

COMITATO PARLAMENTARE

di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen

Mercoledì 22 luglio 1998. — Presidenza del Presidente Fabio EVANGELISTI. — Interviene il Ministro dell'interno Giorgio Napolitano.

La seduta inizia alle 9.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il Presidente Fabio EVANGELISTI avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Audizione del Ministro dell'interno Giorgio Napolitano sullo stato di attuazione della Convenzione EUROPOL e sui recenti sbarchi di immigrati clandestini sulle coste della Puglia, della Sicilia e della Calabria.

Il Presidente Fabio EVANGELISTI, nel ricordare i temi dell'audizione, ringrazia il ministro dell'interno Giorgio Napolitano per la sua disponibilità ad essere presente e gli dà la parola.

Il Ministro dell'interno Giorgio NAPOLITANO, nel ricordare che la Convenzione EUROPOL entra in vigore dopo tre mesi

dal deposito dell'ultimo strumento di ratifica, fa presente che il Belgio, ultimo tra gli Stati firmatari a non aver ancora completato la procedura di ratifica, vi ha da ultimo provveduto. Ciò significa che la Convenzione EUROPOL entrerà di fatto in vigore a partire da ottobre. La stessa Convenzione prevede tuttavia anche l'adozione di una serie di atti affinché l'ufficio europeo di polizia possa iniziare la sua attività, tra cui lo Statuto del personale, un atto che regoli i diritti e i doveri degli ufficiali di collegamento, l'adozione di un regolamento interno da parte dell'Autorità comune di controllo, un regolamento sulla protezione del segreto, un regolamento finanziario, un accordo di sede, un protocollo sui privilegi e le immunità degli ufficiali di collegamento. Solo quest'ultimo atto richiede peraltro una ratifica da parte del Parlamento ed al momento è già stato approvato dal Senato ed è assegnato alla Commissione affari esteri della Camera in sede referente. Coglie, quindi, l'occasione per auspicarne una rapida approvazione.

Quanto agli altri atti, essi sono il frutto di negoziazioni tra i ministeri dell'interno dei singoli paesi, mentre l'accordo di sede sarà sottoscritto dall'Ufficio EUROPOL.

Sin dal 1994 esiste comunque un'Unità europea antidroga (UDE), in relazione alla quale sono stati già distaccati ufficiali di collegamento dal Dipartimento di pubblica

sicurezza del ministero dell'interno. Le competenze di tale struttura, inizialmente riferita al solo comparto droga, sono state poi estese alla lotta al traffico illecito di materiali radioattivi e nucleari, alle organizzazioni dedite allo sfruttamento di immigrazione clandestina, alla tratta di esseri umani, al traffico illecito di autoveicoli e alle attività di riciclaggio.

Quanto all'Unità nazionale EUROPOL, essa è l'unico punto di contatto tra l'ufficio europeo di Polizia e servizi nazionali competenti, che sono i comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, la Polizia di Stato, la Direzione investigativa antimafia e la Direzione centrale per i servizi antidroga.

L'Unità nazionale è una struttura interforze che opera una distribuzione dei compiti secondo il criterio della competenza per materia, in base ai principi del coordinamento, della circolarità e della reciprocità delle informazioni.

Quello che, preme sottolineare, infatti, è proprio l'intensificazione del flusso informativo che si è avuto con l'istituzione, già dal febbraio del 1996, dell'Unità Nazionale EUROPOL, che rappresenta anche un forte impulso ad operazioni congiunte tra le polizie di più Stati membri, possibilità questa che è già stata sperimentata con esiti assai soddisfacenti. Si può dunque registrare una forte crescita del flusso informativo se si pensa che nel corso del 1997 ci sono stati oltre 400 « casi », cioè richieste di informazioni in arrivo o in partenza dall'Italia, mentre nel solo primo semestre del 1998, siamo già ad oltre trecento casi, che hanno fatto peraltro registrare un sensibile incremento della percentuale di richieste relative al traffico di autoveicoli rubati. A tale riguardo osserva che anche la Slovenia, pur non essendo stato membro dell'UE e quindi firmatario della Convenzione EUROPOL, ha dimostrato una grande sensibilità sotto il profilo della collaborazione tra le forze di polizia.

Sottolinea infine l'importanza dei progetti di analisi criminale previsti dalla stessa Convenzione EUROPOL, per cui è stato da ultimo organizzato un seminario

di formazione per funzionari, su cui esprime un giudizio senz'altro positivo, nell'auspicio che a tale iniziativa ne seguano altre analoghe.

Si riserva comunque di far prevenire al Comitato una documentazione scritta in merito all'attività svolta dall'Unità nazionale EUROPOL.

Quanto ai poteri di vigilanza che gli altri paesi prevedono sulle rispettive unità nazionali e che la legge di ratifica della Convenzione EUROPOL assegna in Italia al Comitato parlamentare di controllo sugli accordi di Schengen, ritiene che la nozione debba rientrare nel generale potere di controllo del Parlamento sull'attività delle forze di polizia; segnala inoltre che in Svezia e in Finlandia esiste un organismo *ad hoc* (*ombudsman*) incaricato del controllo di legittimità nel pubblico interesse.

Quanto alla questione dell'applicazione degli accordi di Schengen in relazione ai recenti afflussi di immigrati clandestini sulle coste italiane, fa presente di aver avuto da ultimo un incontro informale con i ministri dell'interno austriaco, francese e tedesco. Si è trattato di una di quelle sedi « a dimensione variabile », assai utile e produttiva, in cui si è avuto modo di affrontare il problema del contrasto del flusso di immigrazione clandestina che si dirige via terra verso i citati paesi. Su questo tema ha ritenuto di intervenire anche il ministro dell'interno della Svizzera, paese questo che, pur non avendo aderito agli accordi di Schengen, confina con l'Austria, la Germania, la Francia e l'Italia ed è pertanto inevitabilmente coinvolto dal problema dell'afflusso di immigrati clandestini provenienti, vista la collocazione geografica, via terra.

Nel corso del citato incontro si è affrontata la questione dell'ingente afflusso di richiedenti asilo provenienti dal Kosovo e lui stesso ha posto l'attenzione sull'accresciuto afflusso di stranieri che sta giungendo in Italia dal Nord Africa.

Sotto quest'ultimo profilo vuole sottolineare il clima di rispetto reciproco e di grande fiducia verso l'Italia che si è creato relativamente ai problemi suesposti, con-

fermato dalle stesse dichiarazioni del Sottosegretario tedesco Schelter, che attualmente presiede il Comitato esecutivo Schengen e si è recato con una delegazione di funzionari a verificare la situazione esistente sulle coste pugliesi.

Indubbiamente, il problema dei rapporti con i paesi del Nord Africa è una chiave essenziale per contrastare l'immigrazione clandestina e per creare flussi di ingresso legale. Sotto questo profilo, le linee essenziali della politica governativa italiana sono contenute nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, attualmente in corso di esame dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera. Sull'argomento rinvia pertanto al dibattito che si svolgerà in quella sede, cui sarà personalmente presente.

Accanto però alla quantificazione dei flussi di ingresso legale esiste un altro risvolto del problema, che è quello di una ferma azione di contrasto dell'immigrazione clandestina. Al riguardo vuole fornire alcuni dati: dal 1° al 21 luglio 1998 sono arrivate 2.773 persone di cui 1.762 in Sicilia, 610 in Puglia e 401 in Calabria. Tiene inoltre a precisare che vi sono sbarchi di immigrati clandestini, che forse hanno meno risonanza, anche sulla costa adriatica, e non solo di albanesi, mentre nel ragusano vi è stato uno sbarco « anomalo » di 181 persone dichiaratesi di nazionalità pakistana e cingalese, le quali erano state messe a bordo di cinque lance ammarate ad una nave di più larga stazza. Si tratta di persone che generalmente raggiungono l'Europa, ed in particolare l'Austria e la Germania, via terra.

Altra questione è poi la valutazione del numero di immigrati che arrivano sulle coste italiane senza essere intercettati, magari su piccoli gommoni sfuggendo ai controlli costieri e riuscendo a dileguarsi sul territorio una volta sbarcati a terra.

A questo riguardo si può tuttavia osservare che il fenomeno riguarda essenzialmente le coste adriatiche, ove il tratto di mare da attraversare è più breve e ove comunque esiste un accordo di riammis-

sione con l'Albania, oltre ad accordi bilaterali per il pattugliamento delle coste, che consente di ottenere la riammissione di una persona anche in sole 24 ore. Quanto invece agli arrivi sulle coste della Sicilia ed in particolare a Pantelleria e Lampedusa, può dirsi che tutti vengono intercettati, visto che il tratto di mare da attraversare è ben più ampio. Differentemente da quanto avviene per l'Albania, non esistono tuttavia ancora accordi di riammissione con la Tunisia ed il Marocco e quindi è necessaria la massima collaborazione con i paesi di provenienza, mentre sono innegabili i problemi connessi ad una identificazione certa, anche al fine di una corretta applicazione degli articoli 11 e 12 della nuova legge sull'immigrazione relativi all'espulsione e all'esecuzione dei relativi provvedimenti.

Attualmente circa 148 persone si trovano nel centro di permanenza temporaneo che è stato istituito a Trapani ed un numero analogo nei centri di permanenza temporanea a Lampedusa, Siracusa e Ragusa, circa 200 persone nel centro di Crotone e 234 in quello di San Foca di Lecce.

Tiene infine a sottolineare e a ribadire il lavoro intenso e pesante a cui sono sottoposte tutte le forze di polizia ed in particolare capitanerie di porto.

Il Presidente Fabio EVANGELISTI, nel ringraziare il ministro Napolitano per la sua esposizione, accoglie positivamente l'impegno a fornire un testo scritto ricognitivo dell'attività dell'Unità Nazionale EUROPOL, che potrà essere un'utile documentazione per definire anche il regolamento interno del Comitato, che dovrà disciplinare i poteri di vigilanza sull'Unità nazionale. Evidenzia peraltro la necessità di allargare e di implementare la collaborazione tra le forze di polizia anche con stati non facenti parte dell'Unione Europea, come del resto lo stesso ministro Napolitano ha evidenziato esistere con la Slovenia. Si chiede tuttavia se esistono forme di collaborazione con la Tunisia per la lotta alle organizzazioni che favoriscono questo traffico di immigrati clan-

destini mentre è da chiedersi se oltre agli accordi di riammissione si possa pensare ad altre forme di accordi.

Chiede infine cosa avvenga ove trascorra inutilmente il periodo di permanenza nei centri a tal fine predisposti senza che si addivenga ad alcuna identificazione delle persone ivi ospitate.

Il senatore Giampaolo BETTAMIO, nel sottolineare le dimensioni quantitative del fenomeno immigratorio, chiede se è stato fatto tutto il possibile con la necessaria fermezza e rigore per porre argine a questo traffico illegale di persone, mentre la nostra legislazione, ed in particolare la legge 6 marzo 1998, n. 40, che doveva essere improntata, come era emerso nel dibattito parlamentare, ai principi dell'accoglienza civile e dell'espulsione ferma e certa, appare in realtà una normativa a maglie larghe, soprattutto per quanto concerne gli articoli 11 e 12 della citata legge. Desta infine preoccupazioni il problema dell'inserimento di queste nuove forze nel mercato del lavoro.

Il deputato Rocco MAGGI chiede al ministro una precisazione in merito alla sua interpretazione delle funzioni di vigilanza che il Comitato parlamentare Schengen andrà a svolgere sull'Unità nazionale EUROPOL, in particolare se tale funzione debba rientrare in quella generica di controllo sugli apparati nazionali di sicurezza ovvero se assuma connotazioni proprie e quindi più pregnanti.

Il senatore Antonio CONTE, nel ritenere davvero significativa la dichiarazione di fiducia resa dal sottosegretario tedesco Schelter, che dà pieno sostegno all'Italia, riconoscimento che peraltro si legge oggi anche sul quotidiano francese *Le Monde*, chiede se non sia opportuno coinvolgere anche la Spagna in riunioni analoghe a quella citata dal Ministro Napolitano, che pure è interessata da analoghi problemi, nonchè i paesi dell'area mediterranea occidentale.

Il Ministro dell'interno Giorgio NAPOLITANO sottolinea che esiste una intensa

cooperazione con numerosi Stati anche non membri dell'UE avente ad oggetto non soltanto il problema del traffico degli immigrati clandestini.

Il problema è che spesso i pescherecci che salpano dalle coste della Tunisia, arrivati al limite delle acque territoriali mettono in avaria il motore, creando condizioni che fanno scattare l'obbligo del soccorso umanitario.

Quando pertanto la stampa riferisce che le autorità nazionali hanno dovuto scortare imbarcazioni con immigrati clandestini fino a terra non deve certo intendersi che si tratti di una forma di collaborazione al compimento dell'immigrazione clandestina.

Quanto alla conclusione di accordi di riammissione con i paesi del Nord Africa, il problema principale è rappresentato dalla riammissione dei cittadini di Stati terzi, i quali pur essendo partiti ad esempio dalle coste tunisine, sono di altra nazionalità.

Si cerca allora di arrivare a forme più ampie di negoziazione: sarà ad esempio a breve convocata la Commissione mista italo-tunisina per affrontare la questione degli aiuti dell'Italia alla Tunisia cui dovrebbe seguire, come una sorta di contropartita, la firma di un accordo di riammissione.

Resta comunque il problema dell'identificazione degli immigrati clandestini, da effettuare eventualmente anche tramite il confronto delle impronte digitali, purchè ciò avvenga in tempi rapidi, garantendo al tempo stesso un riscontro efficace.

A questo riguardo è in corso di negoziazione una Convenzione denominata EURODAC, che riguarda in realtà lo scambio delle impronte digitali dei richiedenti asilo, si riferisce pertanto più direttamente alla Convenzione di Dublino che individua lo Stato competente ad esaminare le domande stesse, anche se non è escluso che possa avere un'estensione più ampia.

Quanto alla questione di cosa accada se decorrono inutilmente i giorni di permanenza nei centri di cui all'articolo 12 della legge 6 marzo 1998, n. 40 è un

problema che attiene alla effettività dei provvedimenti di espulsione, un problema che certamente esiste anche se ad esempio in Francia tale tempo di permanenza è appena di dodici giorni, dieci fino a poco tempo fa, e quindi il problema è ancora maggiore che in Italia.

Quanto ai risultati della prima applicazione della nuova legge sull'immigrazione, ed in particolare degli articoli 11 e 12, ricorda che esiste un apposito articolo nella legge che consente al Governo di far ricorso a « misure correttive » ove l'esperienza dimostri l'insufficienza delle norme contenute nella legge stessa ed a tale strumento intenderà senz'altro far ricorso ove se ne ravvisi la necessità.

Quanto al problema dell'inserimento nel mondo del lavoro di persone in posizione irregolare presenti sul territorio nazionale, rinvia al dibattito che si svolgerà in Commissione affari costituzionali sul documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato.

Tiene tuttavia a precisare che la richiesta di regolarizzare queste persone viene soprattutto dalle imprese del Nord che utilizzano largamente questo tipo di manodopera per la loro attività e che rischierebbero di ritrovarsi all'improvviso senza personale ove fossero applicati provvedimenti di espulsione, mentre allo stato, non avendo permesso di soggiorno, questo personale lavora in nero.

Quanto all'interpretazione dei poteri di vigilanza spettanti al Comitato sull'Unità nazionale EUROPOL, l'Italia è senz'altro in una posizione diversa rispetto a quella degli altri paesi firmatari della Conven-

zione, che sono sprovvisti di un organismo *ad hoc*, mentre è innegabile che il rapporto tra l'Unità nazionale EUROPOL ed il Comitato parlamentare non può certo limitarsi alla sola relazione annuale sullo stato di attuazione delle Convenzione prevista dall'articolo 6, comma 2 della legge 23 marzo 1998, n. 93, che ha ratificato la Convenzione stessa. D'altra parte la relazione annuale riguarda l'attuazione della Convenzione nel suo complesso che è cosa diversa dalla funzione di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL. Spetterà pertanto al Comitato valutare i profili di maggiore interesse per l'esercizio di questa funzione di vigilanza ed è indubbio che dovrà esserci un sistematico rapporto di scambio tra l'Unità nazionale EUROPOL e quindi tra il Ministero dell'interno ed il Comitato parlamentare di controllo.

Quanto al coinvolgimento di altri paesi, in particolare dell'aerea mediterranea, non facenti parte dell'Unione europea ma comunque coinvolti nella gestione dei flussi migratori fa presente che si è svolto da ultimo a Napoli la quarta conferenza dei ministri dell'interno, a cui hanno partecipato, oltre all'Italia, la Francia, la Spagna, il Portogallo, la Tunisia, il Marocco e, per la prima volta, anche l'Algeria, presente anch'essa con il Ministro dell'interno.

Indubbiamente esistono varie sensibilità sui problemi che si affrontano ed è chiaro che i temi coinvolti sono assai più ampi della sola cooperazione allo sviluppo.

La seduta termina alle 10,20.