

LEGISLATURA XV - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta pomeridiana di giovedì 14 dicembre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
UMBERTO RANIERI

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del Vice presidente della Commissione europea, Franco Frattini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione Europea, l'audizione del Vice presidente della Commissione europea, Franco Frattini. Ringrazio molto il Vice presidente della Commissione europea, Franco Frattini, per aver accolto l'invito a partecipare a questa audizione, che si svolge nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea. Abbiamo apprezzato il suo lavoro come ministro degli esteri italiano e continuiamo ad apprezzarlo nella sua veste di commissario e Vice presidente della Commissione europea. Siamo quindi lieti di cogliere tale occasione per augurargli buon lavoro in questa fase così complessa per la vita dell'Unione e per l'impegno su alcuni tra i fronti più delicati dello scenario europeo.

Cedo ora la parola al Vice presidente della Commissione europea, Franco Frattini.

FRANCO FRATTINI, *Vice presidente della Commissione europea*. La ringrazio molto, presidente, per questo invito. Certamente, l'azione dell'Unione Europea, nell'ambito delle responsabilità che mi sono assegnate nella Commissione, si svolge su molti fronti. La complessità delle questioni, a voi peraltro note, e la necessità di lasciare spazio alle vostre osservazioni mi impongono una presentazione necessariamente sintetica, salvo poi dare la mia piena disponibilità ad approfondire i temi da voi scelti.

In primo luogo vi sono due grandi aree per materia da indicare: la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transnazionale e la gestione in una dimensione realmente europea dei flussi migratori. Si tratta di due grandi obiettivi che l'Europa vigorosamente intende continuare a perseguire e che già negli scorsi anni sono stati indicati come materie chiave su cui essa può e deve svolgere un ruolo fondamentale, superando i cosiddetti egoismi nazionali; questi in realtà ricomprendono comprensibili riluttanze a cedere competenze e responsabilità, che tuttavia molti Stati membri - la quasi totalità - sono disposti a condividere con l'Europa, dopo le opportune spiegazioni e i necessari chiarimenti.

Il terrorismo si caratterizza, oggi, come la principale minaccia alla sicurezza dell'Europa e ai principali valori della democrazia. In proposito, il nostro lavoro avviene in base ad alcune linee

guida, che mi limiterò ad indicare soltanto nei titoli, premettendo che la distinzione tra dimensione interna ed esterna della sicurezza e della lotta al terrorismo perde significato ogni giorno di più. Non è infatti immaginabile che l'Europa elabori strategie di sicurezza destinate ad esaurirsi all'interno del suo territorio, perché la minaccia è per sua natura transnazionale e quindi sovranazionale. Noi lavoriamo principalmente sulla prevenzione, e ciò si è già tradotto in iniziative concrete, quali comunicazioni della Commissione e piani d'azione in corso di sviluppo.

Agire sulla prevenzione significa porre attenzione alle radici profonde del terrorismo, comprendendo quindi una dimensione politica e non soltanto militare della strategia europea. La dimensione politica implica appunto la necessità di affrontare le radici profonde del terrorismo, non intese come giustificazioni, bensì come le ragioni invocate dai terroristi, che dobbiamo conoscere per sradicare il fenomeno.

Uno dei fattori più preoccupanti è quello del reclutamento. Come sappiamo, esso raggiunge sempre più capillarmente le giovani generazioni, che secondo scoperte recenti sono composte da giovani europei, nati in Europa, con passaporto di paesi europei, apparentemente ben integrati e bene educati, spesso appartenenti a famiglie europee da generazioni. L'individuazione dei fenomeni che inducono al reclutamento è una delle sfide più delicate e complesse che l'Unione Europea sta affrontando attraverso un lavoro articolato, che coinvolge le comunità straniere interessate. Si parla loro in maniera chiara rifiutando di equiparare una religione al terrorismo, ma anche chiedendo corresponsabilizzazione. Il dialogo è rivolto anzitutto alle comunità musulmane, per estirpare al loro interno i germi della violenza.

Nell'ambito di una cooperazione che sta oltrepassando i confini dell'Europa - collaboriamo infatti con gli Stati Uniti, con molti paesi arabi, con la Federazione russa -, siamo coinvolti in un lavoro su Internet per valutare come il messaggio propagandistico si confonda con l'uso e l'abuso della rete e quali siano i messaggi che l'Europa deve attentamente studiare per annullarne gli influssi. Non si tratta solo di messaggi di propaganda indiretta o di reclutamento, ma anche di chiamata diretta alle armi, in siti che istruiscono alla fabbricazione di bombe e all'assemblamento di materiali esplosivi. In proposito, cooperazione e scambio di informazioni si rivelano strumenti assolutamente necessari. Ovviamente, lavoriamo sul tema della cooperazione operativa di polizia, che non si può limitare ai paesi membri dell'Unione Europea, ma che al suo interno sta trovando mezzi straordinariamente efficaci. La cooperazione giudiziaria ha tratto enorme beneficio dal mandato d'arresto europeo; il tempo medio di attesa, con le vecchie procedure di estradizione, oscillava tra i 12 e i 16 mesi, mentre oggi per la consegna, ad esempio, di un sospetto terrorista si aspettano circa 45 giorni, con un enorme vantaggio, evidente a qualunque interlocutore internazionale. Qualche mese fa, inoltre, abbiamo raggiunto l'accordo su un'altra misura fondamentale, che completerà il mandato d'arresto europeo, ovvero il mandato per la raccolta delle prove. In tal modo, si sostituiranno le lunghe rogatorie con forte accelerazione delle indagini, riguardanti sempre crimini gravi, quali terrorismo e criminalità organizzata.

Certamente, a tale impegno di collaborazione va affiancato un profondo lavoro di ricerca per la sicurezza; proprio due giorni fa, su mia proposta, la Commissione ha adottato il Piano di azione europeo per la protezione delle infrastrutture critiche dagli attacchi di terrorismo. Abbiamo individuato una lista di aree e di categorie di infrastrutture, che non sono solo quelle del trasporto aereo o le metropolitane, ma anche le grandi infrastrutture europee di trasporto di materiali energetici - gas, petrolio -, quelle per la fornitura di servizi all'utenza, quali gli acquedotti, e quelle che riguardano la sanità pubblica. Questa proposta mira, per la prima volta, a dare coerenza alle linee degli Stati membri in ordine alla prevenzione e protezione delle strutture critiche più rilevanti. A decorrere dal prossimo bilancio dell'Unione Europea - quindi dal gennaio 2007 -, sarà aggiunto uno stanziamento per l'investimento nella ricerca per la sicurezza di circa 1,4 miliardi di euro, cifra considerevole che, per la prima volta - il programma non ha infatti precedenti -, sarà indirizzata a progetti di ricerca europea mirati alla sicurezza nei settori prioritari.

Lotta al terrorismo significa, ovviamente, anche lotta al suo finanziamento. Abbiamo promosso, in attuazione della III Direttiva quadro sul *Money Laundering*, che comprende un capitolo sul

finanziamento del terrorismo, la creazione di una rete di punti di contatto nazionali, con la promozione di unità specializzate di controllo e coordinamento per la prevenzione e reazione al finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata.

In questa grande area di lavoro, siamo interessati, come europei, ad una forte collaborazione con alcuni *partner* internazionali. L'Europa sostiene progetti relativi alla prevenzione e alla lotta al terrorismo in ottanta paesi del mondo, con un rilevante impegno anche dal punto di vista economico. Certamente, Stati Uniti d'America - storico e tradizionale *partner* nell'alleanza euro-atlantica per la lotta al terrorismo -, Federazione Russa e paesi arabi mediterranei sono considerati, da me e dalla Commissione europea, alleati importanti nella definizione e nell'attuazione di una strategia globale.

Tutto questo richiede collaborazione e ampio scambio d'informazioni tra le forze di polizia. A causa della complessità della questione, il Consiglio e il Parlamento non hanno ancora adottato la duplice proposta da me avanzata, adottata, invece, dalla Commissione un anno fa. Essa, da un lato, intende favorire la circolazione delle informazioni sensibili inerenti alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata - dati necessari per le investigazioni -, tramite la diminuzione di ostacoli e filtri attualmente frapposti anche fra gli Stati membri, e, dall'altro, prevede la parallela adozione di un'iniziativa europea per la protezione dei dati personali in questo settore, affinché ad una maggiore fluidità di informazioni si accompagni maggiore tutela della riservatezza dei dati personali. Certamente, tutto questo gioverà molto, e il lavoro del Consiglio e del Parlamento è molto avanzato su entrambe le proposte.

Terrorismo e criminalità organizzata costituiscono un'unica area. Per la criminalità organizzata, ci concentriamo sui grandi traffici internazionali, a partire da quello relativo alle droghe. A livello europeo, abbiamo lavorato e lavoreremo molto con l'Afghanistan. Esiste una collaborazione operativa - sia a livello dei paesi del G8, sia a livello dei paesi europei - con importanti paesi di transito, e vi è profonda attenzione verso i paesi delle aree caucasica e balcanica, ai quali ho chiesto progetti per rafforzare la capacità di intercettazione del grande flusso di traffico della droga proveniente dall'Afghanistan, che - come voi certamente sapete - costituisce oggi uno dei principali introiti per il terrorismo. Non a caso, la coltivazione di prodotti stupefacenti si dimostra più sviluppata e praticamente fuori controllo nelle aree meridionali ed orientali dove è minore il controllo di Kabul e maggiore quello di talebani e terroristi. Esiste purtroppo, in proposito, una relazione diretta, evidenziata nei rapporti più recenti sia della Commissione europea, sia dell'ufficio delle Nazioni Unite contro il traffico della droga.

Ci concentriamo molto anche sul traffico di esseri umani; esso costituisce un crescente *business* che, purtroppo, riguarda ogni anno molte centinaia di migliaia di donne e bambini. Ho formulato molte proposte e molte azioni si stanno realizzando. L'ultima - e forse più significativa - è quella compiuta con le polizie di sedici paesi europei durante il mese dei mondiali di calcio in Germania. La polizia tedesca ha cooperato in modo eccellente con Europol e con le altre polizie; in tal modo, siamo riusciti ad intercettare alcune migliaia di giovani ragazze destinate al mercato della prostituzione nelle città della Germania durante il periodo dei mondiali. Si è trattato di un'operazione di successo, realizzata grazie ad una cooperazione particolarmente intensa. Lavoriamo con i Balcani occidentali, con l'Ucraina, con la Bielorussia e con la Moldavia, perché si tratta di un fenomeno tra i più allarmanti.

Per quanto riguarda l'Unione, non esiste una legge europea, ma regole che possiamo armonizzare. Dobbiamo uscire dall'equivoco di considerare il traffico di esseri umani per ragioni sessuali «soltanto» come sfruttamento della prostituzione, anziché applicare le regole, estremamente più rigorose - e a mio avviso necessarie -, riguardanti la riduzione in schiavitù. Ciò, ovviamente, avrebbe enormi conseguenze sulla possibilità di sradicare i trafficanti e di permettere il reinserimento delle giovani vittime, spesso solo ragazze o addirittura bambine.

Il grande tema dell'immigrazione costituisce l'altra area tematica su cui lavoro personalmente all'interno della Commissione. Circa due mesi fa, il Presidente Barroso ha proposto la costituzione di un gruppo di coordinamento politico sull'immigrazione, interno alla Commissione europea,

affinché la Commissione stessa sia in grado di esprimere una strategia integrata di tutte le competenze settoriali che al suo interno toccano in qualche modo questo tema. Questo coordinamento è stato affidato alla mia persona e, in tale ambito, lavoro al fianco di altri colleghi responsabili delle relazioni esterne, degli aiuti allo sviluppo - con particolare riguardo all'Africa -, dell'educazione, degli affari economici, delle politiche del lavoro e delle politiche marittime e della pesca.

Una politica integrata della Commissione può e deve dunque essere la base per l'approccio europeo. A Tripoli, si è svolta la fondamentale Conferenza panafricana dedicata all'immigrazione, la prima in assoluto cui ha partecipato l'Europa; l'Italia era rappresentata dai ministri D'Alema e Amato. In tale sede, abbiamo posto le basi per un approccio globale euro-africano all'immigrazione. Tale approccio individua nell'aspetto securitario solo uno degli aspetti più importanti per la nostra strategia e progetta per la prima volta un partenariato basato su quattro grandi pilastri.

In primo luogo, vi è la cooperazione con i paesi di origine sulle politiche di promozione allo sviluppo.

In secondo luogo vi è la cooperazione con paesi di origine, di transito e destinazione per prevenire e contrastare il traffico di esseri umani e la gestione dell'immigrazione illegale.

Il terzo pilastro è costituito dall'intervento europeo su domanda e offerta di lavoro, attraverso negoziati con i paesi di origine, sebbene le quote siano destinate a rimanere a lungo nazionali. Considero questo possibile, perché gli Stati membri si dichiarano disponibili ad offrire le quote nazionali come strumento di negoziato complessivo con i paesi di origine. Per la Commissione europea, la disponibilità di questo strumento aumenta fortemente la possibilità di coinvolgere direttamente nel negoziato nazioni - penso al Senegal, alla Mauritania, al Ghana, al Mali, al Ciad, ovvero paesi sub-sahariani da dove hanno origine flussi migratori verso il Mediterraneo -che, altrimenti, non sarebbero interessate ad accordi riguardanti soltanto la prevenzione, la sicurezza e il respingimento. Questo pacchetto complessivo porterà ad un portale europeo della disponibilità di posti di lavoro regolari e all'adozione di un'iniziativa legislativa europea per punire, anche con sanzioni penali, chiunque impieghi lavoratori clandestini. Presenterò tale proposta in primavera, nel corso della Presidenza tedesca.

Il quarto pilastro è quello dell'integrazione, tema spesso dimenticato. Non si può infatti affrontare l'immigrazione a livello europeo, se non ci si occupa anche di integrazione. Circa un anno fa proposi il primo fondo europeo per l'integrazione. La mia proposta era inizialmente più ambiziosa; in seguito, essa è stata ridotta dai tagli ed oggi si è giunti a circa un miliardo di euro, cifra non irrisoria anche se non sufficiente. Come base di partenza, essa rappresenta comunque un segnale di come l'Europa sia pronta a cofinanziare progetti nazionali, ma soprattutto territoriali, per promuovere forme di integrazione già attuate in alcuni paesi europei, che però hanno fallito come modello paese. Infatti, i modelli francese, inglese, olandese o tedesco sicuramente non hanno realizzato gli obiettivi auspicati.

Con l'integrazione vogliamo raggiungere obiettivi più elevati. Intendo presentare in primavera un'iniziativa già pronta, che chiameremo «Manuale europeo per l'integrazione» e che costituirà una raccolta di buone pratiche già in corso. Ritengo, infatti, che per creare un modello europeo sia necessario diffondere i modelli che stanno funzionando.

Questo manuale sarà tradotto nelle 21 lingue ufficiali, quindi avrà una circolazione capillare; in tal modo, tutti potranno sapere, ad esempio, che a Rotterdam si tiene un corso di formazione europea per *imam* che funziona benissimo. Si parla in olandese e non in arabo, si fanno prediche in olandese e non in arabo, e i giovani vanno tranquillamente nelle moschee dove sono presenti *imam* che hanno chiesto progetti di formazione ispirati a concetti di tipo civico ed europeo. Questo rappresenta solo un esempio, di cui si è molto parlato e che ho avuto modo di verificare personalmente a Rotterdam. Ciò vale per numerose altre idee, disseminate nelle regioni e nei comuni d'Europa; il manuale sarà quindi uno strumento che permetterà di lavorare ulteriormente. Dopo il *forum* europeo di Rotterdam, tenutosi lo scorso ottobre, abbiamo ottenuto che sia Milano, nel 2007, ad ospitare la grande Conferenza annuale sui temi dell'integrazione, a cui attribuisco un ruolo assolutamente

cruciale.

Dopo aver trattato le due grandi aree tematiche, vorrei brevemente aggiungere qualche passaggio su alcuni temi geografici.

L'attenzione dell'Europa è volta a tre grandi dimensioni geografiche, relativamente ai temi che mi riguardano: la sicurezza, la prevenzione, le politiche di armonizzazione giudiziaria. La prima grande area è quella mediterranea, inserita a pieno titolo nella politica europea di vicinato. Tuttavia, a mio avviso, perseguire una dimensione di sicurezza europea proiettata nel Mediterraneo significa lavorare al forte rafforzamento dei modelli esistenti - mi riferisco anzitutto alla strategia di Barcellona che, dopo dieci anni, non ha dato affatto i risultati sperati - e al potenziamento delle dimensioni politiche, e non solamente securitarie, di una dimensione euromediterranea. Per dimensione politica intendo il dialogo interculturale e interreligioso; per dimensione di cooperazione operativa intendo lo scambio di informazioni, e sicuramente la gestione comune della frontiera mediterranea. Infatti, non vi deve essere una «fortezza europea», ma un obiettivo comune per la riva sud e per la riva nord. Per tale motivo, abbiamo offerto ad alcuni paesi mediterranei di partecipare ad operazioni di vigilanza e prevenzione contro il traffico di esseri umani, che hanno portato al salvataggio di molte migliaia di vite soltanto nella scorsa estate.

Dobbiamo considerare inoltre la dimensione orientale, che anzitutto significa Balcani occidentali. Dopo l'adesione di Romania e Bulgaria, ho lavorato strettamente con tali paesi negli ultimi 24 mesi, ovvero da quando sono a Bruxelles. Essi hanno compiuto importanti progressi nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, nella riforma degli ordinamenti giudiziari e dei sistemi di indipendenza della magistratura. Si provvederà ad aiutarli a consolidare le riforme compiute con il fondo europeo di transizione; a loro volta, essi saranno di grande aiuto per l'Europa nel consolidamento di valori quali democrazia, Stato di diritto, regole contro la violazione delle leggi, contrasto ai traffici, in una grande area che diventerà per noi - e lo è già - una delle priorità strategiche. Mi riferisco all'area dei Balcani e del sud-est dell'Europa, compresa tra il Mar Nero e il Mare Adriatico.

Ho proposto agli amici della Romania di coordinare l'istituzione di una *task force* di cooperazione sul Mar Nero, che includa paesi europei - ovviamente Bulgaria e Romania - e paesi non europei che hanno già dimostrato interesse, quali Ucraina, Bielorussia, Federazione Russa e Turchia, altro grande paese candidato. È innegabile che un'azione strategica sui Balcani, nella regione caucasica e sul Mar Nero permetterà il consolidamento della strategia europea di sicurezza, interna ed esterna. Quanto ai Balcani occidentali, recentemente a Tirana ho incontrato i ministri dell'interno e della giustizia. Sono stato invitato dal presidente Tadic ad una riunione dei sei capi di Stato dei Balcani occidentali, che hanno voluto esporre alla Commissione europea importanti proposte di rafforzamento della stabilità e della sicurezza nei Balcani. La mia risposta è stata positiva e concreta, perché qualche giorno fa ho avviato il negoziato con ciascuno di questi paesi per facilitare il rilascio dei visti ad alcune categorie di persone, quali studenti, imprenditori e ricercatori, che potranno alimentare le forze pro-europeiste e sconfiggere democraticamente quelle nazionaliste. Il mio obiettivo è quello di giungere alla conclusione di accordi formali entro la fine del 2007. Si tratta di una *deadline* piuttosto ambiziosa, ma credo che già entro giugno avverrà la sigla di alcuni accordi.

Vorrei aggiungere qualche riflessione sulla nostra azione euroatlantica. Stati Uniti d'America ed Europa vivono una fase in cui occorre un rilancio complessivo ed organico della cooperazione in materia di terrorismo, di scambi informativi, di aumento della tutela dei dati personali - sullo scambio di informazioni esistono regole estremamente diverse in Europa e negli Stati Uniti - e di circolazione delle persone. Ben undici Stati membri d'Europa sono soggetti al visto individuale dei cittadini per recarsi negli Stati Uniti. Si tratta dei dieci nuovi Stati membri, cui si aggiunge la Grecia. Questo introduce una disparità di trattamento su cui non posso in alcun modo transigere. È chiaro, però, che l'approccio con gli Stati Uniti deve essere globale. Qualche giorno fa, a Washington, ho proposto ai colleghi ministri e all'*Attorney General*, gruppo di alto livello eurostatunitense, di affrontare insieme questi quattro temi, in vista di un complessivo accordo politico da

presentare al vertice Unione europea-Stati Uniti di primavera (quindi, al più alto livello politico), che si terrà sotto la Presidenza tedesca.

In questi *dossier* devono essere inseriti i negoziati per il nuovo accordo euroatlantico sullo scambio di dati dei passeggeri del traffico aereo. Abbiamo negoziato con grande impegno un accordo transitorio, in vigore fino al luglio 2007, e dobbiamo cominciare a lavorare ad un nuovo accordo euroatlantico per la prevenzione del terrorismo, fortemente rispettoso della riservatezza dei dati personali di quei passeggeri che non danno particolari preoccupazioni alle autorità investigative. In tale quadro, inserirò certamente la nuova idea di promozione della circolazione delle persone nello spazio euroatlantico. È stato rilevato che, dopo lo spazio Schengen europeo, si dovrebbe realizzare uno spazio Schengen transatlantico. Al di là dello *slogan*, l'ipotesi andrebbe approfondita, nella consapevolezza che è impossibile attenuare la cooperazione complessiva con gli Stati Uniti non solo in materia di sicurezza e di prevenzione, ma anche di libera - per quanto possibile - circolazione di persone.

L'ultimo riferimento è relativo al tema delle frontiere e dello spazio Schengen. Qualche giorno fa, abbiamo raggiunto un accordo politico importante con il Consiglio dei ministri. Vi è la possibilità concreta di abolire i controlli alle frontiere interne alla data di dicembre 2007 - fra dodici mesi soltanto -, a patto che le missioni riscontrino adeguate condizioni di sicurezza negli aeroporti, alle frontiere, nei porti. Se dunque l'*acquis* Schengen sarà rispettato, gli otto nuovi Stati membri che hanno chiesto di entrare saranno nelle condizioni di farlo. Ciascuno di noi potrà quindi recarsi senza passaporto dalla Sicilia fino alla Lituania, oppure dall'Estonia al Portogallo, con profonda valenza politica dell'allargamento realizzato nel 2004.

Come accennavo prima al presidente Ranieri, il nostro paese avrà inoltre l'occasione di abbattere simbolicamente il muro interno alla città di Gorizia, perché Slovenia e Italia saranno finalmente due paesi liberi di far circolare persone all'interno di una città ancora oggi divisa dal controllo alla frontiera. Si tratta quindi di un momento molto importante anche per noi italiani, come lo fu quello in cui, all'epoca dell'ingresso dell'Italia nel sistema Schengen, si cominciò a passare per il Brennero senza esibire il passaporto.

Il tema delle frontiere mi induce a concludere che abbiamo raggiunto, negli ultimi mesi, due risultati di grande importanza con grandi *partner* orientali come Russia ed Ucraina. Essi hanno accettato di siglare accordi che prevedono la riammissione degli immigrati clandestini che, pur provenienti dal loro territorio, non sono loro cittadini. La Russia (o l'Ucraina) è dunque chiamata a riprendere gli immigrati, anche non russi (o non ucraini), che hanno illegalmente attraversato il suo territorio, azione di cui vengono sostanzialmente ritenuti responsabili. È un risultato che francamente non avremmo immaginato. Si pensi soltanto al fatto che gli ucraini rappresentano la seconda o la terza comunità in molti paesi europei e che esiste un considerevole livello di immigrazione illegale.

Accanto a questi accordi di riammissione, ne abbiamo firmati altri relativi alla facilitazione dei visti, esattamente sul modello che intendiamo realizzare con i Balcani occidentali.

Presidente, mi fermo qui, senza approfondire ulteriormente, dichiarandomi pienamente disponibile a rispondere alle domande che seguiranno.

PRESIDENTE. Ringrazio il Vice presidente della Commissione europea, che ci ha fornito spunti particolarmente importanti per il nostro lavoro.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

MARGHERITA BONIVER. Ringrazio anch'io il Vice presidente Frattini per la sua esposizione, che ha aperto anche ampi squarci di speranza nei confronti di temi e di *dossier* così complessi come quelli che rappresentano il suo «pane quotidiano».

Vorrei porre un paio di questioni; inoltre, colgo l'occasione per scusarmi, perché purtroppo dovrò allontanarmi alle 15,15.

Nella prima parte della sua esposizione, lei ha accennato al problema del reclutamento di terroristi

con cittadinanza europea sul territorio europeo, particolarità che ha caratterizzato gli spaventosi episodi di Londra. La mia domanda riguarda i luoghi di questo reclutamento, che sono notoriamente le moschee o le madrasse, nelle quali il territorio europeo diviene talvolta luogo di elezione nella predicazione di odio e di violenza, che addirittura sfocia - non sempre, per fortuna - in reclutamento attivo. Vorrei quindi sapere, per quanto riguarda naturalmente la sua competenza, se si stiano studiando sistemi di cooperazione con paesi, come il Pakistan, che hanno accumulato grande esperienza sul campo. Sappiamo, infatti, che molti terroristi che hanno colpito a Londra o in Spagna sono di origine pakistana e che la politica dell'attuale regime pakistano del generale Musharraf cerca di contrastare il dilagare delle madrasse, che sono completamente fuori controllo. Al loro interno, infatti, oltre ad uno scambio economico (i ragazzi che le frequentano sono mantenuti, con importanti benefici per le loro famiglie, spesso estremamente povere), si riscontrano testi vergognosi e lunghi periodi di indottrinamento all'odio nei confronti dell'Occidente, dei cristiani e di tutto quanto non appaia conforme ad una pazzesca e pazzoide interpretazione del Corano. Tutto ciò li rende luoghi non solo di reclutamento, ma addirittura di addestramento per futuri terroristi.

SERGIO D'ELIA. Anch'io ho apprezzato molto la completezza della relazione del Vice presidente Frattini, cui rivolgo i migliori auguri per il suo lavoro, svolto in un settore così delicato come quello della sicurezza interna ed esterna dell'Unione Europea.

Lei ha suddiviso la sua relazione in due capitoli: lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata e flussi migratori. Vorrei porre due questioni molto precise, la prima delle quali riguarda l'immigrazione. Concordo con lei sulla necessità di una politica integrata europea su questo fronte, perché entro i confini nazionali non è possibile governare i flussi transnazionali. Non intendo riferirmi al crimine del traffico di essere umani, o comunque ai flussi migratori gestiti dalla criminalità, bensì allo *status* di immigrato clandestino, quindi di una qualunque persona irregolare in Italia, che la legislazione interna nazionale individua come colpevole di un reato per cui è previsto il carcere. Vorrei chiedere come si concilia questo *status* con lo spazio giuridico europeo, in cui - a quanto mi risulta - solo l'Italia criminalizza la condizione di immigrato clandestino.

Inoltre, lei ha accennato alle quote nazionali rispetto ai flussi migratori di accettazione sui nostri territori, sostenendo che debbano rimanere tali, ovvero nazionali. Lei sa come, in Italia, la guerra ideologica sulla questione dell'immigrazione costituisca un blocco per la domanda di lavoro proveniente dalla realtà produttiva italiana, dove esistono lavori che gli italiani ormai rifiutano. Mi chiedo, dunque, se in sede europea sia in discussione la possibilità che le quote nazionali siano superate da una direttiva - non so quale possa essere lo strumento più idoneo - in base alla quale sia l'Unione stessa, in base alla domanda interna dei singoli paesi membri, a stabilire le quote, superando in tal modo gli eventuali problemi di tipo strumentale, politico o ideologico.

L'ultima questione riguarda l'Afghanistan, in particolare la questione della criminalità organizzata e del traffico di droga. Il nostro Parlamento, in sede di legge di proroga delle missioni all'estero, in particolare per quanto riguarda la presenza in Afghanistan, ha approvato un ordine del giorno con cui si chiede un impegno al Governo italiano, soprattutto in sede europea (al di là del dibattito sull'antiproibizionismo), per una parziale riconversione delle colture di oppio a fini terapeutici, poiché esiste una forte domanda internazionale, proveniente soprattutto dai paesi africani, dove è sconosciuta la terapia del dolore per i malati di AIDS. Le chiedo, dunque, se a livello europeo vi sia attenzione verso questo aspetto e se la soluzione prospettata dal Governo italiano possa essere condivisa dall'Unione Europea.

PRESIDENTE. Voglio ringraziare l'onorevole Franca Bimbi, presidente della Commissione politiche Unione europea, che ha accolto l'invito a partecipare a questa audizione e a cui cedo la parola.

FRANCA BIMBI. Grazie, presidente. Ringrazio il Vice presidente della Commissione europea, che ho avuto modo di apprezzare non solo oggi, ma anche a Helsinki, alla riunione della COSAC.

Mi piace ricordare come, nella sua relazione, lei abbia sottolineato gli strumenti di tipo normativo che mancano alla Commissione europea per rendere realmente operative le politiche trattate. Gradirei che ci dicesse quali speranze nutre sulla ripresa del dibattito sul Trattato costituzionale. Inoltre, anch'io ritengo che sul traffico di esseri umani occorrerebbe utilizzare la definizione di riduzione in schiavitù, per motivi noti a chiunque si occupi di questo tema. Mi chiedo come mai sia così difficile agire in tal modo a livello europeo.

Anche ad Helsinki lei aveva sottolineato la necessità che nella lotta al terrorismo si presti molta attenzione alla prevenzione, in relazione ai giovani cittadini europei di cultura musulmana. Mi chiedo se la Commissione stia includendo, nel lavoro con le comunità, l'analisi di come si creino gli stereotipi sull'islamofobia, la cristianofobia e l'antisemitismo, che ritengo influenzino molto la percezione dei giovani, sia nell'immagine di sé sia in quella dall'altro. Questi sono i grandi temi di cui, in Italia, spesso si dibatte in maniera ideologica.

Vorrei velocemente aggiungere una raccomandazione. Sui temi di tipo migratorio ho seguito, anche a Barcellona, il lancio della campagna europea contro la violenza sulle donne. Per la violenza in famiglia - tema che ormai si incrocia con i temi dell'immigrazione -, vorrei che si considerasse l'opportunità di rilasciare nei paesi europei, per il *partner* ed i figli oggetti di violenza, permessi di soggiorno autonomi da quelli del familiare con cui si sono ricongiunti e dal quale subiscono vessazioni. Si tratta di uno degli importanti argomenti emersi nel corso della Conferenza.

FRANCO ADDOLORATO GIACINTO NARDUCCI. Anch'io ho apprezzato il quadro esaustivo fornito dal Vicepresidente Frattini.

Desidero porre due questioni, una delle quali - il terrorismo - già trattata dai colleghi che mi hanno preceduto. Ovunque, in Europa, esiste la grave preoccupazione in merito al reclutamento, che coinvolge giovani nati e scolarizzati in paesi europei, che pertanto si ritenevano perfettamente integrati in queste società. Abbiamo avuto l'esempio dell'Olanda, in cui con una sorta di relativismo culturale si erano creati tanti stati nello Stato. Non è certo quello il modello di integrazione da perseguire.

Se oggi, in Europa, si considerano le esperienze più positive dei modelli di integrazione, ritengo che, al di là dell'indottrinamento di tipo fideistico, esse debbano fondarsi non soltanto sull'integrazione professionale, ma anche su quella sociale e politica, diritto di voto e partecipazione inclusi. Vivo in un paese dove il 21 per cento della popolazione è immigrata e non ha la cittadinanza. Da trent'anni si assiste ad una continua riflessione sui diversi modelli di integrazione, in cui essi, se non proprio atomizzati, sono stati resi operativi attraverso l'analisi delle singole città dove si trovano le agglomerazioni urbane degli immigrati.

Da questo punto di vista, i fuochi fatui delle *banlieu* parigine devono insegnarci molto. L'Europa deve integrare - o assimilare come ha fatto finora - anche attraverso articoli vincolanti all'interno delle Costituzioni, compresa quella europea.

Quando si parla di clandestini, si pensa immediatamente alla criminalità organizzata e al reclutamento; tuttavia, siamo consapevoli di come in Europa esista un esercito di *sans papiers* che non è riconducibile a questi fenomeni. All'epoca della guerra in Bosnia e nei paesi balcanici, alcuni paesi hanno accolto molte persone che, in seguito, non avendo avuto il prolungamento del permesso, si sono mimetizzate. Molte donne, ad esempio, hanno sposato cittadini dell'Unione Europea, ma al fallimento del matrimonio hanno perduto ogni diritto e sono passate ad ingrossare le fila dei clandestini.

Ritengo che in questi casi occorrerebbe una politica più illuminata; soprattutto non si dovrebbe punire sempre chi è già punito dalla sorte, ma, ad esempio, sanzionare i datori di lavoro. Nel settore agricolo di Francia, Germania e Svizzera, vi sono numerosi *sans papiers* che lavorano senza permesso di lavoro e senza alcun diritto e che, se scoperti senza documenti, vengono espulsi in base alle norme europee. Da questo punto di vista, ritengo necessaria una politica più umana, che sanzioni maggiormente chi crea le condizioni della clandestinità, piuttosto che le vittime, in particolare donne.

PRESIDENTE. Do ora la parola al Vice presidente della Commissione europea, Franco Frattini, per la replica.

FRANCO FRATTINI, *Vice presidente della Commissione Europea*. Signor presidente, comincerei rispondendo all'onorevole Boniver, per sfruttare il tempo in cui è ancora presente.

Sul problema del reclutamento dei terroristi ci stiamo impegnando molto. Ovviamente, è un tema su cui non posso spiegarvi come si dispieghi in concreto l'intervento nei luoghi ove operano i possibili reclutatori, ma sul quale posso aggiungere un elemento. Nella scorsa estate in Europa sono stati sventati tre attentati. Il primo, apparso come il più eclatante, è avvenuto sul territorio britannico ed era destinato a realizzarsi su aeroplani; il secondo, in Germania, avrebbe dovuto coinvolgere due treni in fase di incrocio; il terzo, in Danimarca, ha condotto all'individuazione di una cellula di sospetti terroristi, giovani e per la maggior parte danesi, pronta ad un'importante azione operativa. In questi e in altri casi, in base alla collaborazione e alle affermazioni dei servizi dei paesi membri e alle conferme dell'Europol, emerge che le moschee non costituiscono più il principale luogo di reclutamento, rappresentato invece da luoghi meno facilmente «vigilabili», quali, in particolare, i famosi *call center* - da tutti conosciuti - e i centri sportivi, dove in modo apparentemente innocente sono contattati i giovani che si recano a praticare sport.

Ritengo quindi che, se si vuole sradicare questo fenomeno - ovviamente le madrasse restano un fenomeno importante -, l'unica via è quella di educare ai valori civici europei. Se, infatti, coinvolgiamo le comunità chiedendo loro di essere corresponsabili in un programma di educazione e di formazione dei giovani per sradicare i valori negativi della violenza, possiamo avere maggiori speranze di successo. L'abbiamo fatto, e la citata esperienza di Rotterdam testimonia la necessità di partire dai formatori, che non devono essere ispirati a valori negativi. Se dunque si accetta l'idea di costruzione di un Islam europeo, non contro le comunità, ma insieme alle comunità, si va verso la strada giusta, ovvero quella tracciata nel documento strategico sulla prevenzione del reclutamento. Collegate a questo, esistono azioni pilota che sto lanciando con finanziamenti europei su due temi in particolare. La prima riguarda il rispetto di alcuni valori fondamentali, come l'eguaglianza tra la donna e l'uomo e il rispetto assoluto della dignità umana - la presidente della Commissione politiche Unione europea ha prima citato il tema delle violenze familiari -, al cui interno ho individuato i problemi dei matrimoni forzati, della poligamia e delle violenze domestiche.

Da questi, che rientreranno nei programmi «Dafne» mirati a ricerche, studi e statistiche su tali argomenti - violazioni su donne e bambini, innanzitutto -, faremo emergere una realtà che, purtroppo, è in crescita. Conoscendo i dati, potremo esigere uno sforzo di corresponsabilizzazione da parte delle comunità, perché il tema dei matrimoni forzati esiste in Italia e in tanti altri paesi dell'Unione Europea. Ritengo allora che, partendo da esperienze pilota e da casi veramente gravi lungo queste tre linee d'azione, possa emergere un investimento preventivo contro le forme di reclutamento e propaganda.

Inoltre, stiamo studiando un'altra questione estremamente delicata, su cui si aprirà un dibattito all'inizio del 2007, relativa al crimine di incitamento ad atti di terrorismo. Occorre individuare i limiti oltre i quali l'incitamento ad agire possa costituire effettivamente un reato perseguibile. In alcuni Stati membri esso è punibile, mentre in altri non lo è. In proposito esiste una decisione quadro europea sul terrorismo, in considerazione della quale avvierò un dibattito su questo tema sotto la presidenza tedesca. Infatti, alcune forme di propaganda attiva che circolano su Internet sono veramente molto preoccupanti, come, ad esempio, il manuale di istruzioni per fabbricare bombe che poi esplodono realmente. Mi chiedo se questa possa essere considerata solo una semplice informazione reperibile su un sito Internet o se rappresenti, invece, qualcosa di più concreto. Onorevole D'Elia, i due temi sono apparentemente diversi, ma in realtà collegati. Sono convinto che la criminalizzazione degli immigrati non sia la strada giusta, ma che il rispetto della legalità non può essere abbandonato. Questo ci chiedono gli Stati membri e questo è scritto nel documento strategico, che tra oggi e domani il Consiglio europeo approverà. Si tratta di un documento da me presentato, che la Commissione ha adottato dieci giorni fa. Lo troverete pubblicato su Internet a

partire da domani sera; esso contiene tutti gli aspetti dell'approccio globale, ivi compresa la questione della legalità.

Se è vero che la criminalizzazione di per sé è sbagliata, è anche vero che un fattore di attrazione per l'immigrazione illegale è costituito dalla tolleranza verso l'illegalità. Dovremmo quindi raggiungere un approccio equilibrato, e concordo pienamente con chi auspica - in particolare l'onorevole Narducci - la punizione dei datori di lavoro, piuttosto che delle vittime. Tra marzo e aprile, presenterò quindi una proposta per armonizzare la punibilità a livello europeo, con sanzioni penali, anche in termini di confisca, nei confronti di coloro che forniscono lavoro. Ciò esiste solo in alcuni Stati e ritengo che invece sia giunto il momento di sancirlo con una direttiva europea. Detto questo, l'Europa non può sottrarsi dal ripristinare la legalità violata. Con progetti finanziati dalla Commissione europea, sono stati organizzati voli di rimpatrio di immigrati clandestini - individuati non da un solo paese, ma da molti Stati membri - in collaborazione con le organizzazioni umanitarie internazionali. Usciamo quindi dalla logica in cui esiste il rischio di un trattamento inumano nel rimpatrio, senza tuttavia rinunciare ad esso. In proposito, ho presentato una direttiva europea proprio sui rimpatri. È evidente che, se la legge è stata violata, non può essere ignorato tale segnale negativo; tuttavia, sarebbe un errore concentrarsi esclusivamente su quello. La seconda parte della domanda dell'onorevole D'Elia corrisponde quindi proprio alla nostra strategia europea. Nel documento della Commissione, che il Consiglio europeo approverà, è contenuta questa proposta. Le quote nazionali, almeno per ora, saranno difficilmente sostituite da quote europee. Tuttavia, esiste un possibile accordo, affrontato a Tripoli, che troverebbe il consenso dei paesi africani, in base al quale gli Stati membri determinerebbero le quote nazionali, la cui gestione sarebbe però affidata all'Unione. Se infatti si conosce il fabbisogno di lavoratori in ciascuno dei paesi europei, si può formulare una sorta di offerta di lavoro agli Stati membri che saranno *partner* nel nostro negoziato e agli Stati africani che vorranno negoziare con noi, creando un portale europeo dell'offerta di posti di lavoro. Il Senegal, ad esempio, non può accettare un accordo con l'Europa basato esclusivamente sui respingimenti; ne accetterà invece uno contenente rispetto della legalità e offerta di posti di lavoro regolari. Con un portale europeo di posti di lavoro gestito dall'Europa sarà forse possibile risolvere questo grande problema. Alcuni paesi africani si sono già fatti avanti, dichiarandosi favorevoli a questa iniziativa.

PRESIDENTE. In questo contesto, come si inserisce il problema dei CPT?

FRANCO FRATTINI, *Vice presidente della Commissione Europea*. Attualmente non esistono alternative alla direttiva del rimpatrio e l'immigrato clandestino deve essere seguito nel percorso di rientro nella legalità - ad esempio di rientro nelle quote - , o nel rimpatrio gestito dall'Unione Europea. Non ci sono alternative. Tra l'altro, nella proposta da me presentata un anno fa, che il Parlamento europeo sta ancora discutendo (il Consiglio la considera troppo rispettosa dei diritti umani, critica che accolgo con piacere), gli *standard* umanitari devono essere controllati dalle organizzazioni internazionali, ma, se si riscontra uno *status* di illegalità, non si può consentire la libera circolazione perché si violerebbe l'*acquis* Schengen, di cui uno dei parametri è costituito dall'impossibilità di consentire la circolazione a persone non controllate, in quanto non in possesso di documenti. È un aspetto su cui ancora nessuno degli Stati membri ha proposto soluzioni alternative. Tuttavia, siamo nelle condizioni di aiutare gli Stati membri a finanziare il miglioramento delle condizioni di vita, come ho detto più volte al ministro Amato, che credo abbia raccolto pienamente la mia offerta in questa direzione.

Sulla riconversione delle colture dell'oppio in altri prodotti agricoli, è in corso uno studio non ancora completato; faccio notare che non si tratta di una richiesta avanzata soltanto dal Governo italiano. Comunque, daremo una risposta alla luce di un risultato scientifico. Infatti, occorre fornire adeguate garanzie sul fatto che questo prodotto non finisca nelle mani sbagliate, anziché essere utilizzato per la preparazione di prodotti farmaceutici. Inoltre, bisogna chiarire il problema di chi gestisce la produzione e il trasporto di tali sostanze.

La signora presidente ha accennato ad argomenti estremamente importanti, e concordo con lei sul traffico di esseri umani. Con il massimo rispetto verso le definizioni delle fattispecie di reato dei magistrati, devo ribadire che le leggi esistono. Se infatti la definizione del reato di riduzione in schiavitù non viene formulata dal magistrato, che qualifica l'atto come sfruttamento della prostituzione, il trafficante viene rilasciato dopo poche ore, e chiaramente continua a sfruttare e a ricattare la povera vittima. È auspicabile dunque un'opera di sensibilizzazione, che non escludo di avviare con dei *training* a livello europeo di magistrati, attraverso *Eurojust*, per introdurre un'impostazione adeguata alla reale natura del fenomeno, che è quella di riduzione in schiavitù. In Europa si dibatte sulla punizione del cliente, perché alcuni paesi lo puniscono ed altri no. Ho affermato, in sede di Parlamento europeo - e qui ribadisco -, che, se il cliente è consapevole della condizione della persona con cui si accompagna, deve essere punito. Spesso, infatti, il cliente è consapevole di quanto ha subito la ragazza di diciassette o diciotto anni, e tuttavia acquista egualmente le sue prestazioni. Ritengo che in questi casi sia auspicabile una sanzione penale, ma si tratta di una mia opinione personale, perché non ne esiste una europea al riguardo. Tuttavia, occorrerebbe introdurre maggiore rigore.

Esiste poi una direttiva europea scaduta ad agosto, che non è stata trasposta a causa del mancato adempimento di dodici paesi, tra cui l'Italia. In essa è contenuta la norma che garantisce il permesso di soggiorno, senza condizioni, alla vittima che sfugge ai suoi aguzzini. Proprio l'Italia non ha ancora trasposto tale direttiva, sebbene essa preveda il trattamento delle vittime del traffico e la concessione di un permesso senza condizioni di residenza, soggiorno e lavoro. Infatti, se le vittime sono rispedite alle famiglie che le hanno vendute ai trafficanti, non si risolve affatto il problema. Dobbiamo perciò garantire loro il permesso di soggiorno nel paese in cui accettano di affrontare il percorso di recupero sociale.

Ho affermato con grande chiarezza che sarò costretto ad avviare procedure d'infrazione contro i dodici paesi all'inizio del 2007. Quindi, se grazie al presidente Ranieri e a questa Commissione l'Italia trasporrà la direttiva in questione, sarò doppiamente felice, intanto come italiano ed inoltre perché verrà realizzato un obiettivo positivo per il mio paese.

Per quanto riguarda la mancanza di strumenti normativi, continuo a sostenere che l'unanimità in materie come l'immigrazione o la lotta alla criminalità non permette di decidere in fretta e a livello europeo, perché il veto di uno solo dei 27 paesi è oggi sufficiente a bloccare tutti gli altri. In linguaggio tecnico, si definisce «clausola-passerella» la norma che permette di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata e di coinvolgere il Parlamento europeo, adesso totalmente estraneo a processi decisionali nel cosiddetto terzo pilastro.

Sarò felice se la Germania riprenderà un dibattito sul Trattato costituzionale, perché questo incorporerà il passaggio dall'unanimità alla maggioranza anche nei settori di mia responsabilità. Tuttavia, ho detto con grande chiarezza agli amici tedeschi che chiedo che questo tema resti all'ordine del giorno del Consiglio, nell'ipotesi in cui, al termine della Presidenza tedesca, il dibattito costituzionale non sia ancora decollato. Se questo dovesse accadere, essa sarà pure un'ipotesi più limitata, ma almeno permetterà il passaggio alla maggioranza nel settore dell'armonizzazione giudiziaria e in materie come l'immigrazione e la lotta al terrorismo. Si tratterebbe comunque di un rilevante passo avanti. Questo si farà e nelle conclusioni del Consiglio è presente un riferimento al processo decisionale proprio in materia di giustizia ed affari interni. Sono contento che questo auspicio sia stato raccolto.

Per quanto concerne l'islamofobia, signor presidente, domani lei troverà un rapporto pubblicato su mia richiesta dall'Osservatorio di Vienna. Poiché è ancora sotto embargo, mi scuso se non posso anticipare le conclusioni di tale rapporto sulla situazione europea, paese per paese, dedicato proprio all'islamofobia. Ne ho chiesto la realizzazione circa 7-8 mesi fa, perché ritenevo (e ritengo) che antisemitismo e islamofobia siano due fenomeni purtroppo crescenti sul territorio dell'Unione Europea. All'interno di quel testo ritroverete elementi, dati e strumenti di riflessione importanti. In conclusione, all'onorevole Narducci rispondo che certamente i modelli di integrazione falliti non verranno sostituiti da un modello di assimilazione, motivo per cui preferisco partire dalle esperienze

che già funzionano e che si stanno realizzando. Tuttavia, l'Europa deve essere chiara nella valorizzazione di alcuni diritti assoluti, scritti nella Carta europea dei diritti fondamentali. In proposito, non si può transigere. I matrimoni forzati o quelli poligami e la sottomissione della donna in Europa non si possono accettare, anche se fanno parte di tradizioni, culture e civiltà altrui.

Il comune terreno di diritti, costituito dalla Carta europea di Nizza, è uno dei capisaldi su cui basare il modello europeo. È stato citato il modello olandese, che appariva di tolleranza pura, ma che poi è fallito con l'assassinio di Theo Van Gogh; infatti, nella tolleranza pura sono fiorite l'intolleranza e la violenza assassina. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, Vice presidente Frattini. È stata veramente un'occasione importante per approfondire temi particolarmente complessi e delicati, su cui la Commissione continuerà a lavorare. Buon lavoro e tanti auguri.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.