

Il Comitato ha accertato che l'Italia da questo punto di vista, nel corso della sua presidenza del semestre europeo, ha rappresentato in Europa l'esigenza di tradurre in fatti più operativi e concreti gli sforzi di inquadramento del problema delle migrazioni, a partire proprio dall'approccio globale sulla migrazione e la mobilità del 2011. Sul piano più operativo, legato al lavoro agricolo, il Governo si è impegnato su due fronti, quello nazionale e quello europeo. Relativamente all'impegno nazionale, su proposta del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, è stata istituita la Rete del lavoro agricolo di qualità, prevista dall'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014⁷⁵, cosiddetto decreto competitività, la cui cabina di regia è composta dalle organizzazioni sindacali e dalle organizzazioni professionali, insieme ai rappresentanti dei ministeri interessati, ossia politiche agricole, lavoro ed economia, alla Conferenza delle regioni. La Rete del lavoro agricolo di qualità è parte di un programma più generale, denominato *Campo Libero*, finalizzato a rendere riconoscibile e valorizzato il ruolo dell'impresa agricola in regola con gli adempimenti nei confronti dei lavoratori agricoli. Possono, infatti, fare richiesta per entrare nella Rete del lavoro agricolo di qualità le imprese agricole che risultano in possesso di stringenti requisiti che ne dimostrino la regolarità dal punto di vista contributivo. La Rete del lavoro agricolo di qualità apre la strada a una semplificazione dei controlli previdenziali sulle imprese agricole che aderiranno. L'obiettivo è quindi quello di introdurre un meccanismo virtuoso per cui l'accesso è anche motivo di semplificazione sul versante del rapporto, in particolare, in questo caso, con l'INPS.

E' stato prospettato al Comitato un ulteriore sviluppo di questo progetto che dovrà essere completato da ulteriori meccanismi premiali in favore delle imprese che vi accederanno. E' stato riferito al Comitato che un primo riscontro operativo e concreto della potenzialità dello strumento si è avuto durante un incontro con le organizzazioni della grande distribuzione organizzata, nel corso del quale è stato presentato lo strumento della Rete del lavoro agricolo di qualità e si è riscontrato un notevole interesse delle imprese a utilizzarlo. Allo stato attuale, infatti, le imprese della grande distribuzione utilizzano soggetti privati per farsi certificare il lavoro delle imprese di produzione a cui attingono. Il Governo ha accertato che il fatto di poter sperimentare insieme uno strumento pubblico riconosciuto, come la Rete per il lavoro agricolo di qualità, è potenzialmente una leva interessante anche quella aziende. Per quanto riguarda il rafforzamento della Rete stessa è stato riferito al Comitato che la Commissione agricoltura del Senato ha già enucleato le proposte di rafforzamento della Rete

⁷⁵ Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea", convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116.

stessa e ha proposto di introdurle nell'ambito dell'esame del disegno di legge collegato in materia di agricoltura all'esame di quell'organo parlamentare.

Ulteriori strumenti per la regolarizzazione del lavoro agricolo risultano essere gli incentivi alle assunzioni stabili che sono stati introdotti con il decreto-legge n. 91 del 2014 e poi nuovamente con la legge di stabilità del 2015, e la possibilità di effettuare assunzioni congiunte nel settore dell'agricoltura. In questo modo le aziende del settore possono, infatti, cogliere nuove opportunità di sviluppo e assumere congiuntamente specialisti, ripartendosene gli oneri. Secondo quanto riferito al Comitato, a partire dal 7 gennaio 2015, i datori di lavoro o i soggetti abilitati interessati possono effettuare le comunicazioni obbligatorie relative a instaurazione, cessazione, proroga e trasformazione tramite il nuovo modello UNILAV-Cong, disponibile esclusivamente *on line*, previo accredito al sistema. A livello di politica agricola europea sono state segnalate al Comitato alcune iniziative sul tema del lavoro in agricoltura. Si tratta, in particolare, del Regolamento n. 1307 del dicembre 2013, relativo ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla Politica agricola comune, che ha previsto all'articolo 11 che la riduzione dei pagamenti (il cosiddetto *capping*) di almeno il 5 per cento venga effettuata per gli importi di aiuti superiori ai 150.000 euro, partendo dall'importo dei pagamenti diretti da concedere a un agricoltore, sottratti i salari e gli stipendi legati all'esercizio di un'attività agricola effettivamente versati e dichiarati dall'agricoltore nell'anno precedente, comprese le imposte e gli oneri sociali sul lavoro. Si tratta di un aspetto ritenuto molto importante, perché nelle disposizioni nazionali per la riforma della PAC, con il decreto ministeriale n. 6513 la riduzione dei pagamenti si applica in maniera molto più incisiva rispetto al minimo del 5 per cento proposto dall'Unione europea. Si tratta di un importante contributo a un incentivo positivo per favorire la regolarizzazione del lavoro agricolo nelle aziende di maggiore dimensione, le quali utilizzano gran parte del lavoro dipendente, i cui esiti saranno valutati nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione della PAC. In questo modo, se, quindi, si dichiara tutto il costo del lavoro, si ha un ritorno vantaggioso sul versante, in questo caso, dell'applicazione della PAC 2014-2020.

Un altro aspetto della politica agricola che è stato sottoposto all'attenzione del Comitato è quello relativo a una nuova e rafforzata politica di cooperazione allo sviluppo, avviata con la legge 11 agosto 2014, n. 125, "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", e al quale il Ministero per le politiche agricole partecipa attivamente come membro del Consiglio nazionale della cooperazione e del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo. In quest'ambito, è stato segnalato al Comitato che, dopo undici anni di assenza, nel novembre 2014, a Palermo, si è tenuta

nuovamente la Conferenza agricola euromediterranea, che ha coinvolto 30 Paesi dell'area. Al centro dei lavori è stato posto il tema dell'agricoltura come mezzo di dialogo e l'impegno dei partecipanti a una cooperazione per la crescita e lo sviluppo del settore, con particolare attenzione ai modelli agricoli sostenibili e al sostegno dell'agricoltura familiare. Un focus particolare si è avuto sul lavoro in agricoltura, con alcuni scambi di buone pratiche, anche di buone pratiche legislative, particolarmente utile per alcuni Paesi della sponda Sud del Mediterraneo. A seguito di questa conferenza, a gennaio 2015 è stato sottoscritto con il ministro dell'agricoltura egiziano un memorandum d'intesa a largo raggio per promuovere la collaborazione in materia agricola e agroalimentare tra le istituzioni e le imprese italiane. In particolare, i focus fondamentali sono legati proprio alla ricerca annuale in materia di sviluppo rurale, alle produzioni, alla meccanizzazione agricola e alla qualità del lavoro. Successivamente è stata siglata un'intesa analoga anche con il Governo algerino. Nel complesso, il Comitato ha accertato che le collaborazioni tecnico-agronomiche e commerciali con i Paesi dai quali provengono la maggior parte dei flussi migratori che insistono sull'Italia rappresentano uno strumento essenziale di lavoro.

§.4. I lavoratori immigrati impiegati nelle attività produttive.

Una realtà nazionale specifica approfondita dal Comitato è stata quella di Prato, con 186.000 abitanti, la terza città del centro Italia che, secondo quanto emerso, contava all'aprile 2014 una presenza di circa 34.000 stranieri effettivamente registrati e presenti, più 15-20.000 - forse 25.000 - clandestini o comunque stranieri senza titolo di soggiorno, la maggior parte di origine cinese. L'assessore all'immigrazione del Comune di Prato ha riferito al Comitato che, per quanto siano molto limitati i poteri a livello locale in ambito di immigrazione, in seguito ai controlli eseguiti siano stati sequestrati in cinque anni di mandato amministrativo più di 22.000 macchinari (macchine da cucire e simili) e capannoni, e siano stati sgomberati numerosi immobili industriali al cui interno, in genere, i cinesi - costretti a lavorare anche 16-18 ore al giorno - ricavano anche i locali dove vivono. A seguito di una campagna anti-sfruttamento portata avanti dal Comune, un cittadino cinese si è fidato delle istituzioni italiane e ha denunciato il proprio aguzzino. Questi è stato condannato penalmente in primo grado, nonché ad un risarcimento per la parte lesa. Dopo questo esempio, altri cittadini cinesi lo hanno seguito nel corso del 2014. Il Comitato ha accertato che il problema non consiste tanto nella concorrenza sleale, che pure costituirebbe un argomento sufficiente, quanto nel trattamento disumano dei lavoratori che, come si è verificato in diverse occasioni, porta a delle situazioni drammatiche, come l'ultima vicenda tragica avvenuta il 1° dicembre 2013, con

la morte di sette lavoratori cinesi – molti dei quali clandestini – in seguito al rogo in un'azienda.

Per quanto riguarda le procedure seguite, il Comitato è stato informato che, in seguito al controllo e al sequestro dell'azienda, viene emesso un decreto di espulsione del clandestino. Quest'ultimo, nella migliore delle ipotesi, si muove dal distretto pratese agli altri distretti cinesi - quello milanese, quello di Carpi -, altrimenti ritrova occupazione in altre aziende, perché la rete all'interno della comunità cinese è assolutamente funzionale e permette a tutti costoro di ritrovare una collocazione all'interno del proprio ambito lavorativo, al pari di una vera e propria protezione. Qualora la persona cinese si ribelli o denunci, viene di fatto emarginata dalla comunità e perde assolutamente i diritti e le protezioni interne. Questo serve a dissuadere gli altri dal denunciare. Il Comitato ha accertato che, secondo una ricerca dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), presentata a novembre 2013, il 50 per cento del fatturato che proviene dalla provincia di Prato è generato da aziende cinesi, in parte regolari. E' stato riferito al Comitato che la provincia di Prato è la terza provincia a livello nazionale per la rimessa di soldi all'estero; il denaro, quindi, non rimane nel territorio, ma è in gran parte trasferito, con una cifra ipotizzabile di 187 milioni nell'anno 2012, a fronte di 464 milioni di euro di rimesse verso la Cina nell'anno 2009. Il presidente dell'Unione Industriale di Prato ha riferito di avere denunciato più volte, anche tramite Confindustria, il problema del distretto pratese, e che tale problema si ritrova a livello nazionale: ci sarebbero aziende che lavorano alla luce del sole e sono interessate continuamente da controlli e verifiche e aziende che lavorano nella totale illegalità. A Prato questa situazione risulta evidente, ma si starebbe espandendo anche in altre zone. I controlli verrebbero effettuati solo su certe aziende, quelle che risultano maggiormente in vista.

A tale proposito, risulta al Comitato che il contrasto al lavoro irregolare sia uno degli obiettivi che compete essenzialmente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di sostenere azioni di vigilanza specifiche. In proposito è stato riferito al Comitato che il personale ispettivo della direzione territoriale del lavoro di Prato è stato incrementato e, a partire dal 2012, è stato istituito uno specifico fondo, le cui risorse sono destinate all'utilizzo di interpreti di lingua cinese⁷⁶.

La direzione territoriale di Prato risulta avere inoltre avviato, da tempo, un'intensa collaborazione sia con i funzionari ispettivi Inps e Inail, sia con la polizia municipale di Prato; il 12 ottobre 2013 è stato sottoscritto dalle istituzioni locali e dal Ministero del lavoro il Patto

⁷⁶ Si veda al riguardo 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.

per Prato sicura 2013, che ha rinnovato gli analoghi impegni già sottoscritti nel 2007 e nel 2010. Le attività produttive svolte da minoranze etniche, in particolare dalla comunità cinese, nella provincia di Prato risultano dunque essere oggetto di costante attenzione da parte del personale ispettivo ministeriale, soprattutto nell'ambito dell'industria, considerata la prevalente attività svolta dalla comunità cinese nel settore tessile.

Il Comitato si è quindi attivato per monitorare la presenza di lavoratori immigrati nell'ambito delle attività produttive e industriali a livello nazionale, con riferimento in particolare alla percentuale di lavoratori stranieri occupati rispetto a quella degli italiani, alla ripartizione della presenza degli occupati stranieri nei settori della manifattura, delle costruzioni, del commercio, della ristorazione e dei servizi e alla consistenza del numero di imprese costituite da cittadini provenienti da Paesi extracomunitari⁷⁷. È stato evidenziato al Comitato⁷⁸ come, rispetto all'impatto dell'immigrazione sul sistema produttivo italiano, il fenomeno immigratorio possa essere analizzato sotto due principali punti di vista. Il primo di essi fa riferimento alla crescente domanda di personale immigrato da parte del settore industriale e dei servizi; il secondo invece riguarda l'importanza che nel corso degli ultimi anni ha assunto la presenza di imprenditori di origine straniera all'interno del nostro sistema economico e del nostro tessuto industriale. In particolare, in merito al primo punto, i dati elaborati dal progetto Excelsior di Unioncamere sui fabbisogni professionali e formativi per il 2014 mostrano che, nel 2013, i lavoratori stranieri presenti in Italia erano 2.356.000, in una fase di tendenziale crescita rispetto agli occupati italiani, viceversa, in riduzione, dal terzo trimestre del 2008; salvo alcune episodiche variazioni positive in alcuni trimestri dell'ultimo quinquennio. Il trend di crescita dei lavoratori stranieri si nota soprattutto nel settore dei servizi che occupa da solo circa 1,5 milioni di stranieri immigrati, seguito poi dall'industria, dalle costruzioni e, da ultimo, dal comparto agricolo.

In merito all'analisi sul settore dell'industria e dei servizi, è stato riferito al Comitato che, nel 2014, i nuovi posti di lavoro creati dalle imprese siano stati complessivamente pari a 613.400, di cui 83.000, quindi il 13,5 per cento, ricoperti da lavoratori di nazionalità straniera, dei quali circa il 34 per cento assunto in imprese con meno di 50 dipendenti. La prevalenza delle assunzioni è nel comparto dei servizi, dove si concentra il 69 per cento dei nuovi lavoratori stranieri, mentre il restante 31 per cento è assorbito dal comparto industriale, in particolare dalle costruzioni, seguito poi dalla industria metalmeccanica e dal sistema moda, quindi tessile, abbigliamento e calzature. Le assunzioni, da un punto di vista geografico,

⁷⁷ Si veda l'intervento della Presidente Laura Ravetto nella seduta del 22 aprile 2015.

⁷⁸ Si veda l'audizione della Ministra dello sviluppo economico, Federica Guidi, svolta nella seduta del 22 aprile 2015.

avvengono soprattutto nel Centro-Nord, dove è concentrato circa l'80 per cento del totale. L'analisi dei dati sui profili professionali richiesti rileva che, pur rimanendo elevata la domanda dei lavoratori stranieri dagli *skill* medio-bassi, con circa il 56 per cento del totale, si registra un aumento delle assunzioni di persone con profili intermedi, quali ad esempio impiegati e personale qualificato del commercio e dei servizi, circa il 34 per cento del totale, e con profili più qualificati, definiti *high skill*, con una percentuale ancora bassa, circa il 10 per cento il totale, ma comunque in un *trend* di crescita.

Sulla base dell'analisi dei flussi dei lavoratori immigrati, è stato sottolineato al Comitato⁷⁹ come sempre di più l'apporto di manodopera straniera assuma un carattere strutturale rispetto all'intero sistema produttivo nazionale e che sempre meno questo vada considerato come un fenomeno di carattere marginale; d'altro canto, le imprese operanti in Italia cominciano gradualmente a richiedere lavoratori immigrati con profili professionali tendenzialmente medio alti. Per quanto riguarda l'importanza che sta assumendo, all'interno del sistema industriale italiano, la presenza di imprenditori di origine straniera, nel corso degli anni, il sistema delle imprese a livello europeo, prima ancora che a livello nazionale, ha visto sempre di più la presenza di imprenditori immigrati, che arrivano dall'estero, all'interno di vari settori produttivi.

Si tratta quindi di un fenomeno nazionale, ma che insiste in un *trend* di carattere europeo. La Ministra dello sviluppo economico, Federica Guidi, ha ricordato al riguardo che il rapporto *Immigrazione e Imprenditoria 2014 elaborato da IDOS e Unioncamere*, mostra come gli imprenditori di origine immigrata incidano per quasi un quindicesimo sull'insieme delle attività imprenditoriali a livello europeo, con elevate concentrazioni soprattutto in Germania, dove si concentra quasi un quarto del totale, seguita poi da Regno Unito, Spagna e Italia. Tale analisi evidenzia anche come i principali settori di attività in cui operano questi imprenditori immigrati ormai trascendano dagli ambiti tradizionali relativi alle specifiche esigenze commerciali e di servizio delle comunità di appartenenza, ma si riferiscano anche a settori di attività analoghi in cui operano gli imprenditori autoctoni, per cui c'è un ampliamento del "range" dei settori industriali che non sono più quelli tipicamente legati alla provenienza della nazionalità di questi imprenditori.

E' stato riferito al Comitato che nel contesto produttivo nazionale, su una struttura di poco più di 6 milioni di imprese, nel 2014, circa 400.000 di queste, quindi 24.000 unità in più rispetto al 2013, sono condotte da cittadini immigrati, che arrivano da fuori l'Unione europea, con un'incidenza del 6,8 per cento sul totale delle imprese, di cui 86.550, quindi un po' più 21

⁷⁹ Si veda l'audizione della Ministra dello sviluppo economico, Federica Guidi, svolta nella seduta del 22 aprile 2015.

per cento del totale delle imprese dei migranti, sono femminili; è dunque un dato caratteristico da un punto di vista di genere.

Questi dati consolidano la posizione delle imprese immigrate che dal 2011 al 2013 hanno avuto un *trend* di aumento del 9,5 per cento, a fronte di una lieve diminuzione, nello stesso periodo, di quelle facenti capo a imprenditori autoctoni, che invece hanno avuto una flessione del -1,6 per cento. Si tratta in larga maggioranza di imprese individuali. In effetti, alla fine del 2013, circa un ottavo delle ditte individuali registrate è risultata intestata a un lavoratore di origine straniera. Inoltre, analizzando il fenomeno da un punto di territoriale, la presenza di queste imprese si concentra nelle regioni del Centro-Nord, in particolare Lombardia, Lazio, Toscana, Emilia Romagna e Veneto che da sole ospitano circa il 60 per cento del totale delle imprese immigrate. Da un punto di vista settoriale, invece, si osserva una sorta di alternanza fra imprenditori di origine straniera e imprenditori nazionali, in settori che sono forse più facilmente accessibili, che certamente hanno un minor valore aggiunto e con un livello iniziale di investimenti abbastanza basso. I due comparti privilegiati sono quelli dell'edilizia e del commercio. Le imprese indicate, pur offrendo prodotti e servizi anche ai clienti italiani, mostrano una forte propensione a servire le comunità immigrate di appartenenza, con numerose piccole imprese che forniscono specifici servizi alle comunità immigrate. Vi sono esempi in tal senso, nel campo dell'editoria, con alcuni giornali cosiddetti etnici, o dell'assistenza legale e burocratica, oltre che di natura sociale.

PARTE V

LA PROPOSTA COMUNE DEL COMITATO SCHENGEN AL PARLAMENTO

§.1. L'applicazione della direttiva 55/2001.

A fronte dei recenti massicci arrivi di migranti sulle coste italiane e alla prospettiva del perdurare di una crisi umanitaria di vaste proporzioni, il Comitato ritiene sia necessario che il Governo richieda alle istituzioni europee, Commissione europea e Consiglio, di applicare la direttiva 2001/55/CE che stabilisce una tutela immediata e transitoria delle persone sfollate con distribuzione dei profughi tra i vari Stati membri in base alla disponibilità accordata da ciascuno Stato. L'istituzione di un regime di questo tipo potrebbe essere accompagnata dalla creazione di corridoi umanitari, ossia da misure di evacuazione dei destinatari della protezione, senza che essi debbano affidarsi a trafficanti e scafisti per raggiungere il territorio dell'Unione europea. Si ritiene infatti che l'istituzione del regime di protezione temporanea non si pone affatto come una modalità emergenziale per il riconoscimento del diritto alla protezione, che resta invece regolato dalle norme a regime, essendo piuttosto da considerarsi come una misura complementare a quanto già previsto in relazione al riconoscimento del diritto a ottenere protezione quando si fugge da un conflitto o da una situazione di violenza generalizzata; un elemento fondamentale della normativa dell'Unione europea, la quale riconosce tale diritto come soggettivamente esigibile (senza che, quindi, gli Stati membri possano opporre alle corrispondenti richieste dinieghi fondati su considerazioni di sostenibilità economica).

A causa dell'instabilità politica che caratterizza alcuni Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, si è verificato negli ultimi mesi alle frontiere italiane un afflusso massiccio di sfollati che non possono ritornare nel loro Paese d'origine. In questo senso, la direttiva 2001/55/CE, del 20 luglio 2011, stabilendo un dispositivo eccezionale nel caso di arrivo massiccio nell'Unione europea di stranieri che non possono rientrare nel proprio Paese, in particolare a causa di una guerra, violenze o violazioni dei diritti umani, permetterebbe, tra l'altro, una tutela immediata e transitoria delle persone sfollate, assicurando l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza.

La tutela transitoria può venire accordata in tutti gli Stati membri allorché il Consiglio abbia adottato, su proposta della Commissione, una decisione che accerti un afflusso massiccio di sfollati nell'Unione europea e che specifichi i gruppi di persone cui si applicherà la protezione. La durata della protezione temporanea è pari a un anno e può essere prorogata

per un periodo massimo di due anni. Può terminare anche quando il Consiglio abbia accertato, su proposta della Commissione, che la situazione nel Paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile degli sfollati. Gli Stati membri devono rilasciare alle persone ammesse alla protezione temporanea un titolo di soggiorno valido per tutta la durata della protezione. Si consentirebbe in questo modo all'occorrenza, agli sfollati di disporre di agevolazioni per ottenere i visti prescritti, con formalità e costi ridotti al minimo. I componenti di una stessa famiglia che sono stati separati e che sono stati ammessi alla protezione temporanea in Stati membri differenti, o di cui alcuni componenti non sono ancora sul territorio dell'Unione europea, per esempio, possono beneficiare del ricongiungimento familiare in un unico Stato membro. I minori non accompagnati sono collocati presso componenti adulti della loro famiglia, presso una famiglia ospitante, in centri d'accoglienza per minori o presso la persona che si è presa cura di loro durante la fuga dal paese d'origine.

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".

§.2. *Il mutuo riconoscimento del diritto di asilo.*

Il possibile coinvolgimento di altri Stati membri nell'operazione *Mare nostrum* sotto egida Frontex, mediante assorbimento da parte dell'Agenzia dell'assetto operativo attualmente posto in essere solo da Italia e Slovenia, aveva rappresentato, come indicato al Comitato nel

corso della sua attività, un'indicazione di tipo politico di cui il Consiglio dell'Unione europea avrebbe dovuto farsi carico. La sostituzione di *Mare Nostrum* con *Triton* e le ennesime tragedie verificatesi all'inizio di marzo 2015 nel Canale di Sicilia, hanno dimostrato peraltro che l'Italia rimane ancora troppo sola a gestire un'emergenza umanitaria che non è più solo nazionale o europea. Solo nel momento in cui tale esigenza verrà specificamente indicata, potranno seguire passi concreti in tal senso. Più specificamente, tale *input* politico, una volta indicato, dovrà trovare traduzione nei vari momenti decisionali previsti a livello europeo, dal Consiglio dell'Unione europea, con il pieno coinvolgimento degli Stati membri in quel consesso, alla Commissione europea. Tuttavia, se anche tale *input* politico fosse prossimo a materializzarsi, il Comitato esprime perplessità sul fatto che tali procedure siano effettivamente corrispondenti alle necessità di una mobilitazione rapida del dispositivo per far fronte ad emergenze improvvise come quelle affrontate finora dall'Italia.

È opinione del Comitato, quindi, che a fronte di una situazione oggettiva che vede la mobilità internazionale in forte aumento, per affrontare la complessa realtà migratoria occorrono azioni adeguate alle esigenze e alle priorità di tutte le parti interessate, attraverso un uso migliore degli strumenti esistenti, anche per esempio i partenariati per la mobilità e le norme comuni in materia di visti; potenziando, laddove possibile, la partecipazione di tutti gli Stati membri all'applicazione delle politiche comunitarie in tema di immigrazione e asilo, posto che tali fenomeni, se gestiti bene, offrono autentici vantaggi a tutte le parti coinvolte, sia ai migranti, sia ai Paesi di destinazione. Il Comitato ha acquisito elementi sufficienti per considerare necessaria l'introduzione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni di asilo all'interno dell'Unione europea, con ciò completando la normativa prevista dal Regolamento di Dublino. La necessità di riformare il sistema asilo ed in particolare il sistema d'accoglienza e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale impongono una riflessione sulla trasposizione delle nuove direttive europee in materia, il cui recepimento porterà a modificare i decreti legislativi n. 140 del 2005 e n. 25 del 2008⁸⁰ che disciplinano l'accoglienza dei richiedenti asilo e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Le direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE sono state emanate dall'Unione al fine di costruire un Sistema Comune Europeo dell'Asilo. Tale obiettivo, però, non potrà essere raggiunto se, al di là degli interventi normativi, non si riuscirà a costruire un vero sistema solidaristico tra gli Stati membri dell'Unione. Le misure di cui si discute, dunque, che hanno un evidente impatto sul sistema italiano dell'asilo, devono essere integrate

⁸⁰ Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" e decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

da un adeguato lavoro del Governo a livello europeo per sostenere, sulla base di proposte concrete, un impegno di tutti gli Stati europei nella costruzione di un sistema realmente europeo d'asilo, basato su impegni di condivisione e solidarietà tra Stati.

Il Comitato ritiene che una delle proposte di cui l'Italia dovrebbe continuare a farsi portatrice - avendolo già proposto senza successo nel Consiglio europeo del 26, 27 giugno 2014 - è quella del mutuo riconoscimento della protezione internazionale, come d'altronde richiesto sia dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, nelle sue raccomandazioni alla Presidenza italiana, sia dall'ECRE, l'*European Council on Refugees and Exiles*, il network europeo delle associazioni che si occupano di rifugiati. Uno dei problemi principali in Italia, infatti, è che i potenziali rifugiati che arrivano via mare non si vogliono fermare nel Paese, bensì proseguire il loro viaggio verso altri Paesi europei, dove vivono i loro parenti o dove hanno maggiori speranze d'integrazione. Nel loro caso, però, il Regolamento Dublino III impone vincoli molto restrittivi al riguardo, che obbligano, di fatto, tali soggetti ad espletare la procedura di richiesta di asilo nel Paese europeo di primo ingresso. Per di più, anche quando essi fossero riconosciuti rifugiati in un Paese membro, comunque, in mancanza del mutuo riconoscimento di questa protezione, non potrebbero spostarsi in altro Paese europeo. L'Italia ha da tempo predisposto una strutturata rete di accoglienza dei migranti, oggetto anche recentemente di ulteriore implementazione, per il triennio 2014-2016, che ha portato a circa 20 mila unità la ricettività del sistema SPRAR. Lo stesso dicasi per le procedure di riconoscimento della protezione internazionale, in considerazione del recente ampliamento delle Commissioni territoriali con il decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, convertito, con modificazioni, in legge 17 ottobre 2014, n. 146. Va sottolineato, peraltro, che questo intervento, nel velocizzare le dinamiche amministrative, mantiene intatti gli standard di garanzia già previsti, cercando, ove vi siano margini, anche di migliorarli. Risulta al Comitato che il Governo sta valutando se le risorse già assegnate siano sufficienti per la copertura degli obblighi imposti dal recepimento delle direttive, ma appare imprescindibile fare un salto di qualità nelle politiche di gestione del fenomeno migratorio.

Sostenere un mutuo riconoscimento dello *status* di richiedente asilo, in modo da facilitare la circolazione di questi soggetti in tutto il territorio dell'Unione, nonché di lavorare per l'apertura di canali legali di immigrazione, appare la soluzione preferibile. Se si accettasse il principio per cui il riconoscimento della protezione internazionale ha un valore in tutti i Paesi europei, si garantirebbe d'altra parte la possibilità a coloro che hanno maggiori possibilità d'integrazione in altri Paesi di spostarsi verso queste mete, così come già accade per i cittadini europei. Una revisione del Trattato di Dublino attraverso un sistema di mutuo

riconoscimento tra gli Stati membri della concessione del diritto di asilo permetterebbe al beneficiario di stabilirsi in ogni Stato membro.

Il Comitato Schengen, attraverso le audizioni svolte, ha seguito il Governo italiano nei passaggi che lo hanno portato alla fine di giugno 2014 a sollevare il tema del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni di asilo in sede europea; il tema è rimasto fino alla penultima bozza di conclusioni del Consiglio europeo, ma la forte opposizione al mantenimento di quella disposizione da parte di alcuni stati membri, tra i quali Regno Unito e Germania, ha escluso tale soluzione. Il Comitato ritiene comunque necessario impegnare il Governo a perseverare su questa linea in sede europea, come già fatto tra l'altro nel documento del Consiglio europeo di Lussemburgo dell'ottobre 2014. Il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni d'asilo, anche in assenza di una modifica formale del Regolamento di Dublino, permetterebbe infatti di fare quello che oggi non è possibile.

Inoltre, appare auspicabile anche un rafforzamento nell'impegno per la piena attuazione del Sistema europeo di asilo, attraverso la fissazione di *status*, procedure e livelli di accoglienza unici per tutti i Paesi dell'Unione. Su queste basi, il Comitato ritiene che dovrebbero essere avviati progetti per il trattamento delle domande di protezione anche al di fuori del territorio dell'Unione europea, principalmente in quei territori maggiormente interessati dal movimento di migranti, il che consentirebbe di istituire canali dedicati all'ingresso per i richiedenti asilo. A tale proposito, è altresì emersa nel Comitato l'opportunità di accogliere il principio del mutuo riconoscimento delle domande di asilo presentate in un Stato membro, quale ulteriore fattore in grado di migliorare la mobilità e il ricollocamento dei soggetti richiedenti. Il Comitato, al fine della definizione di una cornice operativa efficace in tema migratorio, ritiene necessario quindi mettere a fattor comune strumenti disponibili e soggetti titolari di responsabilità per portare a sintesi azioni e competenze che spesso risultano frammentarie e non coordinate tra loro, in un quadro dove, da un lato, si collocano le questioni inerenti al rispetto dei diritti umani e al dovere di solidarietà dei Paesi avanzati nei confronti di quelli con maggiori difficoltà, dall'altro il diritto/dovere delle singole nazioni di garantire alle proprie popolazioni la piena regolarità dei flussi migratori, anche tramite un efficace controllo della legalità del mercato del lavoro, la predisposizione delle migliori condizioni per l'integrazione sociale ed economica dei migranti, la tutela della coesione sociale e della sicurezza.

In questo senso, deve essere valutata anche la proposta di superare il sistema dei grandi centri di accoglienza. La concentrazione di un numero elevato di richiedenti asilo in un unico posto produce infatti una serie di criticità evidenti, a cominciare dal rispetto dei servizi

erogati, per proseguire con la difficile gestione da parte della pubblica sicurezza, fino ad impattare sulla vita della popolazione locale. Inoltre, un'elevata concentrazione dei richiedenti asilo in grandi centri determina forti rallentamenti nella procedura per la determinazione della protezione internazionale: aumentano infatti i tempi di attesa e, di conseguenza, lievitano i costi dell'accoglienza. Gestire il fenomeno dell'accoglienza attraverso piccoli centri, che limitino l'impatto sui contesti sociali che li ospitano appare più lungimirante, oltre che efficiente.

L'assenza di pianificazione, d'altra parte, ha portato in questi ultimi anni alla necessità di predisporre risposte di carattere emergenziale sempre molto dispendiose. L'apertura di centri emergenziali, come è accaduto nel 2014, ha determinato una serie di criticità che non hanno prodotto effetti negativi solo sui richiedenti asilo, ma, a cascata, anche sulle comunità ospitanti. E' evidente, infatti, che questi centri, aperti velocemente per dare una risposta immediata all'emergenza, non sempre sono stati gestiti da personale formato. La pianificazione, quindi, deve costituire il cuore dell'azione del Governo e dell'attività amministrativa. In tal senso, potrebbe essere opportuno prevedere l'obbligo di adozione annuale di un documento di programmazione che dia indicazione circa le modalità secondo cui gestire i flussi di richiedenti asilo, nell'eventualità che essi si presentino, che dovrebbe essere previsto, dunque, nell'ambito di una riforma del sistema d'accoglienza. L'attività di pianificazione, inoltre, dovrebbe andare di pari passo con un'attività ordinaria di monitoraggio non solo della qualità dell'accoglienza fornita, ma anche dei servizi per richiedenti asilo che i soggetti gestori dei centri si sono impegnati ad erogare. Il monitoraggio dovrebbe essere sistematico ed organizzato in maniera efficace, onde evitare situazioni di abuso che sono emerse in inchieste avviate da ultimo dalla magistratura. La proposta di modificare l'organismo competente sulla valutazione delle domande di asilo, è complessa e necessita di un maggiore approfondimento. È comunque opportuno rilevare come sia da considerare ed esplorare con attenzione qualsiasi proposta tesa a rafforzare e a garantire un aumento delle competenze e della professionalità di coloro che hanno il difficile compito di valutare le domande di protezione internazionale, e ciò a garanzia di tutti, sia dei richiedenti, sia anche dello Stato italiano.

Si indica, inoltre, l'opportunità di una mappatura dei posti di accoglienza disponibili nei vari Stati membri. Ci sono, in vari Stati dell'Unione europea, dei posti disponibili per far fronte alle situazioni di emergenza che si creano all'improvviso, ma serve un meccanismo per il quale si possa chiedere che quegli Stati si facciano carico dell'accoglienza. Tutto questo oggi avviene su base volontaria: ricollocazione dei richiedenti asilo e condivisione dell'onere

sono su base volontaria. Occorre lavorare, almeno in alcuni casi, per rendere questo meccanismo più automatico, ma su questo tema, così come segnalato al Comitato, non sembra esservi condivisione a livello europeo. Da ultimo, vi sono in Italia molti meno richiedenti asilo rispetto ad altri Paesi europei ciò essendo dovuto al fatto che tanti richiedenti asilo vogliono arrivare in quei Paesi, desiderando solo passare dall'Italia, per esempio arrivare in Svezia, Germania o Francia. In tal senso, si impone la necessità di recepire e migliorare la legislazione e l'amministrazione del sistema d'asilo in Italia in modo funzionale a queste esigenze. Ripensare il sistema dell'accoglienza in una chiave non emergenziale richiede il ricorso a forme organizzative più razionali e meno dispersive.

§.3. L'applicazione puntuale dell'articolo 17 del Regolamento di Dublino III.

Il Comitato è giunto d'altra parte, anche alla valutazione per cui un'applicazione più puntuale del Regolamento di Dublino permetterebbe di raggiungere buoni risultati.

Il regolamento Dublino prevede due categorie di migranti: quelli che sono stati identificati e si trovano nello Stato membro individuato (in base al medesimo Regolamento) come competente a identificare le domande di asilo; 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. L'intero impianto si basa sul presupposto secondo cui tutta l'area del diritto di asilo in questione deve avere un livello di protezione omogeneo.

Come si è detto, il Comitato ha riscontrato a questo proposito che, poiché nell'Unione dei 28 Paesi, i livelli di protezione e di efficacia dei sistemi di asilo nazionali non sono equiparati. Tra i sistemi di asilo della Svezia e della Germania e i sistemi di asilo della Grecia e della Bulgaria ci sono infatti differenze molto rilevanti. L'articolo 17 del Regolamento di Dublino prevede però 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. In particolare, la clausola di sovranità stabilisce che uno Stato membro, a prescindere dal Regolamento di Dublino, può 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. La clausola c'è, ma è necessario creare la volontà politica per attuarla.

La clausola umanitaria dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento di Dublino, prevede d'altro canto che 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 tante situazioni che è dovuto affrontare in Italia: una donna in stato di gravidanza che vuole 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 di enorme gravità. Se si applicasse oggi, il Regolamento di Dublino, anche senza modificarlo, è possibile chiedere l'attivazione di queste clausole. Ciò significherebbe facilitare i ricongiungimenti familiari dei rifugiati o degli immigrati che arrivano in Italia e, in base a questa clausola, consentire loro di raggiungere familiari che si trovano in un altro Stato membro.

Il Comitato intende ribadire quindi l'esigenza di rendere quanto mai flessibile l'applicazione del criterio, confermato nell'ultima versione del Regolamento di Dublino (cosiddetto Dublino III), che conferma la responsabilità in capo al primo Stato di ingresso quale principale soggetto competente ad accogliere la richiesta di asilo, a conferma di un approccio al problema che sembra avere privilegiato l'orientamento dei Paesi nordeuropei.

§.4. Accordi bilaterali di riammissione in materia di immigrazione e programmazione europea dei flussi migratori.

L'efficace attuazione di norme comuni in materia di criteri e procedure relative al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne, rende necessario un maggiore coordinamento della cooperazione operativa tra Stati membri, anche al fine di contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina, il contrabbando di migranti e la tratta di esseri umani spesso, purtroppo, gestiti da organizzazioni criminali. L'approccio iniziale dell'Unione europea al tema del controllo e della gestione integrata di esso alle sue frontiere esterne era intimamente connesso alla necessità di dare attuazione concreta a uno dei principi fondanti del Trattato, cioè il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea. In base a tale disposizione gli obiettivi di Frontex non avrebbero potuto essere conseguiti in misura sufficiente ed ottimale da uno Stato membro, dovendo invece essere la risultante del concorso di tutti i membri dell'Unione. Il Comitato ritiene d'altro canto che tale principio, con specifico riferimento, all'emergenza profughi che si protrae ormai da alcuni anni in Europa, non sembra avere trovato concreta applicazione.

In tal senso, un primo rilievo rappresentato al Comitato è stata la necessità di proseguire sulla strada di una completa attuazione degli accordi di riammissione che sono stati finora siglati dall'Unione, al fine di assicurare un effettivo ritorno, coordinato e finanziato dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri; naturalmente, dando la precedenza ai ritorni volontari e rispettando la dignità umana e i diritti

fondamentali dell'individuo, così come disposto dalla direttiva sui rimpatri del 2008⁸¹ e dal relativo Codice di frontiera⁸² predisposto da Frontex per questo tipo di operazioni. È condivisibile l'opinione, infatti, che solo il perseguimento di un dialogo integrato di tutti i competenti attori nazionali e sovranazionali e l'integrazione di tutte le componenti politiche interne ed esterne all'Unione è possibile anticipare le sfide e raggiungere gli obiettivi in materia di gestione delle frontiere esterne, prevenendo e contrastando i traffici di esseri umani, spesso gestiti da organizzazioni criminali, preservando, al tempo stesso, la dignità umana.

L'articolo 21 del Testo unico sull'immigrazione⁸³ prevede la possibilità di concludere accordi bilaterali finalizzati alla regolamentazione delle procedure di riammissione nei Paesi di origine dei cittadini stranieri entrati irregolarmente nel Paese. A tutt'oggi, però, mancano accordi analoghi, soprattutto con Paesi di provenienza di molte comunità straniere presenti in Italia. A questo proposito, il Comitato ha accertato per esempio che con la Cina, *partner* commerciale di primo piano per l'Italia, non esiste alcun accordo in tal senso; per contrastare l'illegalità presente nei flussi delle persone, delle merci e delle risorse finanziarie gestite da persone e organizzazioni di origine cinese. Tale mancanza di accordo assume particolare rilievo anche alla luce delle segnalazioni che i rappresentanti locali della città di Prato hanno espresso al Comitato, come si è detto sopra⁸⁴, con riferimento all'impossibilità di porre un freno concreto al dilagare della clandestinità nelle condizioni di vita e lavoro di soggetti appartenenti alla comunità cinese del territorio. Il Comitato auspica, quindi, l'avvio di un dialogo fra Governo nazionale e Governo cinese in materia migratoria, quale misura propedeutica alla promozione di intese specifiche in materia di riammissione e di riqualificazione dei flussi di ingresso.

Analogamente sembra necessario ripercorrere la conclusione di accordi di partenariato con alcuni Paesi del nord Africa, in cui sia possibile contare su una maggiore stabilità politica; laddove questa difetti appare necessario creare comunque una cabina di regia nazionale per il coordinamento delle azioni necessarie a fronteggiare l'emergenza migratoria in atto in

⁸¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁸² Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), così come modificato dalla decisione 2010/252/UE del Consiglio, del 26 aprile 2010, che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda 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.

⁸³ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

⁸⁴ Si veda al proposito *supra* la Parte IV, §. 3 della presente Relazione.