

**La seduta comincia alle 13,40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno Giannicola Sinisi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno Giannicola Sinisi, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Ringrazio il sottosegretario Sinisi per aver accolto il nostro invito.

Abbiamo deciso di ascoltare il sottosegretario Sinisi all'indomani dell'arrivo della prima nave carica di profughi curdi sulle coste pugliesi: fin da allora, valutammo l'opportunità che questa audizione, la quale si svolge, ripeto, pur sempre nell'ambito della nostra indagine conoscitiva sullo stato di attuazione degli accordi di Schengen, trovasse una stretta correlazione con la Convenzione di Dublino, entrata in vigore il 1° settembre 1997, che si occupa delle procedure e delle competenze relative alle domande di asilo. Come i colleghi sanno, in queste settimane il problema è diventato quanto mai attuale ed ha conosciuto una recrudescenza, con gli sbarchi sulle coste ca-

labre e pugliesi avvenuti tra Natale e Capodanno. Ancora ieri sera – lo troviamo sulle agenzie di stampa – è proseguito uno stillicidio di sbarchi di clandestini di varia nazionalità (albanesi, curdi, ma non solo).

Nel dare la parola al sottosegretario Sinisi gli chiedo quindi di fare uno sforzo aggiuntivo, ossia di aggiornarci, se gli è possibile, oltre che sul tema concordato per oggi, anche sullo stato dell'arte ad oggi e, soprattutto, sulle relazioni con gli altri partner dell'accordo di Schengen.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ringrazio il presidente ed i parlamentari presenti per questo colloquio sulla materia di cui ci stiamo occupando.

Desidero innanzitutto fare una premessa di carattere, per così dire, storico. Nel nostro paese, tradizionalmente, le vicende relative al diritto di asilo non sono state molto numerose e quindi non sono state granché considerate né nel nostro ordinamento né nel nostro sistema amministrativo: sono state, sostanzialmente, trascurate, non essendo mai stato considerato il nostro paese un luogo di rifugio abituale di gruppi di persone che emigrano per ragioni diverse da quelle del disagio economico. L'attenzione verso tale realtà nasce quindi all'indomani della verifica del fatto che i canali dell'immigrazione clandestina (in particolare le grandi organizzazioni criminali che effettuano la regia e mettono a disposizione la logistica per i viaggi di soggetti che non hanno diritto di entrare legalmente nel nostro paese), nel cocktail di extracomunitari che cercavano di reperire sul mercato internazionale persone bisognose di

trovare rifugio e quindi di immigrare in un altro paese, hanno inserito aliquote significative di persone di etnia curda, provenienti evidentemente dalla Turchia, dall'Iraq e dall'Iran, nonché, in minima parte, dalla Siria. Vi è stata quindi la consapevolezza di come tali soggetti fossero anche destinatari di un bagaglio informativo deviante, nel senso che ritenevano di poter utilizzare il nostro paese come mera località di transito per arrivare ad altre destinazioni, tanto da porre in essere addirittura uno sciopero della fame in vista della possibilità di essere destinatari di decreti di espulsione.

Si tratta, ovviamente, di un'informazione rozza, perché adesso esiste il SIS, il sistema informativo Schengen, ed il fatto di essere stati destinatari di un decreto di espulsione li condanna ad essere clandestini a vita, in qualsiasi altro paese dell'Unione: ciò sia per motivi di responsabilità nei confronti degli altri partner comunitari, sia per motivi di civiltà, nonché al fine di trovare degli antidoti nei confronti di questa sapiente informazione criminale. Siamo quindi intervenuti proprio affinché si svolgesse una controinformazione, necessaria perché il traffico venisse in qualche modo discriminato tra soggetti che emigrano per ragioni ordinarie – chiamiamole così –, ossia per mero disagio economico, e soggetti la cui emigrazione trova invece motivo in situazioni di pericolo grave per la loro incolumità fisica.

La prima iniziativa che abbiamo assunto è stata quindi quella di garantire a questi soggetti un bagaglio significativo di informazioni che li ponesse in condizione di conoscere i propri diritti, oltre che i propri doveri. Ci siamo quindi premurati di avviare un rapporto immediato con il Consiglio italiano dei rifugiati e con le strutture per rifugiati delle Nazioni Unite, affinché fossero presenti sin dal primo momento soggetti che potessero dare a cittadini che potevano vantare un certo diritto, ma che ritenevano di poterlo pretendere in un altro paese, quel bagaglio di conoscenze che consentisse loro di avviare la procedura in Italia, come pe-

raltro previsto dalle convenzioni internazionali di recente entrate in vigore. Dopo una tiepida accoglienza e vincendo una certa diffidenza, con questa attività di persuasione e di controinformazione siamo riusciti a riequilibrare la situazione e quindi a distinguere, quanto meno, le posizioni soggettive, quindi i motivi di emigrazione, tra i soggetti venuti in Italia per ragioni di mero disagio economico e quelli immigrati per altre motivazioni. Ciò, naturalmente, ha richiamato l'attenzione sulla questione del diritto d'asilo che, come dicevo, ha una casistica limitatissima nel nostro paese. La questione, proprio perché insufficientemente approfondita, ha creato una serie di problematiche sul piano interpretativo. Ovviamente, vi sono state intese anche sul piano diplomatico – più o meno formali – ed ora proseguiamo in questo tipo di attività, che per la verità era stata avviata già prima dell'accentuarsi del fenomeno.

In buona sostanza, quindi, l'azione verso la quale ci siamo indirizzati è stata caratterizzata dal contrasto del traffico clandestino – quindi la lotta alle organizzazioni criminali – dalla prosecuzione delle attività relative all'evoluzione delle leggi in materia di immigrazione clandestina e, infine, dall'approfondimento delle vicende relative all'esercizio del diritto di asilo nel nostro paese.

Sotto il profilo della lotta al traffico di esseri umani da parte di organizzazioni criminali, preso atto del fatto che il luogo in cui era incentrata l'organizzazione ed in cui avveniva la raccolta di questo cocktail di emigranti era la Turchia, abbiamo ovviamente avviato un primo contatto con tale paese, al fine di accentuare la cooperazione nelle azioni di polizia per smantellare le organizzazioni criminali, nonché al fine di raggiungere intese per la riammissione anche di soggetti provenienti da paesi terzi.

Sull'altro versante, poiché le intenzioni degli emigrati erano sostanzialmente quelle di giungere nei paesi del centro-Europa, sono stati presi contatti tanto con la Germania quanto con la Francia, sempre per rafforzare tutte le intese di polizia

necessarie a frenare questo tipo di attività criminale. Devo dire che tutto ha trovato una sua conclusione nel momento in cui vi è stata la riunione dei capi della polizia, qui a Roma, nel corso della quale è stata redatta anche una dichiarazione di intenti, a proposito della quale è stato accentuato il diniego della firma da parte della Turchia. D'altra parte, era ben nota la posizione dei turchi, che ovviamente non avevano alcuna intenzione di addiventare ad intese con una serie indiscriminata di partner: quindi, il massimo che potevano fare era partecipare e riservarsi di dare la propria adesione. Devo dire, però, che già nei giorni immediatamente successivi a Capodanno vi è stata una significativa collaborazione da parte delle autorità di polizia turche al fine, appunto, di contrastare il fenomeno relativo alle organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda, poi, il versante dell'immigrazione clandestina, abbiamo accentuato le intese diplomatiche con i paesi di provenienza, perché le metodiche di infiltrazione nel nostro paese erano abbastanza note. La prima è quella del mancato disvelamento della propria identità e dell'assenza dei documenti, per cui è addirittura difficile identificare il paese di provenienza. In qualche modo, le intese diplomatiche raggiunte hanno sortito degli effetti e vi è stata una collaborazione significativa con alcuni paesi di origine dei clandestini. Al di là, quindi, della vicenda albanese, per la quale abbiamo un accordo di riammissione operativo, per cui gli albanesi che giungono in Italia in mattinata rientrano già in serata in Albania, anche con altri paesi è stato possibile porre in atto misure di contrasto abbastanza efficaci.

Per quanto riguarda il diritto di asilo, il lavoro di persuasione ha portato ad un aumento rilevante delle richieste presentate: nonostante le molte diffidenze cui ho già accennato, bene o male la situazione si va normalizzando, nel senso che i soggetti che pretendono di vantare tali diritti in altri paesi si vanno via via persuadendo dell'inesistenza di tale possibilità, per cui, se intendono ottenere

protezione da un paese partecipe dell'accordo di Schengen o firmatario della Convenzione di Dublino devono seguire le regole previste in tali atti. Soprattutto i soggetti di etnia curda giunti in Italia con le navi *Ararat* e *Cometa* hanno in larghissima parte presentato domande di asilo, che ovviamente saranno esaminate dalle due commissioni attualmente previste: abbiamo anche richiesto l'insediamento di una terza commissione, perché vogliamo fare in modo che vi sia tempestiva risposta a tali domande.

Abbiamo ricevuto grande apprezzamento da parte del Consiglio italiano dei rifugiati e da parte delle Nazioni Unite, perché l'atteggiamento assunto dal nostro paese rispetto a tali situazioni è sostanzialmente nuovo. Abbiamo anche trovato una concordanza di interessi tra il Governo italiano ed il Consiglio italiano dei rifugiati, in quanto, intendendosi preservare l'istituto, ovviamente lo si vuole applicare nei casi che lo meritano. Il lavoro di indottrinamento, quindi, non è finalizzato ad una generale concessione del diritto d'asilo, ma ad una migliore selezione dei soggetti che lo richiedono. I problemi nascono da un insufficiente approfondimento del rapporto esistente tra i soggetti firmatari dell'accordo di Schengen e della Convenzione di Dublino. Voglio evitare di discutere la questione della comunitarizzazione del diritto di asilo (che pure è prevista da un paragrafo del trattato di Maastricht e rappresenta un obiettivo da perseguire), tuttavia non vi è dubbio che esistono problemi assolutamente attuali i quali derivano dal fatto che gente che viene nell'Unione europea, trovandosi di fronte paesi che garantiscono trattamenti differenziati, tenta in qualche modo di indirizzarsi verso quello che concede il trattamento migliore, mettendo in atto quello che si definisce *asylum shopping*, ossia la ricerca del massimo possibile in termini di protezione e di riconoscimento di diritti. Anche le relazioni esistenti tra i vari paesi in ordine alla riammissione ed alla libertà di circolazione di questi soggetti sono tutt'altro che chiare e vanno ulteriormente approfondite.

Tali questioni sono già state portate nelle sedi internazionali competenti e vi è l'intesa di discuterne nella prossima riunione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, a Birmingham, così come vi è una nostra richiesta di trattare la questione anche nell'ambito del Comitato Schengen, al fine di dare un'accelerazione al processo di europeizzazione delle misure relative ai richiedenti asilo. Bisogna però riconoscere che l'asilo in quanto tale si è notevolmente modificato rispetto alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed alle ipotesi storiche dalle quali muoveva. Tale istituto, infatti, nasceva come una prerogativa individuale, un diritto dell'esule in quanto tale, tanto che ancora oggi i presupposti sono dati dalle condizioni obiettive e soggettive che devono essere valutate dalla commissione, mentre attualmente ci troviamo di fronte a situazioni collettive, se non addirittura di massa, che fanno più riferimento alle categorie delle *displaced people*, ossia gruppi di persone che si spostano in relazione a motivi obiettivi e cumulativi, per cui non vi è una disciplina che faccia riferimento in maniera chiara alla Convenzione di Ginevra. Rischiamo, pertanto, di trovarci presto di fronte ad un notevole numero di persone che, pur non potendo avere il diritto di asilo, rientrano però tra i soggetti tutelati dalla Convenzione universale dei diritti dell'uomo e quindi non possono essere rimpatriate, oppure che sono garantite dalla nostra Costituzione, trovandosi quindi in una condizione di rifugiati generica, quindi non direttamente tutelata dalla Convenzione di Ginevra. Sostanzialmente, ciò già oggi potrebbe assimilarsi a quanto indicato dall'articolo 18 del disegno di legge sugli immigrati, ossia alla condizione della protezione umanitaria con riferimento a situazioni di guerra civile, calamità naturali o catastrofi che impongono spostamenti collettivi. Un approfondimento è insomma necessario, perché le condizioni del pianeta mutano e vi è bisogno di dare una disciplina più evoluta alla materia.

Per quanto riguarda la questione dello stillicidio cui si faceva riferimento, è

chiaro che sono gli interessi delle organizzazioni criminali e la possibilità di ottenere il massimo risultato possibile a determinare la modificazione del fenomeno: finché le navi potevano essere utilmente impiegate, nel senso che il rapporto tra il costo e la quantità di persone – quindi, il ricavato – era tale da poter utilizzare delle navi a perdere, queste sono state adoperate. È chiaro che poi queste navi vanno perdute, o perché non valgono nulla e loro stessi le affondano, o perché le fanno «spiaggiare», oppure perché vengono comunque sequestrate. Quando, invece, si utilizzano mezzi di trasporto di un certo valore, si tenta di trovare una sponda meno sorvegliata e di far proseguire il traffico o attraverso la dorsale balcanica o tramite il canale di Otranto, punto che può essere attraversato da mezzi molto veloci, come i gommoni.

In argomento posso soltanto dire che il dispositivo in atto è rappresentato dal contrasto dell'immigrazione clandestina, anche se ovviamente suscita più clamore il gommone che riesce a raggiungere le nostre coste anziché quello fermato nelle acque territoriali albanesi. È vero anche che secondo l'accordo di riammissione potremmo rimandare queste persone in Albania, ma il meccanismo è piuttosto farraginoso e con quel paese non si applica la Convenzione di Dublino, non essendo né partner dell'Unione europea, né firmatario di quella stessa Convenzione. Dobbiamo mettere nel conto questo stillicidio, cioè la possibilità che i soggetti entrino in Italia, non possiamo respingerli alla frontiera; al contrario abbiamo il dovere di comportarci da grande paese civile dando assistenza a soggetti che in altre nazioni non potrebbero averla.

Per il resto, sottolineo che l'unico modo di contrastare il fenomeno consiste nel far venire meno le cause che lo determinano, ossia attivarsi per un'azione di politica internazionale tendente alla pacificazione nei luoghi di origine. È un'azione politica che anche il Governo italiano si è impegnato a svolgere solleciti-

tando l'Unione europea ad assumere una posizione comune.

Il diritto di asilo in quanto tale è previsto dal nostro ordinamento ed ha un carattere individuale; essere di etnia curda non significa per ciò stesso essere asilanti. Dico questo perché durante il viaggio in Turchia da me effettuato mi è stato fatto notare che due membri del Governo turco sono di etnia curda e non possono ritenersi titolati ad ottenere il diritto di asilo in virtù di persecuzioni politiche. Ad ogni modo abbiamo il dovere di assumere in carico queste persone per il fatto stesso della presentazione della domanda di asilo (istanze da noi sollecitate per superare l'informazione criminale) ed attendiamo le conseguenze che ne discenderanno in termini di accettazione, una volta preso atto dei risultati del lavoro della commissione circa il diritto o meno di ottenere l'asilo politico dal nostro paese. Tutto ciò non diversamente dal comportamento di tutti gli altri paesi europei, i quali hanno riconosciuto il diritto di asilo a moltissimi cittadini turchi di etnia curda (non parlo degli iracheni curdi per i quali, nella quasi totalità dei casi, tale diritto è riconosciuto). In altri termini, sotto il profilo della responsabilità ci stiamo allineando alle decisioni assunte da molti Stati dell'Unione europea. Se permettete un giudizio personale, quanto sta accadendo testimonia il salto di qualità compiuto dall'Italia sullo scenario internazionale, ossia l'assunzione di una posizione più autorevole e responsabile. Aggiungo che le polemiche sviluppatesi con gli altri Stati dell'Unione europea sono scaturite dalla trasmissione di alcune immagini televisive – naturalmente non voglio innescare una polemica con la stampa, me ne guardo bene, ma l'episodio mi è stato riferito in questi termini – relative allo sbarco del mese di novembre. In esso si vedevano alcune persone nelle stazioni ferroviarie in attesa dei treni che le avrebbero portate nel centro e nel nord Europa.

Abbiamo frenato questo esodo attraverso l'attivazione di misure di sorveglianza consentite dalla legge, spiegando a tali persone che era impossibile richiedere

l'asilo o la protezione e, nel contempo, circolare liberamente nei paesi dell'Unione europea, perché il diritto di libera circolazione per i richiedenti asilo non c'è. È un aspetto che è bene chiarire definitivamente anche perché continua ad essere l'oggetto degli incontri e dei colloqui con le autorità tedesche, con cui ci siamo premurati di fare un approfondimento specifico. È assolutamente conclamato infatti che i richiedenti asilo, in base alla Convenzione di Dublino, possono giungere irregolarmente in un altro paese firmatario della Convenzione medesima, il che significa che non possono accedervi liberamente e che, dunque, la condizione di regolarità può essere conseguita soltanto attraverso accordi, intese o autorizzazioni.

La Convenzione di Dublino, come peraltro l'accordo di Schengen, sancisce il dovere di riaccettazione da parte dello Stato nel quale si radica la competenza a istruire la domanda di asilo, qualora il soggetto richiedente si trovi in un altro paese dell'Unione: ciò a ulteriore dimostrazione che la libera circolazione non si verifica. In sostanza, quello di asilante o di rifugiato è uno *status* peculiare, è la protezione che un Governo riconosce ad un soggetto. Tuttavia, non essendovi un atteggiamento comune in materia, non è un riconoscimento discendente *tout court* dal fatto di approdare sulle coste di un certo Stato o dall'ottenimento dello *status* da uno dei paesi firmatari dell'accordo di Schengen e della Convenzione di Dublino. Anche questo è stato spiegato agli immigrati curdi che hanno presentato richiesta di asilo. Naturalmente non possiamo non mettere nel conto che alcuni di questi, nonostante la richiesta di asilo, possano allontanarsi non essendo costretti a stare nel nostro paese.

Abbiamo attivato la sorveglianza nei centri di accoglienza e infittito i controlli alle frontiere terrestri per collaborare con le polizie degli altri Stati affinché vi sia la restituzione immediata entro i confini del territorio italiano. Però, è stata sviluppata la collaborazione necessaria per avviare e garantire le procedure di riaccettazione

previste dalla Convenzione di Dublino oltreché dall'accordo di Schengen.

Sotto il profilo dell'accoglienza debbo dire che gli esperimenti posti in essere sono risultati assolutamente interessanti, specie in Calabria, e la risposta delle comunità è stata straordinaria. I sindaci di Badolato e Soverato hanno dato il via ad una integrazione anticipata, se così posso esprimermi. In particolare, il comune di Badolato rappresenta un caso singolo nel più ampio scenario dell'accoglienza degli extracomunitari, specie dei soggetti richiedenti asilo, perché è un paese che si stava spopolando per l'effetto dell'emigrazione, e che ora si sta ripopolando grazie all'immigrazione. Decine di case sono in via di ristrutturazione e saranno messe a disposizione di queste famiglie che ovviamente – anche questo credo sia un ulteriore segnale di tranquillità per i nostri partner europei – hanno dichiarato di non aver intenzione di allontanarsi o di andarsene. Mai avrebbero immaginato l'esistenza di condizioni così favorevoli! Ciò non significa che non dobbiamo preoccuparci, dal momento che la questione curda ha notevoli dimensioni riguardando circa 24 milioni di persone, e può e deve essere risolta in una sede politica internazionale, tenendo conto del fallimento degli esperimenti avviati in passato.

In conclusione sono a disposizione della Commissione per i chiarimenti che si renderanno indispensabili.

SANDRA FEI. Ringrazio il sottosegretario Sinisi per il suo intervento chiaro, conciso e pacato, senza cioè quella prevenzione che spesso ha caratterizzato le esposizioni di altri nostri ospiti. Sulla base dei viaggi effettuati con il Comitato per l'applicazione dell'accordo di Schengen e degli incontri, degli scambi o degli « scontri » – lo dico fra virgolette – avuti con i rappresentanti istituzionali esteri, le porrò alcune domande per acquisire elementi e dare risposte più concrete di quanto non si sia in grado di fare oggi, qualora in futuro ci ritrovassimo nella medesima situazione.

Lei, sottosegretario Sinisi, ha detto che verranno prese misure di contrasto ed ha parlato di contrastare l'immigrazione clandestina a cui aggiungerei la criminalità, che spesso si confonde con l'immigrazione clandestina, e che si somma alla criminalità italiana. Corre voce che anche in questo caso vi siano connessioni, nel senso che abbiamo il lupo in casa, perciò domando: quali sono queste misure? Che cosa si è fatto in concreto e che cosa si farà rispetto alla criminalità estera ed a quella italiana?

Riguardo alla selezione, lei ha spiegato come funzionano le tre commissioni per l'istruttoria della domanda di asilo politico; sappiamo che la Convenzione di Dublino specifica abbastanza chiaramente le condizioni per concedere l'asilo politico ed io vorrei capire, per avere un quadro ben delineato dell'intera questione, su quali fatti, su che cosa e come si verificano le condizioni per riconoscere l'asilo politico. Non credo che questi soggetti arrivino in Italia con documenti o atti a dimostrazione del possesso di una determinata condizione atteso che, come lei ha sottolineato giustamente, l'appartenenza all'etnia curda non significa essere necessariamente un perseguitato politico o comunque in pericolo di vita, salvo che si provenga da zone di conflitto.

Visto quanto si è verificato nell'ambito dell'Unione europea con la presidenza lussemburghese e la Turchia, il problema diventa più delicato perché la concessione dell'asilo politico ad una persona che non lo « merita » (dico anche questo tra virgolette) rischia di provocare contrasti diplomatici con la Turchia, cosa della quale né l'Italia né l'Europa hanno bisogno.

Durante il periodo delle feste natalizie si è saputo che tantissime persone sono state fermate dai carabinieri prima della frontiera di Ventimiglia (alcune sull'autostrada) mentre tentavano di passare il confine a piedi. Dunque, quante persone scappano ancora? Come può essere valutato il fenomeno? Si può riuscire ad arginarlo velocemente oppure no?

Lei, infine, ha parlato di infittire i controlli ai confini terrestri: in che modo?

Le pongo la domanda per avere un quadro generale e rispondere ai colleghi stranieri durante gli incontri in relazione all'accordo di Schengen e ad altre convenzioni internazionali, dato che sono componente della Commissione esteri e della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

La mediazione non rientra nella competenza diretta del sottosegretario Sinisi, ma nel Mediterraneo, in relazione a quanto accaduto con la Turchia riguardo alla presidenza lussemburghese, essa rappresenta un'azione che l'Italia dovrebbe, anzi avrebbe dovuto portare avanti (anche se siamo stati anticipati dalla Francia). Mi rivolgo a lei quale rappresentante del Governo affinché si insista perché l'Italia svolga un ruolo nel Mediterraneo.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Nel canale d'Otranto le misure di contrasto sono imponenti; l'unico limite si rinviene nel fatto che non si azzarda una misura di contrasto se questa mette in pericolo la vita delle persone. Molte azioni compiute dai piccoli scafi, in particolare dai gommoni, hanno un carattere suicida, nel senso che gli scafisti mettono in pericolo la vita dei soggetti che trasportano oltre che la propria. Abbiamo registrato un episodio recentissimo, ripreso anche dagli organi di stampa, relativo ad uno sbarco per modo di dire, consentitemi di usare questa espressione, nel senso che una volta giunti a riva i guidatori del gommone hanno buttato in acqua venticinque fagotti, tra i quali vi erano anche dei bambini che sono stati salvati grazie al sistema di segnalazione. In che cosa consiste questo sistema? Innanzitutto v'è da dire che un certo numero di gommoni non salpa perché si riesce a frenarli al momento della partenza, ed il dato statistico di riferimento è pari a circa il 25 per cento. Vi sono però anche i gommoni che riescono a superare lo sbarramento creato in Albania, a cui concorrono le forze di polizia albanesi e altri corpi come la guardia costiera e le motovedette della Guardia di finanza; vi sono poi l'apparato navale e il piano

coordinato di controllo per l'immigrazione clandestina, che opera in Puglia e dirama la segnalazione della marina militare alle capitanerie di porto, alla Guardia di finanza ed ai mezzi a terra, ossia a tutte le forze di polizia. Ci si è accorti che l'unico modo per non mettere in pericolo la vita delle persone consiste nel contrastarle sulla spiaggia, ossia nell'intervenire in presenza di condizioni di sicurezza, perché i gommoni puntano diritti contro le imbarcazioni della guardia costiera o della Guardia di finanza compiendo operazioni autenticamente suicide.

Ripeto, le misure di contrasto sono imponenti e stiamo raccogliendo i risultati. È vero, i numeri sono ancora significativi, ma vi immaginate cosa sarebbe se non fossero state adottate tali misure di contrasto?

L'immigrazione clandestina in quanto tale non è un fenomeno da impedire in assoluto. Evocare il muro di Berlino in questo caso può essere utile, perché all'epoca chi intendeva fuggire, nonostante fosse stato colpito dalla polizia della Germania dell'est, riusciva ugualmente a raggiungere Berlino ovest. L'immigrazione clandestina — dicevo — non è un fenomeno che si può bloccare in assoluto, non si può chiudere definitivamente il rubinetto; bisogna prendere atto del fatto che, al di là degli interessi criminali e del tipo di criminalità, per gli stessi immigrati rischiare la vita non è una cosa terribile, perché spesso fuggono da condizioni in cui la propria vita non vale nulla. Quando cominciai ad occuparmi del fenomeno, mi fu raccontato da alcuni prefetti che i pescatori in Adriatico spesso trovavano dei corpi impigliati nelle reti.

I numeri con i quali ci stiamo confrontando oggi non sono terribili: sugli organi di stampa è apparsa la notizia del ritrovamento di 170 clandestini sulle coste pugliesi; di questi, 110 albanesi sono tornati a casa la sera, dei rimanenti 60, 43 erano curdi e solo una ventina hanno creato difficoltà di fronte al rifiuto di accoglierli.

Le altre misure di contrasto sono le misure di polizia. Abbiamo fissato punti

di contatto con le autorità turche, ci sono i canali Interpol, le polizie europee stanno collaborando. Il 17 dicembre è stata compiuta un'operazione formidabile in collaborazione tra le autorità italiane e francesi – non sufficientemente valorizzata – che ha portato all'arresto di moltissime persone che erano sicuramente basi operative per il traffico. Quindi l'azione di contrasto, sia sotto il profilo investigativo sia sotto quello del controllo e della prevenzione c'è, è abbastanza capillare e diffusa produce anche risultati; giova forse ricordare il proverbio secondo il quale fa più rumore un albero che cade che una foresta che cresce.

Per quanto riguarda i legami con la criminalità organizzata italiana, sulla base delle nostre conoscenze investigative – che ormai cominciano ad essere abbastanza significative – non vi è una stretta relazione tra quella italiana e le criminalità organizzate turca ed albanese, che invece sono pienamente coinvolte in questo tipo di attività, al di là delle centrali turche e del ruolo delle basi esistenti in Grecia e in Albania. Il nostro attuale livello di conoscenza non ci consente di affermare che ci sia un collegamento con la criminalità organizzata italiana – salvo la possibilità che esistano meri referenti locali – la quale ha ben altri modi per realizzare profitti più rilevanti.

Quanto alla selezione dei soggetti, abbiamo cercato soltanto di costruire le condizioni perché vi sia la maggior platea di richiedenti, facendo leva sui soggetti che si trovino in situazioni in cui esistano le condizioni obiettive, che sono la persecuzione e il pericolo grave per la propria vita. Queste, però, di per sé non sono sufficienti. L'attività di acquisizione delle informazioni avviene da parte delle autorità diplomatiche e ci sono rapporti anche molto interessanti formulati dal Consiglio per i rifugiati, che denotano queste condizioni obiettive relativamente a cittadini di etnia curda, che però purtroppo – lo ripeto – non sono sufficienti. Ciascuno di questi soggetti, infatti, deve provare che ci sia una relazione tra queste condizioni obiettive e se medesimo, cioè che ci sia

una situazione personale di reale o potenziale persecuzione o pericolo per la propria incolumità fisica. Questa verifica è l'attività della commissione che fa audizioni e riceve indicazioni da questi soggetti; alla fine, nel caso in cui neghi l'asilo, facendo riferimento alla Convenzione dei diritti umani, si raccomanda il non rimpatrio (indicato con la lettera R) e viene quindi concesso un permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Richiamo brevemente i riferimenti normativi: la Convenzione di Ginevra del 1951, l'accordo di Schengen, la Convenzione di Dublino, l'articolo 10, terzo comma, della Costituzione italiana, la legge Martelli. Quest'ultima sostanzialmente non ha disciplinato nulla, anzi ha addirittura esercitato la riserva di legge rinviando alla legge. Quindi abbiamo soggetti che, pur essendo fuori dalla Convenzione di Ginevra, sono tutelati dalla Convenzione dei diritti dell'uomo e dalla Costituzione italiana. Si tratta di soggetti che hanno condizioni di pericolo nei paesi di provenienza, che però non gli consentono di avere diritto di asilo, o di soggetti che non vedono riconosciuti nel proprio paese i diritti costituzionali italiani. Questi, pur non avendo diritto all'asilo, non possono essere rimpatriati perché per essi vale la protezione umanitaria. Per chi non rientri in nessuno di questi casi rimane il rimpatrio come misura definitiva. Allo stato queste sono le procedure ed i presupposti fondanti.

Per quanto riguarda la Turchia, posso dire che i nostri rapporti con il governo turco fino ad oggi sono stati buoni e che tra i paesi europei l'Italia è sicuramente quello che ha un rapporto privilegiato con la Turchia. Il livello di accoglienza della mia missione ad Ankara è stato buono e tranne una prima fase piuttosto critica ha conseguito, quando il fenomeno si è ulteriormente accentuato, anche risultati significativi. Mi riferisco essenzialmente al contrasto delle organizzazioni criminali, ma consentitemi di non entrare nel merito della vicenda: i risultati della cooperazione di polizia finalizzata al contrasto di organizzazioni criminali ed il rapporto



con il governo turco sono buoni. Riteniamo quindi sia utile proseguire questo dialogo per rendere ancora più efficace ed energica la lotta alle organizzazioni criminali. Stiamo cercando di dare uguale vigore all'attenzione delle autorità greche a questi fenomeni.

La vicenda di Ventimiglia fa riferimento al primo arrivo a Leuca del 2 novembre; è il caso di quei soggetti che sono stati visti all'estero perché troppo frettolosamente si è liquidata la questione con l'emanazione di decreti di espulsione che, a mio avviso, non avrebbero dovuto essere emessi per la semplice ragione che quei soggetti non possono essere rimpatriati. Siamo infatti intervenuti per chiarire che un decreto di espulsione che non può essere eseguito non può essere neppure emesso, e l'espulsione dei cittadini curdi non può essere eseguita perché lo vietano altre Convenzioni ed altri obblighi internazionali che abbiamo assunto. Si è così generata questa sensazione di cedimento, che è stata però prontamente recuperata, anche se naturalmente queste persone hanno cercato di varcare la frontiera italiana ammassandosi nei pressi di Ventimiglia. Abbiamo però collaborato con la polizia francese, informandola che c'erano queste persone in procinto di varcare la nostra frontiera, e sono state bloccate. È una posizione che però dobbiamo in qualche modo risolvere, anche perché la condizione giuridica di queste persone non è sufficientemente chiara.

Per quanto riguarda il rafforzamento dei controlli di polizia alla frontiera, abbiamo accompagnato l'accordo di Schengen con accordi bilaterali e trilaterali. L'abbattimento del controllo di frontiera non significa che siano venuti meno i controlli di polizia, anzi, oggi essi sono estremamente più intensi nella zona di sicurezza – il cosiddetto velo di sicurezza – definita al di là e al di qua del confine nella quale sussiste anche il diritto di inseguimento. Tra il numero di poliziotti impiegati per i controlli di frontiera e di quelli impiegati per controlli nella zona di sicurezza non vi è paragone, nel senso che le risorse impiegate per quest'ultima atti-

vità sono decuplicate. In questo senso, quindi, vi è stato un fortissimo infittimento dei controlli di polizia.

Con la Francia abbiamo l'esperienza dei commissariati comuni a Ventimiglia e adesso anche a Modane, che sono diventati dei centri di raccolta informativa ai quali la polizia francese e italiana si rivolgono come punti di riferimento con riguardo a determinati tipi di delitti normalmente transfrontalieri. La stessa cosa stiamo facendo con l'Austria e con la Germania, con riguardo al venir meno delle frontiere terrestri (con l'Austria, naturalmente). Questo significa infittire i controlli: abbattere quelli di frontiera ed aumentare le risorse per quelli di polizia nelle zone di sicurezza comune.

Per quanto riguarda il ruolo dell'Italia nella mediazione del Mediterraneo, posso solo dire, come ha detto il ministro Dini nell'audizione in Commissione, che a giugno prossimo si terrà a Palermo la conferenza preparatoria per il dialogo Euro-mediterraneo, per il quale ovviamente noi abbiamo un'interesse precipuo. Credo che la nostra presenza nel Mediterraneo oggi, dopo l'intervento in Albania, dopo il dialogo privilegiato con la Turchia e dopo le intese che cominciano a manifestarsi con il governo tunisino, possa essere considerata in maniera diversa rispetto a quella dei paesi confinanti nel bacino del Mediterraneo. Questo è il massimo che posso dire su un argomento che non mi compete.

**PRESIDENTE.** Anch'io desidero rivolgere alcune domande molto puntuali, sperando che possano avere risposte concise.

Lei ha fatto riferimento ai capisaldi della legislazione di riferimento per quanto attiene all'asilo politico: la Convenzione di Ginevra, la Costituzione italiana, l'accordo di Schengen, la Convenzione di Dublino e da ultimo la legge Martelli tuttora in essere. Cambierà qualcosa con l'approvazione da parte del Senato della nuova legge sull'immigrazione, che dovrebbe ricalcare nelle sue linee essenziali il testo licenziato dalla Camera?

Lei ha detto, inoltre, che il richiedente asilo non può circolare liberamente; io avevo capito invece che chi fa domanda di asilo non può recarsi stabilmente in un altro paese, ma può benissimo viaggiare per turismo o per visitare un parente, purché non si trattenga in quel luogo per un periodo superiore a quarantacinque o novanta giorni a seconda dei casi. Le chiederei di essere più preciso su questo punto.

Per quanto riguarda la situazione delle frontiere, ricordo che siamo entrati nello spazio Schengen il 26 ottobre in maniera pressoché compiuta per quanto riguarda gli spazi aeroportuali. Vorrei sapere qual è la situazione con Bruxelles, ma soprattutto con l'Olanda, in particolare con l'aeroporto di Schiphol, dove abbiamo riscontrato difficoltà tecniche, ma soprattutto resistenze di tipo politico, che si sono accentuate di fronte all'emergenza dei curdi. Si era anche detto che con il 26 ottobre sarebbe entrato progressivamente in essere l'abbattimento delle frontiere di terra e di mare con la Francia e con l'Austria (con quest'ultima a partire dal 1° dicembre). Vorrei sapere qual è lo stato delle cose a questo proposito, perché abbiamo letto tutti dell'idea austriaca di ripristinare i controlli alle frontiere che, per la verità, non sono mai stati abbattuti.

Un articolo di un certo interesse pubblicato ieri sul *Corriere della sera* faceva riferimento ad uno studio presentato al ministro degli interni francese Chevènement nel quale si individuava nella rigidità dei permessi di ingresso, e di conseguenza anche nella difficoltà ad uscire dai paesi industrializzati, il vero nodo che favorisce l'immigrazione clandestina. L'ipotesi è che se fosse più facile entrare ed uscire dai paesi europei, probabilmente la pressione alle frontiere diminuirebbe perché ci sarebbero flussi verso questi paesi ma contemporaneamente ci sarebbero anche reflussi.

A seguito di una riflessione svolta ieri dall'ufficio di presidenza, di fronte alla portata dei fenomeni registrati nelle ultime settimane e negli ultimi mesi, pensiamo di allargare l'attività del Comitato

anche ad iniziative soprattutto conoscitive e relazionali con corrispondenti parlamentari di paesi che si affacciano sul Mediterraneo, in particolare con la Turchia. Vorremmo una sua valutazione per capire se eventuali iniziative del genere potrebbero favorire migliori rapporti ed una distensione soprattutto con quei paesi con cui sono in corso negoziati per stilare accordi di ammissione.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La legge sull'immigrazione, che al Senato è stata approvata in Commissione nel testo licenziato dalla Camera senza alcuna modifica ed a giorni sarà in aula, non riguarda il diritto d'asilo, fatta eccezione per l'articolo 18, che riguarda la possibilità di procedere in maniera più spedita sul versante della protezione umanitaria.

Per quanto riguarda l'asilo, la legge Martelli è sicuramente insufficiente, nel senso che non regola pressoché nulla, operando a sua volta un nuovo rinvio ad una disciplina organica in materia, presentata da questo Governo credo nel maggio scorso ed attualmente pendente presso la I Commissione. Abbiamo registrato l'impegno del presidente della I Commissione del Senato a procedere speditamente anche alla trattazione del disegno di legge sull'asilo, visto che è materia di grande attualità sulla quale dovremo confrontarci come paese che svolge un ruolo nello scenario internazionale nel bacino del Mediterraneo.

Quanto alla questione della libera circolazione del richiedente asilo, sto facendo un approfondimento anche perché vorrei colmare le lacune attraverso intese con i partner comunitari. Il dato certo di riferimento è che la Convenzione di Dublino agli articoli 3, 10 e 13 individua la condizione del soggetto che è entrato in un paese aderente alla Convenzione e si reca irregolarmente in un altro Stato firmatario dell'accordo, e, disciplinando le procedure di riaccettazione, nel caso di ingresso irregolare.

PRESIDENTE. Mi consenta, sottosegretario Sinisi, ma gli articoli sono il 6, il 10 e il 13.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Insisto nella mia perniciosa ostinazione: l'articolo 6 riguarda l'ingresso irregolare in un paese dell'Unione firmatario dell'accordo. Gli articoli 3, 10 e 13 concernono il caso di un soggetto che, entrato in un paese firmatario dell'accordo, si rechi in un altro Stato parte contraente. È una situazione diversa, perché l'articolo 6 concerne il primo paese in cui si entra che è competente per la procedura.

Se non sbaglio, l'articolo 10, alla lettera c) parla di «riammettere o riprendere, alle condizioni di cui all'articolo 13, il richiedente asilo la cui domanda è in esame e che si trova irregolarmente in un altro Stato membro». Si definisce chiaramente l'impossibilità di recarsi in un altro Stato membro avendo richiesto asilo in uno dei paesi contraenti, senza avere la specifica autorizzazione. L'articolo 13 concerne le procedure di riaccettazione e stabilisce le sanzioni per l'irregolare passaggio delle frontiere.

Ad impedire la libera circolazione del richiedente asilo interviene anche una motivazione di carattere amministrativo: nel momento in cui viene richiesto l'asilo, il primo atto è rappresentato dalla consegna del passaporto. È vero che questo documento non è necessario per recarsi in uno dei paesi aderenti all'accordo di Schengen, ma è altrettanto vero che se un soggetto viene trovato privo di titoli che legittimano l'ingresso in uno dei paesi dell'Unione, deve essere respinto salvo che, avendo presentato richiesta di asilo, non sia riconsegnato nel paese in cui l'istanza è stata presentata.

GABRIELLA PISTONE. Mi sembra pazzesco.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. È una prassi amministrativa basata su un principio: nel momento in cui si chiede asilo, si compie

un atto politico relevantissimo ossia la rinuncia alla protezione da parte del proprio paese di origine, una sorta di rinuncia alla cittadinanza. Il primo atto conseguente alla dichiarazione di rinuncia alla protezione dello Stato di origine consiste nel cedere il documento che legittima la circolazione e che è basato sulla provenienza. Il titolo per circolare è dato dallo Stato che concede la protezione e sarà il titolo concesso all'asilante una volta riconosciuto il diritto di asilo. La condizione del richiedente è transeunte. È un'altra motivazione per non consentire la libera circolazione mentre la domanda è sottoposta alla valutazione.

GABRIELLA PISTONE. Si tratta di un aspetto estremamente delicato specie se correlato al diritto di libertà. La vicenda dei curdi va valutata attentamente anche per capire le ragioni sottese alla fuga e all'ingresso in Italia. Detto questo, se ai nostri confini si presentassero delle personalità di livello internazionale perseguitate nel proprio paese, e richiedessero l'asilo, queste non potrebbero circolare in nessun'altra parte del mondo? Non credo corrisponda al vero, non è così.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Infatti non è così. Il titolo che consente la circolazione non è quello rilasciato dal paese di cui si è rifiutata la protezione, bensì il titolo rilasciato dal paese che concede la protezione; una volta ottenuto il diritto di asilo in Italia, il titolo per circolare è dato dal Governo italiano. Si deve distinguere tra il richiedente asilo e l'asilante. Per i richiedenti asilo *nulla quaestio*: se un soggetto non ha ottenuto l'asilo, permangono le condizioni di quiescenza; se un soggetto ha ottenuto l'asilo, il titolo di soggiorno è in ragione dello *status* di asilante o rifugiato che è stato riconosciuto. Si può circolare negli altri paesi sulla base del diritto riconosciuto dallo Stato italiano, sia pure con alcune deroghe o limitazioni; in tema ho bisogno di un approfondimento, ma quando viene rilasciato un titolo di soggiorno è possibile

recarsi in un altro paese aderente all'accordo di Schengen per un periodo non superiore a tre mesi, se si ha un documento e si possiedono i mezzi di sussistenza sufficienti. Questa è la disciplina generale per chi possiede un titolo di soggiorno valido e legale in uno dei paesi firmatari dell'accordo di Schengen.

GABRIELLA PISTONE. Anche per andare negli Stati Uniti?

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Anche per andare all'estero. Vi è una disposizione specifica: intendiamoci, il problema nasce all'interno dell'accordo di Schengen per effetto dell'abolizione delle frontiere. Se uno si reca negli Stati Uniti sulla base del diritto di asilo, le procedure sono quelle ordinarie, tanto che alla frontiera potrà essere ritenuto indesiderato e respinto, oppure essere ammesso sul territorio americano.

La disciplina di riferimento per un titolo di soggiorno legittimo nel nostro paese, tra cui si può ricomprendere anche lo *status* di asilante o di rifugiato, consente di recarsi liberamente in un altro paese per un periodo non superiore a tre mesi e possedendo i mezzi di sussistenza sufficienti. Questa è la disciplina per chi ha avuto il riconoscimento dello *status*, non per i richiedenti per i quali non vi è diritto a circolare liberamente.

GABRIELLA PISTONE. Quali sono i tempi delle procedure?

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Due commissioni sono già in funzione, per la terza è stata presentata la richiesta alla Presidenza del Consiglio. Il nostro paese può contare su una procedura abbastanza accelerata che, se non sbaglio, dura da tre a sei mesi, cioè un tempo accettabile. Mi risulta, ma non ne sono certo, che in Germania sia in vigore un sistema inverso: c'è un bagaglio pesantissimo di diritti costituzionali riconosciuti nella fase di definizione dello *status* di rifugiato per cui prima di averlo passano anche sei o sette anni. Questo

deriva però da un'impostazione molto diversa del diritto d'asilo ed anche i numeri sono colossalmente diversi; credo che solo l'anno scorso, mentre nel nostro paese sono state presentate o accolte circa 350 istanze, in Germania ne siano state accolte 9 mila di iracheni di etnia curda.

SANDRA FEI. Noi scopriamo adesso l'immigrazione clandestina, loro no.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La percentuale dei riconoscimenti per i curdi iracheni si aggira intorno al 90 per cento delle richieste, mentre per i curdi turchi è circa del 25-30 per cento. Non sono però dati precisi.

SANDRA FEI. In Italia quali sono le percentuali?

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Noi stiamo sperimentando oggi un sistema nuovo e non abbiamo dati di riferimento seri su cui elaborare un criterio statistico significativo. Credo che in un anno le domande siano state 300 in tutto. È un fenomeno, lo ripeto, sostanzialmente nuovo per il nostro paese; fino ad oggi si è andati avanti nell'interpretazione più rigorosa della Convenzione di Ginevra con riferimento alla posizione degli esuli, quindi sulla base dei casi singoli e particolarissimi; adesso ci troviamo invece a fronteggiare con quegli strumenti un fenomeno molto diverso che altri paesi dell'Unione europea hanno conosciuto prima di noi. In Germania esiste un polo di attrazione micidiale rappresentato da due milioni di turchi e circa 500 mila curdi, da noi credo che la comunità curda sia di 500 persone. È questo che, insieme a tutto il bagaglio delle opportunità e dell'assistenza che vengono garantite da quel paese, determina questa spinta attrattiva.

Non ho aggiornamenti relativi alla situazione di Sckiphol né a quella di Bruxelles; leggo come voi sui giornali di resistenze politiche, ma a quanto mi risulta personalmente queste non vi sono,

perché alla riunione dei capi della polizia una delle persone più entusiaste era proprio il delegato olandese, che non era stato un sostenitore del nostro ingresso nel sistema di Schengen durante tutte le riunioni del Comitato esecutivo. A quanto mi risulta, posizioni ufficiali in questo senso, salvo la richiesta di convocare il Comitato – sulla quale siamo d'accordo – non vi sono.

Per quanto riguarda l'Austria, ci sarà il progressivo abbattimento delle frontiere. Fatta eccezione per l'Olanda, per la quale c'era la richiesta di un accordo separato sulla progressività dell'abbattimento delle frontiere aeroportuali, per il resto stiamo lavorando soprattutto con la Francia a partire dai valichi minori per arrivare poi ad eliminare le frontiere nei valichi maggiori. È un lavoro progressivo, ma credo che la maggior parte di questa attività si concentrerà nel periodo compreso fra il 1° e il 31 marzo, data finale prima della definitiva approvazione dell'accordo.

In ordine alla rigidità dei permessi, la nostra politica è quella di creare dei canali di flusso regolari che riducano l'interesse ad utilizzare canali clandestini. Non so se valga la pena dirlo, ma per la prima volta nella storia del nostro paese quest'anno il decreto flussi è stato emanato prima dell'anno nel quale dovrebbe trovare applicazione; in passato si è addirittura arrivati ad emanarlo a consuntivo. Questa è la filosofia che presiede anche alla nuova legge sull'immigrazione: mantenere sempre un canale di flusso regolare perché questo sottrae un certo numero di persone alle maglie delle organizzazioni criminali ed alla clandestinità e, soprattutto, deprime la pressione migratoria.

Per quanto riguarda le azioni nel Mediterraneo e la Turchia, non ho suggerimenti da dare sulle iniziative della Commissione; noi stiamo svolgendo la nostra attività privilegiando questo tipo di dialogo.

**HELGA THALER HAUSSERHOFER.** Nella sua relazione lei ha accennato ad accordi bilaterali e trilaterali per il controllo delle frontiere interne nel territorio di Schengen. Quello bilaterale con la Francia è stato firmato il 31 ottobre; quello trilaterale tra Austria, Italia e Germania è stato perfezionato oppure è ancora in corso di elaborazione?

**GIANNICOLA SINISI, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Credo sia il frutto dell'intesa tra i ministri dell'interno raggiunta ad Innsbruck, ma non so dire con certezza se sia stato sottoscritto o meno e sia già operativo. Mi riservo di farle avere la risposta certa.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Sinisi e tutti i colleghi intervenuti per il loro contributo.

**La seduta termina alle 15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 19 gennaio 1998.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO