

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

BOZZA NON CORRETTA (Il resoconto in bozza non corretta è disponibile sul sito Internet della Camera dei deputati e, in forma cartacea, presso la Commissione competente e l'Archivio; trascorsi trenta giorni dalla seduta, è quindi pubblicato in edizione definitiva, con le medesime modalità).



Seduta dell'11/9/2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARGHERITA BONIVER

La seduta comincia alle 12.

Omissis

...

Audizione del Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanesi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul diritto di asilo, immigrazione e integrazione in Europa, l'audizione del Ministro per gli affari europei Enzo Moavero Milanesi, che ringrazio, a nome del Comitato, per aver accettato il nostro invito. Siamo in un periodo di intenso lavoro europeo del Governo, nel quale lei è impegnato in primissima linea. Il Comitato è interessato a ricevere, anzitutto, una sua illustrazione degli orientamenti programmatici che il Governo ha realizzato e intende attuare nel quadro delle politiche europee connesse alle nostre aree di competenza. In particolare, le chiederei di fornirci lo scenario europeo, nonché la sua personale visione, sullo stato di attuazione del diritto di asilo nell'Unione europea, oltre che nel nostro Paese. Questo è, infatti, un nodo molto complicato che mi sembra non sia ancora stato sciolto. Inoltre, è particolare interesse del Comitato avere un aggiornamento sulle prospettive di riforma del Regolamento Dublino II, nonché un suo giudizio sulla recente revisione della *governance* di Schengen. In più, sarebbe estremamente utile acquisire la sua opinione sulla questione di eventuali sospensioni unilaterali dell'accordo di Schengen, più volte emersa nel recente passato, quando si sono disvelate molte crisi in questo settore, nonché sullo stato dell'arte e sulle reali prospettive di attuazione del principio del *burden sharing*. Anche questo rappresenta, infatti, uno dei nodi cruciali di questa materia.

Infine, nella specifica ottica dell'indagine conoscitiva in corso, le chiediamo di segnalarci ogni ulteriore questione o problematica che possa servire a completare il quadro informativo sin qui delineato, considerando che il Comitato, al termine dell'indagine, è chiamato ad approvare un documento conclusivo di sintesi delle eventuali prospettive di riforma di una normativa nazionale sull'asilo, coerente con le prospettive europee.

Nel ringraziarlo ancora della sua preziosa presenza, do la parola al Ministro Moavero Milanesi.

ENZO MOAVERO MILANESI, *Ministro per gli affari europei*. Grazie, presidente. Onorevoli membri del Parlamento, è anche per me un onore, oltre che un piacere, essere qui oggi per trattare

insieme a voi queste tematiche estremamente cruciali nell'attuale fase della realtà dell'Unione europea e di numerosi suoi Paesi membri, a cominciare dal nostro.

Infatti, il Trattato di Schengen nasce *a latere* del sistema dell'allora Comunità europea e viene successivamente assorbito nell'ambito del Trattato come una via per realizzare quella libera circolazione delle persone, che costituiva fin dal 1957 un obiettivo fondamentale di quello che allora chiamavamo il mercato comune. Tuttavia, oggi è necessario un intervento, anche ai sensi del Trattato stesso, nonostante le varie riforme intervenute, a cominciare da quella dell'Atto unico del 1987 che introdusse il principio di maggioranza per tutte le libertà fondamentali, salvo che per quella di circolazione delle persone, per la quale rimaneva l'unanimità.

La via del Trattato di Schengen fu collaterale e all'inizio intergovernativa per ottenere quel risultato che l'unanimità rendeva difficile all'interno del sistema. In sostanza, Schengen nasce come modello di trattato intergovernativo riassorbibile. Questo è già un elemento di attualità, perché oggi anche in materia di funzionamento dell'Unione economica e monetaria trattati come quello del cosiddetto «*fiscal compact*» per la disciplina di bilancio nascono, *mutatis mutandis*, in un'ottica giuridico-istituzionale simile, cioè sono accordi intergovernativi con possibilità di riassorbimento. Ciò accade per superare l'ostacolo legato alla mancanza di consenso unanime fra tutti i membri ed è una via virtuosa, nel momento in cui se ne possa condividere il risultato finale, per integrare il «metodo comunitario classico» con un metodo intergovernativo sano e positivista, cioè riconducibile alla realtà più ortodossa dell'Unione europea.

Schengen nasce - ripeto - in un'ottica interna. Tuttavia, nel suo sviluppo, il sistema Schengen assume un rilievo estremamente importante, che è poi quello più attuale e anche più percepito nella sua importanza politica come elemento di posizionamento dell'Unione europea rispetto ai Paesi esterni, quindi di posizionamento dei vari Paesi nell'ambito di una politica comune rispetto alla frontiera esterna. Traducendo elementi del sistema della circolazione delle persone e riconducendoli alle categorie storicamente più familiari della circolazione delle merci, si potrebbe dire che il sistema del Trattato di Schengen sta alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea come il sistema dell'Unione doganale e della tariffa doganale sta alla libera circolazione delle merci. Siamo, dunque, alla realizzazione di una delle libertà fondamentali dell'Unione stessa, cioè di uno di quegli elementi che portano l'Unione a essere un attore a tutto campo, al di là degli aspetti economici e commerciali, nella realtà dei suoi cittadini.

Per venire all'oggetto più specifico della nostra audizione, passiamo alle tematiche di maggiore attualità. Sostanzialmente, ve ne sono quattro. La prima riguarda la riforma del sistema di governo del meccanismo Schengen; la seconda concerne la creazione di un sistema europeo comune per il diritto di asilo; la terza ha a che fare con la cooperazione e i rapporti con i Paesi terzi, cioè non membri dell'Unione europea, *in primis* quelli geograficamente vicini; infine, il quarto tema è legato al processo di adesione di Romania e Bulgaria, rispettivamente ventiseiesimo e ventisettesimo membro dell'Unione in ordine di tempo, anche al sistema di Schengen.

Ciascuno di questi temi vede come protagonista principale, per l'Italia e per il Governo italiano, membri di governo diversi dalla mia persona. Normalmente, sono competenti il Ministro dell'interno e, in alcuni casi, il Ministro degli esteri. Cercherò, quindi, di fornirvi il quadro generale perché so che nell'ambito dell'indagine conoscitiva avete audizioni specifiche anche con i ministri più direttamente competenti, ai quali rimetto gli elementi di maggior dettaglio, sperando di esprimermi correttamente in questa disamina più orizzontale.

Cominciamo dalla riforma della cosiddetta *governance* che è stata resa più urgente anche a seguito dei mutamenti politici che sono avvenuti sul fianco sud dell'Unione, cioè nell'area del Mediterraneo, in particolare nei Paesi rivieraschi del Nord Africa e, in parte, anche del Medio Oriente.

Le linee di intervento della riforma dei meccanismi di funzionamento di Schengen sono fondamentalmente due. La prima riguarda le procedure di valutazione sulla capacità degli Stati membri di effettuare i controlli alle frontiere; la seconda coinvolge i meccanismi per attivare le misure necessarie in caso di anomalie nei flussi migratori, quello che viene comunemente chiamato il «Codice Schengen». Rispetto a entrambe queste aree di intervento, sono attualmente in

discussione delle misure e delle proposte legislative che sono state fatte dalla Commissione. Iniziamo dalla questione relativa alla procedura di valutazione. È evidente che c'è un interesse comune di tutti i Paesi membri dell'area Schengen affinché i controlli si effettuino nella medesima maniera. Esistono, infatti, elementi importanti legati ai controlli, a cominciare dall'acuta percezione che, come cittadini, abbiamo della sicurezza. Di conseguenza, è molto importante che, alle frontiere dei Paesi membri, il controllo delle persone provenienti da fuori Unione europea si svolga in maniera analoga. Questo, però, richiede una periodica valutazione.

Attualmente, sono già previsti dei sistemi di controllo. L'obiettivo della revisione e delle nuove proposte è di renderli più efficaci e soprattutto periodicamente più frequenti. Infatti, oggi si svolgono al momento dell'adesione di un nuovo Stato al sistema Schengen e poi anche in fasi successive, in frangenti concordati fra l'autorità dell'Unione europea preposta e lo Stato membro. Invece, una delle idee sul tappeto è di procedere anche a dei controlli senza preavviso, per cui degli «ispettori» dell'Unione europea si recherebbero a verificare i sistemi di controllo presso singoli posti di frontiera anche senza un preavviso concordato, proprio al fine di accertare che, nella quotidianità, tutto si svolga nel modo più corretto.

In questa nuova meccanica relativa alla valutazione e al controllo vi è anche l'intento di «comunitarizzare» - per utilizzare ancora la terminologia tradizionale - maggiormente il sistema, coinvolgendo, al di là dei vari rapporti tra le autorità degli Stati membri, anche e sempre di più la Commissione europea come garante dell'interesse generale europeo.

A questo riguardo, si apre una questione di carattere giuridico, che assume, oggettivamente, una valenza politica significativa. Mi riferisco alla questione relativa alla base giuridica che viene adottata, nel Trattato, per il varo di questi provvedimenti. In particolare, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea potevano esserci due norme di riferimento, l'articolo 70 e l'articolo 77. A seguito di un parere piuttosto articolato e meticoloso del giureconsulto del servizio legale del Consiglio, è stato suggerito e poi fatto proprio dai vari Stati membri all'unanimità l'utilizzo dell'articolo 70, che prevede una procedura che vede come legislatore il Consiglio, su proposta della Commissione, con un'informazione del Parlamento europeo.

Invece, l'articolo 77, che poteva essere un'alternativa (ma che questo parere del servizio giuridico del Consiglio non ritiene praticabile per motivi di natura giuridica e di solidità della base legale per queste disposizioni) avrebbe previsto la procedura ordinaria, quindi una codecisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il 7 giugno di quest'anno, il Consiglio giustizia e affari interni ha fatto propria questa opzione, vale a dire la scelta della base giuridica dell'articolo 70, ma questo non ha creato entusiasmo nel Parlamento europeo, bensì determinato una reazione negativa, segnalando che, in questo modo, finiva con l'essere una decisione adottata unicamente nel consesso degli Stati, seppur il Consiglio sia organo legislativo a pieno titolo dell'Unione europea, anziché passare anche nel consesso rappresentativo dei popoli, cioè nel Parlamento europeo.

A seguito di questa segnalazione da parte del Parlamento europeo, c'è stato uno scambio di lettere tra la presidenza *pro tempore* del Consiglio e il Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, in base al quale sono stati aperti dei canali di dialogo *ad hoc*, in maniera da rendere il dovere di informazione del Parlamento europeo previsto dal Trattato il più efficace possibile, quindi una sorta di informazione continua lungo il percorso, con l'eventuale accoglimento, da parte del Consiglio, di eventuali punti di vista, osservazioni, rilievi e quant'altro possa provenire dal Parlamento europeo.

È importante, comunque, sapere, soprattutto come Parlamento nazionale, che la base giuridica adottata per la revisione di questi meccanismi di valutazione è l'articolo 70, secondo una procedura che prevede il Consiglio come organo legislativo e il Parlamento europeo come organo informato, anche se, a seguito di questo scambio di lettere, in maniera piuttosto intensa rispetto a quella che potrebbe essere una mera informazione superficiale.

A ogni modo, l'obiettivo finale è - come ho detto all'inizio del mio intervento - di arrivare a un sistema di valutazione, di controllo e di esame non solo nella fase iniziale, ma anche lungo il percorso, con meccanismi che possano garantire una reale verifica di ciò che accade, anche con

visite non concordate.

Sempre nell'ambito della revisione dei meccanismi di funzionamento o della *governance* (come oramai finiamo con il dire quasi tutti; per esempio io, avendo passato tanto tempo all'estero, cerco sempre di adottare la terminologia italiana, rendendomi poi conto che in Italia si finisce con l'usare tranquillamente quella mutuata da altre lingue; comunque, l'importante è intendersi al meglio), la seconda area di intervento riguarda il cosiddetto «Codice Schengen», ovvero il Codice delle frontiere.

Su questo tema, l'idea è di arrivare a disciplinare le situazioni in cui, per effetto di inadempienze più o meno gravi di uno Stato nel controllare le frontiere esterne, si verificano delle anomalie nell'andamento dei flussi migratori che hanno ripercussioni nella realtà di altri Paesi, anche se non sono posti immediatamente alle frontiere, tali da poter pregiudicare il sistema Schengen.

Ovviamente, il pregiudizio al sistema Schengen può manifestarsi con un'ulteriore patologia, sia con ingressi illegali nell'intera area Schengen e dell'Unione europea sia, viceversa, con l'adozione di misure di salvaguardia, quindi con una sospensione temporanea del funzionamento della libera circolazione. In questo caso, nella revisione del Codice Schengen, ci si sta concentrando sul momento in cui si deve attivare questa situazione di preallarme o di intervento.

L'idea è che non sia sufficiente un semplice aumento dei flussi migratori per permettere ad alcuni degli Stati membri di Schengen di reintrodurre dei controlli, ma occorre che esista un vero nesso di causa ed effetto tra l'aumento dei flussi e una dimostrata incapacità dello Stato di adempiere ai suoi doveri di controllo. Infatti, se, a prescindere dall'aumento del flusso migratorio, uno Stato riesce a gestire l'ordinarietà riguardo ai controlli alle frontiere, in questo caso non si crea il tipo di emergenza o di anomalia che può consentire ad altri Stati di prendere misure di ulteriore salvaguardia. Inoltre, non verrebbero considerate ragioni relative alla sicurezza interna o all'ordine pubblico come sufficienti, di per sé, a determinare un intervento di ulteriore sicurezza. È necessario, infatti, che ci sia una minaccia o un concreto manifestarsi di un'instabilità nel funzionamento del sistema Schengen.

Comunque, trattandosi di un codice disciplinare, le regole di procedura sul campo hanno una notevole importanza. In sostanza, l'idea, che poi andrà compiutamente dettagliata, è che lo Stato membro che percepisce il rischio di una stabilità del sistema si rivolga alla Commissione europea, la quale può decidere di sottoporre al Consiglio, dopo una rapida istruttoria, determinate proposte di raccomandazione. Il potere di iniziativa spetta, quindi, sempre alla Commissione, su segnalazione dello Stato interessato, e poi questa sottopone la questione al Consiglio, che è l'organo abilitato a prendere le misure.

Questi sono i due elementi e le loro caratteristiche essenziali di merito. Veniamo, ora, al punto del percorso nel quale siamo attualmente. Posto che la decisione del Consiglio affari interni del giugno di quest'anno è stata un accordo politico, resta ancora da negoziare un accordo finale. Attualmente, ci si muove sul filo delle proposte sul tavolo, che sono fondate sull'articolo 70, con l'implicazione decisionale di cui ho detto. L'intenzione della Presidenza cipriota è di mantenere questo canale di informazione intensa con il Parlamento europeo e di procedere nei tempi più rapidi. La posizione del nostro Paese - di cui vi potrà dire maggiormente nei dettagli il Ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri - è di apertura rispetto a queste proposte, quindi abbiamo un atteggiamento costruttivo riguardo all'obiettivo finale, da raggiungere auspicabilmente in tempi rapidi.

Il secondo tema riguarda il sistema comune europeo relativo all'asilo. Anche questa è una competenza di carattere molto tecnico su cui penso sia opportuno che scendiate in dettagli di approfondimento con il Ministro dell'interno quando verrà per la sua audizione davanti a questo Comitato.

A ogni modo, per darvi il quadro generale, posso dire che la posizione attuale del nostro Governo è favorevole all'attuazione, entro la fine di quest'anno, di un sistema comune di asilo che sia fondato su un elevato livello di protezione, ma anche di deterrenza e di prevenzione dei possibili abusi. Questo è in linea con l'impegno che è stato ribadito, a livello dei Capi di Stato e di Governo, nel Consiglio europeo di giugno. I punti cardine sono, quindi, la prevenzione per evitare abusi, ma

anche l'apertura alla protezione dei soggetti che richiedono l'asilo e che sovente provengono da aree drammaticamente svantaggiate del pianeta, anche geograficamente vicine al territorio dell'Unione europea. Più in dettaglio, l'idea è di avere una procedura comune che tenga presente questi criteri di tutela e di solidarietà nei confronti dei soggetti potenzialmente aventi diritto all'asilo.

Il secondo elemento è che vi sia uno *status* uniforme, valido a livello dell'intera area Schengen, per coloro che hanno ottenuto la tutela internazionale, quindi che vi sia corrispondenza fra i canoni applicati a livello internazionale per la concessione del diritto di asilo e quelli che applicheremo a livello europeo e che questo consenta, poi, al sistema di funzionare sulla base di un rapporto di reciproca fiducia e di solidarietà fra i Paesi dell'Unione. Questo ultimo elemento richiede delle garanzie che poi si riconducono ai meccanismi usuali del sistema Schengen, che è molto fondato sulla fiducia reciproca fra amministrazioni e, in particolare, fra sistemi di polizia e di verifica alle frontiere. Il pacchetto normativo si compone di tre elementi, due direttive e una revisione del Regolamento Dublino II, cui faceva riferimento il Presidente nella sua introduzione.

La prima direttiva - la cosiddetta «direttiva accoglienza» - ha come obiettivo di ridurre i margini di discrezionalità di ciascuno Stato membro nel definire gli standard per l'accoglienza a livello nazionale. Questo vuol dire applicare dei criteri uniformi nei diversi Paesi dell'area Schengen nei quali la persona interessata potrà fare la domanda di asilo, riducendo i margini della discrezionalità individuale. Questo risponde, peraltro, a un approccio abituale in sede europea.

Per quanto riguarda la «direttiva procedure» sono previste le varie procedure di dettaglio in relazione a come si dovrà procedere a fronte delle diverse domande, vincolando le varie amministrazioni a un modo comportamentale concreto, basato su canoni ed elementi comuni. Infine, per quanto riguarda la revisione del Regolamento Dublino II, l'idea è di rafforzare la competenza dello Stato membro di primo ingresso di colui che chiede l'asilo. Ancora una volta, questo richiede la capacità dei vari Stati di gestire con rapidità le varie procedure, nonché una maggiore capacità di intercomunicazione tra essi.

Passiamo al terzo elemento, che riguarda la cooperazione con Paesi terzi soprattutto in materia di cosiddetta «politica migratoria». A questo proposito, nei contatti in particolare tra ministri dell'interno e degli esteri, si mira ad avere un dialogo aperto, intenso e cooperativo con i Paesi terzi, cercando di stabilire quanto più possibile dei quadri di comunicazione efficace e una normativa o quantomeno delle prassi applicative comuni. È prevista una *road map*, stabilita dalla presidenza danese e dalla Commissione, che punta, attraverso contatti e l'individuazione di determinati impegni e di capitoli d'impegno, ad avere un risultato concreto nell'ambito della cooperazione anche delle autorità di vigilanza dei Paesi terzi (forze di polizia, polizia di frontiera, Guardia costiera, forze armate e quant'altro) per collaborare con i Paesi dell'area Schengen nel controllo delle frontiere, in particolare marittime, ma anche terrestri, dove pure si sono manifestati dei flussi migratori. Negli ultimi mesi, soprattutto nell'ambito del Consiglio affari interni dell'Unione europea, sono state portate avanti discussioni più specifiche a questo riguardo. Occorre, quindi, un maggiore approfondimento con il Ministero dell'interno.

Da ultimo, il quarto elemento di questa presentazione generale riguarda l'adesione della Romania e della Bulgaria al sistema Schengen. Entrambi i Paesi hanno fatto domanda e, sulla base di un rapporto della Commissione, entrambi sono stati ritenuti in linea con il percorso base degli adempimenti che dovevano essere compiuti.

La questione ha formato oggetto di discussione al Consiglio affari generali, nel quale rappresento il Governo italiano. Successivamente, ne è stata fatta menzione anche nel Consiglio europeo di marzo. In linea generale, sono emerse delle difficoltà in relazione alla concreta capacità di questi Paesi, al di là delle riforme normative e regolamentari introdotte, di effettuare controlli affidabili rispetto alla comune valutazione del sistema di Schengen. È stato, quindi, convenuto che nei successivi Consigli affari generali - il prossimo sarà a giorni a Bruxelles, ma ne abbiamo uno al mese - si procederà a degli esami di aggiornamento di tappa.

In modo particolare, la questione è stata sollevata dai Paesi Bassi, che hanno eccepito delle carenze delle amministrazioni di Bulgaria e Romania nell'effettuare i controlli necessari. Queste carenze

sono state successivamente riscontrate anche in un ulteriore rapporto che la Commissione ha effettuato, verificando le questioni sul terreno concreto, più che sull'aspetto cartolare. In ogni caso, occorre l'unanimità intorno al tavolo dei ministri. Di conseguenza, la decisione non è stata ancora presa e sarà adottata in un secondo momento.

La posizione del nostro Paese è conforme a questa fase di stasi e di approfondimento. Guardiamo, dunque, con attenzione alle ulteriori verifiche che dovranno essere effettuate dalla Commissione. Peraltro, abbiamo chiesto anche noi che queste siano particolarmente accurate e riscontrabili nei rapporti, pur avendo manifestato - a livello di posizione politica generale e di principio - un'apertura all'adesione di questi due Paesi al sistema Schengen. Tuttavia, questa apertura di principio deve essere corroborata e posta a confronto con la realtà dell'effettiva capacità dei Paesi di integrarsi con piena efficacia nell'area di Schengen. Poi, la decisione di merito sarà presa dal Consiglio affari interni, con la partecipazione del Ministro dell'interno.

Segnalo - e su questo concludo - che per quanto riguarda la moratoria prevista al momento dell'ingresso di Bulgaria e Romania nell'Unione europea in merito alla circolazione dei cittadini di questi due Paesi nell'ambito dell'area Schengen, alla fine del 2011, l'Italia ha eliminato le residue restrizioni. Di conseguenza, dalla fine del 2011, i cittadini di questi due Stati membri dell'Unione possono liberamente circolare. Tuttavia, le restrizioni permangono rispetto ad altri nove Stati membri dell'Unione europea.

Ho concluso la mia relazione. Sono a disposizione per vostre eventuali domande di approfondimento, con la sola riserva che sui dettagli sentiate poi il Ministro dell'interno e il Ministro degli esteri per gli aspetti che più direttamente ricadono nelle loro competenze verticali di merito.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, ministro. Abbiamo ascoltato con molto interesse questo quadro molto dettagliato dello stato dell'arte riguardo a delle *issues* estremamente complesse e in via di ulteriore complicazione, visto che le coste meridionali del nostro Paese sono nuovamente interessate dall'accoglienza di immigrati - si spera vivi, dopo l'ecatombe degli ultimi giorni - che stanno attraversando il mare per venire in Europa.

Prima di dare la parola ai colleghi che certamente vorranno porre dei quesiti, vorrei esprimere la forte sensazione che, su diversi argomenti, molto rimane da fare a livello europeo, perché ci sono palesemente delle debolezze intrinseche anche in questo quadro molto maturo. Si ha veramente l'impressione che la normativa europea in materia non faccia mai in tempo ad aggiornarsi su tutte le filiere delle varie emergenze, che non provengono soltanto dal Nord Africa, ma anche da altri Paesi non europei, investiti pienamente dalla crisi che tocca l'Italia e l'Europa, ma che in altri luoghi è diventata ancora più drammatica.

Sono state particolarmente interessanti le sue ultime considerazioni riguardo alla moratoria, ormai caduta, sull'ingresso dei cittadini di Romania e Bulgaria, ma anche su quella che potrà essere la decisione finale circa la loro adesione al Trattato di Schengen. Prima della pausa estiva, questo Comitato è andato in visita in Bulgaria, dove abbiamo ricavato l'impressione generalizzata di un incredibile interesse da parte della Bulgaria - come credo della Romania - di far parte del Trattato di Schengen, ma abbiamo anche rilevato tutte le fragilità e le debolezze nell'adempiere alle sacrosante richieste di controllo sempre più efficace delle loro frontiere.

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

JONNY CROSIO. Ringrazio il Ministro della sua presenza. Devo dire che questa mattina è abbastanza difficile per me fare un intervento il più possibile razionale, che non sia influenzato dagli ultimi avvenimenti accaduti nel Mediterraneo. Signor Ministro, quanto lei ha detto è perfetto per quanto riguarda la freddezza e la razionalità delle norme che accompagnano, troppo spesso quasi esclusivamente, i rapporti dell'Europa con gli Stati membri. Tuttavia, la realtà si dimostra diversa.

Quello che mi ha colpito nella sua relazione, nell'illustrare queste aree di intervento che vengono prese in considerazione e possibilmente armonizzate nel contesto europeo, è il secondo punto, ovvero la questione molto importante dell'asilo. Ho avuto la sensazione che ancora una volta l'Unione europea faccia questo tentativo di demandare agli Stati membri maggiori responsabilità, regolate esclusivamente dalla freddezza delle norme. Sappiamo benissimo che nella vita ci devono essere delle regole. Tuttavia, in questo ambito, la prima a disattenderle è proprio l'Unione Europea. Vengo al punto, rivolgendole una richiesta, in qualità di Ministro dei rapporti con l'Unione europea, che poi porrò anche ai suoi colleghi dell'interno e degli esteri.

I dati che ci sono stati dati a giugno dal Viminale ci hanno fatto credere che l'emergenza legata all'immigrazione fosse finita, ma l'illusione è durata due mesi. Sopite le rivolte della «primavera» della Tunisia, sedati gli ultimi tumulti in Egitto, annientato Gheddafi, si pensava che tutto fosse non dico chiuso, ma perlomeno sotto controllo; invece, purtroppo, la realtà che ci è caduta addosso è un'altra.

Dico questo con il cuore in mano, perché vedere queste persone morire nel «mare della morte» - come è diventato luogo comune dire in Europa - è terribile. Da genitore, mi fa rabbrivire pensare a quei genitori che hanno buttato i bambini su questi barconi per mandarli verso l'ignoto. Da politico sono, invece, veramente incavolato rispetto a come l'Europa sia fredda e inadempiente su questa questione: credo che stia dimostrando veramente di avere poca sensibilità in questo momento.

Del resto, lei fa parte di un Governo che ha la fortuna di non avere nessuna parte politica che specula su quello che sta succedendo, contrariamente a quanto è successo al precedente Governo. Mi rivolgo anche ai colleghi, senza voler polemizzare, ma sottolineando quanto ho detto poc'anzi. Quello che è successo a Lampedusa ci deve far riflettere in maniera seria, signor Ministro. Credo che lo sforzo che il Paese deve fare - in modo particolare il Governo e lei, in qualità di Ministro dei rapporti con l'Unione europea - sia di rin vigorire o ricreare le condizioni affinché questi benedetti accordi bilaterali con i Paesi del Nord Africa portino davvero a controllare l'immigrazione irregolare, non perché bisogna fare gli sceriffi (non faccio parte di quella categoria di persone che la pensano in questo modo, anche se nel mio partito ce ne sono diverse), ma per evitare che la gente muoia in quelle condizioni. Insomma, facciamolo per carità cristiana.

Quanto abbiamo letto e visto e quello che c'è stato riferito è terribile. Tante persone, come me, sono state segnate da questo evento. Non voglio fare speculazione politica, ma le chiedo un impegno. Deve essere chiesto all'Europa di soddisfare gli impegni che ha preso e che non ha mai onorato perché così non si può andare avanti. L'Europa - ripeto - deve onorare gli impegni presi. Il nostro Paese non può essere lasciato solo, senza mezzi, né risorse.

Ho fatto l'amministratore per vent'anni; non devo insegnarle che per realizzare degli obiettivi sono necessarie delle risorse che il nostro Paese non ha a disposizione e l'Europa è latitante. L'Europa deve smettere di lasciare soli questi disperati e gli Stati membri, come il nostro Paese, in questa partita.

Ho profondo rispetto del suo lavoro, che sta facendo con tanta dedizione, e di tutte le norme che lo accompagnano, ma credo che il Primo Ministro debba far valere l'autorevolezza che dice di avere in Europa anche su questo tema. Chiedo questo non solo per una questione di controllo particolare sui numeri nel nostro Paese, ma anche perché nel 2012 è difficile spiegare e comprendere quello che sta ancora succedendo nel «mare della morte».

Non voglio andare oltre, signor Ministro. So che lei è una persona sensibile e responsabile. Farò la stessa richiesta ai suoi colleghi. Credo che se c'è qualcosa che dobbiamo fare - e su questo vorrei un suo impegno - è andare in Europa e far presente ai nostri colleghi, in modo particolare a chi vuole burocratizzare sempre di più questa Europa, che occorre l'umanità, la consapevolezza e la volontà di affrontare i problemi.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Crosio. Do la parola al ministro per la replica.

ENZO MOAVERO MILANESI, *Ministro per gli affari europei*. Vorrei dare, innanzitutto, un riscontro alle osservazioni che faceva lei, presidente, per poi replicare all'intervento che abbiamo appena sentito.

Le questioni della Bulgaria e della Romania sono un esempio molto importante del tipo di sfida di adeguamento globale di sistema che l'allargamento dell'Unione europea ai Paesi del centro e dell'est Europa ha imposto come opzione storica. Verosimilmente, questo allargamento ha rappresentato una delle grandi scelte che poi, guardandosi indietro, gli storici non solo della politica dovranno giudicare. Un'Europa con meno membri avrebbe potuto procedere in maniera più uniforme nella sua azione di approfondimento della condivisione dell'esperienza politica, istituzionale e normativa, mentre un'Europa così allargata ha posto maggiori difficoltà, tenuto conto anche della tipologia dei Paesi che venivano da un passato politico ed economico radicalmente diverso rispetto alla parte occidentale dell'Europa, e che geograficamente rimangono tali, ma che grazie al cielo non lo sono più sotto il profilo economico o quantomeno politico.

La sfida sul terreno - all'apparenza più banale - della normativa e dell'amministrazione è estremamente acuta, come notiamo soprattutto in Paesi come la Bulgaria e la Romania. In questi Stati, c'è un grandissimo cantiere in costruzione, quindi le cautele, a cui facevo riferimento nella presentazione iniziale, nei rapporti della Commissione e anche nella posizione di alcuni Paesi rispetto ad altri, sono i campanelli di vigilanza del meccanismo. Bisognerà creare e affinare le «terapie abilitative» delle varie amministrazioni chiamate in causa dal sistema di Schengen per ottenere quanto più possibile l'affidabilità di un'attività uniforme in queste procedure di controllo. Questo costituisce il ponte per intervenire sulle questioni citate nell'intervento che abbiamo appena ascoltato. Dico subito che condivido il fondo di drammaticità e la visione della realtà sottostante a questo intervento, come anche l'appello a fare di più rivolto all'Europa, di cui siamo comunque soggetto partecipante. Dobbiamo, quindi, nel nostro *pro quota*, fare quanto più possibile per portare l'Europa a fare di più.

Obiettivamente, siamo di fronte a una situazione di grandi movimenti migratori a livello planetario. Questo, peraltro, è uno degli aspetti della globalizzazione, di cui troppo spesso parliamo esclusivamente in un'ottica economico-commerciale, mentre in realtà esiste una grandissima realtà umana di globalizzazione che tocca direttamente le persone. Tra l'altro, questa non è nuova nella storia del mondo.

Sappiamo, per esempio, che l'impero romano non è caduto solo perché improvvisamente orde barbariche hanno assalito le mura della frontiera, ma anche attraverso la stratificazione e la non completa assimilazione delle varie popolazioni che via via sono migrate all'interno del territorio dell'allora impero, con sconcertanti analogie rispetto a quanto accade oggi in Europa e negli stessi Stati Uniti d'America, là dove è chiara la sfida di assimilare popolazioni, in origine alloctre, che via via si sono inserite nel territorio. Non è, dunque, un fenomeno nuovo nella storia, ma ogni volta sorprende le diverse società umane.

Nell'area europea e in particolare nell'area mediterranea, quindi immediatamente di fronte ai confini del nostro Paese, si consuma la tragedia che lei ha descritto, rispetto alla quale è indispensabile fare qualcosa, in termini di responsabilità umana, prima che politica, e politica, prima che amministrativa o normativa.

Questo fenomeno, nelle sue tonalità drammatiche, ci commuove e ci colpisce nel nostro senso di solidarietà umana. Tuttavia, questo stesso fenomeno, consciamente o inconsciamente, ci tocca come cittadini e come persone anche sotto il profilo parallelo della sicurezza. Infatti, si ha timore che arrivino persone di cultura differente, portatrici di diversi tipi di impostazione sociale e culturale. Bisogna, quindi, cercare di coniugare i due elementi: la solidarietà, l'aiuto e la lotta per evitare le tragedie che troppo spesso vediamo prodursi devono accompagnarsi a un intervento che affronti la capacità di assorbimento dei diversi Paesi membri e dell'Unione europea stessa. Questi due elementi vanno di pari passo nel sentimento e nella reazione di tutti i cittadini.

Condivido il giudizio più ampio che la norma o l'atto amministrativo possano apparire freddi di fronte alla drammaticità del fenomeno che affrontano, ma il percorso passa inevitabilmente

attraverso tre piste, che fanno parte dello schema generale in cui l'Unione si sta muovendo e che vanno, però, rese più incisive. Su questo, sono d'accordo che dobbiamo dare il nostro contributo. Rispondo, quindi, positivamente al suo appello circa l'impegno del Governo, come Italia, a dare il maggior stimolo possibile alla realizzazione di queste piste, che riguardano, prima di tutto, accordi quanto più possibili chiari, collaborativi e vincolanti con i Paesi terzi interessati al fenomeno, che siano territorio di partenza di propri popoli o di transito di altri popoli. Si tratta di accordi su cui si sta lavorando in collaborazione con i Ministri dell'interno e degli affari esteri. Inoltre, abbiamo dei meccanismi di solidarietà europea, con messa a disposizione di risorse finanziarie adeguate.

A questo proposito, apro una parentesi per dire che il nostro è l'unico Paese, fra i Paesi cosiddetti «contributori netti», al bilancio dell'Unione europea, cioè coloro che hanno un saldo negativo tra quanto danno e quanto ricevono, ad avere assunto, sin dall'inizio (a differenza degli altri Paesi contributori netti) una posizione più articolata rispetto alla domanda di riduzione lineare della spesa europea: posizione che abbiamo motivato con l'indispensabilità dell'Europa di mettersi al passo con le sue esigenze immediate. Se riduzioni di spesa europea devono esserci - e probabilmente, in alcuni campi, è anche positivo che ci siano - devono essere introdotte a ragion veduta. L'idea di tagli orizzontali aprioristici finirebbe, per esempio, con il tagliare, fra le altre cose, il già non particolarmente capiente bilancio dedicato ai controlli alle frontiere dell'Unione. Poi, il discorso si potrebbe allargare. Comunque, vorrei segnalare la nostra sensibilità come Governo alla necessità che l'Europa assuma le proprie responsabilità, si dia i propri obiettivi e si doti dei necessari strumenti finanziari.

La seconda pista riguarda la solidarietà interna, a cui faceva riferimento anche lei, affinché nessun Paese sia lasciato solo di fronte a un fenomeno drammatico che rischia di lasciare soli tanti esseri umani i quali, bene o male, guardano all'Europa come una possibilità di salvezza.

Il terzo aspetto riguarda ciò che l'Europa può fare nella cooperazione con questi Paesi di provenienza dei migranti, per garantire che nei luoghi da cui partono i flussi migratori vi siano condizioni economiche e sociali tali da ridurli. Personalmente, non dimentico che il nostro è stato, fino a pochi decenni fa, un Paese di emigrazione e che questo fenomeno è terminato in parte per le mutate condizioni demografiche, ma anche perché il nostro Paese è stato capace di costruire condizioni di lavoro adeguate per la sua popolazione. L'Europa ha, quindi, il dovere di favorire strumenti di cooperazione e di sviluppo nei Paesi da cui attualmente le persone partono perché non hanno condizioni di vita adeguate. Questo riguarda sia gli aspetti economici che politici.

A conclusione di questa lunga risposta, di cui mi scuso, vorrei manifestare la mia condivisione ideale rispetto alla necessità per l'Europa di fare di più e la mia convinzione operativa, come Ministro dell'attuale Governo del Paese, a spingere, in sede europea, quanto più avanti possibile l'azione cooperativa sulle linee che ho appena riassunto.

PRESIDENTE. Grazie, ministro. Do ora la parola all'onorevole Strizzolo, che è vicepresidente del Comitato.

IVANO STRIZZOLO. Grazie, presidente. Innanzitutto, vorrei esprimere il mio apprezzamento e ringraziare il Ministro sia per la relazione introduttiva, che è stata molto chiara e puntuale, ma anche per le ultime considerazioni che ha svolto sui temi dell'immigrazione. Temi che, negli ultimi mesi, sono stati trascurati per colpa di tutti e di nessuno, sia soprattutto per la crisi economica e finanziaria, che ha attirato maggiormente l'attenzione dei governi e delle istituzioni europee, sia anche per le speranze, andate parzialmente deluse, sulle novità dei cambiamenti intervenuti nei Paesi del Nord Africa, che si pensava avrebbero attenuato questi fenomeni. Purtroppo, però, le vicende di questi giorni ci hanno richiamati alla dura realtà.

Credo che un impegno maggiore dell'Unione europea in questo campo sia indispensabile. Peraltro, questa Commissione lo ha già sottolineato, chiedendo non da oggi, ma da qualche anno, anche nei confronti del precedente Governo, un'iniziativa in sede europea. Per un periodo, c'è stata, infatti, la

sensazione che i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo - l'Italia, la Spagna e, in parte, la stessa Francia, ma anche la Grecia, Cipro e Malta - siano stati non dico abbandonati, ma sicuramente lasciati senza un robusto aiuto dell'Unione europea a fronteggiare le emergenze che, purtroppo, nei mesi e negli anni passati sono state ancora più drammatiche rispetto a quelle di queste ultime settimane.

Occorre, quindi, che il nostro Paese insista, in sede comunitaria, su questo. Del resto, lei, signor Ministro, ha richiamato anche la necessità di definire criteri uniformi da parte di tutti i Paesi nell'affrontare il tema dell'immigrazione. Certamente, servono più risorse: siamo, però, in una fase molto complicata da questo punto di vista. Ascoltiamo con piacere che il nostro Paese sta tenendo il punto e non intende flettere circa la necessità di continuare a sostenere economicamente le politiche per far fronte all'emigrazione.

Vi sono, poi, diversi altri aspetti legati all'esigenza di qualche modifica dell'attuale normativa in vigore nel nostro Paese.

Pensiamo, per esempio, al reato di clandestinità, ovvero ai meccanismi che, forse, non aiutano ad affrontare un fenomeno migratorio che - come giustamente ha detto lei - ciclicamente si verifica nel nostro pianeta con le stesse problematiche, pur cambiando le condizioni storiche. Fortunatamente, mentre nel passato ciò avveniva attraverso invasioni e guerre molto più violente, in questa fase storica questi problemi possono essere gestiti in maniera più indolore. Tuttavia, anche le ultime vittime ci richiamano a una maggiore attenzione.

In conclusione, siccome è stata fatta una dichiarazione da parte di qualche suo collega ministro in tal senso, le chiedo se da parte del Governo c'è la volontà di intervenire per correggere qualche punto delle attuali normative sull'immigrazione. Su questo aspetto, signor Ministro, ci può annunciare qualcosa?

DIANA DE FEO. Si è parlato dell'accoglienza e di quanto si può fare in questa direzione, ma si è detto anche del «mare della morte»: questo problema, però, non è risolvibile da nessuno. Non è possibile, per l'Europa, controllare le partenze di migranti su mezzi fatiscenti, zattere, gommoni e navi stracariche e marce. La tragedia delle morti in mare, che sono migliaia all'anno, riguarda disperati che affrontano questo viaggio, sapendo di rischiare la vita. Tuttavia, l'Europa non può fronteggiare questo fenomeno. Si tratterebbe di fare controlli di polizia sulle coste di partenza. Noi, peraltro, non possiamo neanche impedire l'approdo, che deve essere facilitato in tutti i modi. Il problema grave è la partenza e l'avvicinamento di queste masse alle coste e ai porti da cui partono le navi, molte delle quali sono prima della speranza e poi della morte.

PRESIDENTE. Do la parola al ministro per la replica.

ENZO MOAVERO MILANESI, *Ministro per gli affari europei*. Grazie, presidente. Penso che l'Europa abbia un dovere morale, politico e direi storico, nell'attuale congiuntura, di garantire una risposta di civiltà al fenomeno di cui stiamo parlando. È vero che è facile criticare l'Europa per essere ancora troppo un'unione economica: spesso, infatti, parliamo dell'Europa essenzialmente sotto il profilo della sua fenomenologia economica. Ma non dobbiamo mai dimenticare - e soprattutto mai far dimenticare alle nuove generazioni - che l'unificazione dell'Europa è stata un grande processo di civiltà, che ha messo insieme Stati che per secoli si erano fatti guerra, che avevano combattuto guerre commerciali e vissuto tragedie legate all'emigrazione.

Possiedo una raccolta de *La Domenica del Corriere* - qualcuno, forse, lo ricorderà - che rappresentava una sorta di illustrazione di certe realtà. Ebbene, quante pagine sono dedicate alle reazioni, per esempio, dei vignaioli francesi nei confronti di lavoratori provenienti dall'Italia al momento della vendemmia; quante tragedie sono state legate a fenomeni di emigrazione che proveniva dal nostro Paese.

L'Europa ha eliminato queste tragedie al suo interno. Questa azione di civiltà che tutti noi siamo stati capaci di costruire in sessant'anni di Europa - fatta, senza dubbio, anche di tante norme, alcune

delle quali curiose, su cui si può fare ironia - ha allontanato molti spettri dalla realtà quotidiana del continente. Ora, credo che dobbiamo essere capaci - in questo senso parlavo di responsabilità culturale, politica e storica - di portare questa azione fuori dalle frontiere europee, nel mondo, in particolare verso quei Paesi che sono a noi più vicini, ma che ancora non condividono condizioni di vita più positive.

Veniamo alle azioni concrete. Penso che sia fondamentale che gli Stati europei, da una parte, consolidino fra loro quei meccanismi che poi concretamente, attraverso disposizioni e articolazioni di pratiche amministrative, alimentano la fiducia nella capacità di stare insieme e, dall'altra, conducano un'azione analoga verso i Paesi terzi vicini.

Gli accordi con i Paesi di partenza o di transito dei flussi migratori sono fondamentali proprio per il motivo che diceva lei, senatrice De Feo. Infatti, se non c'è un meccanismo di controllo sufficientemente efficace nei Paesi di partenza, nel momento in cui salpa la cosiddetta «carretta del mare», inizia la tragedia. Poi, il viaggio può avere un lieto fine, per cui sarà considerato meno doloroso, ma può avere anche un finale di morte. Tuttavia, è intollerabile che, su quelle stesse coste in cui si sta in vacanza sotto l'ombrellone, avvengano morti inaccettabili per la nostra coscienza civile.

L'accordo con i Paesi vicini deve essere una priorità. Penso che l'impegno del Governo - che, tra l'altro, non è solo di questo Esecutivo, ma ha una continuità nella nostra realtà politica nazionale, anche da parte di Governi di orientamento diverso che si sono susseguiti in questi ultimi anni - debba mantenersi, consolidarsi e rilanciarsi. Questi accordi vanno fatti, però, attraverso l'Europa, perché non sono solo un problema dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Certamente, questi subiscono il primo impatto, ma la solidità dell'accordo fatto attraverso l'Europa è un'altra cosa, anche sotto il profilo dell'inevitabile risvolto economico che hanno da sempre tutti gli accordi internazionali. Un conto è il peso dell'Unione europea nel suo insieme, anche come *partner* commerciale, per avere una valenza di persuasione nei confronti di questi Paesi terzi al fine di ottenere il loro intervento: il peso dunque di misure e l'attivazione di strumenti su un piano non solo commerciale, ma anche nel senso di cui stiamo parlando. Un altro conto è, invece, l'azione dei singoli Paesi europei. Insomma, come accade in tanti altri campi, ci vuole un fronte comune europeo, nonché la sensibilità e la solidarietà di tutti i Paesi.

Personalmente, sono da sempre a favore dell'inserimento di clausole che riguardano i diritti umani e la realtà civile delle persone anche in accordi di tipo commerciale. L'Europa aveva avuto, dagli anni Settanta, per prima al mondo, una grande tradizione di cooperazione e sviluppo, in particolare nei confronti di quei Paesi allora definiti dell'area Africa-Caraibi-Pacifico, che corrispondeva ai vecchi imperi. Ricordiamo, per esempio, la Convenzione di Lomé e quella di Yaoundé, tuttora in vigore, ma forse non più in primo piano nella vita dell'Unione europea rispetto a quanto lo sono state in passato.

Ecco, credo che questi strumenti debbano essere rilanciati e corroborati da risorse finanziarie adeguate, perché proprio attraverso la politica di cooperazione e sviluppo si può favorire la crescita di condizioni economiche migliori nei Paesi da cui provengono i flussi migratori. Occorrono, quindi, accordi bilaterali tra Europa e Paesi terzi, nonché il consolidamento dell'area mediterranea. Esiste, sebbene non sia sufficientemente sviluppata, l'Unione per il Mediterraneo, con il relativo processo di Barcellona, che di tanto in tanto riemerge, ma che potrebbe essere rafforzato.

Gli accordi economici debbono contenere anche clausole che riguardino elementi di questo tipo. Va rilanciata, quindi, la politica di cooperazione nei confronti dei Paesi terzi. L'Unione europea deve sempre tenere presente, accanto a elementi di valenza più economico-commerciale, aspetti che toccano più da vicino il nostro sentimento, la nostra civiltà e il nostro livello di cultura socio-economica. Al di là delle parole, credo che questo possa essere un terreno concreto di intervento. Riguardo alla posizione del Governo, vorrei dire che, anzitutto, mi sento di esprimerla come collettiva, nel senso che ne ho parlato, oltre che con il Ministro dell'interno e il Ministro degli esteri, anche con il Ministro Riccardi, che è particolarmente attento e dedicato a questa tematica. Insieme, siamo tutto intenzionati - personalmente, per l'aspetto più orizzontale dei rapporti con l'Unione

europea - a portare avanti questo impegno.

A questo proposito, penso che confermare l'impegno del Governo in questa direzione possa essere uno dei piccoli risultati del nostro incontro di oggi, verso un sistema Schengen che, non solo sia meglio funzionante nella sua articolazione amministrativa e normativa, ma che sia la base sulla quale costruire una capacità dell'Unione europea, e dell'Italia nell'Unione europea, di essere realmente *partner* dei Paesi provengo nodi provenienza dei flussi migratori e insieme dimostrare la capacità di estirpare dalla nostra realtà quotidiana la tragedie a cui troppo spesso assistiamo. In questo senso, vi ringrazio dell'incontro di oggi e ribadisco la mia disponibilità, qualora lei, presidente, e i membri del Comitato lo riteneste utile, a partecipare a ulteriori sedute.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,15.