

condannati. Tra i detenuti che nel dicembre 2014 risultavano sottoposti alle misure alternative alla detenzione, il Comitato ha rilevato che, rispetto al totale di circa 22.000, il 13 per cento erano stranieri extracomunitari, mentre i cittadini comunitari erano meno del 3 per cento. Nel corso del 2014 sono stati sottoposti all'espulsione come sanzione alternativa alla detenzione 745 detenuti stranieri, la maggior parte di nazionalità albanese, marocchina e tunisina. È stato riscontrato che l'apparente limitatezza del dato complessivo si spiega con il fatto che il dato deve essere rapportato a circa 6.500 detenuti stranieri condannati, aventi una pena residua da scontare sino a due anni, che è la platea sulla quale si può intervenire.

Il Comitato ha riscontrato come nel corso degli anni si sia verificata anche una crescita numerica dei detenuti stranieri di minore età. Le principali aree geografiche di provenienza continuano a essere l'Est europeo e il Nord Africa. Tra le nazionalità europee, includendo anche quelle comunitarie, prevalgono in particolare la Romania, i Paesi appartenenti all'area dell'ex Jugoslavia e l'Albania, mentre tra le provenienze africane continuano a prevalere i minori del Marocco e della Tunisia. Si registra, tuttavia, un aumento dell'afflusso di altre aree di provenienza che, pur poco rilevanti in termini numerici, hanno però contribuito a rendere multietnico e più complesso il quadro complessivo dei minori in trattamento, in particolare con la presenza di minori africani e centro-sudamericani. I minori stranieri detenuti sono prevalentemente di sesso maschile. Risulta maggiore rispetto a quella italiana la percentuale di presenza femminile, proveniente soprattutto dall'area dell'ex Jugoslavia e della Romania. Con riferimento alle tipologie di reato, i minori stranieri risultano coinvolti prevalentemente in reati contro il patrimonio, in particolare nei reati di furto e rapina, anche se molto frequenti sono le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti.

Il Comitato ha rappresentato al Ministro della Giustizia l'esigenza di procedere al rafforzamento degli accordi per consentire ai condannati di eseguire la pena nei Paesi d'origine⁴². Il Comitato ha quindi accertato che l'obiettivo della riduzione della popolazione carceraria, congiuntamente con la tutela degli interessi umanitari, può essere perseguito anche attraverso l'applicazione di strumenti di cooperazione internazionale, che consentano alle persone straniere detenute di espiare nei Paesi di origine la pena a loro inflitta. In particolare la decisione-quadro del Consiglio 2008/909/GAI del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, ha semplificato le condizioni per il rimpatrio, in quanto il trasferimento del condannato prescinde dal consenso dello Stato di esecuzione e della persona condannata

⁴² Si veda l'intervento della senatrice Nadia Ginetti nella seduta del 10 dicembre 2014.

quando quest'ultima risulti vivere abitualmente nello Stato di cittadinanza e quando, stante un provvedimento di espulsione, non le sia più consentito di rimanere nello Stato di condanna dopo avervi scontato la pena. Ciò ha portato nel corso del 2014 - dati aggiornati al mese di novembre - da un lato, a un significativo incremento delle richieste avanzate da parte italiana - 475 a fronte delle 272 del 2013 e delle 369 del 2012 - e, dall'altro, a una complessiva flessione del numero dei rimpatri, 107 rispetto ai precedenti 143 del 2013 e 130 del 2012. Il primo dato evidenzia come siano state positivamente recepite dalle autorità giudiziarie competenti le informazioni e le indicazioni interpretative fornite dal Ministero della giustizia, soprattutto in tema di prova indiziaria, dell'assenza di un effettivo e stabile radicamento del soggetto straniero condannato in Italia e di informalità della consultazione del condannato in merito al suo trasferimento. Il Comitato ha in particolare accertato che pur trattandosi di un Paese dell'Unione, è interessante notare che la massima parte (133) delle 215 richieste che al dicembre 2014 risultavano in attesa di risposta, era costituita da quelle inoltrate alla Repubblica di Romania. Peraltro, a tale data, soltanto tre domande erano state definite con decisione negativa. La Romania, infatti, con 2.852 cittadini detenuti nelle carceri italiane, pari al 16,2 per cento del totale degli stranieri, è uno dei Paesi nei rapporti con il quale operano sia la decisione-quadro, sia un accordo sul trasferimento delle persone condannate che è entrato in vigore l'11 aprile del 2006. Sono, dunque, già vigenti nei rapporti con questo Paese strumenti funzionali alla massima semplificazione della cooperazione per l'esecuzione transfrontaliera delle pene detentive e delle misure privative della libertà.

Il Comitato ha riscontrato in ogni caso che, tuttavia, diverse migliaia di detenuti provengono da Paesi con i quali l'Italia non ha stipulato accordi di cooperazione giudiziaria in materia penale e che sono estranei alla Convenzione di Strasburgo del 1983 e anche alla decisione-quadro del 2008. Tra questi, sono oggetto di particolare attenzione, per l'incidenza numerica dei loro cittadini sulla popolazione carceraria italiana, i seguenti Paesi dell'area mediterranea: la Tunisia, che ha 1.983 detenuti in Italia, pari all'11,3 per cento della popolazione carceraria straniera; l'Egitto, che ha 540 detenuti, pari al 3,1 per cento della popolazione carceraria straniera; e l'Algeria, che ha 400 detenuti, pari al 2,3 per cento della popolazione carceraria straniera. Il Comitato ha sollecitato in questo senso il Governo ad intervenire per procedere verso la riattivazione dei negoziati con tali Paesi, sia sul tema dell'assistenza giudiziaria sia in riferimento all'extradizione e al trasferimento delle persone condannate.

§.6. *Le problematiche connesse al cosiddetto resettlement, il mutuo riconoscimento del diritto di asilo e la riforma del cd. codice visti.*

Il *resettlement*, cioè il ricollocamento presso un altro Stato del soggetto titolare di protezione internazionale, mira all'obiettivo di un'equa distribuzione tra i Paesi europei dei migranti che chiedono asilo e lo ottengono, direttamente nelle coste settentrionali dell'Africa. In realtà, così come è emerso nel corso dell'attività svolta dal Comitato, sono solo alcuni i Paesi dell'Unione europea che si fanno carico dell'intera vicenda della migrazione: Italia, Grecia, Malta, Spagna e Portogallo. Un maggior utilizzo di questo istituto permetterebbe di affrontare l'essenza all'origine del problema che le recenti ondate migratorie pongono, cioè l'equità della distribuzione tra i Paesi europei. Peraltro, un altro risultato che si otterrebbe consisterebbe nella possibilità di sottrarre il flusso dei migranti aventi diritto alla protezione umanitaria, all'asilo, allo status di rifugiato al mercato dei trafficanti di esseri umani⁴³.

Il nuovo assetto di forze messo in campo dall'Unione europea per controllare la comune frontiera marittima esterna, non risolve, infatti, il problema dell'accoglienza, con il peso dei relativi oneri di carattere finanziario e sociale che da ciò scaturiscono, un problema sul quale il Comitato ha più insistito. A queste problematiche, tuttavia, secondo un'opinione condivisa nell'ambito del Comitato da tutte le forze politiche rappresentate, non si può rispondere se non auspicando un maggiore coinvolgimento dell'Europa, anche attraverso una revisione della attuale normativa che regola il diritto d'asilo.

Il principio del non respingimento, secondo il quale non è possibile rinviare le persone verso i Paesi terzi in cui esista un rischio grave per la loro sopravvivenza o incolumità, trova applicazione, di fatto, in tutti i Paesi rivieraschi da cui provengono effettivamente le imbarcazioni. Da ciò deriva - secondo lo stesso Regolamento Frontex -, la necessaria riconduzione del natante verso lo Stato membro che ospita l'operazione.

Il Comitato ha avuto modo di accertare d'altro canto che il controllo delle frontiere si basa anche su un efficace sistema di ingressi legali nel territorio dell'Unione europea, che mira a fare dello spazio Schengen una area effettiva di libertà, a tutela dei diritti e sicurezza. Di fatto, l'azione europea in tema di gestione integrata della mobilità dai Paesi extra Schengen si articola in quattro filoni principali, che mirano a dare un'impostazione organica e funzionale al rilascio dei visti, ai controlli alle frontiere e alla tutela delle banche dati, per coniugare la libertà di movimento con le legittime esigenze di sicurezza. In tal senso, sono state illustrate al Comitato le linee essenziali della riforma del codice visti, con il progressivo

⁴³ Si veda l'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano nella seduta del 19 novembre 2014.

dispiegamento del *Visual information system (VIS)*, l'avvio del pacchetto *Smart Borders* e il passaggio al sistema informativo Schengen di seconda generazione⁴⁴.

Secondo i dati illustrati al Comitato dalla Ministra per gli affari esteri Federica Mogherini nell'audizione dell'8 aprile 2014, nel 2013 l'Italia è divenuto il secondo dei *partner* Schengen a concedere visti, con 2.125.490 visti rilasciati; secondo solo alla Francia, con 2.471.220 visti, ma davanti alla Germania, che si è attestata poco sopra i 2 milioni di visti. L'obiettivo è di fare della politica dei visti uno strumento di crescita, attraverso un incremento dei flussi per turismo e affari: a tal fine, le principali modifiche mirano a ridurre i tempi di trattazione delle domande, il rilascio dei visti in frontiera per promuovere il turismo breve, il maggiore ricorso ai visti multi-ingresso e di durata pluriennale.

Alla riforma nel codice visti si affianca la completa operatività, entro il 2015, del *Visual information system (VIS)*, sistema che prevede l'acquisizione da parte degli uffici consolari delle impronte digitali dei richiedenti visto. Entro il 2015 il *VIS* entrerà in vigore nei Paesi in cui i *partner* Schengen rilasciano complessivamente il maggior numero di visti. Tuttavia, in vista della completa attuazione del pacchetto di riforme previste, vi è la possibilità che le misure adottate possano portare ad un incremento di ingressi da parte di stranieri i quali, una volta entrati con regolare visto turistico, potrebbero non lasciare il territorio alla scadenza di quest'ultimo (*overstayers*), con ciò andando ad incrementare la componente di irregolari presenti sul territorio. In tal senso, il Comitato ha accertato che servirà una piena implementazione del pacchetto *Smart Borders*, mirante a monitorare le presenze di stranieri nell'area Schengen e ad agevolare il transito di viaggiatori abituali non a rischio.

L'immigrazione legale costituirebbe lo strumento mezzo per contrastare quella illegale e clandestina, con una più incisiva politica di contenimento della pressione migratoria ispirata a meccanismi di «ingresso protetto», governato con una strategia europea, la cui definizione potrebbe avere importanti e positive ripercussioni, da un lato, scoraggiando i migranti ad affrontare viaggi pericolosissimi in cui rischiano la vita e, dall'altro, incidendo sul giro d'affari delle organizzazioni dei trafficanti di esseri umani⁴⁵.

È emerso dall'attività svolta dal Comitato, per esempio, che i flussi per via terrestre richiederebbero, organizzativamente, una struttura molto più semplice rispetto a quelli via mare, seguendo anche rotte molto più flessibili, che possono cambiare all'interno della stessa giornata, in dipendenza di diversi fattori, tra i quali, principalmente, il dislocamento di autorità di polizia in una posizione piuttosto che in un'altra. La quasi totalità dei migranti che

⁴⁴ In questo senso, si veda l'audizione della Ministra degli affari esteri, Federica Mogherini durante la seduta del 8 aprile 2014.

⁴⁵ Si veda ancora l'audizione della Ministra degli affari esteri, Federica Mogherini nella seduta citata del 8 aprile 2014.

arrivano nei Balcani, per esempio, provengono dalla Turchia, anche se, recentemente, l'intervento di Frontex e dell'Unione europea, con materiali, capacità umane e risorse finanziarie ha reso il confine terrestre greco-turco più controllato, riducendo sensibilmente i movimenti attraverso tale frontiera. Il Comitato ha quindi affrontato la possibilità che un maggiore controllo dei flussi mediterranei, possa avere come conseguenza uno spostamento dei flussi migratori attraverso i Paesi balcanici⁴⁶. E' emerso che tale rafforzamento nei controlli, abbia aperto nuove vie: una parte di questi migranti ha cercato di usare la Bulgaria per entrare nei Balcani, mentre un'altra parte sta utilizzando le isole greche, per poi arrivare in Albania o direttamente in Italia⁴⁷.

Questi flussi di migranti sono composti da richiedenti asilo, rifugiati ma anche da persone che cercano un lavoro o che vanno a raggiungere i familiari altrove. Ponendo l'attenzione sui migranti economici, che più interessano l'Italia e i Paesi dell'area Schengen, emerge che si tratta di persone che, tendenzialmente, non richiedono asilo nei Paesi di prima entrata, ovvero in Bulgaria o in Grecia; se ciò accadesse e fossero ritrovati in Italia, verrebbero rimandati nei Paesi di provenienza, Bulgaria o Grecia appunto. Il Paese dove invece richiedono asilo è nei Paesi dei Balcani, principalmente in Serbia. A tale proposito, è stato segnalato al Comitato che coloro che non sono realmente dei richiedenti asilo o dei rifugiati, richiedono asilo per guadagnare tempo e per avere la possibilità di stare in un centro, di riposarsi, di riprendere i contatti e di proseguire il viaggio. Nei Paesi dei Balcani, dunque, dove il sistema dell'asilo deve essere rivisto o non è completamente in linea con gli *standard* europei, si ha uno sfruttamento della richiesta di asilo quale possibilità ulteriore per interrompere il proprio viaggio prima di continuare verso l'Europa. In tal senso, è emerso che qualsiasi iniziativa fatta sugli arrivi a Lampedusa potrebbe aprire o rinforzare strade attraverso i Balcani che sono già presenti, ma che al momento non sono sfruttate semplicemente perché costano di più o sono più complicate. In altre parole, è emersa la possibilità secondo cui bloccando, in ipotesi, gli arrivi diretti via mare, si avrebbe un aumento dei flussi, da un lato attraverso la Spagna, dall'altro attraverso i Balcani e la Grecia⁴⁸.

Con specifico riferimento ai profughi siriani, a fronte di numeri molto alti e che continuano ad aumentare, uno dei problemi rilevati per l'area dei Balcani è che al momento non vi è un filtro sufficiente tra Siria ed Italia per impedire gli arrivi. Alcuni dei Paesi dei Balcani, infatti, concederebbero loro una *temporary protection* ma non lo stato di rifugiati;

⁴⁶ Si veda l'intervento del deputato Federico Fauttilli nella seduta del 27 maggio 2014.

⁴⁷ Si veda l'audizione di rappresentanti dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), competenti per l'area dei Balcani (seduta del 27 maggio 2014).

⁴⁸ Si veda ancora l'audizione di rappresentanti dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), competenti per l'area dei Balcani, citata.

altri li rimanderebbero dalla Serbia in Bulgaria, argomentando che in tale Paese si sarebbe dovuto chiedere asilo. Tuttavia, secondo quanto riferito al Comitato, in mancanza di un filtro costituito da Paesi intermediari in grado di dare ai siriani asilo e rimandando costoro da un Paese all'altro, il numero di quelli che possono arrivare in Italia tende inevitabilmente ad aumentare. Il Comitato, quindi, ha preso atto della proposta secondo cui bisognerebbe intervenire su quei Paesi intermediari, o di transito, per assicurarsi che in essi venga garantito ai siriani, o ad altre comunità profughi, il diritto di chiedere asilo.

Con specifico riferimento al problema della riammissione forzata, è stato segnalato il fatto che rimandare le persone dall'Italia, dall'Ungheria e da tutti i Paesi europei nei Balcani, non risolve il problema. Infatti, i Paesi dei Balcani non dispongono di fondi sufficienti per rimandare i soggetti individuati fuori dai confini nazionali, per cui, di norma, viene genericamente emesso un ordine di lasciare il territorio del Paese entro 30 giorni, stante la possibilità implicita dei migranti di tentare di ripassare o rientrare in Europa.

Un cambiamento nei flussi di migrazione attraverso i Balcani potrebbe essere stato costituito dall'ingresso della Croazia nell'Unione europea, dal 1° luglio del 2013, ciò avendo reso il confine dell'Unione europea con la Bosnia-Erzegovina il più lungo che l'Unione europea ha con un Paese terzo (più di 1.000 chilometri). Secondo i dati dell'ultimo rapporto della *Risk Analysis Unit* di Frontex, relativo al trimestre luglio-settembre 2014, sono stati segnalati in questo periodo 7.157 casi di attraversamento illegale delle frontiere ai confini dell'UE con i Paesi dei balcani occidentali, nella parte nord della regione (Ungheria, Croazia), dato che rappresenta un incremento di circa il 170% raffrontato al trimestre precedente e un incremento del 48% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

Un'ulteriore linea d'azione, invece, richiederebbe un intervento del Governo a livello europeo. Ai sensi della direttiva 2001/55 del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, e della normativa di attuazione contenuta nel decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, è prevista infatti la possibilità di concedere un permesso temporaneo per motivi umanitari della durata di un anno, rinnovabile per al massimo due, a gruppi di persone che giungono in Europa in fuga da conflitti o che siano soggette a rischio grave; ovvero che siano state vittime, di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani nel proprio Paese. Si tratta di un dispositivo eccezionale concepito nel caso di arrivo massiccio nell'Unione Europea di stranieri che non possono rientrare nel loro Paese e che non pregiudica la possibilità di chiedere protezione

internazionale. Se applicato, il permesso varrebbe in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione della Danimarca che non risulta aver ancora dato attuazione alla Direttiva.

Per applicare la direttiva 2001/55/CE, peraltro, è necessaria una decisione del Consiglio dell'Unione europea, che a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione europea o previa domanda di uno Stato membro in tal senso, accerti un afflusso massiccio di sfollati nell'Ue, specificando i gruppi di persone cui si applicherà la protezione temporanea. A tali persone sarebbero in quel caso accordati il diritto di esercitare un'attività di lavoro, di ricevere aiuto in termini di assistenza sociale, contributi al sostentamento qualora non dispongano delle risorse necessarie; cure mediche; il diritto dei minori di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro e il diritto al ricongiungimento familiare in un unico Stato membro. Le persone ammesse alla protezione temporanea potrebbero inoltre presentare domanda di protezione internazionale, salvo che gli Stati membri concordino che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo. Con l'applicazione di tale disposizione, quindi, si permetterebbe al Paese di alleggerire l'onere sul proprio sistema d'asilo durante la protezione temporanea, respingendo l'esame delle domande. È la stessa Unione europea a chiarire che "la normativa stabilisce una tutela immediata e transitoria di tali persone sfollate e assicura un equilibrio degli sforzi realizzati tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze di tale accoglienza". Ai sensi del Considerando, punto (2): "I casi di afflusso massiccio di sfollati che non possono ritornare nel loro Paese d'origine hanno assunto proporzioni più gravi negli ultimi anni in Europa. In tali casi può essere necessario istituire un dispositivo eccezionale che garantisca una tutela immediata e transitoria a tali persone" Ai sensi del successivo punto (8): "È pertanto necessario istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse".

Pur essendo l'ambito di applicazione della direttiva 2001/55/CE delimitato in senso stretto, poiché deve trattarsi di stranieri che hanno dovuto abbandonare il proprio Paese o sono stati evacuati e non possono essere rimpatriati in condizioni stabili e sicure a causa della situazione nel medesimo, si ritiene che la situazione attuale di alcune comunità presenti sul territorio italiano, per esempio i profughi siriani, potrebbe essere inquadrata in questa fattispecie giuridica. L'applicazione della direttiva 2001/55/CE, per cui è previsto uno stanziamento economico dal Fondo europeo per i rifugiati, sposterebbe, quindi, la

responsabilità politica della gestione di fenomeni emergenziali legati all'afflusso massiccio di migranti sull'Unione europea, non permettendo agli altri Stati di respingere tali profughi. Il Capo VI della direttiva 2001/55/CE, dedicato alla solidarietà, prevede infatti l'obbligo per gli Stati membri di indicare la propria capacità di accoglienza e di cooperare tra loro per il trasferimento della residenza delle persone da uno Stato all'altro - con il consenso delle persone interessate - con il conseguente trasferimento dell'obbligo di protezione al secondo Stato membro.

Il meccanismo previsto dalla direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea non è finora mai stato applicato, benché richieste in tal senso siano state avanzate dal Governo italiano durante gli arrivi via mare di persone provenienti dalla Tunisia, nei primi mesi del 2011.

§.7. Necessaria cooperazione con Paesi terzi e partenariati di mobilità e sicurezza: la proposta di istituire campi profughi.

Per cercare di supplire ai limiti della legislazione europea sopra evidenziata, il Comitato ha accertato la necessità che l'Unione europea rilanci una visione globale di controllo dei flussi migratori, attraverso la conduzione di una politica estera di conclusione di accordi economici di aiuto allo sviluppo, riprendendo quella tradizione di cooperazione con i Paesi terzi, a cominciare da quelli già oggetto delle Convenzioni di Lomé e di Yaoundé (allora definiti ACP- Africa-Caraibi-Pacifico)⁴⁹.

In questo senso, è stato segnalato al Comitato il nesso indefettibile tra l'instabilità di alcuni regimi, soprattutto nel Nord Africa, e la vicenda migratoria nel nostro Paese. Tale situazione alimenta fughe legate a motivazioni non puramente economiche, bensì alla ricerca di una dimensione di libertà e sicurezza negate nei Paesi di origine. Questa premessa cambia il profilo delle migrazioni, nel senso che, pur restando la difesa della frontiera una priorità, risolve solo parzialmente la questione che riguarda i migranti per ragioni politiche, essendo invece richiesta una strategia di più ampio respiro, andando ad agire sulle cause del fenomeno.

Gli sconvolgimenti politici che interessano le fragili democrazie islamiche dell'area magrebina e la drammaticità della situazione in alcuni Paesi del Corno d'Africa alimentano d'altra parte filiere criminali di ogni sorta, allargando la rete dei trafficanti di esseri umani. Rispetto a tale fenomeno, è stata ribadita la necessità di continuare e rafforzare l'azione di

⁴⁹ Sul rafforzamento della cooperazione con Paesi terzi si sono pronunciati la Ministra degli affari esteri Mogherini e il Ministro dello stesso dicastero, Gentiloni, nel corso delle audizioni, rispettivamente dell'8 aprile 2014 e del 5 marzo 2015.

contrasto già intrapresa, attraverso misure basate soprattutto sulla cooperazione bilaterale. In tal senso, si è appurato che più funzionano le cooperazioni bilaterali tra alcuni Paesi dell'Europa e alcuni Paesi dell'Africa – come Libia e Italia nella fase precedente la caduta del leader libico Gheddafi, o come Spagna e Marocco attualmente - minore risulta la capacità delle organizzazioni criminali di controllare i flussi, che tendono a spostarsi verso altre direzioni. Si ravvisa, dunque, la necessità di una risposta coordinata a tutti i livelli a partire dall'Unione europea, per evitare che sia solo l'Italia a sostenere il peso dell'urto dei flussi migratori verso l'Occidente europeo⁵⁰.

Il Comitato ha accertato in particolare, l'urgenza di accordi bilaterali tra Europa e Paesi terzi specificamente concepiti in funzione del controllo dei flussi migratori, nonché a questo stesso scopo il consolidamento dell'area mediterranea, attraverso un rafforzamento dell'Unione per il Mediterraneo.

Uno degli strumenti che hanno reso possibile una efficace azione di contrasto all'immigrazione clandestina in Italia è stata infatti la stipulazione di una serie di accordi bilaterali in materia di immigrazione (l'ultimo con la Libia). Si tratta, innanzitutto, degli accordi di riammissione degli stranieri irregolari, previsti dal testo unico sull'immigrazione, volti ad ottenere la collaborazione delle autorità del Paese straniero nelle operazioni di rimpatrio dei migranti non regolari, espulsi dall'Italia o respinti al momento dell'attraversamento della frontiera. Con alcuni Paesi, e specificamente con quelli a più alta pressione migratoria, sono stati perfezionati pacchetti di intese di portata più ampia che prevedono non soltanto accordi di riammissione, ma anche intese di cooperazione di polizia, nonché accordi in materia di lavoro. Nei decreti annuali sui flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari sono previste quote riservate per gli stranieri provenienti da Paesi che hanno stretto tali accordi globali di cooperazione.

In questo senso, il Comitato ha condiviso l'opinione di quanti suggeriscono che per il futuro gli accordi economici e commerciali conclusi dall'Europa contengano anche clausole inerenti la sfera dei diritti umani, civili e politici e la realtà sociale delle persone nei Paesi di provenienza dei flussi migratori, contribuendo a rilanciare, da parte europea, una visione di civiltà non solo economica ma anche sociale e politica.

L'efficace gestione del fenomeno migratorio, quindi, non può prescindere da un costante dialogo con i Paesi terzi di origine e soprattutto di transito, con una collaborazione a tutto campo, nel segno di una condivisione delle responsabilità. È questo un concetto chiaro da tempo all'Italia, che coltiva importanti rapporti con i Paesi della sponda sud del

⁵⁰ Si veda l'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, nella seduta del 15 aprile 2014.

Mediterraneo, ma dovrebbe diventarlo anche per l'Europa. L'area del Mediterraneo rappresenta, infatti, una priorità assoluta non soltanto per l'Italia, ma per tutta l'Unione europea, tale tema essendo pienamente comunitario e quindi da condividere.

Il Comitato ha in particolare affrontato il tema degli accordi con la Libia e della possibilità di incrementarli nel corso del semestre di presidenza italiano⁵¹. Secondo quanto accertato dal Comitato, nel 2013, circa il 70 per cento degli arrivi via mare in Europa sono avvenuti attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, con partenza dalla Libia per Italia, contro il 12 per cento della rotta occidentale e il 18 per cento di quella orientale. In Libia, principale Paese di transito dei flussi migratori irregolari verso l'Italia e il resto d'Europa, la situazione politica non consente, ad oggi, un controllo del territorio, né può garantire il rispetto dei diritti umani dei migranti. Secondo quanto riferito al Comitato, ciò renderebbe impraticabile, allo stato attuale, ogni ipotesi di collaborazione migratoria finalizzata al rimpatrio dei migranti verso tale Paese. In tal senso, il parametro della sicurezza della popolazione risulta connesso alla stabilità politica, in quanto entrambi sono elementi fondamentali per una gestione razionale, sostenibile e rispettosa dei diritti umani nell'ambito dei fenomeni migratori⁵².

Il Comitato Schengen ha avuto la conferma che sono stati avviati, già da qualche anno, programmi di cooperazione bilaterale con la Libia finalizzati sia ad elevarne la capacità di gestione e controllo delle proprie frontiere, sia ad attivare meccanismi più efficaci di rimpatrio volontario assistito. Per comprendere l'importanza di tale ultima forma di intervento, cioè il rimpatrio volontario assistito, tra il 2012 e il 2013 sono stati eseguiti quasi 6 mila rimpatri volontari. Permane, dunque, un forte interesse da parte italiana ad assecondare i processi di stabilizzazione democratica di quel Paese, nonostante le difficoltà di interlocuzione dovute alla frammentazione politica. D'altronde, i flussi dei migranti verso l'Europa, anche in considerazione delle politiche messe in campo dalla Grecia e da Malta, si stanno indirizzando in maniera consistente verso l'Italia dalla Libia, con un aumento dei punti di sbarco sulle coste italiane. È stata segnalata la presenza di un flusso via mare verso le coste italiane, di portata minore rispetto a quello in partenza dalle coste libiche, che origina anche dalla Turchia e dall'Egitto, soprattutto quelle della Calabria. Questa via marittima, che nell'ultimo rapporto di Frontex viene definita *Eastern mediterranean route*, dal 2009 al 2013 ha subito un incremento del 171 per cento in termini di soggetti, a riprova del fatto che tali flussi sono sempre in evoluzione e non può essere trascurato il loro continuo monitoraggio.

⁵¹ Intervento dell' deputato Micaela Campana nella seduta del 1°8 aprile 2014.

⁵² Sul punto si è espressa la Ministra degli affari esteri, Federica Mogherini nella seduta dell'8 aprile 2014, nelle materie di competenza del Comitato, con particolare riferimento alle politiche in materia di immigrazione.

Il Comitato ha accertato d'altro canto che dalla Tunisia, a partire dal 2011, grazie alla cooperazione tra i servizi specializzati di entrambi i Ministeri degli interni – italiano e tunisino -, ma anche alla vigilanza dei servizi di sicurezza e della Marina tunisina, i clandestini sbarcati sulle coste italiane, da 22.000 sono scesi a 2.500 nel 2012, a 1.097 nel 2013, per arrivare, dal 1 gennaio 2014 a settembre dello stesso anno, a circa 600, di cui 593 già rimpatriati⁵³. Non solo, ma dalle informazioni acquisite, è emerso che le forze di sicurezza tunisine, nell'ambito dell'operazione *Mare Nostrum*, hanno fermato numerosi migranti in mare, che provenendo da diversi Paesi africani e partendo dalla Libia cercavano di dirigersi verso le coste italiane, in ciò rappresentando un valido aiuto per l'Italia.

Sempre sul versante della cooperazione, Il Comitato Schengen ha altresì accertato che l'Egitto, altro partner strategico per l'Italia nella lotta al traffico di esseri umani, è orientato nel senso di ribadire piena collaborazione. Peraltro, il Comitato ha accertato che la possibilità di realizzare corridoi umanitari sotto il controllo delle Nazioni Unite, non potrebbe, allo stato, passare per il territorio egiziano. L'Egitto, infatti, non essendo considerato una delle fonti principali di questa migrazione, difficilmente potrebbe essere considerato per la realizzazione di tale soluzione. L'evidenza più volte ribadita al Comitato è invece quella di risolvere il problema alla radice, cioè trovando soluzione al conflitto politico che ha spinto le popolazioni di migranti a concentrarsi in determinate zone, quindi, aiutando i Paesi che vivono situazioni di conflitto⁵⁴.

Gli sconvolgimenti politici che interessano le fragili democrazie islamiche dell'area magrebina e la drammaticità della situazione in alcuni Paesi del Corno d'Africa alimentano le reti dei trafficanti di esseri umani. Nell'opinione, condivisa dal Comitato, di larga parte dei soggetti auditi, si sottolinea la necessità di contrastare tutte queste filiere criminali attraverso un'azione decisa, basata soprattutto sulla cooperazione bilaterale, posto che l'esperienza in tal senso conferma il dato secondo cui più funzionano le cooperazioni bilaterali tra alcuni Paesi dell'Europa e alcuni Paesi dell'Africa, più i flussi si spostano verso altre direzioni che consentono l'accesso dalla costa nord dell'Africa all'Europa. Vanno quindi nella giusta direzione gli sforzi dell'Unione europea atti a firmare con diversi *partner* dell'area mediterranea partenariati di mobilità e sicurezza. Si tratta di dichiarazioni politiche quadro su tutti i temi della cooperazione in materia migratoria e di asilo, che prevedono, tra l'altro, la conclusione di accordi di riammissione; in tal senso, come già evidenziato, la mancanza di un

⁵³ Si veda l'audizione dell'ambasciatore della Repubblica Tunisina, S.E. Naceur Mestiri, nella seduta del 15 settembre 2014.

⁵⁴ Si veda l'audizione dell'ambasciatore della Repubblica Araba d'Egitto, Amr Helmy, nella seduta del 30 settembre 2014.

accordo in materia migratoria con un *partner* importante dell'Unione europea quale la Cina, rimane una questione sulla quale continuare a lavorare⁵⁵.

A tale proposito, è stata in particolare evidenziata al Comitato l'esperienza del Marocco, un Paese che sta conoscendo uno sviluppo economico e industriale piuttosto significativo, cominciando ad essere esso stesso un Paese da cui si emigra molto meno, per cominciare a essere un Paese in cui si immigra, in particolare dall'Africa equatoriale. Il miglioramento delle condizioni di vita di tali persone all'origine, quindi, costituisce senza meno un tema cruciale su cui riflettere al fine di cominciare ad arrestare i flussi verso l'Europa. Questa formulazione, apparentemente banale, non trova però riscontro con le politiche finora attuate, posto che tra i tanti tagli che vengono operati costantemente, ci sono i finanziamenti ai Paesi in via di sviluppo. È stata quindi indicata al Comitato la necessità che sia messo in campo un flusso di risorse tale da aiutare quei Paesi in difficoltà a crescere, quale presupposto per trattenere il flusso di migranti proiettato verso l'Europa⁵⁶.

Per esempio, il Marocco ha messo in atto una politica di «regolarizzazione» dei clandestini, i quali, in molti casi, secondo le notizie riportate al Comitato, laddove decidono di provare ad usare tale Paese come terra di transito, finiscono poi con il rimanervi perché trovano crescita, progresso economico e libertà politica. In particolare, secondo i dati acquisiti dal Comitato Schengen, in un anno sarebbero state già registrate più di 20.000 le richieste di regolarizzazione presentate in quel Paese e di queste oltre 10.000 sarebbero state già trattate, compresi i casi di profughi che avrebbero fatto richiesta d'asilo in Marocco⁵⁷.

Il Comitato ha anche affrontato la problematica dello sviluppo di centri per immigrati in Nord Africa, finalizzati a facilitare lo screening e le operazioni di ritorno volontario dei migranti economici, così come l'identificazione di persone che hanno bisogno di aiuto⁵⁸. È stato riferito in proposito al Comitato che il Ministero dell'Interno segue in materia due direttrici. Una è maturata soprattutto nel corso della Presidenza italiana, ed è quella correlata al Processo di Khartoum, e mira a raggiungere accordi con alcuni Paesi del centro Africa (Niger e Sudan) per bloccare a sud della Libia le rotte verso l'Europa, eventualmente trasferendo le persone che effettivamente hanno diritto alla protezione internazionale, come i siriani, e rimandando al Paese di origine, anche col rimpatrio volontario e assistito, coloro che non hanno diritto a tale protezione. Risulta al Comitato che su questo schema stiano lavorando sia il Ministero degli esteri, sia quello dell'Interno, sia l'Unione europea, e che una

⁵⁵ In tal senso, si veda l'audizione della Ministra degli affari esteri, Federica Mogherini, nella seduta dell'8 aprile 2014.

⁵⁶ Si veda l'audizione del presidente dell'ANCI, Piero Fassino, nella seduta del 18 giugno 2014.

⁵⁷ Si veda l'audizione dell'ambasciatore del Regno del Marocco, S.E. Hassan Abouyoub dell'8 ottobre 2014.

⁵⁸ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 25 marzo 2015.

missione a tal fine sia in corso di svolgimento in Niger. Si tratta di una missione a cui sono interessati altri Paesi europei, in particolare la Germania, e per la quale è in corso il reperimento di risorse atte a finanziarla. È risultato inoltre che nell'ambito del Consiglio giustizia e affari interni dell'UE del secondo semestre 2014 siano state discusse anche altre iniziative dello stesso tipo, ma da realizzarsi in Paesi come Egitto e Tunisia. Anche in questo caso si tratterebbe di allestire campi gestiti dalle organizzazioni internazionali, OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) e UNHCR (Agenzia dell'ONU per i rifugiati), per fornire adeguate garanzie sulla qualità della vita in questi centri. Dovrebbe inoltre essere prevista la possibilità di trasferire in Europa, su disponibilità di tutti i Paesi europei, quote di persone che hanno diritto alla protezione internazionale ed eventualmente operare rimpatri assistiti per coloro a cui, invece, questa protezione sia stata negata.

§.8. Il tema dei minori stranieri non accompagnati e la gestione dei flussi dal punto di vista sanitario e scolastico.

Dall'attività svolta dal Comitato Schengen nel corso della XVII legislatura, è emerso che a differenza di altri Paesi dell'Unione europea, la normativa italiana prevede l'inespellibilità del minore, ciò rappresentando un fattore incentivante che spinge la famiglia del minore a mandare quest'ultimo in Italia. Il sistema italiano di protezione dei minori non accompagnati si caratterizza per gli alti standard di tutela, definiti dalla normativa nazionale in applicazione della Convenzione di New York sui diritti all'infanzia, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 176 del 1991. L'intero sistema trova il suo fondamento nel principio di inespellibilità dei minori stranieri, definito dall'articolo 19 del Testo Unico dell'immigrazione. Nel rispetto di quanto previsto nella Convenzione di New York, ai minori presenti in Italia sono riconosciuti molteplici garanzie e strumenti di protezione, tra cui il diritto all'istruzione, alla salute, al collocamento in luogo sicuro e alla nomina di un tutore.

Secondo le informazioni acquisite dal Comitato, al 1° gennaio 2013 i minori stranieri non accompagnati in Italia risultavano pari a 6.666, di cui 2.958 provenienti dall'emergenza nord-Africa. A novembre 2013 tali soggetti aumentavano a 8.691, dei quali, però, 2.118 irreperibili⁵⁹. Nel sistema nazionale di accoglienza le regioni e gli enti locali svolgono un ruolo essenziale, le prime essendo competenti nel definire gli *standard* di accoglienza delle comunità per minori, i secondi essendo responsabili della presa in carico del minore e, dunque, dell'attivazione di tutte le azioni in cui si articolano la protezione del minore e il suo

⁵⁹ Si veda l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Giuliano Poletti, nelle materie di competenza del Comitato, con particolare riferimento alle questioni relative al settore dell'immigrazione nella seduta dell'8 maggio 2014.

progetto di inserimento sociale individuale, nonché della copertura dei costi relativi. La situazione attuale è caratterizzata dalla crescita esponenziale di questo fenomeno e dal continuo ingresso di minori via mare, ciò rendendo difficile la sostenibilità del sistema a condizioni invariate, soprattutto se si considera che l'accoglienza dei minori è stato al suo massimo storico, con 7.182 minori stranieri non accompagnati presenti e 2.184 minori giunti via mare nei primi cinque mesi del 2014.

Tuttavia, tra gli elementi che sono stati segnalati all'attenzione del Comitato come meritevoli di ulteriore analisi, c'è anche il fatto per cui, allo stato attuale, questa popolazione viene gestita con la legge n. 328 del 2000, che è stata concepita, scritta e messa in essere quando non vi erano condizioni di emergenza come quelle attuali, mentre occorrerebbe che anche la gestione dei minori stranieri non accompagnati fosse ricondotta all'interno dello schema *a tre tappe* contenuto nel piano di recente adozione da parte del Governo d'intesa con alcuni comuni. In particolare, appare necessario che nel primo impatto i ragazzi vengano accolti e non sfuggano, perché è appena sbarcati che spesso la criminalità organizzata cerca di arruolarli o, peggio, asservirli alle loro iniziative criminose⁶⁰. E' stato inoltre riferito al Comitato che, allo stato attuale, la gestione dei minori non accompagnati rappresenta una delle attività più delicate da parte dell'ente locale, perché, come da normativa, la responsabilità è in capo al Comune nel quale i minori sono individuati e identificati. Di fatto, nelle province l'identificazione viene effettuata praticamente sempre dalla questura, per cui tutti i minori di una data provincia sono in carico del comune capoluogo⁶¹.

I dati relativi ai minori stranieri che sono stati raccolti e illustrati al Comitato mostrano come il fenomeno della presenza dei minori non accompagnati rappresenti una componente costante dei flussi migratori in Italia. Sulla base delle informazioni raccolte e censite dal Governo, ai sensi dell'articolo n. 5 del DPCM n. 535 del 1999, alla data del 31 luglio 2014 risultavano presenti in Italia 8.558 minori stranieri non accompagnati, in prevalenza di genere maschile (circa il 94 per cento), il 75 per cento di età superiore ai 16 anni. Gli Stati di principale provenienza di tali minori risultavano essere l'Egitto, l'Eritrea, la Somalia e l'Albania.

Il Comitato ha accertato che, in generale, negli ultimi anni in conseguenza delle condizioni di instabilità economica dei Paesi del Nord Africa, poi accentuate dalla crisi siriana e dell'area libica, è progressivamente aumentato il numero dei minori non accompagnati, che giungono nel contesto del fenomeno degli sbarchi. In particolare, durante il 2014 tali arrivi hanno subito un picco significativo: 3.750 minori sbarcati sulle coste italiane nel primo

⁶⁰ Si veda l'audizione del Presidente dell'ANCI, Piero Fassino, nella seduta del 18 giugno 2014.

⁶¹ Si veda l'audizione del sindaco di Como, Mario Lucini, nella seduta del 15 aprile 2015.

semestre del 2014. Si tratta di numeri molto significativi, soprattutto se comparati ai dati del 2013, rispetto ai quali gli arrivi tramite sbarco sono più che triplicati. Da un punto di vista prettamente geografico, durante il 2014 il fenomeno degli arrivi via mare ha interessato quasi esclusivamente la regione Sicilia, in particolare i suoi enti locali in cui si trovano i minori non accompagnati. In dettaglio, dall'inizio del 2014 risultavano più di 3.400 minori sbarcati in Sicilia, pari al 95 per cento del totale. Nella regione erano quindi presenti 4.220 minori non accompagnati, pari al 50 per cento del totale di tutti i presenti minori in Italia. La Sicilia presenta quindi le maggiori criticità⁶². E' stato riferito al Comitato⁶³ che, secondo l'organizzazione *Save the Children*, fino alla metà dell'ottobre 2014 sarebbero oltre 22.000 i minori stranieri arrivati in Italia via mare, 11.507 dei quali non accompagnati, facendo registrare un tasso d'incremento assai significativo anche rispetto all'anno precedente. Sulla base dei dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, aggiornati al 31 dicembre 2014, risultano presenti nel territorio dello Stato 10.536 minori stranieri non accompagnati. Per garantire efficaci sistemi di protezione dei minori e al fine di dotare tutti gli attori istituzionali competenti di uno strumento unitario e condiviso di coordinamento, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta realizzando un sistema informativo consistente in una banca dati condivisa, che, nel rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali, permette di raccogliere e aggiornare in tempo reale le informazioni relative ai minori presenti sul territorio nazionale. Il sistema, permette di monitorare la presenza dei minori sulla base di dati attendibili e rappresenta uno strumento per il rafforzamento dell'azione sinergica fra gli attori coinvolti nell'ambito di una cornice procedurale strutturata e più uniforme.

Per i minori non accompagnati le difficoltà del viaggio e i pericoli dello sfruttamento illegale una volta giunti in Italia sono ancora più gravi e più significativi di quelli che riguardano gli immigrati maggiorenni. Tuttavia, a fronte delle cifre complessive riportate sopra, secondo i dati forniti dal Dipartimento della giustizia, i minori in carico agli uffici dei servizi sociali per i minorenni e quelli collocati presso i centri di prima accoglienza sono stati poche centinaia. Risulta, infatti, molto elevato il numero di minori che fuggono dai centri di prima accoglienza entro i primi giorni dall'arrivo, esponendosi a rischi enormi di sfruttamento e di avviamento all'illegalità. Tra le cause di questo fenomeno vi è la volontà dei minori di sottrarsi alle procedure di identificazione sul territorio italiano. In base al sistema delineato dal regolamento cosiddetto «Dublino III», infatti, il Paese dell'Unione europea attraverso il quale gli stranieri hanno fatto ingresso nell'Unione rimane responsabile delle decisioni in tema

⁶² Si veda in questo senso, l'audizione del sottosegretario per il Lavoro e le Politiche sociali, Franca Biondelli nella seduta del 7 agosto 2014.

⁶³ Si veda l'audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando, nella seduta del 10 dicembre 2014.

di status dell'immigrato. Poiché molti dei migranti hanno come destinazione finale Paesi diversi dall'Italia, essi cercano di non essere registrati nel territorio nazionale.

La Commissione europea ha aperto d'altro canto una procedura di infrazione per la violazione del diritto dell'Unione europea nei confronti dell'Italia⁶⁴, con riferimento alla presunta violazione delle direttive n. 9 del 2003 e n. 85 del 2009 sulla situazione dei minori non accompagnati e richiedenti asilo. Pur essendo consapevole dell'esistenza della criticità, il Ministero della giustizia ha fornito al Dipartimento per le politiche europee, per l'inoltro alla Commissione, elementi informativi utili a rispondere alle contestazioni mosse. In particolare, la Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari presso il Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia ha in corso di perfezionamento l'accordo per l'applicazione della procedura per l'identificazione e l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, che è stata redatta il 12 giugno 2014 dal Tavolo interregionale immigrati e servizi sanitari. Nel marzo 2003 la stessa direzione generale competente ha emanato la direttiva sui tutori volontari nonché la direttiva sui richiedenti asilo e altre forme di protezione. Il Dipartimento di giustizia minorile del Ministero della Giustizia ha più volte richiamato, con diverse circolari, l'attenzione delle direzioni dei centri per la giustizia minorile presenti sul territorio su alcune disposizioni relative alle modalità di corretta gestione dei minori non accompagnati. Gli uffici giudiziari hanno in molti casi predisposto protocolli operativi tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, al fine di velocizzare e rendere più efficienti le pratiche di affidamento dei minori, riducendo il periodo di permanenza nei centri⁶⁵.

Tra questi, come esempio di una buona pratica che potrebbe essere ulteriormente estesa, è stato segnalato al Comitato l'accordo stipulato il 14 maggio 2012 tra le prefetture di Bergamo, la questura di Bergamo, il tribunale di Brescia, il giudice tutelare di Bergamo, il consiglio di rappresentanza dei sindaci e le assemblee distrettuali dei sindaci, inerente procedure e modalità uniformi per l'affidamento dei minori stranieri con o privi di riferimenti parentali. Sulla base di queste considerazioni, il Comitato ha accertato una possibile positiva chiusura della procedura di infrazione.

Sul piano normativo, è stato rilevato che l'articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 4 marzo 2014 ha previsto delle specifiche tutele, dando attuazione nell'ordinamento nazionale

⁶⁴ La Commissione europea ha avviato, con lettera di costituzione in mora inviata il 24 ottobre 2012, una procedura di infrazione (n. 2012/2189) nei confronti dell'Italia, contestando la violazione di obblighi previsti dalla legislazione UE in materia di asilo, specificatamente dalle direttive 2005/85/CE (direttiva "procedure"), 2003/9/CE (direttiva "accoglienza").

⁶⁵ Si veda in questo senso, l'audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando, nella seduta del 10 dicembre 2014.