

Il Comitato ha raccolto le osservazioni avanzate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nelle quali si rimarca la necessità che sia garantita integralmente da parte del Governo la copertura finanziaria di tutti gli interventi già attuati o da attuare.

Sull'attività delle commissioni territoriali per l'asilo, sono riscontrabili numerosi progressi, conseguenti, tra l'altro, al loro decentramento sul territorio. Alcune criticità riguardano qualche carenza nell'opera di formazione continua degli operatori, la scarsità dei mediatori culturali, la necessità di operare per accorciare le procedure. Queste criticità si sono aggravate durante il periodo emergenziale del 2011. Un maggiore investimento per aggiungere efficienza all'attività delle Commissioni può, tra l'altro, generare risparmi per quanto attiene ai costi di trattenimento nei CARA.

D. Sulla gestione dei flussi migratori misti e delle crisi umanitarie.

Sulla gestione dei flussi migratori misti in occasione di gravi crisi umanitarie, il Comitato ha registrato le numerose proposte tendenti a individuare nel rilascio di un permesso umanitario per tutti i migranti provenienti dalla Libia (a prescindere dalla rispettiva nazionalità) una delle possibilità per accelerare l'uscita dallo stato emergenziale susseguente alla guerra in Libia e favorire un percorso di normalizzazione e di integrazione dei rifugiati nel tessuto sociale e lavorativo italiano. Prevale tuttavia l'opinione che una sistematica e generalizzata regolarizzazione dei flussi misti in occasione di gravi emergenze migratorie non costituisca una sufficiente ed efficace misura di contenimento e di regolazione dei flussi stessi. Anche il controllo delle frontiere, nel quadro di una rigorosa ottemperanza all'*acquis* di Schengen e considerata la particolare posizione dell'Italia come frontiera esterna dell'Unione, appare insufficiente in situazioni emergenziali.

Per una migliore gestione delle rilevanti « bolle di irregolarità » che si costituiscono periodicamente nel Paese, e altrettanto periodicamente risolte mediante sostanziali sanatorie, alcuni componenti del Comitato suggeriscono di introdurre meccanismi di regolare emersione (fondati su una valutazione caso per caso). L'esistenza di un canale di questo tipo potrebbe risultare utile per ricondurre a un livello fisiologico la presenza degli stranieri in posizione di irregolarità in Italia.

Sulle procedure di identificazione condotte all'interno dei CIE, il Comitato condivide (con vari gradi di dissenso rispetto all'attuale situazione) l'opinione che la permanenza all'interno di questi centri eccessivamente lunga e disagiata. La situazione è poi particolarmente insostenibile per i richiedenti asilo effettivamente titolari dello *status* di rifugiati e per coloro che hanno diritto alla protezione sussidiaria, considerato che le strutture appaiono insufficienti a gestire questi soggetti sia dal punto di vista della tutela dei loro diritti, sia dal punto di vista materiale dell'abitabilità e della ristrettezza degli spazi, che rischia di farli somigliare a centri di detenzione.

Il Comitato rileva altresì che un ulteriore elemento di criticità all'interno dei CIE è costituito da un persistente grado di promiscuità

dell'accoglienza, per la quale spesso convivono nella stessa struttura immigrati in possesso di un permesso di soggiorno scaduto (ma che magari hanno seguito un percorso di integrazione regolare), immigrati entrati illegalmente, ma con una lecita aspirazione lavorativa, insieme a soggetti caratterizzati da un'esperienza criminale a volte molto grave. Tutto questo rende la convivenza all'interno dei CIE difficoltosa e talvolta pericolosa. È infine inaccettabile che nei CIE vengano immessi soggetti in uscita dal carcere, dove hanno scontato una pena ma per i quali non si sia proceduto all'identificazione. Il Comitato è unanime nel ritenere che tale identificazione debba essere fatta nel carcere e non nei CIE, ad evitare intollerabili promiscuità e conflittualità all'interno dei medesimi.

E. Sulle procedure di esame delle domande di asilo.

Per quanto concerne l'ipotesi di un primo *screening* del richiedente asilo in fase di presentazione della domanda, alcuni membri del Comitato valutano con interesse il fatto che in altri Paesi europei si faccia ricorso alle cosiddette « procedure preliminari » (anche dette « procedure accelerate » o « procedure aeroportuali »), finalizzate a individuare domande manifestamente infondate, evitando così di ingorgare gli organi decisorii — soprattutto in periodi di forti flussi di entrata. In Francia sono addirittura in vigore procedure aeroportuali che trattengono il richiedente asilo all'aeroporto in attesa di questo rapido esame preliminare, dopo il quale, se il richiedente non lo supera, viene immediatamente rispedito nel Paese di origine. Altri membri del Comitato ritengono che queste procedure non tutelino adeguatamente i diritti dei migranti e si prestino ad abusi.

Sembra opportuno che il Governo valuti con maggiore attenzione l'eventuale richiamo alla cosiddetta clausola della sovranità di cui all'articolo 3, c. 2, del Regolamento Dublino II, in base alla quale uno Stato può decidere autonomamente di esaminare una domanda di asilo di competenza di altro Stato. Ciò consentirebbe infatti in certi casi di fissare tempi certi per lo svolgimento della procedura, contribuendo contestualmente ad abbattere i costi della prolungata permanenza del richiedente asilo in attesa della decisione sullo Stato competente.

A giudizio del Comitato, influisce sull'efficacia e sulla razionalità della procedura anche la già citata caratteristica di frammentarietà del nostro sistema d'asilo, che, già rilevata nell'ambito del Ministero dell'interno, si proietta anche nella fase successiva all'accoglienza: il rigetto della domanda d'asilo comporta conseguenze che sfuggono sia alle commissioni territoriali o alla Commissione nazionale, sia al dipartimento delle libertà civili, essendo completo appannaggio della pubblica sicurezza.

Entrando nel merito specifico della procedura, il Comitato constata che se sono stati snelliti i tempi di esame delle domande presso le commissioni territoriali, non sono stati potenziati a sufficienza né i servizi di supporto della pubblica sicurezza né i servizi di segreteria tecnica, impedendo una ulteriore accelerazione delle procedure.

Il Comitato rileva la persistente difficoltà di eseguire le espulsioni (con accompagnamento), procedura tuttora complessa e onerosa, che presuppone uno specifico accordo con il Paese di provenienza, in assenza del quale si ricorre all'espulsione per intimazione. L'inefficacia anche di quest'ultima tipologia di provvedimento crea grossi bacini di irregolarità, anch'essi misti (cioè formati da persone entrate irregolarmente, o il cui permesso di soggiorno è scaduto, o la cui domanda d'asilo è stata rigettata, che non ha le condizioni per lavorare e non è entrato attraverso i flussi programmati, ecc.), con pesanti ricadute anche sul sistema dell'accoglienza per i richiedenti asilo.

RELAZIONI
SULLE MISSIONI SVOLTE DAL COMITATO

*Allegate al documento conclusivo
dell'indagine conoscitiva
sul diritto di asilo, immigrazione e integrazione in Europa*

**Relazione sulla missione svolta in Tunisia
(18 e 19 gennaio 2012)**

Mercoledì 18 e giovedì 19 gennaio 2012 una delegazione del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, guidata dalla Presidente Margherita Boniver (PdL) e composta dal Vice Presidente Ivano Strizzolo (PD), dalla senatrice Diana De Feo (PdL) e dal senatore Massimo Livi Bacci (PD), si è recata in missione a Tunisi, per incontrare i massimi rappresentanti delle autorità locali e del nuovo Governo tunisino, risultante dalle elezioni per l'Assemblea Nazionale Costituente del 23 ottobre 2011.

Nel corso della visita la delegazione del Comitato ha incontrato il Segretario di Stato agli Affari Esteri della Repubblica tunisina Touhami Abdouli; il Ministro degli esteri, Rafik Abdessalem; il Sottosegretario agli affari sociali e emigrazione, Hassine Jaziri; il Ministro dei diritti umani, giustizia transitoria e Portavoce del Governo della Repubblica tunisina, Samir Dilou; infine il Ministro degli interni, Ali Laaridh.

La missione rispondeva all'interesse primario del Comitato di stabilire un primo e tempestivo contatto con i rappresentanti del nuovo Governo tunisino nato dagli esiti di quella che i *media* hanno chiamato la « rivoluzione dei gelsomini », i moti di protesta iniziati alla fine del 2010 che in pochi mesi hanno completamente trasformato il volto politico del Paese.

A seguito della rapida evoluzione della protesta di carattere inizialmente socio-economico, ma successivamente estesasi a tutto il Paese in forma di rivendicazioni anche politiche, il Presidente tunisino Ben Ali ha abbandonato il territorio tunisino il 14 gennaio 2011, dopo aver tentato inutilmente di riprendere il controllo del Paese. Successivamente alla formazione di un Governo di unità nazionale sotto la guida del Primo Ministro uscente Gannouchi, la situazione politica del Paese ha subito ulteriori rivolgimenti, che hanno progressivamente condotto all'accantonamento di tutte le personalità politiche connesse al vecchio regime di Ben Ali e all'affermazione del Governo di Caid Essersi, garante della transizione del Paese verso le elezioni dell'Assemblea Nazionale svoltesi il 23 ottobre del 2011. Da queste elezioni, caratterizzate da una notevole parcellizzazione del voto, è emerso maggioritario il partito di ispirazione islamica moderata Ennhada, di cui è espressione il Primo Ministro Hamadi Jebali.

La delegazione del Comitato nel corso degli incontri ha avuto l'opportunità di incontrare i massimi rappresentanti delle nuove istituzioni tunisine emerse dai rivolgimenti politici e sociali del 2011,

espressione in particolare del partito emergente e maggioritario di Ennhada. La tempestività della visita (la seconda visita istituzionale italiana in ordine di tempo a partire dalla formazione del nuovo Governo tunisino) ha garantito il massimo interesse e una grande visibilità degli incontri svolti, consentendo alla delegazione del Comitato di svolgere una significativa funzione di *trait d'union* in rappresentanza dell'Italia nei confronti di un Paese che necessita di legittimazione internazionale e di stabilizzazione, anche sul fronte estero oltre che sul piano interno.

Il processo di transizione verso nuove elezioni ha visto prolungati momenti di criticità economica in un quadro di sicurezza interna permanentemente instabile: tali condizioni, all'origine del sensibile incremento dei flussi migratori verso Lampedusa già dalla primavera del 2011, hanno ulteriormente consigliato lo svolgimento di una visita tempestiva della delegazione del Comitato, non solo per acquisire elementi di conoscenza nello specifico ambito di competenza sull'immigrazione, ma anche per rafforzare e incoraggiare le autorità tunisine preposte al controllo delle coste e instaurare quanto prima proficui rapporti di collaborazione su questo versante, anche in vista del prossimo futuro.

Gli incontri svolti dalla delegazione del Comitato hanno evidenziato una perdurante condizione di criticità dell'economia, caratterizzata da un forte tasso di disoccupazione, un significativo calo del PIL e delle principali fonti di reddito del Paese (principalmente legate al turismo), un preoccupante deterioramento delle condizioni di sicurezza interna.

Il quadro politico economico tunisino è caratterizzato da un sensibile calo del turismo (solo verso l'Italia nell'ordine del 67 per cento), un calo generale del 7 per cento del PIL, 800.000 disoccupati (di cui 200.000 laureati) su una forza lavoro di 3.700.000 persone. A ciò si aggiungono alcuni problemi di sicurezza e microcriminalità, in precedenza sconosciuti alla Tunisia, dovuti anche ad un insufficiente controllo del territorio da parte delle autorità di polizia tunisine, oltre che probabilmente alla volontà — da parte del nuovo governo — di accreditarsi come espressione di democrazia e non come strumento di repressione, in rapporto di evidente discontinuità rispetto all'*ancien régime*. Non mancano in questo contesto alcuni rigurgiti di matrice salafita, soprattutto nelle scuole e nelle università, che tuttavia restano ai margini di un quadro politico dominato dalla matrice islamica moderata e tollerante di Ennhada, sulla quale gli interlocutori tunisini hanno più volte posto l'accento.

In tutti gli incontri del Comitato sono emerse chiaramente le tre priorità individuate dal Governo tunisino come base per la propria azione: stabilizzazione della situazione politica, rilancio dell'economia e miglioramento della sicurezza interna. Al primo obiettivo gli interlocutori tunisini hanno sin dall'inizio attribuito grande importanza, chiarendo come il rafforzamento e la conferma dei rapporti bilaterali esistenti (particolarmente con l'Italia) rientrino nel quadro della stabilizzazione politica, attraverso il recupero della credibilità del Paese a livello internazionale, e costituiscano anche la premessa essenziale per il ristabilimento dell'equilibrio economico e della sicurezza.

Nell'incontro con il Sottosegretario agli Affari esteri Touhami Abdouli, la Presidente Boniver ha invitato la controparte tunisina a formulare gli auspici del Governo in materia di cooperazione bilaterale finalizzata al controllo dei flussi migratori: in questa sede è emerso che il Governo tunisino auspica la conclusione di accordi di cooperazione allo sviluppo finalizzati ad alleviare il forte tasso di disoccupazione (particolarmente giovanile) delle regioni più disagiate della Tunisia, da cui proviene la gran parte dei flussi migratori verso l'Italia, con l'obiettivo di una gestione concordata del fenomeno migratorio.

Sul fronte del controllo dei flussi migratori i tunisini hanno sottolineato che il loro concetto di politica migratoria poggia su tre pilastri: lotta contro l'immigrazione clandestina, gestione coordinata dell'immigrazione regolare e cooperazione economica con l'estero. Il Sottosegretario ha evidenziato che i danni del precedente regime sono ancora visibili nell'alto tasso di corruzione della vita pubblica e nella presenza di forti masse di giovani disoccupati, per troppo tempo trascurati dal regime. Il Governo attuale è dunque concentrato sulla necessità di attirare gli investimenti stranieri, di favorire processi di migrazione « circolare », riducendo quanto prima il tasso di disoccupazione, e di controllare i flussi migratori evitando tuttavia che la Tunisia si trasformi nel « poliziotto » del Maghreb.

Il Sottosegretario ha anche ventilato l'ipotesi che la Tunisia possa essere con qualche formula associata al Trattato di Schengen, come soluzione strategica per tamponare i flussi migratori incontrollati provenienti dall'Africa sub sahariana; ha sottolineato la priorità della stabilizzazione politica del Paese da raggiungere anche attraverso il ristabilimento dei rapporti bilaterali pregressi; ha infine espressamente chiesto che il Governo italiano consideri l'opportunità di rinnovare i permessi di soggiorno degli 11.000 tunisini attualmente presenti sul nostro territorio per alleviare la tensione interna della disoccupazione giovanile.

Il Comitato ha avuto poi l'opportunità di incontrare fuori programma il neo Ministro degli esteri Rafik Abdessalem, con il quale la Presidente Boniver ha potuto congratularsi per il modello di cambiamento politico ed epocale che la Tunisia ormai incarna nei confronti di tutto il Maghreb dall'inizio della primavera araba. Il Ministro per parte sua ha ribadito più volte la priorità di stabilizzare il Paese sul fronte interno, rafforzando la sua immagine all'estero, in modo da ripristinare le condizioni per l'afflusso dei capitali stranieri e per una ripresa immediata del turismo, fonte essenziale di reddito per il Paese.

L'incontro con il Sottosegretario agli Affari Sociali e Emigrazione, Hassine Jaziri, si è incentrato prevalentemente sulle cause economiche dei grandi flussi migratori, menzionando anche la questione dei centinaia tunisini scomparsi nel canale di Sicilia, questione che nell'opinione pubblica locale è fortemente sentita. La delegazione del Comitato ha assicurato anche in questo frangente l'impegno italiano a sostenere il processo di transizione della Tunisia verso la democrazia e la stabilizzazione politica, anche attraverso il rafforzamento dei rapporti economici bilaterali.

In particolare la Presidente Boniver ha sottolineato la necessità di affrontare l'agenda dell'immigrazione clandestina in modo diverso a causa della crisi economica globale, affiancando al controllo di questi

flussi un adeguato aiuto allo sviluppo diretto verso i Paesi di origine dei migranti. Il senatore Livi Bacci ha invece avanzato l'ipotesi che i tunisini predispongano strutture adeguate affinché i migranti provenienti dall'Africa sub sahariana possano presentare domanda di asilo in territorio tunisino invece di affrontare la rischiosa traversata del Mediterraneo, che ha visto più di 1500 perdite di vite umane nei soli primi sei mesi del 2011.

I tunisini hanno auspicato il potenziamento degli strumenti di cooperazione con l'OIM, FRONTEX e l'UNHCR, applicando concretamente gli strumenti internazionali esistenti per la gestione dei flussi migratori e il controllo delle frontiere marittime. È stato messo in rilievo anche il grave problema relativo alla presenza di più di 4000 immigrati libici nei centri di raccolta ai confini con la Libia, che non possono essere rinviiati nel loro Paese, né istradati verso l'Unione europea.

Il Ministro dei diritti umani, Giustizia transitoria e Portavoce del Governo Samir Dilou ha assicurato che il risultato delle urne in Tunisia non può in alcun modo alimentare il timore – diffuso all'estero – di una possibile deriva politica verso l'integralismo islamico. Ha anche ammesso che la situazione economica e sociale è ancora estremamente fragile, così come deve essere ancora avviato il processo di radicamento di una nuova cultura dei diritti umani e civili, da estendere anche ai settori della sicurezza pubblica e del trattamento carcerario.

Particolarmente denso di contenuti politici e umani è stato l'incontro con il Ministro degli interni Ali Laaridh, il quale ha definito la condizione in cui attualmente versa la Tunisia come un immenso cantiere economico, sociale e politico, cui occorre mettere mano quanto prima.

Da ex militante oppositore di Ben Ali (detenuto per 15 anni nelle carceri del regime) e alla luce delle umiliazioni e delle violazioni subite in quella veste, il Ministro si è detto consapevole della cruciale importanza del Ministero degli interni per la vita politica del Paese, dichiarando il suo impegno a trasformarlo in un punto di riferimento amato dalla popolazione, anziché identificato (come invece avveniva in precedenza), con la *longa manus* di uno stato poliziesco responsabile di gravi violenze e sistematiche violazioni di diritti umani. La sensibilità e l'attenzione al rispetto della dignità della persona e dei diritti umani, con l'obiettivo di evitare i gravi errori del passato, sono stati perciò da lui individuati come il cardine fondamentale nella conduzione del Ministero e nella costruzione della nuova democrazia tunisina.

Il Ministro ha evidenziato la necessità di un cambiamento della mentalità nel Paese sotto il profilo politico, culturale: nel tempo necessario a questo salto qualitativo la Tunisia potrà diventare un Paese nel quale gli oppositori di altri Paesi potranno trovare rifugio.

Ricordando che il Paese è passato da un regime sostanzialmente dittatoriale ad una nuova realtà politica fondata su libere elezioni e sulla manifestazione del dissenso, il Ministro ha fatto intendere che il Governo è molto attento a mantenere un giusto equilibrio fra ordine pubblico e libertà di manifestazione anche nelle piazze, nella consapevolezza che alle origini del malcontento sociale e popolare – così come dell'immigrazione di massa verso l'estero – vi sono sempre ragioni economiche su cui è necessario intervenire adeguatamente.

Nonostante ciò il Ministro ha voluto sottolineare che in questa fase storica la Tunisia necessita prioritariamente di una radicale riforma a livello politico generale, prima di procedere ad un altrettanto ampio programma di riforme economico-sociali.

Il Ministro ha dichiarato che, contrariamente alle notizie diffuse dai *mass media* all'estero, la Tunisia intende aprirsi al mondo esterno — europeo e non europeo — non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello culturale. Esiste la ferma volontà di consolidare e rafforzare i rapporti con i Paesi dell'Unione europea, che stanno accompagnando la Tunisia nel percorso di democratizzazione; è necessario snellire la burocrazia e affrontare quanto prima le ripercussioni che l'attuale congiuntura mondiale avrà sull'economia del Paese, ripristinando al più presto la piena funzionalità dell'industria turistica.

In replica alla senatrice Diana De Feo, che poneva alcuni quesiti sulla sicurezza interna della Tunisia e sull'opportunità di estendere i permessi di soggiorno per lavoro stagionale, i tunisini hanno assicurato che i siti turistici tunisini in particolare non sono mai stati a rischio criminalità o terrorismo e che il flusso di lavoro stagionale verso l'Italia non è sufficiente ad alleviare il problema della disoccupazione interna.

Per quanto concerne il controllo delle frontiere marittime verso l'Italia, è stata ribadita la volontà del nuovo Governo tunisino di mantenere e rafforzare gli impegni presi nell'ambito dell'accordo bilaterale con l'Italia, stipulato con il Ministro Maroni il 5 aprile 2011.

Esponenti dello staff del Ministro hanno confermato la volontà nel perseguire la lotta all'immigrazione irregolare, a partire dalla terraferma, specificando che i rimpatri finora effettuati sono stati 4.000, al ritmo di due voli a settimana. I tunisini hanno confermato la necessità che gli aiuti promessi dall'Italia nell'ambito dell'accordo del 2011 siano erogati con tempestività, essendo essenziali al controllo dell'immigrazione irregolare già sul suolo tunisino.

Sul fronte della gestione dei flussi migratori provenienti dall'esterno della Tunisia e diretti verso l'Italia, invece il Ministro ha messo in evidenza il grave impegno rappresentato per le forze di polizia tunisine dal controllo degli oltre 500 km di frontiera con la Libia, da cui continua a provenire una forte pressione migratoria, mentre è stata indicata come comparativamente più agevole la gestione della frontiera con l'Algeria.

Su questo punto, l'Ambasciatore Pietro Benassi ha ricordato che l'Italia ha contribuito alla lotta all'azione di controllo delle frontiere con 4 motovedette, 14 pezzi di ricambio delle stesse, 600 vetture terrestri e materiale informatico.

Il Vice Presidente Ivano Strizzolo ha sottolineato il comune interesse italo-tunisino ad una efficiente gestione del fenomeno migratorio nel rispetto dei diritti umani, della legalità e della trasparenza, assicurando che l'Italia apprezza la nuova fase politica della Tunisia ed ha interesse a rafforzare il percorso di transizione democratica in atto, come modello per gli altri Paesi nordafricani.

Il Ministro, nel ringraziare l'Italia per l'assistenza sinora prestata alla Tunisia anche in virtù degli speciali legami tra i Paesi, ha poi espresso una precisa richiesta affinché il nostro Paese riservi agli immigrati tunisini un trattamento rispettoso dei loro diritti, poiché

sono pervenute lamentele da cittadini tunisini ospitati nei centri di accoglienza italiani. Su questo punto la Presidente Boniver ha dato ampie assicurazioni, respingendo ogni ipotesi di violenza sugli immigrati tunisini o di violazione dei loro diritti all'interno dei CIE: ha chiarito con fermezza che le delegazioni del Comitato, che hanno più volte visitato i Centri per immigrati sparsi sul territorio italiano nell'ultimo anno, hanno spesso riscontrato carenze di spazi e di risorse, ma mai violazioni di diritti umani o trattamenti degradanti a danno degli immigrati ospitati.

Relazione sulla missione svolta in Bulgaria (14 e 15 marzo 2012)

Mercoledì 14 e giovedì 15 marzo 2012 una delegazione del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, guidata dalla Presidente Margherita Boniver (Pdl) e composta dal Vice Presidente Ivano Strizzolo (PD), dall'onorevole Teresio Delfino (Udc) e dal senatore Massimo Livi Bacci (PD), si è recata in missione a Sofia in Bulgaria, per incontrare i rappresentanti delle istituzioni e delle autorità locali, con l'obiettivo di approfondire la questione del prossimo ingresso della Bulgaria nell'area Schengen e verificare sul posto lo stato di preparazione del Paese sul fronte del controllo delle frontiere.

Nel corso della visita, la delegazione ha incontrato la Presidente dell'Assemblea Nazionale Tsetska Tsacheva; il Vice Presidente dell'Assemblea Nazionale e Presidente della Commissione per la sicurezza interna e l'ordine pubblico Anastas Anastasov; il Ministro della giustizia Diana Kovacheva; il Vice Ministro degli interni Dimitar Georgiev; il Vice Ministro degli esteri Konstantin Dimitrov; i Presidenti ed alcuni membri delle Commissioni del parlamento bulgaro competenti per gli affari interni, l'immigrazione, gli affari esteri ed europei, la sicurezza; la Signora Megleva Kuneva, ex Ministro degli affari europei ed ex Commissario europeo per la tutela dei consumatori.

La visita aveva un preminente carattere di studio, volto ad approfondire la concreta situazione della Bulgaria in vista del suo prossimo ingresso nell'area di libera circolazione di Schengen, confermando contestualmente la posizione dell'Italia che ha sempre manifestato il suo aperto sostegno alla Bulgaria in tal senso (a differenza di alcuni partner europei, come i Paesi Bassi, che si oppongono all'accesso di Sofia). Da parte bulgara tuttavia, l'accoglienza riservata alla delegazione, con la predisposizione di un programma molto fitto e di minuziose presentazioni tecniche, ha lasciato intendere la preoccupazione delle autorità bulgare di accreditare presso il Comitato e il Parlamento italiano in generale l'immagine di una Bulgaria perfettamente pronta, sotto ogni profilo politico e tecnico, a sostenere il ruolo di custode delle frontiere esterne dell'Unione europea, una volta entrata a pieno titolo nell'area Schengen.

Nell'incontro con la Presidente dell'Assemblea Nazionale Tsetska Tsacheva sono stati immediatamente affrontati i nodi politici del

ritardato ingresso della Bulgaria nell'area Schengen, che a giudizio della parte bulgara dipenderebbero principalmente da problemi di politica interna di alcuni Paesi aderenti all'Accordo che si oppongono attualmente all'ingresso di Romania e Bulgaria (in particolare i Paesi Bassi). Su questo punto la Presidente Tsacheva ha criticato apertamente la commistione di criteri tecnici e politici nella valutazione del grado di preparazione della Bulgaria a questo ingresso e il moltiplicarsi di richieste che l'Unione europea avanza al Governo bulgaro per accordare ai cittadini bulgari la libera circolazione in Europa.

La posizione bulgara in particolare insiste sul fatto che la valutazione del soddisfacimento dei criteri tecnici fissati per l'ingresso della Bulgaria nell'area di libera circolazione a livello europeo si sovrappone, quando non si confonde, con i rapporti di monitoraggio (interim report) che la Commissione europea pubblica (dal gennaio 2007, a seguito dell'adesione del Paese all'UE) nel quadro del Meccanismo di Cooperazione e Verifica e che nulla dovrebbero avere a che fare con la capacità tecnica delle autorità bulgare di garantire la tenuta delle frontiere. La Presidente Boniver in questa occasione ha ribadito la posizione fin all'inizio apertamente favorevole dell'Italia rispetto al processo di adesione della Bulgaria prima all'Unione europea ed ora all'area Schengen, specificando che l'Italia ha appena proceduto (gennaio 2012) ad abolire il regime transitorio in precedenza previsto per la circolazione dei lavoratori bulgari nei territori di alcuni Stati membri di Schengen. Ha tuttavia suggerito di contestualizzare il processo di ingresso di Bulgaria e Romania nell'area Schengen in presenza di significativi fattori geopolitici, come la recente insorgenza di eccezionali flussi migratori provenienti dal Medio Oriente che in questo momento inducono a riconsiderare attentamente la fissazione di nuovi confini esterni dell'Unione europea.

Gli incontri con i rappresentanti delle principali Commissioni dell'Assemblea Nazionale bulgara competenti per i temi dell'immigrazione, degli affari europei e della sicurezza hanno confermato i timori dei bulgari di essere oggetto di un monitoraggio politico troppo penetrante da parte dell'Unione europea e la loro diffidenza nei confronti della progressiva moltiplicazione dei criteri da soddisfare in vista dell'entrata nello Spazio Schengen. Tale moltiplicazione non si spiega a loro avviso con l'esigenza, asseritamente tecnica, di verificare l'effettiva capacità del Paese di tutelare adeguatamente le proprie frontiere — capacità a giudizio dei bulgari ampiamente accertata — ma piuttosto con un atteggiamento diffidente, se non apertamente sfavorevole verso il Paese, che va superato attraverso l'applicazione imparziale dei criteri tecnici già stabiliti a questo scopo in sede europea. Per questo la Bulgaria si aspetta che nella riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni prevista per settembre 2012 sia deliberato definitivamente il suo ingresso in Schengen, senza ulteriori condizionalità.

In risposta ai bulgari, i quali ponevano l'accento sul fatto che « solo » all'interno di Schengen la Bulgaria potrà pienamente ed efficacemente assolvere al compito di tutelare le frontiere europee verso l'Asia minore (in particolare sulla linea di confine con la Turchia) e sull'opportunità di favorire l'adesione all'Unione europea di tutti i Paesi balcanici, l'onorevole Strizzolo è intervenuto per mani-

festare la convinzione che la Bulgaria, opportunamente sostenuta in questo processo di inclusione nell'area Schengen, potrà costituire un potente elemento di stabilizzazione dell'area balcanica, contribuendo al rafforzamento delle frontiere esterne dell'Unione europea, piuttosto che al loro indebolimento. L'onorevole Delfino ha invece posto l'accento sulla necessità di fare pressione sull'Unione europea, con la collaborazione di Sofia e di Tirana, per accelerare la realizzazione dei corridoi paneuropei, in particolare del Corridoio 8. Il senatore Livi Bacci ha infine concluso manifestando la sua solidarietà per le preoccupazioni bulgare, ma sottolineando che anche il processo di adesione dell'Italia all'area Schengen non è stato né breve né agevole e che proprio per questo occorre avere pazienza e resistere ai rigurgiti di nazionalismo e xenofobia che in alcuni Paesi europei rischiano di mettere in pericolo la preziosa conquista di civiltà rappresentata dall'Accordo di Schengen.

Nell'incontro con il Ministro della giustizia Diana Kovacheva, i colloqui si sono incentrati quasi esclusivamente sui contenuti del disegno di legge sul sequestro dei beni di provenienza illecita che l'Assemblea Nazionale bulgara dovrebbe approvare entro la fine di marzo, per ottemperare a quanto richiesto nell'ultimo rapporto di monitoraggio periodico effettuato dalla Commissione europea, che insiste sulla necessità che la Bulgaria acceleri il processo di revisione della legislazione in materia di lotta contro la corruzione e il riciclaggio.

Questo disegno di legge contiene norme particolarmente stringenti volte al sequestro di beni probabile frutto di attività illecite o di reati come associazione a delinquere, corruzione, appalti truccati, reati tributari, contrabbando o riciclaggio. Poiché nel progetto si prevede che la confisca del bene avvenga con procedimento civile, indipendentemente da una sentenza penale passata in giudicato, sulla base dell'indagine condotta da un'apposita Commissione (di nomina sostanzialmente politica), sono stati posti seri dubbi di legittimità costituzionale all'interno delle stesse forze politiche bulgare, soprattutto per quanto concerne la tutela dei diritti individuali e della proprietà privata. Sul piano della politica europea, che qui interessa, è stata rilevata anche dalla delegazione del Comitato la delicatezza di un intervento legislativo dettato dall'esterno (nella fattispecie dalla Commissione europea), che rischia di comprimere i diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini bulgari, sotto la minaccia virtuale di escludere il Paese dai benefici dell'appartenenza all'Unione europea e all'area Schengen. Si tratta di un vulnus alla sovranità nazionale che non solo pone seri interrogativi sulla legittimità democratica di tali imperativi europei, ma rischia anche di sollevare nelle forze politiche e nell'opinione pubblica bulgare (come già in altri Paesi europei) spinte fortemente antieuropee o derivate nazionaliste, di cui è opportuno che le istituzioni europee tengano debitamente conto.

Alcune serie critiche a questo disegno di legge sono state avanzate, nel corso dell'incontro avuto con la delegazione del Comitato, anche dalla Signora Megleva Kuneva, personalità emergente nel quadro politico interno bulgaro, che raccoglie la vecchia opposizione al regime comunista rappresentata dal partito dell'ex-sovrano ed ex Premier

Simeone II e che sta per formare un proprio raggruppamento politico in vista delle prossime elezioni previste per il 2013.

L'incontro con la Signora Kuneva ha evidenziato davanti al Comitato le diverse sfaccettature del panorama politico bulgaro, dominato dall'agenda dei temi europei (di cui l'attuale Governo fa un punto di onore), ma in realtà assillato dai molti problemi derivanti da un apparato giudiziario ancora scarsamente indipendente, da un tessuto economico relativamente fragile e da una debole coesione sociale. Il colloquio non ufficiale con Megleva Kuneva ha indirettamente posto il luce — ancora una volta — il potenziale conflitto esistente in alcuni Paesi membri dell'Unione europea fra obiettivi di armonizzazione dettati da un'agenda esterna europea (spesso frettolosamente realizzati dai Governi nazionali sotto pena di essere esclusi dal nucleo qualificante dell'Unione stessa) e più urgenti esigenze democratiche di Paesi — come la Bulgaria — che ancora attraversano una difficile fase di transizione politica ed economica.

Il Vice Ministro degli interni Dimitar Georgiev ha concentrato l'attenzione del Comitato sulla presentazione tecnica dell'attività e delle strutture del Ministero dell'interno, volta ad illustrare diffusamente lo stato dei progressi compiuti dalla Bulgaria nella predisposizione di tutte le misure atte a garantire l'assoluta impermeabilità dei suoi confini esterni, in ottemperanza a quanto richiesto per la sua entrata nello Spazio Schengen. Sono anche emersi tuttavia, su richiesta specifica della delegazione, alcuni problemi irrisolti relativi alla criminalità organizzata, nonché una situazione ancora embrionale per quanto riguarda la gestione e l'organizzazione dei Centri di accoglienza per gli immigrati e i richiedenti asilo, che evidentemente rappresentano ancora numeri troppo limitati per consentire di valutare la reale capacità delle autorità di frontiera bulgare di gestire efficacemente eventuali emergenze migratorie.

Delle condizionalità che sono ancora al centro del sofferto processo di avvicinamento della Bulgaria all'area Schengen (lotta alla corruzione, riforma della giustizia e rafforzamento dei controlli alle frontiere), l'incontro con il Vice Ministro si è incentrato quasi esclusivamente sullo stato di avanzamento dei controlli tecnici e delle procedure di identificazione dei migranti alle frontiere (marittime e terrestri), piuttosto che su una esposizione politica degli altri profili rilevanti per il Consiglio Giustizia e Affari Interni del prossimo settembre (che dovrebbe deliberare sull'idoneità della Bulgaria ad entrare in Schengen). In questo incontro, ulteriormente supportato dalle successive presentazioni tecniche illustrate al Comitato dagli organi della polizia di frontiera, è emersa ancora una volta la preminente preoccupazione dei bulgari di accreditare un'immagine efficiente e affidabile anzitutto sul piano burocratico e tecnico, ancor prima che politico, nella convinzione che la delegazione del Comitato svolgesse una attività di verifica per conto delle istituzioni europee piuttosto che di studio per la propria funzione parlamentare di indirizzo.

Le dettagliate presentazioni tecniche che la Polizia di frontiera bulgara ha svolto davanti al Comitato per illustrare le modalità del monitoraggio tecnico sui confini di terra e di mare (in particolare sul confine con la Turchia) hanno evidenziato una preparazione tecnica

presumibilmente adeguata ad affrontare un prevedibile aumento dei flussi migratori provenienti dall'Asia minore, una volta che la Bulgaria sarà entrata nell'area Schengen.

I dati acquisiti dalla delegazione in questi incontri parlano di 1170 ingressi sul territorio bulgaro nel corso del 2011, provenienti in ordine decrescente da Iraq, Turchia, Siria, Palestina, Marocco ed altri Paesi. Dal novembre 2010 la polizia di frontiera bulgara utilizza il sistema SIS e nelle procedure di identificazione opera secondo le best practices già in uso presso gli altri Stati membri di Schengen.

Il Vice Ministro degli esteri Konstantin Dimitrov è ritornato sul punto politico più qualificante, già emerso negli altri incontri svolti dalla delegazione, cioè sulla necessità di non sovrapporre la valutazione meramente tecnica del soddisfacimento dei requisiti per l'ingresso della Bulgaria nello Spazio Schengen con il rapporto di monitoraggio che la Commissione redige nel quadro del Meccanismo di Cooperazione e Verifica, di carattere squisitamente politico, che coinvolge profili più ampi di politica europea e di armonizzazione delle legislazioni. Se sotto quest'ultimo profilo la Bulgaria deve ancora percorrere una parte della strada che la separa dalla piena integrazione europea, il profilo relativo alla sua idoneità a far parte dell'area Schengen è — almeno a giudizio della parte bulgara — pienamente acclarato.

La delegazione del Comitato Schengen si reputa soddisfatta del bagaglio di informazioni acquisite nel corso della missione di studio a Sofia, prendendo atto che per le istituzioni bulgare l'ingresso della Bulgaria a pieno titolo nell'area Schengen rappresenta un punto di onore, che l'Unione europea non può trascurare senza urtare la sensibilità di un Paese che molto ha fatto (e ancora farà) per venire incontro alle difficili condizioni di volta in volta poste per la sua adesione.

Permangono tuttavia alcune perplessità che riguardano una possibile sottovalutazione da parte della Bulgaria del carico di responsabilità e di oneri materiali che potrebbe verosimilmente comportare lo slittamento dei confini esterni dell'Unione europea sulla frontiera turco-bulgara. Questo slittamento potrebbe a sua volta indurre un aumento della pressione migratoria proveniente dall'Asia e far emergere complicati problemi di gestione di masse di migranti all'interno dei pochi centri di accoglienza bulgari, con le connesse difficoltà relative all'eventuale respingimento o espulsione di molti di essi e soprattutto — punto non sufficientemente chiarito nel corso dei colloqui — all'espletamento delle procedure di identificazione dei richiedenti asilo.

La delegazione del Comitato si è trovata altresì d'accordo sulla funzione politicamente stabilizzante e di controllo che la Bulgaria potrebbe svolgere sull'intera area balcanica, una volta ammessa nello Spazio Schengen, considerato che nei Balcani operano attualmente le più grandi reti della criminalità transnazionale impegnate nel traffico di droga e di persone, sulle quali sarebbe perciò opportuno stabilire un'adeguata attività di contenimento.

Infine, la delegazione ha rilevato la necessità di procedere quanto più speditamente possibile nel percorso di armonizzazione legislativa fra i vari Stati membri dell'Unione europea, evitando tuttavia l'effetto perverso in base al quale i Governi dei Paesi maggiormente svantag-

giati — come Bulgaria e Romania — rischiano di comprimere i diritti dei loro cittadini, se non addirittura lo stesso interesse nazionale, nello sforzo di corrispondere a richieste onerose in termini di adeguamento della legislazione interna e di rispetto del Patto di stabilità, avanzate dalle istituzioni europee.

Relazione sulla missione svolta in Turchia (dal 16 al 18 maggio 2012)

Conformemente a quanto deliberato dall'Ufficio di Presidenza del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, da mercoledì 16 a venerdì 18 maggio 2012 una delegazione del Comitato, guidata dalla Presidente Boniver e composta dall'onorevole Ivano Strizzolo e dai senatori Massimo Livi Bacci e Diana De Feo, si è recata in missione in Turchia, per incontrare i rappresentanti delle istituzioni competenti per le politiche europee e il controllo dell'immigrazione.

Il primo giorno, giunta ad Ankara, la delegazione del Comitato ha incontrato il sottosegretario per gli Affari Europei Mehmet Haluk Ilıcak.

Il sottosegretario ha espresso gratitudine nei confronti dell'Italia per l'appoggio che il nostro Paese ha manifestato in relazione al processo di adesione della Turchia all'Unione europea, che ha espresso il suo interesse ad entrare in Europa fin dal 1959. Sottolineando che una buona parte dell'economia turca dipende dai rapporti con i Paesi dell'Unione europea, si è augurato che l'Europa esca presto dalla crisi economica in cui si trova: un crisi che ha ridotto il volume delle esportazioni dalla Turchia verso i Paesi europei dal 50 per cento del 2010 al 41 per cento del 2011, rischiando così di ripercuotersi negativamente anche sulla bilancia commerciale turca.

Quanto alle questioni più strettamente connesse all'accordo di Schengen, è emerso fin dal principio che il nodo cruciale dei rapporti fra Turchia ed Unione europea attualmente è rappresentato dal duplice scoglio della politica europea di concessione dei visti di ingresso sul territorio dell'Unione a cittadini turchi (sempre più restrittiva) e delle contemporanee negoziazioni della stesse istituzioni di Bruxelles con la Turchia per la conclusione di accordi di riammissione relative ai migranti che varcano le frontiere clandestinamente le frontiere dell'Unione provenendo dal territorio turco.

Su questo punto il Sottosegretario agli Affari europei ha subito chiarito la ferma posizione della Turchia, in base alla quale le due negoziazioni devono procedere parallelamente: nella fattispecie, la Turchia è disponibile alla conclusione degli accordi di riammissione (che l'Europa considera essenziali per esercitare un efficace controllo delle frontiere europee) solo a patto che l'Unione europea riveda la sua politica di concessione dei visti ai cittadini turchi, che allo stato attuale i turchi considerano del tutto immotivata, se non addirittura punitiva nei confronti del loro Paese. In particolare, l'introduzione del visto, avvenuta dopo il colpo di stato militare del 1980, contrasterebbe con un processo di segno opposto che ha visto il progressivo

avvicinamento della Turchia all'Europa, sia in termini di progresso politico e civile, sia in termini economici e di flussi migratori: da Paese di emigrazione la Turchia si è infatti trasformata in Paese di immigrazione per una vasta area che va dal Caucaso al Medio Oriente e che rappresenta oggi il principale bacino di influenza economica e politica della Turchia stessa, senza menzionare il fatto che molti dei flussi di uscita di lavoratori turchi verso l'Europa si sono radicalmente ridotti, a causa dell'alto tasso di disoccupazione attualmente esistente nei Paesi dell'Unione.

Sotto questo profilo, i rappresentanti delle istituzioni e delle autorità competenti per l'immigrazione che il Comitato ha avuto modo di incontrare nel corso della visita hanno ripetutamente manifestato la loro contrarietà a quello che viene considerato un atteggiamento di chiusura pregiudiziale dell'Unione europea – se non di vera e propria diffidenza – nei confronti della Turchia, la quale, oltre a non essere più per parte sua un Paese di origine di immigrazione clandestina, ha anche dimostrato di essere un valido partner nel controllo delle frontiere dell'Unione. La ricorrente espressione di questo malumore da parte degli interlocutori turchi (fondamentalmente da attribuire allo stallo che sta scontando il processo di adesione della Turchia, soprattutto se confrontato, ad esempio, con i negoziati intrapresi con Paesi dell'area balcanica giunti molto più tardi alla richiesta di adesione), ha trovato un appiglio concreto nel fatto che l'Unione europea sta effettivamente avviando una politica dei visti molto più favorevole nei confronti di alcuni Paesi emergenti (Russia e Brasile), trascurando il ruolo chiave della Turchia in questo ambito, nonché sottovalutando quella che i turchi hanno definito come una maggiore efficienza delle autorità turche rispetto alla stessa Grecia nel controllo dei confini. Per questi motivi, la delegazione del Comitato ha ritenuto di esprimere in più occasioni il fermo sostegno italiano ai negoziati di adesione della Turchia e la volontà delle autorità diplomatiche e consolari italiane di garantire la massima flessibilità possibile nella concessione di visti a cittadini turchi che si recano in Italia per turismo o affari e che pertanto non meritano di essere discriminati rispetto a cittadini di altri Paesi terzi.

In particolare, il Sottosegretario ha fatto presente che il rischio di una migrazione di massa dalla Turchia verso l'Europa è da considerare infondato, mentre invece i dati statistici confermano piuttosto un'inversione di tendenza del fenomeno.

Da sondaggi effettuati da istituti universitari risulta ad esempio che la percentuale degli studenti turchi che si trasferirebbero in Europa ammonta attualmente al 25 per cento, grazie al basso tasso di disoccupazione della Turchia odierna, contro il 75 per cento registrato negli anni passati. Fonti tedesche hanno dimostrato che nel 2011 27.000 cittadini turchi si sono trasferiti in Germania, mentre dalla Germania in Turchia il flusso registrato è stato di 35.000 unità.

Sul versante degli accordi di riammissione, il Sottosegretario ha chiarito che la copertura finanziaria di questi accordi costituisce un forte onere per la Turchia, rispetto al quale i finanziamenti offerti da parte europea appaiono del tutto insufficienti. Ha ricordato che se l'Europa continua a non rispettare le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di concessione di visti ai cittadini turchi

sarà difficile trovare un accordo anche sui temi della riammissione dei migranti. Peraltro, ha fatto presente che, nonostante i suoi confini non siano quelli dell'area Schengen, la Turchia intercetta molti più clandestini rispetto alla Grecia: l'Unione europea dovrebbe allora domandarsi perché continua a servirsi di un partner — la Grecia — che non è in grado di bloccare il traffico di migranti irregolari in entrata nel proprio territorio, anziché usufruire del sostegno e dell'efficace azione di contenimento che ha dimostrato di poter esercitare in questo ambito la Turchia.

Secondo il Vice Presidente Ivano Strizzolo la Turchia ha una funzione strategica per il Medio oriente e l'area del Mediterraneo soprattutto in relazione ai Paesi protagonisti della « Primavera araba », rispetto ai quali la Turchia rappresenta un modello politico ed economico; pertanto è auspicabile e necessaria la collaborazione tra la Turchia e l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione europea, più nell'interesse di questi ultimi che della Turchia stessa. L'Italia del resto ha sempre sostenuto l'ingresso della Turchia nel contesto europeo e l'accelerazione del processo di adesione.

Nel suo intervento il senatore Massimo Livi Bacci ha dichiarato che l'Italia — a differenza dell'Unione europea — non è intimorita dallo divario demografico con la Turchia (la cui popolazione nel 2050 sarà il doppio di quella italiana), ma piuttosto preoccupata dell'aumento della migrazione irregolare di transito sul territorio turco: in vista di un suo ingresso in Europa, la Turchia dovrebbe necessariamente rafforzare le proprie frontiere con la Siria e l'Iraq, in modo sufficiente a rassicurare anche gli altri Paesi europei sulla questione del controllo dei flussi migratori.

La senatrice Diana De Feo ha sostenuto che alla base dell'atteggiamento europeo vi sono, oltre che differenze di natura religiosa e culturale, preoccupazioni che derivano dall'importante peso anche economico che la Turchia avrà in futuro in termini di dimensioni e popolazione.

Il sottosegretario ha replicato che la Turchia è fonte di ispirazione per i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente in virtù del proprio modello politico in cui Islam e democrazia possono pacificamente convivere: la dimostrazione è nella realizzazione delle riforme attuate, anche nel campo della giustizia e del rispetto dei diritti umani. Rappresenta, in ordine di grandezza, il secondo esercito dei Paesi aderenti alla Nato ed il primo in Europa. Nel processo di adesione della Turchia nell'Unione europea ogni ostacolo e offesa frapposte non sono solo dirette alla Turchia, ma ad ogni Paese che ad essa si ispira: per evitare un conflitto tra civiltà occorre dimostrare che al rispetto delle regole consegue un uguale trattamento.

Per quanto concerne i traffici illeciti connessi ai flussi dell'immigrazione clandestina, anche la Turchia è seriamente preoccupata dal fenomeno, aggravato anche dal fatto che in molti i casi i migranti che arrivano in Turchia decidono di rimanervi, anziché defluire verso altri Paesi. Per rafforzare i confini turchi sono stati pianificati investimenti per 6.500 milioni di euro fino al 2018.

In particolare, per quanto concerne il contrabbando di armi, l'immigrazione clandestina e il terrorismo, il Sottosegretario ha posto in rilievo quelle che a suo giudizio sono pesanti responsabilità del