e internazionali, sia della loro attuazione a livello nazionale, nella prospettiva, appunto, di una riforma che dovrebbe avvenire principalmente a livello di Unione europea.

L'Italia si è trovata così ad affrontare una pressione migratoria nel corso del 2014 che ha superato i livelli record toccati nel 2011. Solo nei primi tre mesi del 2014 il numero di migranti arrivati via mare nel Paese è stato di 13 volte superiore allo stesso periodo del 2013. Più precisamente, nei primi cinque mesi dell'anno gli arrivi di migranti sono stati 39.538 e la regione maggiormente coinvolta dal fenomeno è stata la Sicilia, in cui si sono registrati il 98 per cento degli sbarchi. Ai primi di luglio, le cifre riportate sfioravano le 50.000 persone arrivate sulle coste italiane via mare e alla fine dell'anno sono arrivate alla soglia di oltre 170.000 unità.

Il Comitato ha quindi rappresentato l'esigenza¹⁸ al Ministro dell'interno, Angelino Alfano, di formulare una valutazione dei risultati dell'operazione *Mare Nostrum* e di adoperarsi in sede europea per aumentare la dotazione finanziaria per fronteggiare gli sbarchi. Il Ministro ha riferito che a fronte dell'emergenza in atto, l'impegno dell'Italia sul piano della solidarietà europea in materia di immigrazione e di asilo, ha trovato con l'operazione *Mare Nostrum* il potenziamento della sorveglianza nel Mediterraneo, il salvataggio dei migranti in difficoltà e il contrasto all'azione criminale connessa all'immigrazione irregolare. *Mare Nostrum* ha rappresentato un'operazione di difficoltà elevata dal punto di vista tecnico, un'operazione interdisciplinare, che ha determinato la necessità di un concorso di assetti militari e delle forze di polizia, anche in ragione dell'ampiezza dello spettro di territorio marino coinvolto e del carattere continuativo dell'operazione. Il Comitato ha anche formulato l'auspicio di un maggiore coinvolgimento, economico e organizzativo di Frontex¹⁹ nelle operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime mediterranee dell'UE, oltre chiedere di valutare la possibilità di un trasferimento della sede di Frontex, attualmente a Varsavia, in Italia. L'attuazione di *Mare Nostrum*, infatti, con costi oltre i 9 milioni al mese, ha reso tale onere difficilmente sostenibile per l'Italia mettendo a rischio la continuazione dell'operazione in mancanza di ulteriori contributi dall'Europa. Tale auspicio, espresso dal Comitato al Ministro dell'interno, che più volte è tornato sulla questione, ha rappresentato l'avvio di una difficile e lunga trattativa con l'Europa in vista di uno sforzo ulteriore da parte dei Paesi dell'Unione per aiutare l'Italia, incrementando le risorse finanziarie destinate alle attività di sorveglianza marittima ed accoglienza gestite dal nostro Paese.

In particolare, il tema del salvataggio dei profughi in mare è stato affrontato in base a un principio di solidarietà tra tutti gli Stati membri nella gestione di un fenomeno che

¹⁸ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 15 aprile 2014.

¹⁹ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 19 novembre 2014.

dovrebbe interessare l'intera Unione europea. Tuttavia, all'azione di sensibilizzazione e di condivisione della preoccupazione con altri *partner* europei rispetto alla dimensione umanitaria del fenomeno in corso, per molti mesi non è seguita, nei fatti, l'affermazione, né il riconoscimento da parte degli altri Stati membri di una dimensione pienamente europea del problema, frustrando le attese del nostro Paese. Se, quindi, dopo la tragedia di Lampedusa, la creazione di una *task force* dell'Unione europea per la gestione dell'emergenza migratoria nel Mediterraneo e per una più efficace gestione del fenomeno migratorio nel medio periodo, ha costituito un passo in avanti nella presa di coscienza della valenza pienamente europea del problema (non soltanto della sponda sud dell'Europa), l'Italia si è trovata con l'operazione *Mare Nostrum* nella difficile situazione di dovere gestire l'afflusso massiccio di migranti verso sulle proprie coste restando virtualmente sola.

Nella fase ormai conclusiva dell'operazione *Mare Nostrum*, il Comitato ha accertato che i migranti soccorsi, nell'ambito di 563 interventi, sono stati 101.000, di cui 12.000 minori non accompagnati; sono stati rinvenuti 499 corpi di persone decedute, mentre i dispersi, sulla base della testimonianza dei sopravvissuti, potrebbero essere stati più di 1.800; sono stati arrestati 728 scafisti e sequestrate otto imbarcazioni.

Le richieste di protezione internazionale dall'inizio del 2014 sono state 56.485, di cui sono state esaminate 31.185 istanze, con il seguente esito: 3.339 concessioni dello status di rifugiato, equivalenti all'11 per cento; 6.944 concessioni dello status di protezione sussidiaria, corrispondenti al 22 per cento; 8.701 trasmissioni degli atti al questore per il rilascio del permesso umanitario, equivalenti al 28 per cento; 11.196 dinieghi di protezione internazionale, pari al 36 per cento; e infine 985 casi di irreperibilità, secondo dati aggregati, per cui non risulta possibile enucleare il numero preciso dei richiedenti soccorsi dai mezzi di *Mare Nostrum*. Dal mese di ottobre del 2013 all'ottobre 2014, gli stranieri fotosegnalati dalla polizia scientifica sono stati 98.202, anche in questo caso si tratta di un dato aggregato, che non è riferibile soltanto ai migranti venuti in Italia con *Mare Nostrum*²⁰.

A conclusione di quest'ultima, secondo le indicazioni della Marina militare i migranti assistiti nell'ambito di 421 eventi di ricerca e soccorso sono stati 150.810. I presunti scafisti, fermati e consegnati all'Autorità Giudiziaria, grazie anche alla cooperazione con le Procure interessate, hanno raggiunto il numero di 330, mentre sono state sequestrate 5 "navi madre". Questi risultati sono stati raggiunti grazie all'impiego di 32 Unità navali e 2 sommergibili che si sono avvicendati dall'inizio dell'operazione per un totale di oltre 45.000 ore di impiego e l'impegno in media di circa 900 militari al giorno.

²⁰ Si veda l'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano del 19 novembre 2014.

In particolare, secondo i dati acquisiti dal Comitato dal Ministero dell'Interno, l'operazione *Mare Nostrum*, dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014, ha portato:

- Eventi di sbarco: 563
- Migranti soccorsi: 100.949, di cui 9.038 minori non accompagnati
- Arresti: 270 tra scafisti, organizzatori e basisti
- Sequestri: 8 imbarcazioni
- Costo dell'operazione: circa 115 milioni di euro.

Le operazioni contestuali a *Mare Nostrum*, operazioni di Frontex (*Hermes*, *Hermes extension*, *Aeneas*) e le altre operazioni di soccorso (mercantili privati, rintracci sulle coste) hanno portato:

- Eventi di sbarco: 498
- Migranti soccorsi: 60.489, di cui 3.679 minori non accompagnati
- Arresti: 172 tra scafisti, organizzatori e basisti
- Sequestri: 39 imbarcazioni.

L'operazione *Mare Nostrum phasing out* dal 1° novembre 2014 al 31 dicembre 2014 ha portato:

- Eventi di sbarco: 28
- Migranti soccorsi: 3.678, di cui 297 minori non accompagnati
- Arresti: 12 tra scafisti, organizzatori e basisti
- Sequestri: 0
- Costo dell'operazione: 5,6 milioni di euro.

Circa, infine, i dati complessivi relativi ai corpi recuperati durante tutte le operazioni indicate e ai presunti dispersi, acquisite anche sulla base delle dichiarazioni dei superstiti, risultano:

- Corpi recuperati: 560 (721 secondo UNHCR),
- Migranti dispersi: 1807 (2817 secondo UNHCR).

Per approfondire le problematiche relative al ruolo dell'Agenzia Frontex, il Comitato ha audito, nella seduta del 17 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. Il Comitato ha quindi appreso che la creazione dell'Agenzia Frontex mirava, come necessario corollario all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, ad assicurare una gestione integrata delle stesse, tale da garantire un livello elevato ed uniforme di controlli in attuazione dell'adesione a Schengen e nel rispetto del suo presupposto fondamentale, cioè di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tra le misure alle quali il Comitato ha guardato con maggiore interesse,

vi è stato, fin da subito, il rafforzamento dell'agenzia Frontex e il suo coordinamento con il sistema Eurosur per lo scambio di informazioni nella sorveglianza delle frontiere esterne, operativo dal dicembre 2013. Tale rafforzamento dell'agenzia, infatti, come è stato segnalato anche in sede di audizione, risultava essenziale per l'Italia sia da un punto di vista finanziario, sia operativo attraverso una maggiore partecipazione degli Stati membri alle operazioni congiunte. In tal senso, l'adozione da parte del Parlamento europeo del nuovo Regolamento Frontex che, conformemente al diritto internazionale e alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, stabilisce norme comuni e regole di ingaggio per le operazioni congiunte in mare e per la tutela delle persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti, è sembrato un primo passo in questa direzione. Tuttavia, restava la necessità di una presa in carico del problema e della gestione della questione a livello europeo.

A seguito della successiva conclusione di *Mare Nostrum*, e in previsione dell'avvio dell'operazione *Frontex plus*, ribattezzata *Triton* dal 1° novembre 2014, il Comitato ha richiesto chiarimenti sui tempi previsti per la conclusione di *Mare Nostrum*, sul rapporto tra quest'ultima e *Triton* e sui dettagli di questa operazione, in particolare sul raggio d'azione dell'operazione stessa, sul numero di navi impiegate, con quale personale a bordo e con quale tipo di supporto tecnico²¹. Il Ministro dell'interno, Angelino Alfano ha quindi illustrato al Comitato la disposizione degli assetti aeronavali da dispiegare nel Mediterraneo, operanti sulla base dell'*operational plan* di *Triton*, redatto da Frontex d'intesa con la Commissione europea e i Paesi interessati, con l'indicazione delle caratteristiche dell'operazione, compresi i suoi costi, quantificati in circa 3 milioni di euro mensili, ossia meno di un terzo di quanto stanziato per l'operazione *Mare Nostrum*, non più pagati solo dall'Italia. La regia unitaria della nuova missione europea, che avrebbe assorbito quelle già in atto, cioè *Aeneas* ed *Ermes*, è stata affidata all'agenzia, la quale per l'espletamento di tale mandato, riceve dall'Unione europea uno stanziamento aggiuntivo di 20 milioni di euro per l'anno 2015 e si avvale del Centro di coordinamento internazionale istituito a Pratica di Mare, presso il comando aeronavale della Guardia di finanza, dove saranno distaccati i rappresentanti della stessa agenzia e di tutti i Paesi partecipanti.

Anche in ragione del vasto raggio di azione, che comprende l'intero Mediterraneo centrale e lo Jonio, l'operazione di Frontex avrebbe richiesto la più ampia partecipazione di Stati membri, ma già a partire dal suo avvio l'operazione *Triton* poteva essere qualificata come la più grande e partecipata operazione di controllo delle frontiere messa mai in campo dall'Unione europea nello scenario del Mediterraneo. Secondo quanto emerso, il panel degli

²¹ Si veda l'intervento del senatore Riccardo Mazzoni nella seduta del 22 ottobre 2014.

Stati partecipanti e dei dispositivi su cui contare per l'operazione guidata da Frontex, è stato costituito, oltre all'Italia, da: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda (solo per *Triton* 2015), Islanda, Lettonia (solo per *Triton* 2014), Lussemburgo (solo per *Triton* 2014), Malta, Olanda, Norvegia (solo per *Triton* 2015), Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito. La nuova operazione *Triton* si dispiega essenzialmente nel Mediterraneo centrale e nello Jonio. La sua area operativa risulta piuttosto vasta e, oltre al canale di Sicilia, comprende nel quadrante est la parte ionica della Calabria, estendendosi parzialmente anche alla Puglia, mentre nel settore ovest abbraccia la Sardegna meridionale. La linea di pattugliamento si attesta per gli assetti marittimi a circa 30-40 miglia dalle isole di Lampedusa e Malta. Il dispositivo aereo, invece, si spinge sino al limite dell'intera area operativa.

Il Comitato ha quindi chiesto dei chiarimenti sulle dotazioni e sullo stanziamento di risorse per *Triton*²². È stato riferito al Comitato che gli assetti aeronavali schierati e gli esperti impiegati nei team di supporto appartengono a 24 Stati membri, inclusa l'Italia; otto Stati hanno messo a disposizione un numero complessivo di tre aerei, un elicottero, tre pattugliatori d'altura e tre pattugliatori costieri, mentre l'Italia ha messo a disposizione un aereo della Guardia di finanza, un pattugliatore d'altura della Marina militare con elicottero a bordo e due pattugliatori costieri, rispettivamente della Capitaneria di porto e della Guardia di finanza. Inoltre, nell'ambito delle disponibilità complessive offerte dagli Stati, la scelta degli assetti aeronavali da impiegare è stata demandata a Frontex, le cui determinazioni operative rimangono ovviamente vincolate al budget europeo a disposizione, che è stata inizialmente di 3 milioni di euro mensili. Nella fase d'avvio, il dispositivo di *Triton* ha visto schierati al largo delle coste italiane e maltesi due aerei, due elicotteri, due pattugliatori d'altura e quattro pattugliatori costieri. Gli assetti forniti da Malta in particolare hanno provveduto anche alla distruzione delle imbarcazioni lasciate alla deriva dopo il salvataggio dei migranti, che, oltre a costituire un rischio per la navigazione, potevano essere recuperate dalle stesse organizzazioni criminali e riutilizzate per successivi viaggi. Infine, a supporto dell'attività di pattugliamento, è risultato al Comitato che sono stati impiegati cinque *joint debriefing team* per lo svolgimento delle interviste ai migranti sui luoghi di sbarco e due screening team per i primi accertamenti sulla nazionalità dei migranti. Per la costituzione di tali team, hanno dato la loro disponibilità a inviare propri esperti i seguenti Stati: Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito. I team, guidati da un funzionario della polizia di Stato e integrati da due

²² Si veda l'intervento dell'onorevole Massimo Artini nella seduta del 19 novembre 2014.

esperti per le interviste e da un mediatore culturale, sono dislocati a Mineo, Ragusa, Siracusa, Trapani e Crotone.

Inoltre, l'operazione *Triton* è stata decisa, portata avanti e finanziata dall'Unione europea con una *governance* complessiva assicurata dall'Agenzia Frontex, organismo della stessa Unione, mentre *Mare Nostrum* era nata da una decisione italiana, con finanziamenti dell'Italia, al fine di dare una risposta emergenziale al gravissimo problema umanitario manifestatosi tragicamente con la sciagura di Lampedusa. La nuova operazione, dunque, dovrebbe avere, nelle intenzioni, un compito del tutto differente rispetto a quello di *Mare Nostrum*, anche in ragione dei diversi obiettivi. Frontex nel Mediterraneo centrale ha l'obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina, la tratta e il traffico di esseri umani, secondo i limiti e le procedure imposte dal Regolamento n. 656/2014²³, che reca le norme a cui l'Agenzia si deve attenere per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'Unione europea. L'elemento di novità, in base a questo Regolamento, dovrebbe inoltre contemplare ogni intervento utile anche in chiave dissuasiva, inclusa l'ispezione del natante, del carico e delle persone che vi sono a bordo, nonché il sequestro del mezzo e il fermo delle persone.

Il Comitato ha appurato che la missione di Frontex svolgerà all'occorrenza anche attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo, conformemente non tanto agli obiettivi della missione stessa, bensì al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza, dalla situazione giuridica o dalle circostanze in cui si trovino le persone da soccorrere²⁴. Su tale fronte, il Comitato ha espresso perplessità in ordine all'adeguatezza di *Triton* confrontata a *Mare Nostrum*, relativamente alle attività di soccorso in mare.

Il Comitato ha anche appreso che il Consiglio europeo del 23 aprile 2015, riunitosi d'urgenza dopo una grave tragedia verificatasi nel Mediterraneo, ha deciso, tra l'altro, di potenziare rapidamente le operazioni dell'UE *Triton* e *Poseidon*, almeno triplicando le risorse finanziarie a tale scopo nel 2015 e 2016 e incrementando il numero dei mezzi, in modo da aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato di Frontex. Il Consiglio europeo ha anche deciso di incrementare la lotta contro i trafficanti, prevenire i flussi migratori illegali e rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne. Poiché l'instabilità in Libia crea un ambiente ideale per le attività criminali dei trafficanti, il Consiglio europeo si è impegnato a sostenere gli sforzi a guida ONU diretti a ristabilire l'autorità di

²³ Regolamento n. 656/2014 del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

²⁴ Si veda l'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano nella citata seduta del 22 ottobre 2014.

governo in Libia e a intensificare l'azione dell'UE per affrontare le situazioni di conflitto e l'instabilità che sono fattori cruciali di spinta della migrazione, anche in Siria.

§.4 Il cd. Regolamento Dublino III e le esigenze di una sua riforma: in particolare la questione delle deroghe.

Con riferimento alle procedure per la concessione dell'asilo, è emerso nel corso dell'attività svolta dal Comitato che il criterio della competenza del Paese di primo ingresso per l'esame della domanda di protezione internazionale, non essendo stato sostanzialmente modificato dal nuovo Regolamento (Ue) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cosiddetto Dublino III, conserva aspetti di indubbia criticità per l'Italia. Tale Regolamento, infatti, in larga parte sostenuto dalla maggioranza dei Paesi del centro e del nord Europa, risulta fortemente penalizzante per Paesi come l'Italia, che geograficamente rappresentano il primo punto d'approdo rispetto alle coste africane, quale successivo territorio di transito verso l'Europa continentale. Tuttavia, è emerso altrettanto chiaramente che la frontiera italiana, rappresenta a tutti gli effetti la comune frontiera esterna dell'Unione europea, con ciò sollevando una necessaria assunzione di responsabilità da parte di tutti i Paesi dell'Unione in tema migratorio.

Il sistema di Dublino III presenta il limite obiettivo di caricare pressoché tutto l'onere delle diverse fattispecie di immigrazione, anche massive, sui Paesi di primo ingresso. Il Paese di primo ingresso, tuttavia, può non coincidere con l'ultimo desiderio del migrante, che nella maggior parte dei casi desidera andare da un'altra parte. Le regole di Dublino, quindi, gravano soprattutto l'Italia dell'intero peso di questi flussi migratori come Paese di primo ingresso, nel quale, per di più, si arriva via mare. In casi come questi, cioè di afflusso massiccio di migranti, occorrerebbe, invece, anche dal punto di vista dell'accoglienza, promuovere forme di equa suddivisione degli oneri, non solo perché più favorevoli al Paese, ma anche perché più corrispondenti al senso esistenziale della scelta del richiedente asilo e alla base solidaristica della costruzione europea. In questo senso, il Comitato ha accertato che, diversamente, sembra destinata a permanere una delle cause prime di squilibri macroscopici, con diseconomie evidenti che scaturiscono da situazioni di sovraccarico, a fronte di disponibilità in altri Paesi forse non pienamente utilizzate.

Il Comitato Schengen ha riscontrato che il principio sul quale l'Europa regola la competenza ad accogliere chi chiede e ottiene protezione internazionale, risale ai primi anni Duemila, quando l'opera di riavvicinamento e di armonizzazione delle legislazioni nazionali non era stata nemmeno avviata e si temeva, perciò, che le differenze di regime potessero

incentivare il fenomeno dell'*asylum shopping*. Ormai, però, dopo l'emanazione e il successivo recepimento di numerose direttive sulla materia, tale ostacolo è da ritenersi superato. È da ritenere che, fino a quando non si permetterà al richiedente asilo o al rifugiato di spostarsi all'interno dell'Europa secondo la propria volontà e in adesione a un proprio progetto di vita, la condizione che l'Italia continuerà a subire sarà quella di un estremo svantaggio, visto che tale condizione alimenta flussi che diventano inevitabilmente incontrollati verso altri Stati membri, comportando onerosi ritrasferimenti nel Paese²⁵.

Il Comitato si è anche attivato, nel limite delle proprie competenze, per verificare i problemi collegati al transito dei profughi nella provincia di Bolzano, e ai relativi controlli da parte delle autorità di polizia italiane e austriache²⁶. In questo senso, è stato riferito al Comitato che l'esponenziale aumento dei flussi migratori sulle coste italiane sta comportando per le regioni di confine, quali l'Alto Adige, un visibile, quotidiano e costante transito di migranti che intendono raggiungere i Paesi del centro e del Nord Europa. In particolare, l'Alto Adige, con i propri valichi di confine, soprattutto con quello del Brennero, assurge a meta privilegiata di tappa verso il Nord Europa.

I flussi constano principalmente di cittadini siriani, con presenze anche di eritrei, somali ed afgani, in gran parte componenti di nuclei familiari con figli minori. La maggior parte dei migranti (70%) viaggia a bordo di convogli ferroviari provenienti da Milano, da Lecce o da Verona con destinazione Monaco di Baviera e solo la minima parte transita lungo l'asse stradale del Brennero (Autostrada A22 "del Brennero"). L'intenzione dei migranti è prevalentemente quella di raggiungere i propri familiari residenti nei Paesi del Nord Europa. Infatti, i medesimi nella maggior parte dei casi non sono disposti – malgrado l'invito della locale Questura – a farsi foto-segnalare in Eurodac (infrastruttura di comunicazione o rete virtuale cifrata dedicata ai dati dei richiedenti asilo) in Italia: ciò perché la formalizzazione della richiesta di misure di protezione (internazionale, sussidiaria o umanitaria) alle Autorità Italiane vincolerebbe i migranti a permanere nel nostro Paese fino alla conclusione dell'iter amministrativo volto al riconoscimento dell'eventuale diritto. Da quanto riportato nel Comitato, risulta che nessun migrante ha fino ad ora manifestato l'intenzione di richiedere asilo in Austria, volendo raggiungere invece altri Paesi del Nord Europa. Il Comitato ha quindi accertato che l'incremento del fenomeno delineato comporta, da tempo, un netto potenziamento dei servizi di controllo alla frontiera austriaca – valico del Brennero – con

²⁵ In questo senso, si veda l'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, nelle materie di competenza del Comitato, con particolare riferimento alle politiche in materia di immigrazione, svolta il 15 aprile 2014.

²⁶ Intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 29 aprile 2015.

conseguente significativo incremento dei casi di “riammissione passiva” effettuati sulla base dell’Accordo bilaterale esistente tra Italia ed Austria²⁷.

Con riguardo al Regolamento Dublino III il Comitato ha accertato d’altra parte la obiettiva difficoltà da parte italiana a proporre modifiche inerenti un testo approvato solo di recente, sottolineando al contempo la necessità di garantire la massima flessibilità nell’applicazione dello stesso nell’ambito dei margini previsti.

In particolare, la logica di Dublino è stata concepita in una fase storica - quasi trent’anni fa - completamente diversa da quella attuale, sia dal punto di vista della situazione geopolitica internazionale, sia da quello della quantità dei flussi a cui fare fronte. Il Regolamento, infatti, riguarda due categorie di migranti, quelli che sono stati identificati e si trovano nello Stato membro individuato (in base alla logica di Dublino) come competente a identificare le domande di asilo, e quelli in attesa di trasferimento, cioè quelli che si trovano nello Stato membro A, ma che, essendo stati identificati come prima entrati nello Stato membro B, sono in attesa di essere trasferiti dallo Stato membro A allo Stato membro B. Queste sono le due categorie attorno alle quali ci sono notevoli rigidità ma anche alcune criticità che, secondo quanto riferito al Comitato, sono la conseguenza del fatto che buona parte della logica di Dublino è obsoleta²⁸.

Tuttavia, ciò che per l’Italia è risultato finora difficile, non è stato il fatto di porre il tema della modifica formale della logica sottesa a Dublino, bensì convincere gli altri Paesi membri della necessità di sottoporre la stessa a revisione. Il Regolamento, infatti, varato nell’estate del 2013, è entrato in vigore nel gennaio 2014, scontando, tra l’altro, un periodo di applicazione estremamente breve. L’intero impianto di Dublino si basa sul presupposto secondo cui in tutta l’area di applicazione del diritto di asilo, dovrebbe esistere un livello di protezione omogeneo. Tuttavia, tale presupposto non corrisponde, allo stato, alla realtà dei fatti, poiché nell’Unione dei 28 Paesi i livelli di protezione e di efficacia dei sistemi di asilo nazionali non sono equiparati. Ci sono una serie di direttive in materia di asilo che cercano di favorire la convergenza di alcune procedure - direttiva sull’accoglienza, direttiva sulle procedure, direttiva sulle qualifiche, sopra ricordate -, ci sono però ancora delle forti differenze tra i sistemi di asilo nazionali dei vari Stati membri. È risultato al Comitato che tra i sistemi di asilo della Svezia e della Germania e i sistemi di asilo della Grecia e della Bulgaria, per esempio, ci siano delle differenze molto rilevanti. Questo è il primo punto che renderebbe in parte inefficace l’impianto di Dublino, il quale presuppone l’esistenza di una

²⁷ Si veda l’audizione del Prefetto di Bolzano, Elisabetta Margiacchi, nella seduta del 29 aprile 2015.

²⁸ Così il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alle politiche europee, Sandro Gozi, nel corso della sua audizione del 27 novembre 2014.

condizione che non si è ancora realizzata, cioè un sistema di asilo veramente equiparabile tra i vari Stati membri. Il Comitato ha quindi richiesto chiarimenti sulla possibilità di utilizzare i margini esistenti nello stesso Regolamento di Dublino per una sua applicazione più coerente con la realtà dei fatti che si verificano in Italia²⁹.

Secondo le informazioni fornite al Comitato in materia, un primo punto riguarderebbe il principio del mutuo riconoscimento, considerato molto importante proprio perché, anche in assenza di una modifica formale del Regolamento di Dublino, permetterebbe di fare quello che risulta allo stato precluso. Oggi, infatti, chi ottiene la protezione internazionale in uno Stato membro non ha la possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro per lavorare; il principio del mutuo riconoscimento, invece, assicurerebbe questa possibilità, permettendo di superare una prima criticità posta dal sistema Dublino. È emersa d'altro canto una rigidità con cui alcune norme del Regolamento Dublino III vengono applicate e la mancata applicazione di altre norme del medesimo Regolamento, che invece l'Italia avrebbe tutto l'interesse ad applicare. In particolare, l'articolo 17 del Regolamento di Dublino prevede due clausole molto importanti, in deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo: la clausola di sovranità e la clausola umanitaria. La clausola di sovranità stabilisce che uno Stato membro, a prescindere dal Regolamento di Dublino, possa sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, anche se, in base ai criteri ordinari, la competenza dovrebbe essere attribuita ad altro Stato membro.

Allo stesso modo, esiste la clausola umanitaria dettata dall'articolo 17, comma 2, del Regolamento di Dublino III, in base alla quale qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente per l'esame della domanda secondo i criteri ordinari, può diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo. Ciò riguarda molte situazioni che si è dovuto affrontare in Italia: donne in stato di gravidanza che desiderano raggiungere il marito che si trova in un altro Stato membro; maternità recente; grave malattia; serio handicap; età avanzata e soprattutto maggiore interesse del minore non accompagnato, tema particolarmente grave. Il Comitato ha quindi potuto accertare nel corso dell'attività svolta che anche solo applicando semplicemente le disposizioni indicate, si potrebbero facilitare di gran lunga i ricongiungimenti familiari dei rifugiati o degli immigrati che arrivano nel territorio nazionale, consentendo loro di raggiungere familiari che si trovano in un altro Stato membro³⁰.

²⁹ Si veda l'intervento dell'onorevole Giorgio Brandolin, vice presidente del Comitato, nella seduta del 27 novembre 2014.

³⁰ Nello stesso senso, il sottosegretario Gozi durante l'audizione del 27 novembre 2014, citata.

§.5. *Attualità dello Spazio Schengen: sicurezza nazionale, fenomeno dei cosiddetti foreign fighters e possibili collegamenti tra terrorismo e migrazione. Cenni alle problematiche relative ai detenuti stranieri immigrati.*

Particolare attenzione è stata dedicata dal Comitato a verificare l'efficacia dell'attività di Europol, la sua adeguatezza in ordine al personale, ai mezzi di cui dispone, alle funzioni che le sono assegnate e per quanto riguarda gli strumenti normativi sulla base dei quali opera³¹. Il rappresentante di Europol, Eugenio Orlandi, audito dal Comitato nella seduta del 20 gennaio 2015 ha riferito che l'apertura delle frontiere ha gioco forza comportato un incremento delle dinamiche criminali connesse agli ingressi nell'area Schengen. Secondo i dati acquisiti dal Comitato, risulterebbero attive in Europa 3.600 organizzazioni criminali interessate da episodi di *serious crime*, cioè di crimine grave. In particolare, tra queste, alcune avrebbero sede in Belgio e in Portogallo, con aderenti di 60 nazionalità diverse e operanti in 35 Paesi. In Schengen ci sono 46,6 milioni di *items* (a tutto il 13 marzo 2013): di questi, 38,9 milioni sono numeri di passaporti o documenti che sono stati smarriti o rubati; ci sono, inoltre, 880.000 nominativi di persone, la maggior parte delle quali non si vuole che entrino nell'Unione europea, ma anche 32.000 nominativi di persone con un mandato d'arresto. In tal senso, il Comitato ha appurato come Schengen si ponga più alla stregua di uno scudo per proteggersi da chi viene dall'esterno, che non come un sistema per tracciare le persone che circolano al suo interno, ciò evidenziando un primo aspetto di criticità per il quale i Paesi dovrebbero inserire più dati rispetto a quanto non facciano ora, al fine di migliorare la condivisione degli stessi tra tutti i Paesi membri; non solo, quindi, le persone con un mandato d'arresto, ma anche persone ricercate per altri motivi.

Per citare un esempio, Europol ha nel suo *Europol information system* 250.000 *items*, di cui 78.000 persone, quindi, in un sistema analogo a quello di Schengen, in quanto a dati strutturati, ne ha il doppio, tutti appartenenti al crimine organizzato. Il Comitato ha quindi chiesto di approfondire la problematica della condivisione a livello europeo dei dati utili alle indagini sui reati gravi.³² Proprio in questo senso, è emerso che la criticità, in materia, è data dal fatto che questi dati possono essere mantenuti solo per tre anni, una misura giudicata minima nel caso dell'antiterrorismo, posto che le cellule possono restare dormienti per molto più di tre anni, a meno che uno Stato membro che ha inserito i dati non chieda di mantenerli sulla base di elementi che lo portino a credere che sia necessario mantenere sotto controllo una determinata persona.

³¹ Intervento del senatore Paolo Arrigoni nella seduta del 20 gennaio 2015.

³² Intervento del deputato Giorgio Brandolin, nella seduta del 20 gennaio 2015.

Nell'ottica di una maggiore condivisione dei dati, il Comitato ha accertato che, a differenza di Schengen, Europol dispone della possibilità di avere dati su campioni di DNA, nonché su impronte digitali e che quindi, rispetto a Schengen, potrebbe offrire un ausilio importante in un'ottica preventiva, poiché una volta inseriti i nominativi nel sistema di Europol, quest'ultimo è disegnato per consentire un'analisi dei dati, mediante eventuali collegamenti, al fine di tracciare un *network* che consente di mettere in correlazione le persone. In riferimento al rapporto tra protezione dei dati e *cyber* sicurezza, e in vista dell'adozione dello schema di regolamento che istituirà la banca dati nazionale del DNA prevista dal Trattato di Prüm, il Comitato ha audito il Garante per la protezione dei dati personali, on. Antonello Soro. Nel corso dell'audizione è emerso che proteggere i dati personali da un 11 settembre digitale è il primo presupposto per la sicurezza individuale e collettiva, ma che a tal fine vi è la necessità di una complessiva razionalizzazione del nostro sistema informativo. In particolare, il Comitato ha rappresentato l'esigenza di conoscere chi sia in grado tecnicamente di garantire che non ci siano deviazioni nell'utilizzo dei dati da chiunque raccolti, dal pubblico o dal privato, per le varie necessità³³. Il Garante ha sottolineato a questo proposito che la protezione dei dati e l'attività di messa in sicurezza dei centri privati e pubblici di raccolta dei dati personali e delle stesse infrastrutture dirette su cui viaggiano i flussi informativi fra le amministrazioni, è in se stessa uno strumento utile a rafforzare la capacità difensiva dei nostri sistemi informatici e un valore aggiunto per l'azione antiterrorismo. Vi è stata quindi l'adozione di una serie di provvedimenti prescrittivi volti a rafforzare il livello di sicurezza del sistema informativo Schengen, il cosiddetto NSIS (*National Schengen information system*), rispetto al quale il Garante è designato autorità di controllo incaricata di verificare la correttezza del trattamento effettuato. Si è d'altra parte accertato come il sistema Schengen potrebbe essere facilmente intercettato, posto che opera ad un livello *basic*, mentre per fronteggiare la sfida posta dal terrorismo internazionale diventa fondamentale avere una rete di condivisione dei dati almeno a livello *confidential*. In tal senso, sembra condivisibile la proposta secondo cui Europol dovrebbe diventare un punto di riferimento per raccogliere tutti i dati in circolazione.

Queste problematiche sono risultate particolarmente stringenti in relazione alla scia di attentati terroristici in Europa, di dichiarata matrice jihadista, dell'inizio del 2015, che ha portato all'attenzione del Comitato la problematica dei *foreign fighters* o combattenti stranieri di ritorno. Si tratta di un fenomeno relativamente recente ma che ha assunto portata globale e che, in mancanza di processi di integrazione efficaci tra popolazione autoctona e minoranze

³³ Intervento del senatore Riccardo Conti, nella seduta del 3 marzo 2015.

etniche presenti sui territori, forte di una espandersi della radicalizzazione del messaggio religioso islamico, rischia di diventare endemico nell'ambito delle moderne società multiculturali. Tale quadro ha comportato uno stato di massima attenzione da parte degli apparati di polizia e antiterrorismo nel Paese, il quale ha intensificato la collaborazione con le analoghe strutture degli altri Paesi europei. In questo contesto, il Comitato, già nella seduta del 19 novembre 2014, aveva rappresentato al Ministro dell'interno, Angelino Alfano, l'esigenza di approfondire le problematiche relative ai flussi di *foreign fighters* di ritorno dalla Siria, con particolare riferimento al rischio terrorismo³⁴. Il Comitato ha accertato, nel limite delle proprie competenze, che lo sforzo investigativo posto in campo, mira ad evitare che estremisti islamici possano fare ingresso sul territorio nazionale o che organizzazioni terroristiche tentino di infiltrare militanti all'interno delle masse dei migranti, con il fine ultimo di attestare proprie cellule o creare articolazioni nel territorio dell'Unione europea. In tale contesto, sono stati adottati mirati dispositivi di controllo, anche presso i valichi di frontiera verosimilmente più esposti - in ragione della loro posizione geografica - al rischio che vi transitino i combattenti diretti verso aree di conflitto o di ritorno da queste ultime; con una implementazione, al contempo, del ricorso alle potenzialità delle banche-dati Schengen nel cosiddetto SIS II.

Il Comitato si è quindi attivato, nel limite delle proprie competenze, per monitorare le iniziative poste in essere dagli organi di polizia per circoscrivere e tenere sotto controllo il fenomeno dei *foreign fighters* italiani³⁵. Dagli elementi acquisiti dal Comitato, in particolare nel corso dell'audizione del Capo della Polizia, prefetto Alessandro Pansa e del Presidente del Comitato analisi strategica antiterrorismo, dottor Mario Papa, risulta che alla fine di febbraio 2015 siano stati censiti, individuati e identificati dalle autorità di polizia circa 60 *foreign fighters*. Di questi, 5 risultano avere cittadinanza italiana, 2 hanno doppia nazionalità, mentre gli altri sono di origine straniera e a vario titolo hanno un legame con il Paese. Tutti quelli che sono in Italia sono soggetti a varie forme di attenzione e di controllo da parte delle nostre organizzazioni investigative. L'attività delle forze dell'ordine non è solo di informazione specialistica, ma dal mese di gennaio per decisione del CASA, il Comitato di analisi strategica antiterrorismo, sono stati avviati controlli sul tutto il territorio nazionale, soffermandosi sugli ambienti in cui si ravvisano situazioni maggiormente a rischio.

Al 18 marzo 2015, dal mese di gennaio – a seguito dell'attentato a Charlie Hebdo - nell'ambito dell'attività interforze, sono state controllate 4.432 persone, 141 persone sono state sottoposte a perquisizione domiciliare, 17 persone sono state arrestate non per reati di

³⁴ Si veda l'intervento del deputato Luca Frusone, nella seduta del 19 novembre 2014.

³⁵ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 25 febbraio 2015.

terrorismo, 33 persone sono state espulse non per questioni di pericolosità sociale, ma per attività che vanno a incidere sul fronte della criminalità comune, che può essere serbatoio per il reclutamento del terrorismo. Per quanto riguarda le armi legali è allo studio un sistema per meglio monitorare il passaggio di possesso delle armi.

Ribadito che la rotta del Mediterraneo centrale, dalla Libia verso l'Italia, è la via di transito principale dei flussi irregolari diretti in Europa dall'Africa e che a causa dell'attuale instabilità politica del Paese, le Autorità libiche, non sono in grado, attualmente, di assicurare il controllo dei confini e contrastare le attività di organizzazioni terroristiche e criminali che sfruttano i flussi migratori, il Comitato ha rappresentato l'esigenza di verificare la possibilità che organizzazioni di tipo terroristico sfruttino l'instabilità della Libia per infiltrare i flussi di migranti in partenza dalle coste libiche o cerchino di gestirne le partenze³⁶. Il Comitato ha appurato che, anche se i flussi migratori, i traffici di esseri umani che si sviluppano nel mondo e nelle aree vicine all'Europa coinvolgono una molteplicità di organizzazioni, di persone, di personaggi, di strutture che sfruttano i migranti, non può essere stabilito un parallelismo tra immigrazione e terrorismo³⁷. È vero che in Libia vi è una particolare complessità politica e di tensione sociale, vi sono due Governi, uno legittimo eletto e un altro in carica, tre aree geografiche - Cirenaica, Tripolitania e Fezzan - in lotta tra loro, con decine di milizie armate, gruppi terroristici - Al Qaeda, alcuni affiliati all'*Islamic State* - che si combattono tra loro; c'è quindi una pluralità di soggetti che operano, per cui non è possibile escludere che anche le organizzazioni terroristiche siano entrate in una parte della gestione delle rotte dei trafficanti di esseri umani, perché si tratta di un business molto lucroso e tutte queste organizzazioni hanno bisogno di finanziarsi. Dai soggetti sbarcati in Italia che sono stati interrogati dagli investigatori italiani e dalle attività investigative conseguenti a queste informazioni, si ha notizia di episodi in cui, negli ultimi mesi, i trafficanti hanno costretto le persone a imbarcarsi con l'uso delle armi e addirittura hanno sparato a uno dei migranti, che è arrivato ferito a una gamba in Italia e ha dichiarato di essere stato colpito perché non voleva imbarcarsi date le condizioni del mare. Non vi è però alcuna conferma di un collegamento tra queste attività e quelle terroristiche.

Particolare attenzione comunque il Comitato ha rivolto alle misure adottate per la sicurezza di siti particolarmente sensibili, come il sito dell'Expo, inaugurato il 1° maggio 2015, e alla necessità di far fronte, con misure più attente, più articolate e con maggiore sinergia, anche alle realtà del confine orientale e dei flussi provenienti dai Balcani attraverso

³⁶ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 25 febbraio 2015.

³⁷ Si veda l'audizione del Capo della Polizia, prefetto Alessandro Pansa, seduta del 25 febbraio 2015, citata.

l'Austria³⁸. Il lavoro di analisi e approfondimento svolto negli scorsi mesi ha consentito di evidenziare numerose criticità potenziali, le più macroscopiche delle quali risultano riconducibili sostanzialmente al contesto territoriale, che è un contesto fortemente antropizzato e ad alta densità urbanistica, pieno di importanti infrastrutture legate alla mobilità. Alla luce dei più recenti scenari internazionali, il Comitato ha accertato, nei limiti delle proprie competenze, che sono stati presi in considerazione non soltanto i rischi legati alla criminalità ma anche e soprattutto quelli connessi alle attività dell'antagonismo di matrice anarchica, o comunque di opposizione al sistema istituzionale, nonché i rischi connessi all'eventualità di attacchi terroristici, con o senza uso di sostanze non convenzionali, anche collegate ai fenomeni migratori³⁹.

Un approfondimento specifico connesso alle dinamiche delinquenziali collegate al fenomeno migratorio è stato rivolto dal Comitato all'azione del Governo in materia penitenziaria. A questo riguardo, il Comitato ha in particolare richiesto di essere informato sull'incidenza attuale della componente extracomunitaria nell'ambito della popolazione carceraria italiana e sulle dinamiche correlate⁴⁰. È emerso al proposito che gli ingressi in carcere dalla libertà per il 2014 fanno registrare un'elevata diminuzione del numero dei detenuti entranti rispetto all'anno precedente: 46.074 sino alla fine di novembre 2014 rispetto ai 60.000 del 2013. Il dato mensile medio degli ingressi è passato da 5.000 nel 2013 a poco più di 4.000 nel 2014, ma si sono registrati una modesta diminuzione degli ingressi di soggetti italiani e un leggero aumento degli ingressi degli stranieri. In particolare, il Comitato ha accertato che per quanto concerne i detenuti stranieri, al 30 novembre 2014 erano presenti 17.635 persone in stato di detenzione, pari al 32 per cento del totale, delle quali poco più di 4.000 in attesa di giudizio di primo grado, circa 3.000 condannati a pena non definitiva e poco più di 10.000 condannati a pena definitiva. Un dato sostanzialmente stabile da alcuni mesi, mentre l'anno precedente i detenuti stranieri corrispondevano a circa il 35 per cento del totale e ammontavano a poco più di 5.000 rispetto alla data di riferimento. Per quanto riguarda gli effetti dei provvedimenti assunti dal Governo sulla composizione della popolazione detenuta straniera, è stato fatto notare che fra i detenuti stranieri si registra un dato in controtendenza rispetto a quello complessivo: la diminuzione più accentuata è avvenuta, infatti, fra i detenuti definitivi rispetto ai detenuti in attesa di primo giudizio e ai detenuti con condanna non definitiva. Dei detenuti stranieri, circa un quinto provengono dai Paesi dell'Unione europea,

³⁸ Si veda l'intervento della senatrice Laura Fasiolo nella seduta del 28 gennaio 2015.

³⁹ Si veda l'audizione del Prefetto di Milano, dottor Francesco Paolo Tronca, nella seduta del 28 gennaio 2015 e del Capo della Polizia, prefetto Alessandro Pansa nella seduta del 25 febbraio 2015.

⁴⁰ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 10 dicembre 2014.

mentre gli altri provengano dai Paesi extracomunitari, in particolare dal Marocco, dall'Albania e dalla Tunisia⁴¹.

Il Comitato ha accertato, in questo senso, che in relazione ai reati ascritti ai detenuti stranieri, i dati statistici indicano la presenza di oltre 1.300 persone per reati legati all'immigrazione clandestina, delle quali più di 1.000 per violazione dell'articolo 12 del Testo unico sull'immigrazione, i cosiddetti «scafisti». Il loro numero è in costante aumento, in ragione del crescente numero degli sbarchi e del conseguente incremento delle attività di controllo. Negli anni passati, alla maggior parte dei detenuti ristretti per reati legati all'immigrazione, risultava ascritto il reato di trattenimento indebito nel territorio dello Stato, previsto dall'articolo 14, comma 5-ter, del Testo unico sull'immigrazione. A seguito della modifica della citata norma, si è registrato un sensibile decremento dei detenuti presenti per il reato previsto dall'articolo 14, in ordine al quale oggi non si registrano detenzioni. Riguardo alla provenienza delle persone detenute cui sono ascritti reati legati all'immigrazione clandestina, si evidenzia che, a fronte di circa 100 italiani, si contano 1.227 stranieri, provenienti da 62 diversi Paesi, in particolare dall'Egitto, dall'Albania, dalla Tunisia, dal Marocco e dalla Nigeria. Il Comitato ha accertato che ai detenuti stranieri, insieme ai reati legati all'immigrazione clandestina, nel 27 per cento dei casi è contestata anche l'associazione per delinquere e nel 15 per cento dei casi la violazione della legge sugli stupefacenti o reati di falsa identità in atti e persone.

Per quanto concerne l'età dei detenuti stranieri, risulta che l'incidenza degli stranieri è inferiore a quella degli italiani nelle fasce dai 35 ai 44 anni, mentre è maggiore in quelle relative ai soggetti più giovani, in ciò rispecchiando il dato generale della minore età media degli stranieri residenti in Italia rispetto agli italiani. Dall'analisi dei dati relativi ai detenuti stranieri condannati a pena definitiva in relazione al quantum di pena inflitta, emerge che nella maggior parte dei casi gli stranieri vengono condannati per reati di limitata entità, connessi alla loro condizione di marginalità e di esclusione dal contesto sociale, e che essi rispetto agli italiani accedono in misura più limitata ai benefici alternativi applicabili in caso di condanna a pene di modesta entità e spesso non ne sono a conoscenza. Per quanto concerne le pene residue, la presenza degli stranieri condannati è più ridotta e si concentra soprattutto nelle fasce di pena sino a due anni. Ciò dipende dal già ricordato ridotto accesso degli stranieri ai benefici penitenziari, dall'efficacia delle misure adottate per un miglior coordinamento delle procedure dirette a rinviare di stranieri nei Paesi di provenienza per farvi espriare la pena e dalla conclusione di accordi bilaterali per il trasferimento dei detenuti

⁴¹ Si veda l'audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando, nella seduta del 10 dicembre 2014.