

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

Seduta del 20/7/2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARGHERITA BONIVER

La seduta comincia alle 10,35.

Omissis

...

Audizione del Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Christopher Hein.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione, l'audizione del Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Christopher Hein.

A nome del Comitato ringrazio il nostro amico per aver subito accettato il nostro invito per questa audizione, che probabilmente sarà l'ultima prima della pausa estiva. Questa, che si colloca nel contesto di un'attività conoscitiva ad ampio spettro finora condotta sui temi dell'immigrazione, ci permette in particolare l'approfondimento delle tematiche relative all'asilo.

Riterrei pertanto utile, signor direttore, una rappresentazione delle attività del CIR, con particolare riferimento all'assistenza ai rifugiati e alle iniziative di promozione del diritto di asilo, nonché alla presenza del CIR ai valichi frontalieri e nei centri di accoglienza organizzati sul territorio nazionale. Sarebbe utile inoltre un *focus* sulle modalità di collaborazione del CIR alle attività di sistema di protezione per richiedenti asilo, ovvero il famoso SPRAR. Le chiederei infine di illustrarci i principali progetti di integrazione condotti dalla vostra organizzazione e le collaborazioni in essere a livello internazionale con soggetti istituzionali e/o con altri organismi associativi.

Ringraziamo ancora una volta per avere accettato il nostro invito il dottor Hein, che per la prima volta viene in audizione di fronte al Comitato Schengen, per cui formuliamo un doppio benvenuto. Vorrei portare anche all'attenzione dei colleghi un interessante libro sui rifugiati scritto dal dottor Hein, di cui parleremo in un secondo momento.

Cedo pertanto la parola al nostro audito.

CHRISTOPHER HEIN, *Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)*. Grazie, presidente Boniver, ringrazio il Comitato Schengen per questa opportunità di parlare del diritto di asilo per i rifugiati, ma anche delle esperienze e delle attività del Consiglio italiano per i rifugiati.

Mi permetta anche di ricordare, signor presidente, come, quando la Convenzione Schengen era all'ordine del giorno del dibattito parlamentare per la ratifica, dopo un lungo dibattito il CIR si fosse espresso con perplessità nei confronti di questa nuova e così importante normativa europea. La preoccupazione nei confronti delle norme della Convenzione Schengen nel 1990 riguardava il fatto che si sarebbe chiusa la frontiera esterna dell'Unione europea anche nei confronti di chi deve e vuole entrare come rifugiato, come persona che ha bisogno di protezione internazionale.

Inviammo quindi a suo tempo una lettera del CIR a tutti i parlamentari della Camera e del Senato, esprimendo la nostra preoccupazione e perplessità, dichiarando come anche nel caso della ratifica della convenzione Schengen ritenessimo necessario istituire un controllo parlamentare sull'attuazione della Convenzione Schengen. Sono quindi doppiamente contento nel constatare che

questo Comitato di controllo sull'applicazione di Schengen sia stato istituito.

La presidente Boniver mi chiedeva di illustrare brevemente la natura e le attività del Consiglio italiano per i rifugiati. Questa primavera, è stato celebrato il ventesimo anniversario della creazione del CIR, che è nato in parallelo con l'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1990, n. 39, cosiddetta «legge Martelli», che ha rappresentato la grande svolta in tutti gli aspetti, anche per quanto riguarda la situazione del diritto di asilo dei rifugiati in Italia.

Per la prima volta, infatti, la legge Martelli all'articolo 1 menzionava i rifugiati e procedeva all'abolizione della limitazione geografica della Convenzione di Ginevra del 1951, che per decenni aveva fatto sì che in Italia solo i richiedenti asilo di provenienza europea potessero presentare la richiesta, e che tutti gli altri, provenienti dall'Africa, dall'Asia o dall'America Latina, potessero solamente rivolgersi all'ufficio dell'Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati per avere un riconoscimento della condizione di rifugiato. La legge Martelli compiva finalmente questo importante passo, anche sotto l'influenza del riordinamento dell'Europa e di tutto il mondo con la caduta del muro di Berlino nel novembre del 1989.

La presidente ha avuto la gentilezza di menzionare questo libro, che è anche una documentazione di quanto avvenuto in merito all'arrivo dei rifugiati, alle risposte istituzionali, legislative, ma anche all'attività della nostra associazione e di altri enti di tutela in questi venti anni, cominciando anche prima del 1990, ricordando che l'Italia era un Paese di transito di 220.000 rifugiati provenienti dall'est Europa. Con la presidente Boniver ricordavamo come l'invasione sovietica in Ungheria nel 1956 abbia prodotto un'ondata di rifugiati verso l'Austria e poi verso l'Italia. Questi non volevano né potevano rimanere permanentemente qui, ma volevano essere reinsediati in Paesi terzi.

Per decenni l'Italia è stato il Paese beneficiario di vasti programmi di reinsediamento di rifugiati negli Stati Uniti, in Canada, in Australia, in Nuova Zelanda e in altri Paesi. Dal 1990, quindi, l'Italia si trasforma per la prima volta da Paese di transito dei rifugiati a Paese di asilo.

La nascita della nostra organizzazione non è avvenuta quindi in un momento casuale, ma è stata fortemente voluta dall'ufficio dell'Alto commissariato e anche da espressioni importanti della società civile italiana, innanzitutto da confederazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) che sono tra i soci fondatori del CIR, insieme con organizzazioni legate alla Chiesa cattolica, come la Caritas italiana, la Comunità di Sant'Egidio, le ACLI, la Federazione della Chiesa evangelica e altre organizzazioni che si occupano della difesa dei diritti umani.

Si tratta di un vasto consorzio, che voleva dare luce a un organismo specializzato sulla materia del diritto d'asilo, diversamente dall'immigrazione. Vorrei sottolineare come sin dall'inizio il CIR marchi la distinzione tra il rifugiato per motivi politici, religiosi, etnici, di persecuzione, quindi persona costretta a lasciare il proprio Paese per motivi di persecuzione o di guerra, e l'immigrato che decide, seppur non sempre in modo libero dal punto di vista economico, di lasciare il proprio Paese per motivi di lavoro, motivi economici o familiari.

Riteniamo che questa distinzione dovrebbe anche avere un riflesso normativo. Da sempre abbiamo insistito sulla separatezza normativa tra un regime giuridico dell'immigrazione e un regime giuridico sul diritto d'asilo, anche in attuazione dell'articolo 10, comma 3 della Costituzione, che garantisce il diritto costituzionale di asilo, ma fino ad oggi non è stato attuato.

Questa è una dimensione citata nel nostro Statuto di promozione di una risposta legislativa in attuazione della Costituzione sulla condizione del rifugiato nella forma di una legge organica, che regoli gli aspetti dal momento della presentazione della richiesta d'asilo, e non necessariamente dal momento che arriva fisicamente ai confini della Repubblica, fino alla piena integrazione e all'eventuale ottenimento della cittadinanza italiana in via di naturalizzazione.

Tale legge organica ancora non esiste. Nel lontano 1994, una prima proposta legislativa è stata elaborata dal CIR e inviata al Parlamento. C'è stata anche la presentazione di un disegno di legge organico sul diritto d'asilo nel 1997, parallelamente al disegno di legge sull'immigrazione, che poi diventò la legge 6 marzo 1998, n. 40, la cosiddetta «legge Turco-Napolitano».

Dopo quattro anni di dibattito parlamentare, la normativa sull'asilo alla fine non è stata approvata. Successivamente, anche alla luce di un mondo in trasformazione, abbiamo presentato una nuova

proposta di legge ai membri della Camera e del Senato, e ambedue gli schieramenti di maggioranza e opposizione hanno sottoscritto questa proposta, che giace in Parlamento e ancora non è stata inserita nel calendario dei lavori parlamentari, innanzitutto delle Commissioni I di Camera e Senato. Il CIR ha una natura di interventi a tre livelli. Il primo si dispiega nei confronti diretti del richiedente asilo o rifugiato, attraverso misure di assistenza economica, di integrazione, di orientamento legale sulla procedura, sui diritti e sui doveri, cercando le soluzioni individuali attraverso una rete di uffici collocati in dieci regioni d'Italia, dal Friuli Venezia Giulia fino alla Sicilia.

La dimensione del servizio diretto alla persona che si presenta come richiedente asilo o rifugiato è per noi fondamentale, forse la principale. Essa si dispiega attraverso numerosi programmi e progetti di intervento, che in base alla nostra esperienza richiede anche una specializzazione in materia dal punto di vista legale, sociale, psicologico e a volte anche medico, nel caso ad esempio di vittime di tortura, che sono circa il 30 per cento tra i richiedenti asilo non solo in Italia, ma in tutta Europa. Una seconda dimensione è quella della promozione del diritto di asilo tanto a livello centrale, quanto a livello regionale e comunale, attraverso quindi i contatti con le istituzioni. Il naturale interlocutore è stato sempre il Ministero dell'interno come istituzione competente per il diritto di asilo e per le misure di assistenza, accoglienza e integrazione dei rifugiati.

All'interno del Ministero dell'interno si distinguono il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e il Dipartimento della pubblica sicurezza. Attraverso una normativa o un miglioramento della normativa, ma anche attraverso interventi *ad hoc* per specifici gruppi di rifugiati, si cerca di migliorare le condizioni del contesto nel quale si sviluppa il godimento del diritto d'asilo in Italia.

La terza dimensione è quella della sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dell'informazione nei confronti dei mass media, della formazione di operatori a partire dalle scuole e dalle università, con la partecipazione a corsi sui diritti umani o sul diritto d'asilo, e con corsi svolti anche con funzionari della Polizia di frontiera, con la Guardia di finanza, con i Carabinieri, con gli agenti delle prefetture, cercando quindi attraverso il nostro *know how*, la nostra esperienza e la nostra specializzazione, anche di sensibilizzare, informare e formare giovani operatori e avvocati.

Il CIR è l'unico membro italiano del Consiglio europeo per i rifugiati ed esuli (ECRE) con sede a Bruxelles, quindi è un consorzio di una settantina di enti che in tutta Europa, non solo l'Europa comunitaria ma perfino nella Federazione russa, nei Balcani e in Turchia, si occupano del diritto d'asilo e dei rifugiati. Rappresentiamo quindi in questo contesto non governativo l'Italia e anche la particolare condizione dell'Italia come Paese esposto nel Mediterraneo verso il nord Africa e verso il Medio Oriente, con tutte difficoltà e le sfide che derivano da questa posizione geografica e geopolitica.

Il CIR è l'unico organismo non governativo internazionale con una presenza in Libia. Dall'aprile dello scorso anno, siamo presenti sulla base di un progetto cofinanziato dall'Unione europea come partner dell'Ufficio dell'Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati, con un partner libico, l'*International Organization for Peace, Care and Relief* e l'organizzazione intergovernativa, l'*International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* con sede a Vienna.

Abbiamo quindi siglato un protocollo di intesa tra questi quattro partner, teso a collaborare con l'ufficio dell'Alto commissariato per migliorare le condizioni non solo dei rifugiati, ma anche dei migranti in Libia. Questo, presidente, naturalmente è un tema molto particolare. Abbiamo saputo, purtroppo con molto ritardo, che il Comitato recentemente ha effettuato una missione conoscitiva in Libia. Avremmo avuto molto piacere di presentare *in loco* alla Commissione le nostre attività che si sono sviluppate in questi mesi a Tripoli.

Vorrei comunque sottolineare come il giorno immediatamente successivo al ritorno del Comitato Schengen da Tripoli, il Governo libico e innanzitutto il Ministero degli affari esteri abbia imposto la chiusura dell'ufficio dell'Alto Commissariato, che, a cascata, mette anche la nostra presenza come CIR in una situazione assai difficile. Se eventualmente il presidente e i membri del Comitato fossero interessati, potrei approfondire questo tema, anche alla luce dei recenti fatti che hanno

coinvolto alcuni rifugiati eritrei, fino alle ultime notizie su questa vicenda.

Vorrei comunque ritornare alla dimensione comunitaria, laddove non solo come unico membro italiano in questo consorzio europeo di enti di tutela dei rifugiati, ma anche per convinzione abbiamo da sempre favorito delle soluzioni comunitarie, quindi anche il passaggio dal Trattato di Maastricht e dalla cooperazione intergovernativa solamente in materia di immigrazione e asilo al Trattato di Amsterdam come primo passo verso la comunitarizzazione, fino al Trattato di Lisbona, che adesso pone le basi giuridiche per una piena competenza comunitaria in materia.

Ci sembra che questo processo relativamente veloce, che negli ultimi venti anni ha portato da una totale non competenza comunitaria a una piena competenza comunitaria, abbia garantito vantaggi all'Italia. Oggi, non abbiamo una legge organica sul diritto di asilo, ma abbiamo una normativa di attuazione delle varie direttive comunitarie (direttiva sulla procedura d'asilo, sulla qualifica per la protezione internazionale e condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo) grazie all'obbligo del recepimento delle direttive comunitarie.

Il CIR si era molto impegnato in un'eccellente collaborazione con il Ministero dell'interno e con gli uffici legislativi per discutere sulla base delle nostre concrete esperienze il modo più opportuno per avviare questo recepimento delle direttive europee. Abbiamo riscontrato notevoli risultati positivi per le garanzie per quanto riguarda innanzitutto la direttiva e il decreto legislativo sulla qualifica per la protezione internazionale, ma anche la procedura d'asilo, per la quale però manca tuttora il regolamento di attuazione del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Non ne conosciamo il motivo, perché era previsto entro sei mesi dopo l'approvazione e la pubblicazione del decreto legislativo, ma ad oggi ancora non esiste e lascia una lacuna nella normativa complessiva.

A livello comunitario e internazionale, in questi venti anni il CIR si è impegnato in due grandi battaglie. La prima era volta a garantire la protezione anche ai cittadini stranieri che non si qualificano per la condizione del rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, quella che a suo tempo è stata discussa in alcuni Paesi come protezione umanitaria o come status di rifugiati *de facto*. Nella dicitura della direttiva europea la protezione sussidiaria è diventata uno strumento di protezione supplementare a quella della condizione del rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra. Su questo l'ECRAN ha realizzato indagini e promozioni anche nel Parlamento e nei Governi europei. Siamo soddisfatti perché oggi abbiamo un sistema di protezione complementare. La seconda grande battaglia è tuttora in corso ed è volta a comprendere le vie che un rifugiato può seguire per accedere alla protezione. Su questo non c'è una risposta nella normativa internazionale. Tranne nell'articolo 31, che prevede la non punibilità del rifugiato che si presenta in modo irregolare nel Paese d'asilo (misura solo indiretta), la Convenzione di Ginevra non prevede come il rifugiato possa comportarsi una volta fuggito dal proprio Paese per arrivare al Paese di destinazione. Negli anni '80, il 90 per cento dei richiedenti asilo in Italia, come in altri Paesi d'Europa, è arrivato in modo regolare perché non c'era bisogno del visto di ingresso o il visto è stato concesso con molta facilità. Il sistema Schengen e la politica comune dei visti ha fatto sì che oggi in Italia e in tutta Europa circa il 90 per cento dei richiedenti asilo è costretto ad arrivare in modo irregolare. Per i Paesi del Mediterraneo (Italia, Grecia, Malta, Cipro, Spagna) questo rappresenta un problema particolare, perché arrivare via mare in modo irregolare significa mettere a rischio la propria vita e alimentare per necessità le reti internazionali di traffico di persone ed essere minacciati di respingimento, come avvenuto dall'Italia dal maggio 2009 verso la Libia e in un caso anche verso l'Algeria.

Consideriamo molto criticamente la politica per cui dalle acque internazionali le persone venivano forzatamente ricondotte al territorio libico per poi finire in centri di detenzione. Quando abbiamo fortemente contestato questa che consideriamo una violazione di obblighi internazionali comunitari e anche della normativa interna italiana, abbiamo comunque dichiarato e sosteniamo tuttora che non vogliamo ritornare allo *status quo ante*, alla situazione del 2008, in cui dei 31.000 richiedenti asilo oltre circa 24.000 sono arrivati a Lampedusa via mare dal nord Africa e 1.600 persone sono morte durante il tragitto.

Questa non può essere la soluzione. Essere contrari al respingimento non significa voler tornare a

una situazione di questo genere, che anche nell'immaginario dell'opinione pubblica colloca tutta la questione e anche il diritto d'asilo nell'ambito di una criminalizzazione, con immagini degli arrivi a Lampedusa. Tutto ciò non può essere normale per un'Europa impegnata sui diritti umani e il sul diritto d'asilo, non può essere l'unica risposta per chi fugge per motivi di persecuzione o di guerra. Siamo dunque alla ricerca di alternative, che i Governi non devono prendere come pretesto per respingere le persone, che, come sempre si è verificato nella storia, si presentano in modo spontaneo e irregolare,

Dal 1° luglio, il CIR ha cominciato ad attuare un progetto di ricerca finanziato dalla Commissione europea per alternative di accesso alla procedura di asilo e alla protezione. Pensiamo innanzitutto a procedure di ingresso protetto, quindi modalità con cui presentare una richiesta di asilo senza necessariamente essere presente fisicamente nel territorio, come invece avviene attualmente. Avevamo già incluso questo aspetto nella nostra proposta di legge organica sul diritto d'asilo, cominciando con la modalità di presentare una richiesta d'asilo al comandante di una nave o di un aeromobile italiano, più ancora di poter presentare una richiesta d'asilo a una rappresentanza diplomatica all'estero, innanzitutto in Paesi di transito, Paesi terzi, Paesi di primo approdo come la Libia, in alcuni casi anche direttamente nel Paese di origine, come nel caso di situazione quali quella della Somalia con l'effettiva assenza di un Governo.

Si tratta di una modalità che alcuni Stati dell'Unione Europea avevano adottato e che pochissimi hanno ancora nella propria normativa a livello comunque di bassa attuazione. La Svizzera, che è un certamente un modello nella normativa, sta discutendone l'abolizione perché, come già precedentemente l'Olanda, la Spagna e la Danimarca, sostiene che non è giusto venga adottato da singoli Paesi, laddove deve essere invece una risposta comunitaria.

Con questo progetto intendiamo quindi indagare meglio le esperienze effettuate da questi Stati dell'Unione, che hanno sperimentato le procedure di ingresso protetto. Parallelamente, siamo anche impegnati nella promozione di programmi di reinsediamento di rifugiati, incoraggiati dal gesto realizzato *ad hoc* in Italia negli ultimi tre anni per quattro volte, senza una vera base normativa. Sono stati infatti portati tre gruppi di rifugiati eritrei dalla Libia per seguire programmi di reinsediamento e pochi mesi fa 70 rifugiati palestinesi ex Iraq, che sono ora reinsediati in Italia. Questi precedenti devono essere ulteriormente sviluppati. In questi giorni, stiamo cercando di ottenere un incontro con il ministro Maroni, per presentare meglio le nostre proposte, innanzitutto certamente con riguardo a un Paese che finora non fornisce nessuna garanzia di protezione per i rifugiati da Paesi come la Libia. Una dimensione strategica e anche un gesto dell'Italia come degli altri Paesi dell'Unione europea avrebbero un impatto anche sulla disponibilità del Governo libico di cambiare anche la situazione interna, garantendo quindi una condivisione di responsabilità.

La Libia lamenta sempre di essere maggiormente esposta, perché possiede più di 1,5 milioni di immigrati irregolari in un Paese con solo 6 milioni di abitanti. Anche da parte libica si leva quindi un grido per una condivisione di responsabilità. Anche piccoli programmi di reinsediamento di rifugiati sarebbero un gesto importante per testimoniare tale condivisione.

Mi piacerebbe molto poter rispondere alle vostre domande, per cui non voglio dilungarmi. Siamo preoccupati del forte calo del numero delle richieste di asilo, che sono passate da 31.000 nel 2008 a poco più di 17.000 nel 2009. I dati che abbiamo per i primi sei mesi di quest'anno indicano un ulteriore, forte calo del numero dei richiedenti asilo.

Abbiamo commentato anche nella nostra rivista che sarebbe una notizia bellissima se indicasse il venir meno delle cause dell'esodo dei rifugiati. Purtroppo, però, onorevoli deputati, senatori, non abbiamo un cambio di situazione in Somalia, Eritrea, Afghanistan e Iraq, quindi non sono venute meno le cause dell'arrivo in Europa, giacché in altri Paesi europei, che non hanno confini nel Mediterraneo, come Germania, Francia e Gran Bretagna, il numero dei richiedenti asilo è aumentato nel 2009 rispetto all'anno precedente.

Qualcosa quindi non quadra, ed essendo presenti in Libia rileviamo la situazione di veri rifugiati intrappolati, che non possono tornare nel proprio Paese, non possono proseguire il viaggio verso

l'Europa, né rimanere con un minimo di tutela dove sono. Questa è la situazione attuale che fortemente ci preoccupa.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Hein. Prima di dare la parola ai colleghi che certamente vorranno intervenire nel dibattito dopo questa ricca relazione, comunico ai presenti che dovremmo concludere per le ore 11,25 per poi fare una brevissima riunione dell'Ufficio di Presidenza come era stato preannunciato.

Vorrei commentare le parole del direttore Hein, se non altro per la questione della nostra missione svoltasi a Tripoli a fine maggio. In questa, organizzata su invito dei libici insieme alla nostra ambasciata, abbiamo potuto incontrare diversi esponenti di organismi internazionali, ma credo che non ci sia stato nessun motivo di escludere voi.

Evidentemente, per qualche motivo non abbiamo avuto la possibilità di incontrarvi a Tripoli, anche se conosciamo perfettamente e apprezziamo il vostro lavoro. Nessuno di noi ha avuto quindi la volontà di non incontrare una organizzazione così importante come il CIR. Per quanto riguarda il calo delle richieste di asilo, immagino che evidentemente man mano che si rafforzano la capacità e la volontà europee di pattugliare le sponde a sud dell'Europa e a nord del nord Africa, i rifugiati provenienti da Paesi pari per ferocia alla Corea del nord, affluiscono più numerosi in Francia o in Germania piuttosto che in Italia perché hanno trovato altre rotte.

Sottolineo questo aspetto non per giustificare, ma semplicemente per fare un'osservazione di buon senso. D'altro canto, le legislazioni di tutti i Paesi europei e il tentativo di coordinamento a livello centrale europeo indicano una «fortezza Europa», una chiusura dell'Europa nei confronti dell'immigrazione generale.

Questo probabilmente è dettato anche dalla crisi economica e coinvolge anche la questione dei richiedenti asilo, nel tentativo non di limitare il numero degli arrivi, ma di dare una risposta efficace per quanto riguarda le proprie responsabilità, che ancora non sono diventate una responsabilità di tutta l'Europa. Questo argomento ci potrebbe portare anche a discutere della creazione di questo *European Asylum Support Office*, che dovrebbe essere un primo coordinamento, ma che ancora non è pienamente funzionante.

Dò quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MASSIMO LIVI BACCI. Grazie, presidente. Memore del mio intervento dell'altro giorno, in cui avevo sfiorato i tempi, sarò molto breve. Ringrazio il nostro ospite per la sua presentazione estremamente chiara, che ha posto il problema politico centrale: un' Europa (quindi un'Italia) che chiude le frontiere «svuota» il diritto dei perseguitati di richiedere asilo. Questo è il problema chiave che riguarda l'Italia, in particolar modo dopo maggio 2009, ma anche altri Paesi: come trovare vie alternative a quella della irregolarità costituisce un problema non solo italiano.

Si arriva in Italia o in Europa con le barche, con i TIR in maniera rischiosa, e solo così si ha di fatto il diritto di presentare domanda d'asilo. Se si è respinti in mare o si subisce il divieto di avvicinarsi ai confini, questo diritto viene negato. Questo è il punto di civiltà anche dell'Europa.

Come italiani dobbiamo riflettere su questo. Il fatto che non ci siano 30.000 traversate e sbarchi clandestini è un'ottima cosa, alleggerisce le nostre strutture e i compiti della nostra Difesa, ma significa che al 50 per cento di quanti hanno tentato la traversata la possibilità di richiedere protezione e asilo è stata negata.

Dobbiamo sostenere questa ricerca di vie alternative a quella fisica di presentazione di domanda d'asilo, ma è necessario assicurarsi che in Libia soprattutto - cominciamo dalla Libia con la quale abbiamo buoni rapporti, intese, obblighi, ma anche doveri - si costruiscano alternative possibili per migliaia di persone che oggi non sono più in grado nemmeno di fare una traversata a rischio.

La chiusura dell'ufficio dell'Alto commissariato a Tripoli è una pessima notizia da questo punto di vista. A un anno e mezzo di distanza dalla conclusione del trattato di amicizia, non è un buon frutto: forse, se l'Italia fosse stata più vigilante, avrebbe premuto perché questo non accadesse.

Questo è il punto politico che nuovamente pongo e che ritengo il nostro Governo debba affrontare a

viso aperto, con la collaborazione dell'opposizione, perché è necessario rimboccarsi le maniche e trovare vie alternative.

Non credo che un *European Asylum Support Office*, che rappresenta una branca esecutiva senza autonomia, possa risolvere il problema. Potrà facilitare le soluzioni, ma mi sembra politicamente molto debole.

Sono sorpreso che dal rapporto della missione in Libia non sia emerso nulla su questo aspetto, che questo non sia stato sollevato anche nelle discussioni con le autorità libiche. Credo che si sarebbe potuto fare o forse, se si è fatto, sarebbe stato opportuno segnalarlo nel rapporto di missione. Spesso si ribadisce l'esigenza di condividere gli oneri con l'Europa e la particolare esposizione dell'Italia, per cui il problema dei rifugiati finisce per pesare più su di noi che su altri Paesi. I dati confermano invece che l'onere che l'Italia sopporta nel ricevere gli asili sia proporzionalmente molto inferiore a quello della media europea e a quello degli altri Paesi europei. Contrariamente a quanto si ritiene, quindi, abbiamo un onere più leggero di altri Paesi.

Una redistribuzione degli oneri impegnerebbe quindi molto di più il nostro Paese di quanto non avvenga adesso. Grazie.

IDA D'IPPOLITO VITALE. Grazie. Mi scuso per il ritardo, ma gli aerei non sono sempre puntuali. Non ho avuto l'opportunità di seguirla tutta, quindi coglierò gli spunti della parte finale della sua interessante relazione.

Emerge un dato di conflitto sostanziale tra quello che si prospetta come un «dovere» di accoglienza dell'Italia come dell'Europa e un diritto alla difesa delle varie popolazioni europee. È infatti storia recente del nostro Paese la grande difficoltà, da lei peraltro ricordata nel passaggio in cui sostiene di non voler tornare al passato, ai 24.000 sbarcati a Lampedusa, che però sono storia di ieri, non di tanto tempo fa.

L'irregolarità spesso significa illegalità, quindi i valori e le questioni in campo sono molteplici e spesso tra di loro in conflitto. Se un efficace pattugliamento e l'allargamento della responsabilità di difesa dei confini e di controllo anche nell'interesse di chi arriva permettono di ridurre i flussi migratori, certo non risolvono le cause a monte.

È necessario individuare gli strumenti per portare in armonia e a sintesi valori entrambi rilevanti, perché da una parte ci sono i diritti umani e il dovere di solidarietà dei Paesi ricchi rispetto ai Paesi con maggiori difficoltà, dall'altra il diritto/dovere delle singole nazioni di garantire alle proprie popolazioni condizioni di serenità e di piena legalità.

Anche il recente viaggio a Tripoli effettuato dalla Commissione ha messo in evidenza il buon rapporto con il nostro Paese, ma anche una certa insofferenza da parte delle autorità libiche rispetto al grave onere assunto da questo Paese nell'attività di controllo, che resta una condizione di garanzia di flussi controllati nel nostro territorio. Al di là dell'ingresso regolare o irregolare, il problema di fondo è controllare i flussi e averne certezza anche nell'interesse delle persone che entrano, che rappresentano comunque fasce deboli di popolazioni, esposte a gravi fenomeni di sfruttamento, dalla prostituzione alla tratta delle persone, al traffico degli organi.

Ritengo dunque che un'azione solidale dell'Europa rispetto ai luoghi di origine, per aiutare la crescita dell'economia dei popoli in difficoltà che emigrano sia una strada maestra da non abbandonare, sebbene più difficile da percorrere in un momento in cui la crisi economica internazionale rende più complesso il quadro di sistema. Vorrei sapere però quali strumenti abbiate individuato. Le proposte alternative diventano per noi un'opportunità di approfondimento. Sarei quindi interessata a conoscere le proposte che intendete presentare al Ministro Maroni.

VINCENZO TADDEI. L'onorevole d'Ippolito ha presentato una serie di valutazioni che anch'io volevo esporre, anche perché ritengo che il numero dei richiedenti asilo non sempre testimoni una corrispondenza tra la richiesta e l'effettivo contenuto della richiesta, laddove si desidera essere riconosciuti rifugiati, ma non sempre si hanno i titoli.

Vorrei quindi capire quando effettivamente la richiesta sia accettata dagli organismi e dal CIR.

L'onorevole D'Ippolito ha già evidenziato una serie di questioni sulle quali è necessario riflettere, perché non è sufficiente dichiararsi solidali con coloro che sono in difficoltà, ma è necessario chiedersi in quale cornice di carattere economico, politico e istituzionale inseriamo questa problematica. Come evidenziato dall'onorevole D'Ippolito, la stessa Libia subisce enormi pressioni alle frontiere, che non riesce a controllare perché estremamente vaste. Il problema riguarda dunque non solo il controllo, ma l'esigenza di andare alla radice dei motivi per cui tante persone chiedono di allontanarsi dal proprio Paese. Si tratta quindi di una questione di più ampio respiro, che riguarda le politiche di carattere più complessivo che l'intera comunità internazionale deve adottare. Credo che non si possa assistere in maniera passiva al fenomeno di persone che chiedono di entrare in Europa, senza prendere in seria considerazione l'ipotesi di intervenire sulle cause di questo esodo continuo. Ritengo che la questione sia più complessa e articolata, e che quindi non ci si debba limitare a considerare l'effetto, ovvero la richiesta di asilo, e se altri Paesi siano più accoglienti rispetto ad altri. È necessaria una politica vera, che prima o poi permetta di giungere a una soluzione o a un'attenuazione del fenomeno.

IVANO STRIZZOLO. È un vero peccato avere tempi così stretti, perché la relazione svolta dal direttore Hein, che anch'io ringrazio per l'attività che il CIR sta svolgendo in condizioni anche di difficoltà, ci induce a considerare opportuno riprendere più avanti questo dialogo.

Ricollegandomi alle considerazioni dell'onorevole Livi Bacci, credo che dovremmo approfondire e verificare la possibilità di portare avanti - è stato fatto un cenno a una condivisione da parte delle forze di maggioranza e di opposizione - una legge organica attuativa di quanto sancito dalla nostra Costituzione.

Questo mi sembra uno dei temi centrali che lei ha portato alla nostra attenzione, perché senza una legge organica che disciplini i percorsi, le procedure e gli interventi concreti per dare risposta alla richiesta di asilo con la conseguente attività di protezione l'Italia non può pensare di muoversi da sola.

Sarebbe dunque auspicabile che una simile legislazione fosse abbastanza omogenea e uniforme anche negli altri Paesi dell'Unione europea. Se vogliamo essere un grande Paese protagonista nel Mediterraneo e in Europa, dovremo affrontare questo tema. Considero fondamentale da questo punto di vista il recepimento della direttiva comunitaria, di cui al decreto legislativo n. 25 del 2008. Proveremo a sollecitare e a riprendere questi ragionamenti.

L'altro punto importante, che dovrebbe essere inquadrato in questa legge attuativa del principio costituzionale, riguarda la disciplina della possibilità di fare richiesta d'asilo anche attraverso altri strumenti, anche senza una presenza fisica nel territorio del nostro Paese o comunque in forme da disciplinare.

Vorrei chiederle di lasciarci come documentazione l'elenco delle dieci regioni italiane in cui il CIR è presente, magari anche con la descrizione dei futuri programmi e delle attività svolte.

Credo comunque, signor presidente, che alla ripresa della nostra attività un secondo incontro con il nostro ospite ci consentirà di approfondire altre questioni, che adesso per ragioni di tempo non possiamo affrontare.

TERESIO DELFINO. Ho molto apprezzato la relazione del direttore Hein, perché ha affrontato con un approccio molto franco le questioni senza stendere alcun velo. Il problema deve essere risolto anche nel nostro Paese, e non rimosso. Se rimuoviamo l'accesso, bisogna comunque assicurare al rifugiato la possibilità di procedere con la sua istanza.

Vorrei rivolgere una sola domanda. Lei ha accennato alle esperienze di ingresso protetto nei vari Paesi. Se fosse possibile, vorrei sapere quali siano le maggiori carenze, al di là degli aspetti normativi di recepimento e del regolamento mancante, rispetto all'azione concreta del nostro Paese su queste tematiche.

PIERFRANCESCO GAMBA. Mi riallaccio all'intervento dell'onorevole Taddei. Nell'ampia relazione non è stato fatto cenno a un problema che mi pare comunque assai rilevante, ovvero all'abuso della possibilità di chiedere diritto d'asilo che, forse maggiormente in altre stagioni, è stato fatto da parte di molti approdati nel nostro territorio e negli altri Paesi europei.

Specialmente quando le procedure per l'esame delle domande e la concessione del diritto richiedono tempi molto lunghi come in Italia, associati a tentativi di collegare alcune concessioni provvisorie o permessi di circolazione sul territorio, o di consentire la permanenza su territorio nazionale anche a coloro che all'asilo non hanno diritto, questo si è spesso tramutato in una strada surrettizia per riuscire ad aggirare le norme dei vari Paesi sull'immigrazione regolare.

Probabilmente, parte della diminuzione delle richieste di asilo dipende da una diversa disciplina in questo senso e quindi non può essere considerata un fatto negativo, ma nell'ambito delle proposte che il CIR intende avanzare al Ministro dell'interno e al Parlamento si dovrebbe rivolgere un'attenzione in questo senso.

Le sue ipotesi riguardo a domande precedenti l'arrivo sul territorio nazionale scongiurano la possibilità degli abusi, ma anche le tempistiche riferite alle concessioni del diritto di asilo dovrebbero essere tenute in conto, per rendere le richieste quanto più possibile corrispondenti all'effettivo diritto.

PRESIDENTE. Grazie. Prima di dare la parola al dottor Hein per la replica, vorrei ancora una volta puntualizzare alcuni aspetti della nostra missione a Tripoli.

Ci siamo recati in Libia su invito dei libici, e abbiamo potuto incontrare istituzioni e Commissioni nostre corrispondenti. Il linguaggio che abbiamo ascoltato nei diversi incontri non era molto dissimile dal linguaggio dei nostri corrispondenti in precedenti missioni in Spagna, in Grecia, a Malta, testimoniando la volontà di collaborare.

Credo che questo sia stato anche dimostrato con straordinaria celerità quando i famosi 205 cittadini eritrei portati a Braq sono stati infine liberati grazie alle pressioni italiane e non sono stati deportati in Eritrea come avrebbe potuto avvenire.

Su questo non c'è stata neanche una parola sulla stampa, ma c'è stata una risposta tutto sommato positiva e di una celerità straordinaria. Ci siamo sentiti di venerdì sera e il martedì successivo, dal punto di vista della possibile deportazione in Eritrea, la questione era già risolta.

Dò quindi la parola al dottor Christopher Hein per la replica.

CHRISTOPHER HEIN, *Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)*. Grazie, presidente. Visti i tempi stretti, procederò in stile telegrafico per flash.

Per quanto riguarda questo ultimo punto, appena abbiamo saputo della liberazione dei 205 eritrei abbiamo inoltrato un comunicato all'ANSA, ripreso da organi di informazione. Il problema non è risolto, ma siamo lieti che sia cessata la terribile situazione della detenzione al centro di Braq e il rischio di deportazione in Eritrea. Questo è dunque un effetto positivo anche dell'attenzione italiana e internazionale verso questa vicenda.

Il sito www.CIR-Onlus.org, fornisce una visione più completa della normativa internazionale europea e italiana in materia, e ogni giorno notizie aggiornate su tutto ciò che riguarda i rifugiati e i richiedenti d'asilo, le iniziative e i progetti. Per ragioni di tempo non posso rispondere più dettagliatamente sui progetti di integrazione dei rifugiati e i grandi sforzi che abbiamo fatto in questi 12 anni innanzitutto per i gruppi vulnerabili tra di loro, come vittime di tortura, minori non accompagnati, donne sole con bambini, quindi i più fragili tra i fragili. Chi ha interesse potrà quindi approfondire questi aspetti attraverso il nostro sito o il nostro bollettino mensile *CIR Notizie*.

Per quanto riguarda la questione dell'abuso e della strumentalizzazione, è chiaro che non tutti quelli che richiedono protezione sono rifugiati e hanno titolo, altrimenti si potrebbe fare a meno della procedura, che serve proprio a distinguere chi ne abbia diritto. Le statistiche italiane rispetto a quelle di molti altri Stati in Europa dimostrano un elevato livello di riconoscimento di protezione. Nei primi mesi di quest'anno, si rileva il riconoscimento del 45 per cento, mentre nel 2009 il 51 per

cento, quindi circa la metà dei richiedenti protezione alla fine della procedura l'hanno ottenuta o come rifugiati o in termini di protezione sussidiaria, o in termini di protezione umanitaria. Questo dato si riflette anche nella composizione delle nazionalità che in Italia richiedono asilo. In Gran Bretagna, il primo gruppo nazionale dei richiedenti asilo è costituito dai cinesi, che in Italia non figurano nelle statistiche.

Per quanto riguarda l'abuso, non necessariamente un richiedente asilo è laureato in giurisprudenza e sa esattamente se la sua condizione personale rispecchi le definizioni della norma. Comunque è sistema una forma di asilo anche garantire che chi non ne ha diritto ritorni da dove è venuto.

Un'importante direttiva dell'Unione europea, che dovrebbe essere recepita dall'Italia entro dicembre di quest'anno - che non mi risulta inserita nella legge comunitaria con delega al Governo - è la direttiva sul ritorno, che assicura uno strumento molto importante sottolineando l'opzione per un ritorno volontario assistito.

Oggi in Italia si verifica una situazione assurda. Quando una persona si presenta all'aeroporto con il biglietto di ritorno per il suo Paese, la polizia deve chiederle se abbia il permesso di soggiorno e, in caso di risposta negativa, denunciarla per un reato di presenza irregolare in Italia. L'immigrato non può quindi partire ad esempio per Nairobi, sebbene abbia tutti i documenti necessari per tornarvi, perché non possiede il permesso di soggiorno in Italia.

Si verificano quindi situazioni paradossali. Ritengo che faccia parte della credibilità del sistema di asilo garantire a chi ne ha diritto l'accoglienza e l'integrazione, e a chi non ne ha il diritto garantire un ritorno in condizioni di dignità, e meno costoso possibile anche per lo Stato, perché il ritorno forzato con il trattenimento in un centro di identificazione e di espulsione, con la scorta di due poliziotti secondo un nostro calcolo approssimativo costa cinque volte di più del ritorno volontario assistito, con garanzie già previste dalla direttiva europea per evitare che la persona scappi.

Fa parte del sistema anche chi talvolta vuole approfittare per procurarsi un permesso di soggiorno anche per tre mesi. Tra l'altro, oggi la durata della procedura in Italia è molto più corta di dieci anni fa, ed è anche molto più efficace da quando è stato introdotto il sistema decentrato delle Commissioni territoriali. Attualmente, in prima istanza si attendono sei mesi al massimo e a volte anche tre mesi perché la decisione venga presa.

Per quanto attiene agli oneri dell'Italia rispetto ad altri Paesi, nel 2009 nell'Unione europea sono state presentate 250.000 richieste di asilo e in Italia 17.000, numero certamente inferiore alla media, come anche la proporzione tra la popolazione e il numero dei richiedenti asilo. Paesi come Cipro e Malta hanno avuto proporzionalmente un numero più elevato.

Il numero di rifugiati riconosciuti sotto vari titoli in Italia è di circa 70.000, contro i 600.000 in Germania e i 350.000 in Francia. Tutto il peso non ricade quindi sull'Italia. Sull'Italia grava il peso degli arrivi via mare, che, avendo molta visibilità, allarmano l'opinione pubblica.

Negli interventi ho riscontrato un grande interesse per una ricerca di soluzione per il fenomeno degli arrivi. Sarebbe molto interessante poter approfondire questo discorso. Certamente, parliamo di uno strumento innovativo, di cui l'Italia - non sarebbe la prima volta - svolgerebbe il ruolo di protagonista a livello comunitario: invece di costringere la persona rifugiata ad attraversare il mare per andare a Lampedusa a presentare la richiesta d'asilo, si potrebbe darle la possibilità di farlo qualche giorno prima a Tripoli, in ambasciata, con procedure da introdurre.

È necessaria una risposta comunitaria al problema dei rifugiati che scongiuri il pericolo di farlo riversare su un Paese; da parte nostra abbiamo formulato proposte molto concrete.

Si è parlato dell'esigenza di affrontare le cause dell'esodo nei Paesi di origine. Siamo i primi a sostenere che sarebbe meglio che il soggetto rifugiato potesse rimanere nel proprio Paese come normale cittadino. Purtroppo, in questo dibattito talvolta emerge una menzione retorica sulle cause dell'esodo. Nel caso della Somalia, ad esempio, quanto si è fatto in venti anni non ha certamente portato a una soluzione. Gli attuali mezzi finanziari italiani nella cooperazione allo sviluppo non garantiscono un grande bagaglio operativo per affrontare le cause e migliorare le condizioni dei diritti umani, riducendo il rischio di persone costrette a fuggire per salvare la loro libertà e la loro vita.

PRESIDENTE. Ringrazio il Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Christopher Hein, e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,45.