengen, venuta alla ribalta soprattutto a partire dall'inizio del 2011, in occasione della crisi migratoria seguita ai rivolgimenti politico-sociali dei Paesi nordafricani. In quel frangente, in particolare, si è prospettata la necessità di individuare una possibile revisione dell'Accordo che andasse al di là delle ipotesi in precedenza considerate, per tenere adeguatamente conto dell'urto di eccezionali pressioni migratorie a carico di un solo Stato membro dell'area Schengen.

In merito alle proposte di revisione del sistema Schengen, è ancora all'esame delle istituzioni UE un pacchetto di proposte finalizzate a rendere più efficace la gestione delle frontiere esterne mantenendo al contempo inalterato il principio della libera circolazione all'interno dell'Unione europea. Queste proposte comprendono la proposta di regolamento COM(2011)559, che modifica l'attuale

meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, e la proposta di regolamento COM(2011)560, che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.

La prima proposta prefigura il passaggio dall'attuale sistema di valutazione sull'attuazione dell'*acquis* di Schengen, prettamente intergovernativo, a un sistema che affida la responsabilità primaria in materia alla Commissione europea, sia pure con il coinvolgimento di esperti degli Stati membri e di FRONTEX. La seconda proposta si propone invece di ribaltare l'attuale impostazione relativa al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, attualmente in capo agli Stati membri che ne possono fare uso in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. In base alle modifiche prospettate, il soggetto titolare del potere di ripristinare i controlli non sarebbe più lo Stato membro ma le istituzioni europee. Si prevede inoltre una procedura specifica di ripristino di controlli alle frontiere interne per decisione della Commissione europea qualora le valutazioni Schengen evidenzino carenze gravi e persistenti nei controlli alle frontiere esterne da parte di uno Stato membro, nella misura in cui esse costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello dell'Unione o nazionale.

Nell'eventualità di una crisi umanitaria è quindi necessario che la gestione di eventuali pressioni migratorie sia concordata e supportata a livello europeo, senza che ciò interferisca con il funzionamento dell'Accordo stesso (cioè senza sospendere la libera circolazione delle persone), ma individuando soluzioni concordate affinché l'onere dei flussi sia opportunamente ripartito tra i Paesi membri dell'Unione europea, secondo il principio della condivisione degli oneri (*burden sharing*).

È noto, peraltro, che la difficoltà nell'applicazione del principio della condivisione degli oneri derivanti dall'immigrazione nei Paesi di confine discende dalla netta opposizione dei Paesi che ne sono meno direttamente interessati e che ancora oggi costituiscono in Europa uno scoglio ad una concreta soluzione del problema. In occasione delle audizioni riservate a questo tema il Comitato ha infatti potuto appurare che non è di agevole definizione la quota di profughi o migranti di cui ciascuno degli Stati parte dell'Accordo dovrebbe farsi carico, dal momento che le cifre fornite dai soggetti interessati sul reale carico sopportato dai singoli Paesi sono discordanti. Si lavora per ora a introdurre un principio di solidarietà tra Stati basato esclusivamente sulla volontarietà e non sull'utilizzo di criteri oggettivi, con prospettiva di risultati concreti assai modesti.

Altrettanto difficile è il negoziato europeo sulla controversa questione della citata clausola di salvaguardia, in base alla quale uno Stato membro può procedere unilateralmente alla sospensione del meccanismo della libera circolazione delle persone, per evitare che improvvise pressioni di natura migratoria sui confini esterni di uno o più Stati membri dell'area Schengen si riversino sul proprio territorio. L'ipotesi di affidare alla Commissione europea un ruolo centrale nell'attivazione di questo meccanismo di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne dell'Unione europea, soste-

nuta da alcuni Stati membri, ha riscosso in alcune occasioni le reazioni prudenti o negative della Germania, dell'Austria, della Francia, della Spagna e del Benelux, che invece propendono per lasciare l'attivazione della clausola nella disponibilità di ciascuno Stato membro.

Infine, il Comitato intende sottolineare che, in una indispensabile ottica di solidarietà nella gestione delle frontiere esterne, è necessario e urgente che l'Unione europea si ponga come controparte di accordi bilaterali con Paesi extracomunitari, in particolare del Maghreb, con l'Egitto così come con alcuni altri Paesi Africani, allo scopo di governare i flussi migratori e per rendere più agevole la politica dei rimpatri.

Nel contrasto all'immigrazione irregolare l'azione dell'Unione deve concentrarsi prioritariamente su due aspetti, il primo dei quali investe il già citato problema degli *overstayers*, ossia dei cittadini che entrano in maniera legale nel territorio dell'Unione, titolari di un visto turistico, e che poi prolungano illegalmente il proprio soggiorno (per questo tema, v. il paragrafo 4). Il secondo aspetto pone in primo piano l'assoluta necessità di riconsiderare e se del caso ridefinire lo statuto e il concreto funzionamento dell'Agenzia FRONTEX, così come la sua *accountability* politica.

Nell'ottobre 2004, come è noto, è stata creata un'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, denominata FRONTEX. Tra i compiti dell'Agenzia (che per il 2008 disponeva di un budget di circa 70 milioni di euro), vi sono quelli di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne, di assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo delle guardie di confine, di monitorare l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne e di fornire il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

Nel corso delle audizioni svolte è stata ripetutamente sottolineata la carenza del ruolo di FRONTEX che, a parere di molti, non svolge sufficienti compiti di natura operativa, i quali rimangono per lo più responsabilità dei singoli Stati membri, con i relativi costi. In questo ambito risulta che l'Italia ha sollecitato e continua a sollecitare un rinnovato impegno europeo per rilanciare concretamente l'Agenzia su basi di effettiva operatività e solidarietà tra Stati membri nella gestione delle frontiere.

Nel contesto del potenziamento di FRONTEX è diffusa opinione che sia auspicabile l'estensione del suo ruolo dalla sola attività di *intelligence*, formazione e coordinamento delle operazioni congiunte allo svolgimento anche delle conseguenti operazioni di trasferimento dei cittadini irregolari dal luogo di rintraccio alle strutture di accoglienza, di identificazione e di un eventuale rimpatrio. Appare necessario che FRONTEX non sia solo un'Agenzia di coordinamento delle unità navali dei diversi Paesi membri dell'Unione, ma agisca come soggetto con responsabilità diretta. Ma questo non può avvenire senza un potenziamento dell'Agenzia, dotandola di mezzi propri d'intervento e, allo stesso tempo, sottoponendo ad un più stringente controllo politico la sua delicata attività.

Sotto questo profilo, il Governo italiano nel 2010 ha avanzato una proposta di riforma di FRONTEX che prevede, in primo luogo, che l'Agenzia assuma la diretta responsabilità nella gestione delle unità navali per quanto riguarda il Mediterraneo; in secondo luogo, che organizzi nei Paesi europei dei centri di accoglienza e dei centri di identificazione e di espulsione per ospitare i rifugiati e i clandestini; in terzo luogo, che proceda ai voli di rimpatrio. Per parte sua il Consiglio europeo ha auspicato in più occasioni un rafforzamento dell'operazione di controllo alle frontiere e la definizione di chiare regole di ingaggio per il pattugliamento congiunto e per lo sbarco sulle coste delle persone soccorse in mare.

Il rafforzamento delle attività di FRONTEX potrebbe essere utilmente conseguito anche attraverso il miglioramento della cooperazione su base volontaria con i Paesi terzi nelle operazioni di pattugliamento congiunto via mare e via terra e l'ulteriore sviluppo di voli di rimpatrio congiunti organizzati e cofinanziati dall'agenzia. Rimane sullo sfondo l'ipotesi (su cui ancora non si è coagulato un sufficiente consenso) di dar vita a un vero e proprio corpo europeo delle guardie di frontiera, che vada al di là del principio su cui si basa l'operatività di FRONTEX, cioè quello di favorire al massimo la collaborazione tra forze di polizia e forze nazionali adibite al controllo alla frontiera.

In generale tutte le risultanze delle audizioni e delle missioni svolte hanno posto in luce la necessità di una effettiva gestione integrata a livello europeo delle frontiere esterne, in base alla quale prevedere un ulteriore sviluppo della rete europea di pattugliamento e l'attuazione del principio di solidarietà con gli Stati membri sottoposti a particolare pressione migratoria. In questa direzione, la Commissione europea viene invitata ad avviare un programma di cooperazione marittima, gestione delle frontiere, protezione internazionale, rimpatrio e riammissione degli immigrati irregolari, senza contare l'avvio di una ulteriore cooperazione con i Paesi terzi, soprattutto attraverso il rilancio del dialogo dell'Unione con la Libia e con la Turchia.

Nel 2007 il Parlamento europeo ha istituito il Fondo europeo per le frontiere esterne (EBF) per il periodo 2007-2013, il cui scopo principale è quello di rafforzare il controllo del perimetro delle frontiere esterne e dei flussi di persone che si presentano alle frontiere stesse, sostenendo finanziariamente quei Paesi che hanno maggiori difficoltà nell'attuare queste misure. Il Fondo, che adotta la formula del co-finanziamento, richiede allo Stato membro una corrispondente partecipazione finanziaria per programmi, progetti o attività ispirate alle seguenti cinque priorità: graduale organizzazione di una comune gestione integrata delle frontiere; sviluppo e realizzazione delle « componenti » nazionali del sistema di sorveglianza europeo delle frontiere esterne e della rete di pattugliamento europeo; rilascio dei visti e contrasto all'immigrazione illegale; realizzazione di sistemi per l'incremento degli strumenti legislativi comunitari nel settore dei visti e delle frontiere esterne (SIS-Schengen – VIS); efficace ed efficiente applicazione degli strumenti giuridici comunitari nell'ambito dei controlli alle frontiere esterne e del rilascio dei visti con riferimento

al manuale comune per le Guardie di frontiera e all'istruzione consolare comune.

Un'ultima delicata questione, già citata, ma che concerne ugualmente la gestione delle frontiere esterne dell'Unione è rappresentata dal fenomeno dei respingimenti in mare. Su questo punto in particolare, il Comitato ha registrato la posizione del Governo, per il quale non si può impedire all'Italia di esercitare la propria sovranità sul controllo del territorio e nel rispetto delle decisioni democraticamente assunte in materia di politiche migratorie, procedendo ai respingimenti in mare, sia pure ove strettamente necessario e nel solo caso di gravi emergenze migratorie. Diversi membri del Comitato hanno vivamente deplorato il ricorso a questo strumento, censurandone l'illegittimità giuridica. È stato inoltre fatto rilevare che l'Italia ospita un numero di rifugiati di gran lunga inferiore a quello ospitato dai maggiori Paesi europei e che un efficiente *burden sharing* implicherebbe un aumento considerevole degli oneri per il nostro Paese. Altri interventi in Comitato hanno sottolineato la posizione gravemente carente in questo campo dell'Unione europea, che di fatto consente che si addossino al singolo Stato membro i costi e la responsabilità (politica e giuridica) della gestione di un interesse collettivo, di cui dovrebbe farsi carico l'intera Unione.

6. Una visione globale delle politiche migratorie.

Stabilito che la definizione delle politiche migratorie deve rientrare a pieno titolo nel quadro della responsabilità dell'Unione e specificamente nell'ambito delle relazioni esterne, il Comitato ritiene di individuare nella elaborazione di una efficace politica estera di cooperazione con i Paesi terzi da parte dell'Unione la chiave essenziale per la risoluzione a lungo termine dei problemi connessi alla gestione dei flussi migratori. Tale cooperazione deve porsi sia a valle del fenomeno, come coordinamento a livello giuridico (con la conclusione di accordi di riammissione) e di collaborazione tra polizie, per garantire il controllo delle frontiere terrestri e marittime; sia a monte, con la conclusione di accordi internazionali di cooperazione economica rafforzata con i Paesi terzi di provenienza e di transito dei migranti che arrivano sul territorio dell'Unione.

L'entrata in vigore degli accordi bilaterali di riammissione rende possibile l'attivazione delle procedure per l'identificazione, attraverso i canali diplomatici o consolari, della nazionalità degli immigrati irregolari e il conseguente rimpatrio. Una difficoltà pratica sembra però costituita dal fatto che tutti gli accordi di riammissione prevedono il riconoscimento formale del cittadino prima del rimpatrio, ma consentono alle autorità del Paese che non manifestano una buona volontà a riammettere i propri cittadini di poter giocare sui tempi della procedura amministrativa. In caso di accordi di riammissione sottoscritti dall'Unione — dei quali si lamenta la scarsità — la forza persuasiva sui Paesi di origine delle persone da rimpatriare risulterebbe assai superiore.

L'Italia ha da tempo avviato un dialogo permanente con i Paesi dell'Africa e del Mediterraneo, ritenendo di fondamentale importanza

lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale. Tale collaborazione si basa su una serie di punti: l'attuazione di programmi di assistenza tecnica, che prevedono la cessione gratuita di mezzi e tecnologie da impiegare nella lotta all'immigrazione clandestina, nonché attività di formazione e addestramento del personale, visite di studio, distacco di ufficiali di collegamento e scambio di personale; l'attivazione di canali diretti per lo scambio di informazioni strategiche, operative e investigative; il coinvolgimento delle forze di polizia dei Paesi terzi rivieraschi nei dispositivi di pattugliamento in mare.

Si tratta di forme di assistenza tecnica e forniture di materiali destinati ad accrescere la *capacity building* dei Paesi interessati, in funzione di ausilio nella lotta all'immigrazione clandestina. Tra le più recenti iniziative di collaborazione operativa assunte dall'Italia in questo contesto, si segnalano quelle con Algeria, Nigeria, Ghana, Niger, Senegal, Gambia, Sudan Somalia, Eritrea, Etiopia, oltre alla Libia, che merita uno specifico approfondimento.

Con la sottoscrizione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione con la Libia, il 30 agosto 2008, ratificato con la legge 6 febbraio 2009, n. 7, è stata prevista l'intensificazione della collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina, in attuazione del protocollo di cooperazione e del protocollo aggiuntivo tecnico-operativo già sottoscritti dal precedente Governo a Tripoli il 29 dicembre 2007. L'efficacia di questo accordo emergerebbe anche dai dati, che evidenziano una drastica riduzione degli sbarchi di clandestini nei primi due anni successivi all'entrata in vigore (*cf.* audizione del Ministro Maroni del 14 aprile 2010). Tuttavia nel Comitato si sono manifestati forti dissensi sulle modalità di attuazione del Trattato, sulla natura dei respingimenti, sulla situazione drammatica dei campi di detenzione dei migranti in Libia, che non ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra, sulla chiusura di detti campi alle ispezioni di organizzazioni internazionali e delle ONG.

Il contenimento degli ingressi di irregolari attraverso la Libia ha condotto ad una parziale modifica delle rotte di ingresso dei migranti in Europa: se in precedenza tali flussi passavano dai Paesi subsahariani, attraverso il Niger e verso la Libia, successivamente si sono orientati maggiormente verso Est e verso Ovest, marcando nuove rotte che interessano la Spagna e la Grecia. A rendere il quadro ancora più articolato si aggiunge il fatto che negli ultimi anni anche i Paesi del Maghreb si sono trasformati da zone di origine di flussi migratori verso l'Unione europea — o di transito dai Paesi dell'Africa subsahariana, asiatici e a volte latinoamericani — a terre di destinazione dell'immigrazione stessa: Paesi come l'Algeria, la Libia e il Marocco stanno ormai diventando territori di destinazione, dove i migranti spesso vengono bloccati e trattenuti grazie alla collaborazione più stretta tra l'Europa e i Paesi del Maghreb. Particolarmente critico è il caso della Libia, che ha una popolazione immigrata compresa — secondo varie valutazioni — tra uno e due milioni, con alta proporzione di migranti di origine subsahariana.

L'assistenza fornita alla Libia con il citato Trattato era finalizzata al miglioramento delle capacità di gestione, prevenzione e repressione

del fenomeno dell'immigrazione illegale, al rafforzamento delle potenzialità investigative per disarticolare le reti criminali dedite al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, nonché al perfezionamento delle tecniche per gestire in maniera efficace, in linea con gli standard internazionali, i migranti illegali intercettati alle frontiere e sul territorio (*cf.* audizione del Ministro Maroni del 14 aprile 2010).

Il precipitare degli eventi nella fascia dei Paesi nordafricani agli inizi del 2011 e particolarmente in Libia, con il conseguente scoppio della gravissima emergenza umanitaria sotto forma di eccezionali flussi di sbarchi sulle coste italiane, non ha consentito al Comitato (anche per l'arco temporale in cui si è svolta l'indagine) di concludere le considerazioni via di elaborazione che riguardavano la politica di cooperazione con i Paesi del Nord Africa perseguita dal Governo fino alla primavera del 2011.

Rimangono tuttavia valide alcune considerazioni *de iure condendo* (e non solo) sulla scarsa, se non insufficiente posizione assunta in più occasioni dall'Unione europea sulla questione migratoria, sull'emergenza umanitaria e sulla situazione dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo: posizione che può essere definita di sostanziale inadeguatezza rispetto alla dimensione e alla gravità del fenomeno.

Ciò che sembra evidente in particolare è la carenza da parte dell'Unione europea di una visione di insieme del fenomeno migratorio in un quadro globale e nei rapporti con il territorio, la popolazione e il mercato del lavoro europeo, per non parlare delle prospettive in termini di integrazione culturale e sociale. Di fronte al parziale insuccesso dei due modelli di integrazione incarnati dall'assimilazionismo (francese) e dal multiculturalismo (inglese), l'Unione non ha ancora saputo individuare un *tertium genus* di politiche migratorie, che sappia fare i conti con una realtà composita, come quella rappresentata dal tessuto politico e culturale dell'Unione (prima ancora che economico), e che sappia proporre su queste basi un modello originale, ma soprattutto realistico, di integrazione. Restano i programmi europei e le dichiarazioni di principio, cui manca ancora oggi una solida base di cooperazione concreta e fattiva fra tutti gli Stati membri, che non siano solo quelli interessati dalla gestione diretta delle frontiere esterne dell'Unione.

Su questo punto vengono in rilievo – sia pure soltanto in termini di *road map* – i contenuti del programma di Stoccolma, documento di lavoro adottato dal Consiglio europeo nel dicembre del 2009, in cui si delinea un programma di misure e di iniziative da realizzare nel quinquennio dal 2010 al 2014 nel settore della giustizia e degli affari interni. Fondato sull'idea di dare concretezza al principio della cittadinanza europea attraverso un meccanismo di migliore protezione dei diritti fondamentali, il programma di Stoccolma intende rafforzare le basi per un'Europa del diritto e della giustizia, creando uno spazio europeo in cui sia agevolato l'accesso alla giustizia per tutti, a prescindere dalla nazionalità e dalla residenza; ponendo i fondamenti per un'Europa della sicurezza, soprattutto attraverso la cooperazione di polizia; introducendo una regolamentazione dei criteri di accesso al mercato del lavoro europeo da parte di cittadini di Paesi non europei, attraverso una gestione integrata delle frontiere e una politica dei visti commisurata a queste finalità; attuando politiche migratorie

ispirate ad una progressiva armonizzazione dei criteri di ingresso e di soggiorno dei migranti regolari, corredate da misure mirate a contenere e a reprimere il fenomeno dell'immigrazione illegale o clandestina; infine affermando il principio del cosiddetto del volere esterno, cioè l'integrazione delle politiche migratorie nel quadro più generale delle relazioni esterne dell'Unione

7. Conclusioni.

A. Il Comitato è consapevole che in una definizione di corrette e nello stesso tempo efficaci politiche migratorie i valori e le questioni in campo sono molteplici e spesso tra di loro in conflitto. È necessario quindi individuare gli strumenti per portare a sintesi valori entrambi rilevanti, quali da un lato il rispetto dei diritti umani e il dovere di solidarietà dei Paesi avanzati nei confronti di quelli con maggiori difficoltà, dall'altro il diritto/dovere delle singole nazioni di garantire alle proprie popolazioni la piena regolarità dei flussi migratori, anche tramite un efficace controllo della legalità del mercato del lavoro, la predisposizione delle migliori condizioni per l'integrazione sociale ed economica dei migranti, la tutela della coesione sociale e della sicurezza.

B. Il Comitato è anche consapevole del fatto che la bassissima natalità del Paese durante gli ultimi tre decenni ed il conseguente rapidissimo invecchiamento stanno determinando una strutturale diminuzione delle forze di lavoro autoctone, rendendo inevitabile una sostenuta domanda di lavoro immigrato per le famiglie e per le imprese.

C. Di fronte alle frequenti crisi migratorie che scaturiscono dall'instabilità politica e dalle pressioni migratorie inerenti al differenziale di sviluppo fra Nord e Sud del mondo, è opinione comune nel Comitato che i problemi connessi alle migrazioni globali non possano essere risolti a livello nazionale: in particolare, questioni come la crisi economica mondiale, il lavoro, la disoccupazione e le nuove povertà non possono più essere affrontate da un singolo Stato membro dell'Unione, ma occorre una presa di coscienza e soprattutto di posizione concreta a livello europeo.

D. Anche se i Paesi di origine dei migranti traggono rilevanti benefici dalle rimesse dei loro emigrati, la via maestra alla soluzione dei gravissimi problemi economici che affliggono i Paesi in via di sviluppo non può essere costituita dai flussi migratori: sono invece assolutamente necessarie politiche di sviluppo nazionali, opportunamente sostenute e rafforzate con l'aiuto non solo finanziario dell'Europa. Dei milioni di persone che sono uscite dalla povertà negli ultimi vent'anni in Cina, India ed altri Paesi un tempo poverissimi, ben poche di queste lo hanno fatto grazie ai vantaggi della migrazione, ma piuttosto grazie a politiche di sviluppo interne e all'espandersi del commercio internazionale.

E. Occorre perciò che l'Italia si impegni nelle opportune sedi europee (e internazionali) affinché siano rafforzate e promosse le politiche comuni di aiuto e cooperazione allo sviluppo sul territorio dei singoli Paesi di origine dei flussi migratori. È poi necessario che le politiche migratorie ed il governo dei flussi siano coerenti con più ampi accordi di partenariato miranti allo sviluppo economico e alla crescita della qualità delle risorse umane nei Paesi di emigrazione.

F. Nella definizione delle politiche migratorie nazionali il Comitato ritiene essenziale individuare a livello europeo efficaci canali legali di ingresso dei lavoratori nel mercato del lavoro dell'Unione europea, organizzando i movimenti attraverso canali appropriati e migliorando ove necessario l'attuale sistema dei visti turistici, ad evitare che un'interpretazione troppo restrittiva delle norme che ne regolano la concessione si trasformi in un ostacolo per coloro che aspirano a chiedere asilo politico sul territorio dell'Unione.

G. Occorre altresì considerare che una politica nazionale di fissazione delle quote eccessivamente restrittiva o fondata sulla definizione a distanza del contratto di lavoro per il migrante non esaurisce la richiesta di lavoro non qualificato e favorisce invece processi di entrata in clandestinità, sia da parte di quei migranti che permangono sul territorio italiano oltre il limite di validità del proprio visto (*overstayers*), sia da parte di coloro che entrano senza documenti validi. Una opportuna revisione delle politiche delle quote — e delle regole per l'accesso legale nel Paese per lavoro — può trasformarle in strumenti più adeguati a favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, soprattutto per quanto riguarda il lavoro non qualificato. In aggiunta ad una realistica e concreta politica degli ingressi, volta a favorire l'integrazione fra mercati del lavoro a livello globale, si dovrebbe prevedere la conclusione di accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi di provenienza dei flussi, accordi che avrebbero anche la funzione di premiare quei Paesi che collaborano fattivamente alla gestione comune delle frontiere.

H. Per quanto attiene al contrasto della clandestinità e dell'irregolarità, nel Comitato c'è ampio favore per il pieno accoglimento delle indicazioni del Patto europeo mediante l'adozione di tutti gli strumenti da esso previsti. C'è diffusa consapevolezza che l'irregolarità spesso significa (o si trasforma in) illegalità e che il contrasto dell'immigrazione clandestina è indispensabile per combattere anche le reti criminali transnazionali che organizzano la tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento sessuale e lavorativo ed altri traffici illeciti. Per questo motivo il Comitato ritiene essenziale non abbassare la guardia su questo fronte.

I. È tuttavia opinione del Comitato che alcuni degli strumenti attualmente in uso nelle politiche di contrasto appaiano poco efficaci e richiedano una revisione. In particolare, sono necessarie: una migliore regolamentazione dei procedimenti di espulsione, che risultano di difficile applicazione, quando non inefficaci; una ridefinizione dell'istituto del rimpatrio volontario assistito, la cui applicazione risulta attualmente vanificata dall'esistenza del reato di immigrazione clandestina oltreché dalla scarsità delle risorse dedicate; una trasfor-

mazione, concertata nelle opportune sedi europee, dello strumento del respingimento in mare al fine di privarlo dei profili di illegittimità giuridica, consentendo l'identificazione di eventuali richiedenti asilo senza vanificare l'esigenza di controllo delle coste da parte dei Paesi più esposti ai flussi migratori.

J. Sulla via dell'integrazione dei lavoratori immigrati, il Comitato riconosce che molto resta ancora da fare, anche in considerazione della grave crisi economica che ha ulteriormente esposto i lavoratori stranieri ai rischi della disoccupazione e della conseguente perdita del permesso di soggiorno nel nostro Paese. Si ritiene comunque che la piena integrazione degli immigrati nel tessuto sociale, economico e culturale del Paese sia la condizione indispensabile per garantire armoniose politiche dell'immigrazione e la sostenibilità a lungo termine dei processi migratori in ogni parte del globo.

K. Misure ulteriori e più significative e drastiche come l'eliminazione del reato di clandestinità e un più agevole accesso alla cittadinanza italiana non sono condivise da tutti i gruppi politici presenti nel Comitato, ma rappresentano una delle proposte alternative che potrebbero consentire di superare alcune delle inefficienze manifestate dalla legislazione attuale in materia di ingresso ed integrazione degli stranieri presenti sul nostro territorio.

L. L'utilità di prevedere processi di emersione *ad personam* non occasionali e la necessità di una negoziazione organica di nuovi accordi di riammissione sembrano invece punti condivisi da tutto il Comitato, che intende altresì sottolineare tra le priorità strategiche: il rafforzamento dell'agenzia FRONTEX; una maggiore solidarietà in materia di asilo; una riforma dei regolamenti di Dublino II; efficaci accordi di riammissione e una più stretta cooperazione con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori.

M. Il Comitato lamenta infine la perdurante mancanza di una normativa nazionale sull'asilo, tanto più necessaria in quanto è in netto incremento negli ultimi tempi la percentuale di ingressi da parte di cittadini extracomunitari provenienti da aree di crisi e richiedenti protezione umanitaria. Anche a tale riguardo risulterebbe di estrema utilità la presentazione annuale al Comitato della relazione in materia di immigrazione ed asilo, secondo quanto disposto dall'articolo 37 della legge n. 189 del 2002.

RELAZIONI SULLE MISSIONI SVOLTE DAL COMITATO***Allegate al documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione e asilo*****Relazione sulla missione svolta nell'isola di Lampedusa (10 ottobre 2008)**

Conformemente a quanto deliberato dall'ufficio di presidenza 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 nella riunione del 17 settembre scorso, venerdì 10 ottobre 2008 una delegazione del Comitato si è recata in missione nell'isola di Lampedusa, per visitare il Centro di Soccorso e prima accoglienza (CSPA) degli immigrati e svolgere alcuni incontri nella materie di competenza.

Il Centro di Lampedusa, originariamente localizzato nei pressi dell'Aeroporto e con una capienza massima di 186 posti, è stato istituito nel luglio 1998 quale Centro di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA), anche con funzioni di « centro di primo soccorso e smistamento » dei migranti (sia richiedenti asilo, sia irregolari) che vi transitavano per poche ore in attesa di essere trasferiti, dopo un primo accertamento sanitario e dell'identità, presso altre strutture della Sicilia o del continente.

Ben presto il Centro è risultato inadeguato per fronteggiare, efficacemente, il numero sempre più rilevante di extracomunitari che sbarcavano sull'isola. Basti pensare alla progressione degli arrivi registrata negli ultimi 5 anni (nel 2003 sono stati pari a 8.800, per diventare 10.477 nel 2004, balzare successivamente alla cifra di 15.527 nel 2005, e pervenire ai 18.047 arrivi nel 2006 e 11.749 nel 2007, fino a 19.764 del settembre 2008) per capire il senso dell'impegno sostenuto dalle istituzioni e dalla popolazione locale.

Così è nata l'esigenza di mutare la natura e la destinazione originaria del centro, oggi non più deputato al trattenimento ed all'identificazione, bensì destinato alle sole attività di soccorso e prima accoglienza.

In questo arco di tempo, le Autorità competenti hanno dunque l'opportunità di dedicarsi alla primissima fase operativa, per poi favorire l'afflusso alle altre strutture presenti sul territorio nazionale (rispettivamente presso i CIE – se ci sono gli estremi per l'espulsione – negli altri casi presso i Centri di accoglienza per i Richiedenti Asilo, CARA), consentendo così una permanenza breve sull'isola agli stranieri, di norma non superiore alle 48 ore. Risale al febbraio 2006 la riqualificazione del Centro da CPT in Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA).

Problematiche peculiari sono emerse a proposito delle modalità di accoglienza, smistamento ed affidamento di immigrati di minore età, su cui il Prefetto di Agrigento si è riservato di trasmettere al Comitato un apposito documento.

Come si è avuto modo di verificare *in loco*, il Centro è stato rinnovato anche sotto il profilo logistico, grazie ad una nuova e più dimensionata struttura, collaudata e resa operativa dal 1o agosto 2007, oggi in grado di ospitare 381 persone: estensibili, all'occorrenza, a 804.

Decisivo appare il concorso di tutte le componenti delle istituzioni statali, dell'associazionismo di settore e delle maggiori organizzazioni internazionali non governative, in grado di contribuire significativamente a tutte le esigenze immediate e di prospettiva.

Adeguate è sembrata la predisposizione dei beni di prima necessità da parte della cooperativa « Lampedusa Accoglienza » che gestisce il centro: ci si riferisce all'erogazione ordinaria dei pasti e di uno standard basilico di vestiario, nonché alla distribuzione dei kit per l'igiene personale, materiale che la delegazione ha potuto visionare durante la visita nei locali del centro. Peraltro, sono apparsi scarsamente ricettivi proprio i locali deputati alla mensa. Sui costi unitari del servizio sono verbalmente pervenuti contrastanti elementi di informazione.

L'aspetto dell'assistenza sanitaria è stato l'oggetto principale dell'incontro con i rappresentanti delle organizzazioni umanitarie che operano all'interno del CSPA: è infatti in vigore da qualche anno una convenzione, a titolo gratuito, tra la Prefettura di Agrigento, l'ASL competente di Palermo e l'associazione « Medici Senza Frontiere », per garantire l'effettuazione di un primo ed immediato *triage* sanitario al momento dello sbarco in cui intervengono medici, infermieri e mediatori culturali, con possibilità di somministrazione di farmaci di primo soccorso in casi di grave urgenza, ovvero di invio immediato al poliambulatorio dell'isola.

Dal mese di aprile è operativa una ulteriore convenzione anche con i medici del Sovrano Militare Ordine di Malta, per assicurare il soccorso sanitario degli immigrati già dal momento del loro trasbordo sulle unità navali della Capitaneria di porto. Accanto alle misure di soccorso, già dal 2006 è stata sottoscritta una Convenzione con OIM, UNHCR e CRI per l'attivazione di un presidio fisso all'interno del Centro per attività di supporto informativo-legale ai migranti nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali.

In base a questa iniziativa le tre Organizzazioni hanno prestato il proprio contributo per potenziare il sistema di accoglienza dei migranti irregolari, e per fornire, accanto ad un primo orientamento legale, uno specifico supporto informativo sulla legislazione italiana in tema di immigrazione irregolare, di tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù, nonché sulle procedure di ingresso regolare in Italia.

Infine, da agosto 2008, opera una *task force* medica presso il Centro di accoglienza, grazie ad una convenzione firmata dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, per effettuare a favore dei migranti, ma anche della cittadinanza e dei soggiornanti nell'isola, prestazioni sanitarie gratuite nelle specialità di dermatologia, infettivologia, ginecologia e per la formazione di operatori sanitari nel centro di primo soccorso e assistenza e presso il poliambulatorio dell'isola di Lampedusa.

La convenzione, che avrà una durata di 90 giorni, permetterà ai medici di svolgere, tra l'altro, attività di formazione in materia sanitaria, con particolare riferimento agli aspetti collegati alla diagnosi

delle malattie dell'immigrazione e della povertà e con attenzione all'approccio interculturale, nella tutela della salute degli immigrati e per il contrasto delle patologie della povertà, nel pieno rispetto delle diverse identità culturali.

Pur esulando dalle competenze del Comitato, giova sottolineare che, più volte, nell'ambito della visita, i nostri interlocutori hanno fatto presente le criticità connesse alla non soddisfacente copertura delle esigenze sanitarie sull'isola, sia in ragione del carattere settoriale delle prestazioni assicurate, sia a causa della assenza di una struttura ospedaliera generale.

A quanto si è appreso, inoltre, l'assistenza sanitaria, tanto della popolazione locale quanto degli immigrati, è resa ancor più difficoltosa dalla situazione dei trasporti pubblici: pur sussistendo un servizio di elisoccorso per i casi di grave emergenza (tuttavia esercitato con pochi velivoli), i collegamenti aerei di linea con la Sicilia sono al momento insufficienti e rendono pertanto problematico il trasferimento di assistiti soggetti a cure indifferibili e reiterate (come ad esempio, le chemioterapie), o non deambulanti; a sua volta, il trasporto via mare spesso non viene esercitato a causa delle cattive condizioni meteo-marine.

Dopo la visita al Centro la delegazione, grazie all'eccellente coordinamento operativo ed alla fattiva collaborazione del Prefetto e del Questore di Agrigento, presenti sul posto, è stata prontamente trasferita al porto dell'isola, proprio in concomitanza con lo svolgimento delle operazioni di sbarco di circa duecento immigrati da due motovedette della Guardia Costiera, che poco prima li avevano soccorsi e raccolti in mare aperto a bordo di un'imbarcazione alla deriva (successivamente si è appreso che erano precisamente 218 immigrati, tutti nordafricani presumibilmente provenienti dalla Libia).

Abbiamo così avuto modo di riscontrare, in tempo reale, le dimensioni e la frequenza degli arrivi dei migranti nell'isola (solo il giorno precedente ne erano infatti giunti circa un migliaio), le drammatiche modalità dei loro viaggi, cui spesso corrispondono precarie condizioni di salute, ma anche la tempestività dei soccorsi e degli adempimenti di prima accoglienza, anche sanitaria, che vengono posti in essere dagli operatori delle forze dell'ordine, nonché dalle sopracitate organizzazioni umanitarie.

La delegazione ha molto apprezzato tale capacità di coordinamento, e ne ha dato atto al Prefetto di Agrigento, dottor Umberto Postiglione, nel corso dell'incontro pomeridiano svoltosi nella sede dell'Aeronautica militare con i rappresentanti delle forze armate e di polizia preposte alle attività di monitoraggio e contrasto dell'immigrazione clandestina: la stessa Aeronautica Militare, la Guardia di Finanza, la Guardia Costiera, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato, a ciascuna delle quali è stato rivolto un sentito ringraziamento.

Nel corso dell'incontro abbiamo sottolineato il valore simbolico dell'aver scelto Lampedusa come destinazione della prima missione del Comitato, sia per il carattere costantemente emergenziale, l'ampiezza e l'estrema attualità delle problematiche del fenomeno migratorio sull'isola, sia a testimonianza dell'impegno del Parlamento nazionale ad occuparsi stabilmente di immigrazione, a partire dalla ratifica degli accordi bilaterali con i Paesi rivieraschi e nella pro-

spettiva del crescente ruolo che in materia sta assumendo l'Unione Europea.

Dopo avere ascoltato il Sindaco ed il Vice Sindaco di Lampedusa, Bernardino De Rubeis e Angela Maraventano, che hanno fatto ulteriormente presenti i problemi derivanti dall'assenza di un nosocomio sull'isola, nonché dai carenti collegamenti aerei di linea, la delegazione ha ringraziato quanti hanno reso possibile la missione, impegnandosi a raccogliere ed approfondire le sollecitazioni e gli spunti di riflessione emersi durante la visita nell'isola.

Relazione sulla missione svolta a Gradisca d'Isonzo (20 novembre 2008)

Conformemente a quanto deliberato dall'Ufficio di Presidenza 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, giovedì 20 novembre 2008 una delegazione del Comitato si è recata in missione a Gradisca d'Isonzo (Gorizia), per visitare il Centro di identificazione ed espulsione (CIE), nonché di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) degli immigrati ivi ubicato, e svolgere alcuni incontri nella materie di competenza.

Il primo Centro per immigrati di Gradisca è stato formalmente istituito nel dicembre 2000 quale Centro di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA, oggi di identificazione ed espulsione – CIE), ma la sua costruzione, osteggiata da alcune parti delle comunità locali, è materialmente iniziata appena nel 2004, per completarsi nel marzo 2006: solo da allora il Centro è divenuto pienamente operativo.

La capienza teorica del Centro era stata prevista in 248 posti, ma già dal febbraio 2007 una parte della struttura è stata destinata a sole funzioni di accoglienza, anche in virtù del progressivo incremento della pressione migratoria registratasi a livello nazionale: ancora oggi la sezione di accoglienza conta 112 posti.

Sempre nel 2006 erano iniziati i lavori per la realizzazione di una sezione del Centro deputata ad accogliere gli immigrati richiedenti asilo (oggi CARA), diventata operativa solo nei primi mesi del 2008.

Allo stato, dunque, nell'ambito del medesimo complesso sono attivi:

- il C.I.E., da 136 posti;
- il C.D.A., da 112 posti;
- il C.A.R.A., da 138 posti.

In tutte e tre le sezioni il numero degli ospiti attualmente presenti è vicino ai limiti di capienza.

La gestione, disciplinata da apposita convenzione con la competente Prefettura, è attribuita al Consorzio *Connecting People*, che detiene l'affidamento per il CIE ed il CDA fino al 2010, e temporaneamente fino alla fine del 2008 anche per il CARA, per la cui gestione è prossima alla conclusione la procedura di affidamento.

L'assistenza sanitaria è stato il primo aspetto trattato nel corso dell'incontro con i responsabili del Centro: non sono emerse particolari problematiche sanitarie connesse alla provenienza degli immigrati, ed il personale medico ha dichiarato che la situazione epide-

miologica all'interno tanto del CIE quanto del CARA è da ritenersi sotto controllo. In ogni caso, è stata espressa l'esigenza di rendere sistematico uno *screening* sanitario per tutti gli immigrati ospiti del Centro, attraverso una convenzione con l'ASL competente: in particolare, semplici prelievi ematochimici consentirebbero di individuare tempestivamente eventuali casi di malattie infettive, che peraltro a tutt'oggi non constano.

La delegazione ha poi visitato la struttura del CIE, dove non sono mancati momenti di tensione dovuti all'animosità con cui alcuni ospiti hanno inteso, e potuto, interloquire con i parlamentari, per rappresentare stati di disagio e situazioni personali correlate ai procedimenti di identificazione ed espulsione in corso, o già definiti a loro carico. In tale occasione è stata apprezzata la capacità di mediazione e di persuasione sia delle forze dell'ordine, sia del personale preposto alla gestione del Centro.

Analoga situazione si è verificata quando ci si è trasferiti nella sezione CARA della struttura, dove si sono avvicinati con toni di protesta alcuni richiedenti asilo: anche in questo caso ne sono state ascoltate le ragioni, mentre le forze dell'ordine si interponevano nei confronti dei soggetti più esagitati.

Al termine della visita si è tenuto un incontro con il Prefetto di Gorizia, dottoressa Maria Augusta Marrosu, il Presidente della commissione territoriale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, Prefetto Francesco Squarcina, nonché con i rappresentanti delle forze dell'ordine e del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR).

Ci si è soffermati soprattutto sui richiedenti asilo: le domande di asilo sono formulate da soggetti provenienti principalmente da Nigeria, Somalia, Iraq, Afghanistan e Costa d'Avorio. La Commissione territoriale diretta dal Prefetto Squarcina, peraltro, esamina le domande provenienti da immigrati allocati in tutto il triveneto, e non solo a Gradisca d'Isonzo. Nonostante la complessità di ciascuna pratica (ogni colloquio con un richiedente asilo può durare da una a ben sette ore), ed il massiccio incremento di domande registratosi nell'ultimo anno, a fine 2008 la Commissione conta di smaltire gli arretrati e di emettere i decreti contestualmente alle relative decisioni (si è passati dalle 782 pratiche di agosto scorso, accumulate nel tempo per ragioni organizzative, alle 357 attuali).

A livello centrale, la Commissione Nazionale, che ha compiti di indirizzo e coordinamento delle dieci commissioni territoriali, ha esaminato, dal 1° gennaio al 31 ottobre 2008, 24.041 domande di asilo, con i seguenti esiti:

6.408 riconoscimenti dello *status* di protezione internazionale, di cui:

a) 1.323 *status* di rifugiato;

b) 5.085 *status* di protezione sussidiaria (validità: 3 anni);

1.740 riconoscimenti dello *status* di protezione umanitaria (validità: 1 anno, subordinatamente all'assenso delle Questure interessate);

15.893 reiezioni.

Nelle more dell'esame della domanda di asilo, il richiedente ha diritto al solo vitto ed alloggio, e può essere ammesso al lavoro se trascorrono più di sei mesi dalla richiesta. In caso di rigetto della