

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 FEBBRAIO 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 FEBBRAIO 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Unite per i rifugiati, dottor Michele Manca di Nissa.	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3	Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE COMUNE DELLE FRONTIERE E SUL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA IN EUROPA		Bedin Tino (Mar-DL-U)	8
Audizione del Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni		Landi di Chiavenna Gian Paolo (AN)	8
		Maffioli Graziano (UDC)	9
		Manca di Nissa Michele, <i>Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati</i>	4, 9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALBERTO DI LUCA

La seduta comincia alle 14,10.

(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, dottor Michele Manca di Nissa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione comune delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione clandestina in Europa, l'audizione del Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Desidero ringraziare il dottor Manca di Nissa per aver accettato — peraltro, in tempi molto solleciti — l'invito del Comitato. Ricordo che è presente la dottoressa Laura Boldrini, portavoce dell'ACNUR.

La presenza odierna del Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati costituisce l'occasione per approfondire la conoscenza del quadro giuridico e politico di riferimento relativo allo «*status* di rifugiato» nonché per identificare, attraverso

un'analisi delle misure e delle procedure adottate nei paesi membri, gli strumenti che possono concretamente realizzare una strategia comune in materia di procedure d'asilo e garantire uno *status* uniforme, valido in tutta l'Unione.

Vorremmo, pertanto, chiedere al dottor di Nissa quali sono i criteri per il riconoscimento o la revoca dello «*status* di rifugiato»; quali le condizioni necessarie per il ricorso alla protezione internazionale e quali le procedure d'asilo e i programmi per il rimpatrio.

Vorremmo anche conoscere come è articolata la politica dell'asilo nell'Unione europea e nei singoli Stati membri; qual è il contributo attuale delle politiche nazionali degli Stati membri in materia d'asilo; quali sono le proposte formulate dall'ACNUR per la realizzazione di una politica comune in materia ed, eventualmente, quali sono le modalità giuridiche e le conseguenze pratiche e finanziarie.

Domandiamo, altresì, se può lasciare agli atti di questo Comitato qualche dato relativo al numero delle richieste d'asilo presentate nei paesi dell'Unione europea, con le percentuali delle richieste accolte rispetto a quelle presentate (i dati globali e quelli parziali relativi ai singoli paesi).

Inoltre, vorremmo sapere quali sono allo stato attuale i criteri nonché i meccanismi utilizzati per la determinazione dello Stato competente ad esaminare una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo e quali saranno le problematiche e le conseguenze dell'allargamento dell'Unione, con l'ingresso dei paesi candidati dell'Europa centrale, sul processo di armonizzazione della politica europea d'asilo (e se, in proposito, l'ACNUR ha già individuato le strategie di intervento necessarie).

Infine, vorremmo capire quali sono i meccanismi in grado di garantire il duplice obiettivo del rispetto del diritto d'asilo, da una parte, e del controllo dell'immigrazione illegale, dall'altra.

Do la parola al dottor Manca di Nissa per la relazione.

MICHELE MANCA di NISSA, *Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*. Vorrei innanzi tutto ringraziare questo Comitato, a nome dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, per la possibilità che ci è stata offerta di presentarvi elementi di conoscenza diretta del quadro giuridico di riferimento internazionale relativo allo *status* di rifugiato, che ci auguriamo contribuiranno positivamente ad un'analisi delle problematiche connesse, di competenza di questo stesso Comitato.

Già in passato - nel 1998 e nel 2000 - il nostro ufficio aveva avuto l'onore di poter esporre davanti a questo Comitato il proprio parere sulla Convenzione e sull'Accordo di Schengen e sulla Convenzione di Dublino, nonché sui problemi legati all'arrivo di flussi misti in Italia. Siamo particolarmente lieti di poter continuare la collaborazione.

Vorrei cogliere l'occasione per ricordare che, in un quadro più ampio, con il contributo del Senato, l'UNHCR - ritenendo estremamente importante un dialogo costante con i legislatori, per una migliore comprensione delle problematiche dei rifugiati - ha proceduto alla pubblicazione della versione in lingua italiana di un manuale, espressamente indirizzato ai parlamentari, intitolato: «Protezione dei Rifugiati - Guida al diritto internazionale del Rifugiato».

Tale manuale è stato presentato nel dicembre 2003 ed è stato concepito per promuovere la conoscenza dei principi del diritto internazionale del rifugiato fra i parlamentari, affinché siano adeguatamente inclusi nelle legislazioni nazionali.

Il mandato dell'Agenzia ONU per i rifugiati, creata nel 1951, comprende la protezione internazionale dei rifugiati e la ricerca di soluzioni durature ai loro pro-

blemi. Già la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 - all'articolo 14 - aveva stabilito che «ogni individuo ha diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni».

La necessità di protezione internazionale deriva dal fatto che, a differenza di altri cittadini stranieri, i rifugiati non possono più - loro malgrado - avvalersi della protezione dei paesi di origine. La protezione internazionale, pertanto, sostituisce temporaneamente quella generalmente fornita dagli Stati ai loro cittadini, fino a quando il rifugiato potrà nuovamente beneficiarne.

La Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata dall'Italia nel 1954, per la prima volta, definisce giuridicamente a livello universale il termine rifugiato, identificandolo come la persona che - trovandosi fuori del proprio paese di origine - non voglia o non possa avvalersi della protezione di tale paese a causa di un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale, religione, o opinione politica.

È importante riportare che, in seguito all'evoluzione delle relazioni internazionali durante gli ultimi cinquanta anni, si è ritenuto necessario, in determinati contesti geo-politici, di ampliare e completare la definizione della Convenzione del 1951, includendo ulteriori criteri per definire legalmente il rifugiato.

In Africa, per esempio, l'Organizzazione per l'unità africana, fin dal 1963 riconosceva l'esigenza di una definizione più attinente al contesto politico di quel continente, e ampliava la definizione della Convenzione del 1951, con una Convenzione regionale del 1969, nella quale (oltre a recepire la definizione della Convenzione di Ginevra), al comma 2 dell'articolo 1, definiva rifugiato anche chi si era trovato in una situazione di pericolo per la propria vita o per la propria incolumità, a seguito di un conflitto armato, di un'aggressione o occupazione straniera di parte o di tutto il paese di origine (o di cui aveva la nazionalità) o, comunque, di avvenimenti che ne turbavano gravemente l'or-

dine pubblico in una parte o in tutto il paese di origine o di cui ha la nazionalità.

La distinzione tra paese di origine e quello di cui si ha la nazionalità serve a tutelare anche gli apolidi. Successivamente, anche in America Latina, la definizione legale del rifugiato è stata estesa rispetto a quanto previsto nella Convenzione di Ginevra del 1951. In America Latina non esiste una Convenzione regionale paragonabile a quella africana. Tuttavia, la Dichiarazione di Cartagena del 1984, risultato di un seminario organizzato dall'UNHCR, raccomandava che in tale regione fossero considerati rifugiati anche coloro che erano fuggiti dal loro paese « perché la loro vita, la loro sicurezza o la loro libertà erano minacciate », oltre che da quanto previsto nella Convenzione del 1951 e, in parte, in quella dell'Organizzazione dell'unità africana del 1969, anche « da una violazione massiccia dei diritti umani che aveva gravemente turbato l'ordine pubblico ». Tale definizione è stata poi inclusa nella legislazione nazionale sull'asilo di diversi paesi dell'America latina.

L'Italia, come già ricordato, ha ratificato la Convenzione del 1951 nel 1954, mantenendo, tuttavia, la cosiddetta riserva geografica, che è stata ritirata soltanto con la legge n. 39, del 1990. Va, inoltre, ricordato che l'articolo 10, comma 3, della Costituzione della Repubblica stabilisce che « lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ». Tuttavia, l'Italia rimane — a tutt'oggi — l'unico paese dell'Unione europea privo una legge organica sull'asilo.

A tale riguardo, è opportuno sottolineare che l'adozione di una legge organica sull'asilo è uno dei requisiti *sine qua non* per l'accessione all'Unione, per i paesi che ne fanno domanda. È, pertanto, con soddisfazione che l'UNHCR ha appreso che il dibattito sulla legge organica è ripreso alla Commissione Affari costituzionali della Camera su un testo, adottato come base, che ha unificato diverse proposte.

Con particolare piacere abbiamo, inoltre, constatato che nel testo attualmente

esaminato dalla Commissione affari costituzionali la qualifica di rifugiato è estesa anche a chi fugge dal proprio paese per evitare una persecuzione determinata da motivi di genere, di orientamento sessuale, e di appartenenza ad uno specifico gruppo etnico. Il testo, inoltre, introduce una serie di garanzie procedurali che ci sembrano particolarmente incoraggianti.

Nell'elaborare il testo è essenziale comprendere che investire in risorse umane e finanziarie per l'attuazione di una legge in linea con i principi del diritto internazionale del rifugiato costituisce un contributo concreto alla sicurezza del paese, oltre che un dovere civile al quale l'Italia si è impegnata, con la firma della convenzione del 1951.

Per la sua importanza politica e per la sua posizione geografica, l'Italia ha un ruolo fondamentale nella gestione di una parte rilevante delle frontiere esterne dell'Unione europea e nel contrasto all'immigrazione irregolare in Europa. Al contempo, è doveroso proteggere i rifugiati nell'ambito di più ampi movimenti migratori, normalmente definiti flussi misti.

Il quadro generale, attualmente, è caratterizzato proprio da flussi misti, ovvero l'arrivo di chi fugge da persecuzioni insieme a persone che, invece, lasciano il loro paese prevalentemente per migliorare le loro condizioni di vita (gli immigrati economici), ed è indispensabile, in questo contesto, sapere identificare i rifugiati, al fine di proteggerli. La comprensiva preoccupazione di uno Stato di frenare i movimenti irregolari di immigranti per motivi economici non deve direttamente o indirettamente limitare la possibilità di accedere alla protezione per coloro che fuggono dalle persecuzioni.

Non si deve dimenticare che, a causa della loro particolare condizione, è possibile che la maggior parte dei rifugiati non possa rispondere ai normali requisiti per l'immigrazione. La convenzione del 1951 obbliga gli Stati a non penalizzarli per essere entrati nel loro territorio senza adempiere le previste formalità. Affinché i rifugiati possano godere dei loro diritti è indispensabile, quindi, garantirne l'ammissione al territorio e impedirne il ritorno

forzato. L'articolo 33 della convenzione di Ginevra afferma che gli Stati contraenti non possono in alcun modo espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere di territori in cui corra il rischio di essere perseguitato. Tale principio è stato sancito in vari strumenti internazionali adottati a livello universale o regionale ed è considerato, oramai, parte del diritto internazionale consuetudinario. Pertanto, anche una legislazione restrittiva che limiti le possibilità d'ingresso nel territorio deve comunque garantire l'ammissione di chi cerca genuinamente protezione.

Si è constatato, invece, che un numero sempre crescente di potenziali richiedenti asilo è costretto a mettere a repentaglio la propria vita cercando di raggiungere l'Unione Europea, anche attraverso l'Italia, con mezzi di trasporto particolarmente insicuri. L'evidenza, inoltre, dimostra che l'effettivo accesso alle procedure di asilo è spesso complicato - per quelli che arrivano, per esempio, sulle coste europee, comprese quelle italiane - da ostacoli legali e pratici, fra i quali la mancanza di consulenza legale indipendente, il limitato numero di interpreti professionali e l' inadeguata informazione sulla possibilità e sulle modalità con cui presentare domanda di asilo. I potenziali richiedenti asilo - è necessario ribadirlo - non dovrebbero essere penalizzati in considerazione dell'illegalità del loro ingresso o tentato ingresso nel territorio.

Per sondare la possibilità di affrontare questa problematica non soltanto in chiave repressiva, l'Italia ha fornito, recentemente, un importante contributo nell'ambito del dibattito a livello dell'Unione europea. Il seminario della presidenza italiana dell'Unione, tenutosi a Roma il 13 e 14 ottobre scorso, aveva come tema « verso un più ordinato e gestito ingresso nell'Unione europea delle persone che necessitano di protezione internazionale » e, nelle conclusioni successivamente presentate al vertice di Bruxelles, tra l'altro, ha riconosciuto che procedure di ingresso protetto e programmi di reinsediamento a livello di Unione europea potrebbero essere elementi costitutivi di un approccio più

complessivo alle tematiche dell'asilo e dell'immigrazione che si caratterizzi per la condivisione degli oneri e delle responsabilità con le regioni di origine.

Nonostante quanto riportato dai *media* o enfatizzato da alcuni uomini politici possa apparire allarmante, e l'opinione pubblica, conseguentemente, manifesti una certa preoccupazione sugli aspetti quantitativi degli arrivi, si deve riconoscere che, proprio quantitativamente, in Italia, il fenomeno, invece, è relativamente limitato. Le domande di asilo ricevute in Germania nel 2002 sono state circa 70.000. Nel Regno Unito sono state addirittura 110.000, approssimativamente equivalenti, per numero, a quelle ricevute dall'Italia negli ultimi tredici anni; mentre, nel solo 2002, le domande presentate in Italia sarebbero state soltanto 8.200, secondo le statistiche fornite dalla commissione centrale. Purtroppo, non è possibile essere più precisi, per una carenza di dati aggiornati in Italia.

Nell'analisi dei *trends* dell'asilo nei paesi più industrializzati, preparata dall'UNHCR nel gennaio 2004, per il periodo gennaio-novembre 2003, che fra l'altro ha rivelato una generale tendenza alla diminuzione del numero delle domande d'asilo nell'area esaminata rispetto agli anni precedenti (mediamente, una riduzione di circa il 12 per cento circa nell'Europa dei 15, con una punta massima in Portogallo, dove si è verificato un calo del 60 per cento), l'unico paese dell'Unione europea non riportato nei grafici era l'Italia, poiché le necessarie statistiche non sono mai state comunicate. Investire più risorse umane e finanziarie nella gestione dell'asilo contribuisce ad una migliore conoscenza e, quindi, ad un più efficace controllo e monitoraggio del fenomeno, garantendo, in tal modo - lo si ribadisce - una maggiore sicurezza del paese.

Nel quadro di un processo di armonizzazione delle politiche sull'asilo dei paesi dell'Unione europea, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, Ruud Lubbers, ormai più volte ha sottolineato pubblicamente che per affrontare efficacemente il fenomeno degli arrivi irregolari, sia di richiedenti asilo sia di migranti economici che gravano sui sistemi d'asilo, è

indispensabile una strategia globale ed un approccio unificato da parte dell'Unione. Quest'ultima dovrebbe, da un lato, incrementare la cooperazione con i paesi limitrofi ai paesi che generano rifugiati, i quali accolgono nel loro territorio — non dimentichiamolo — la maggioranza dei rifugiati di tutto il mondo, e, dall'altro, per il raggiungimento degli obiettivi comuni, migliorare la collaborazione fra gli Stati membri. Una cooperazione vieppiù necessaria in vista dell'imminente allargamento dell'Unione europea. Preoccupa che gli impegni del trattato Amsterdam del 1999, con scadenza maggio 2004, potrebbero non essere rispettati. In particolare, destano preoccupazione sia la tendenza ad abbassare gli *standard* minimi di protezione ed assistenza sia quella di lasciare spesso troppa discrezione ai singoli Stati membri, minando in tal modo il senso dell'armonizzazione.

È necessario contribuire al rafforzamento dei sistemi di protezione nella regione d'origine del rifugiato, per esempio, con attività di registrazione e con la realizzazione di progetti finalizzati alla autosufficienza economica. Queste attività, fra le altre, costituirebbero la base per soluzioni durature in loco, ovvero per il rimpatrio — più immediato perché più vicino al paese di origine — l'integrazione nel paese d'asilo o il reinsediamento in un paese terzo. Le iniziative dovrebbero impedire, comunque, che il rifugiato si senta costretto, per ricevere una protezione adeguata, a dirigersi di propria iniziativa e con mezzi insicuri verso l'Europa.

In parallelo, iniziative congiunte, all'interno dell'Europa, dovrebbero mirare all'attuazione di un sistema di asilo comune attraverso un meccanismo che, rispettando pienamente i diritti dei rifugiati, permetta di attuare, su base continentale, una rapida determinazione dello *status* delle domande presentate da persone che presumibilmente non necessitano di protezione internazionale. Infine, ci si dovrebbe concentrare sull'effettivo funzionamento dei sistemi nazionali d'asilo in Europa.

Teniamo presente che l'allargamento potrebbe sopraffare i sistemi di asilo dei nuovi Stati membri, che sono ancora fra-

gili e con risorse insufficienti. L'UNHCR ritiene che tale problema potrebbe essere evitato con l'istituzione di centri di accoglienza dell'Unione europea, dove le richieste di determinate categorie di richiedenti asilo potrebbero essere esaminate da funzionari competenti in materia d'asilo con interpreti inviati dai singoli Stati membri. La strategia dovrebbe prevedere anche la equa ripartizione di coloro che sono rifugiati fra gli Stati dell'Unione piuttosto che lasciarne un numero considerevole soltanto in alcuni Stati. Inoltre, si dovrebbe mettere in atto un sistema congiunto dell'Unione, basato sugli accordi di riammissione, per il rapido ritorno di quei richiedenti asilo a cui non sia riconosciuto lo *status* di rifugiati o il diritto ad altre forme di protezione. Tale riammissione deve fondarsi su accordi conclusi dallo Stato di destinazione con l'Unione europea e non con i singoli Stati membri.

Infine, L'UNHCR suggerisce l'istituzione di un'agenzia dell'Unione europea per l'asilo — e successivamente un Comitato esame dell'Unione europea per l'asilo — per gestire la nuova registrazione e il disbrigo delle richieste d'asilo, alleviando il carico di lavoro dei singoli Stati e per garantire che le responsabilità nei confronti di coloro che godono dello *status* di rifugiato siano condivise equamente da tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Se il sistema di protezione nelle regioni di origine è rafforzato e la divisione del lavoro fra i diversi paesi dell'Unione europea è proficuo, i sistemi d'asilo nazionali potranno finalmente arginare il flusso e il riflusso dei movimenti incontrollati e concentrarsi maggiormente sul compito per il quale sono stati creati: fornire protezione internazionale a chi ne ha bisogno.

Grazie ancora per l'opportunità offertaci e per la vostra attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Manca di Nissa. Noto che ha avanzato delle proposte e lo ritengo molto positivo e interessante, soprattutto rispetto ai temi europei. Do ora la parola ai colleghi che desiderano porre delle domande, ma li invito ad essere molto sintetici.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Sarò molto breve, perché mi devo recare in Commissione affari esteri e comunitari. Ho molto apprezzato l'equilibrio e la pacatezza della relazione del dottor Manca di Nissa, che ho già avuto modo di conoscere nell'ambito dell'analisi della proposta di legge organica che sta esaminando la Commissione affari costituzionali.

Non mi sono sfuggiti alcuni segnali molto interessanti, come la sua proposta di creare dei grandi centri di identificazione a livello europeo, costruiti, anche dal punto di vista giuridico-istituzionale, in modo tale da avere un'equa rappresentanza di tutti i paesi aderenti all'Unione europea e di consentire quindi un gestione delle problematiche dei rifugiati politici più coerente e meno inquinata da interessi nazionalistici e politici interni ad ogni singolo paese. Si tratta sicuramente di un'ipotesi estremamente interessante, sulla quale ritengo che valga la pena di compiere ulteriori approfondimenti.

Tuttavia, non mi risulta che oggi sia al vaglio della Commissione affari costituzionali questa ipotesi di lavoro. Ci stiamo concentrando, invece, sui centri di identificazione, i cosiddetti nodi, e sulle procedure per le domande di ammissione, l'iter di impugnativa, eccetera.

Ho colto questi passaggi molto interessanti, ma non le sfuggirà sicuramente l'obiezione che le potrebbe essere rivolta anche dai partiti dell'attuale maggioranza. Lei ha citato un dato, quello delle circa ottomila domande di asilo politico presentate in Italia, rispetto alle settantamila della Germania.

Se dovessimo istituire questi centri di raccolta o di identificazione a livello europeo, vi sarebbe una più equa redistribuzione delle domande di asilo politico a livello europeo, ma ciò sicuramente penalizzerebbe l'Italia, perché evidentemente avrebbe un alto tasso di crescita delle domande. Ciononostante, la proposta è sicuramente degna di grande attenzione e ci si potrebbe lavorare.

Come esponente del gruppo di Alleanza nazionale, ma credo anche in rappresentanza degli altri partiti della maggioranza,

sono qui a chiedere una particolare attenzione, nel senso di evitare sbavature di carattere demagogico o ideologico. Lei ha sottolineato il problema dell'immigrazione mista, cioè quella dovuta solo in parte a motivi di tutela della libertà, che spesso si confonde o viene utilizzata anche per fenomeni di immigrazione per motivi economici. Questo è l'elemento che crea la maggiore preoccupazione e sul quale si controverte tra maggioranza e opposizione.

Noi abbiamo la necessità di perseguire e coltivare il percorso che abbiamo segnato con la legge n. 189 del 2002, ossia quello di creare una politica dell'integrazione legata al rigoroso rispetto delle norme di legalità. Vogliamo evitare in qualche modo di allargare le maglie dell'immigrazione clandestina, costruendo, quindi, una normazione primaria in materia di asilo politico, che, peraltro, è necessaria, che non abbia dei confini precisi e rigorosi e che consenta quindi di poter distinguere fra chi è effettivamente perseguitato nel suo paese, e che quindi ha il sacrosanto diritto di essere tutelato secondo i principi della Convenzione di Ginevra, e coloro che, invece, utilizzano questa via breve per cercare di rimanere nel territorio pur non avendone diritto.

Ribadisco, tuttavia, che ho colto come rappresentante di Alleanza nazionale alcuni passaggi molto interessanti.

TINO BEDIN. A dire il vero è mia abitudine porre domande, anziché fare considerazioni. L'intervento del collega della maggioranza mi spingerebbe in questa direzione, ma credo che in tal modo verrei meno al mio dovere di ospitalità, per cui mi limiterò ad un'unica considerazione ed a due brevi quesiti. Non solo abbiamo avuto ottomila domande nel 2002, ma nel 2003 non siamo stati neanche capaci di stilare una statistica, il che evidentemente pone dei problemi anche al nostro Comitato.

Lei non ci ha detto — perché non rientra tra le domande del presidente e non perché lei non abbia voluto rispondere — qual è il giudizio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per i rifugiati sulle procedure che l'Europa sta adottando. Mi sembra un

aspetto importante per il nostro Comitato, che ha una dimensione anche di carattere europeo. Le chiedo se la recente comunicazione della Commissione costituisca un punto di equilibrio oppure se occorra insistere su altri aspetti.

In secondo luogo, vorrei sapere che tipo di collaborazione esiste tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Italia. So che nei mesi scorsi avete tentato e sperimentato un approccio con gli enti locali, oltre che a livello centrale e vorrei sapere se questa politica sta dando qualche risultato che potrebbe essere interessante dal punto di vista, per esempio, delle abitazioni, che costituiscono uno degli elementi per i quali i rifugiati diventano più simili ai cittadini, anche se si distinguono dagli immigrati sotto il profilo economico.

GRAZIANO MAFFIOLI. Desidero anch'io complimentarmi con il dottor Manca di Nissa, perché la sua relazione mi ha consentito di comprendere veramente, seppur attraverso un'esposizione molto sintetica, una serie di problematiche che mi sfuggivano. Tuttavia, essendo residente nella provincia di Varese, che subisce il grave problema del rapporto con l'aeroporto di Malpensa, desidero conoscere la sua valutazione circa le difficoltà insorte dopo l'approvazione della legge n. 189 del 2002 e se la situazione può essere considerata in fase di miglioramento. Inoltre, vorrei sapere eventualmente quali proposte avete per trovare delle soluzioni più rapide per i richiedenti asilo politico.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per i loro interventi e do la parola al dottor Manca di Nissa per le risposte.

MICHELE MANCA di NISSA, *Capo sezione protezione legale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*. Siamo completamente d'accordo con l'onorevole Landi di Chiavenna. Esiste una tendenza generalizzata a ritenere che difendiamo tutti coloro che fanno domanda. Capiamoci: per noi è importante difendere chi fugge da una persecuzione perché è vulnerabile, è una vittima e ha diritto ad essere riconosciuto come rifugiato.

È altrettanto importante, però, difendere anche la credibilità dell'istituto dell'asilo politico che diminuisce se l'asilo viene concesso anche a chi non ne ha diritto. Non possiamo, quindi, che essere d'accordo sulla necessità di operare un distinguo, nell'ambito di tali flussi misti, tra coloro che fuggono a causa di persecuzione e coloro che tentano di migliorare le proprie condizioni di vita (questi ultimi non rientrano nel nostro mandato e, comunque, devono seguire determinati criteri legali).

Vorrei evitare un malinteso: non siamo a favore di domande di asilo quantitative e di percentuali di riconosciuti necessariamente alte; siamo per un approccio obiettivo, che protegga chi ne ha bisogno.

È molto importante che il nostro paese si doti di una legge organica in materia. Se è vero, infatti, che è stata approvata la legge Bossi-Fini che agli articoli 31 e 32 disciplina la materia dell'asilo, è altresì vero che tale legge era stata pensata per far fronte a coloro che presentavano domanda per ragioni strumentali.

Mi auguro che tutte le risposte necessarie si trovino nella legge organica sul diritto d'asilo.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Bedin, circa il giudizio sulle procedure dell'Unione europea, tornerei a quanto detto circa il Trattato di Amsterdam: nel 1999 vi è stato un accordo fra i paesi dell'Unione, che stabiliva una base per la politica dell'armonizzazione in materia. La base è rappresentata da 5 direttive (oltre a vari atti, quali le Convenzioni di Schengen o di Dublino, eccetera), che dovrebbero essere adottate dai paesi dell'Unione europea entro il maggio 2004.

Di tali direttive ne sono state adottate 3, mentre le 2 più importanti (quella sulle procedure per il riconoscimento dello stato di rifugiato e quella sulla qualifica del rifugiato) non hanno ancora avuto il riconoscimento.

Non più tardi del mese di novembre — se non erro —, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati aveva inviato una lettera al Presidente di turno dell'Unione europea — il nostro Presidente del Consiglio — per portare all'attenzione della

stessa Unione europea che gli standard erano troppo bassi (lo abbiamo menzionato, nella relazione: la necessità di trovare un accordo aveva determinato un abbassamento degli standard che noi riteniamo eccessivo).

Troppo spesso, per trovare un accordo, ci si rifugiava in una formula, includendo nel testo: « è lasciato alla discrezione dello Stato... ». Ecco perché è molto importante che (almeno nei mesi della presidenza irlandese) si compiano tutti gli sforzi necessari per salvare l'armonizzazione e per non annacquare troppo le direttive (la base per una vera politica di armonizzazione) affinché i principi siano tali da garantire veramente i diritti dei rifugiati.

Per quanto riguarda la domanda relativa al tipo di collaborazione che l'UNHCR ha in Italia, la risposta può far riferimento a due punti di vista, nel senso che vi è una continua collaborazione con il Parlamento (è importante che si continui a sensibilizzare continuamente il legislatore: il manuale è un'iniziativa fra tante, in tal senso), mentre all'esterno abbiamo un dialogo con i vari ministeri che si occupano del problema dei rifugiati, in particolare collaboriamo con il dicastero dell'interno (oltre che con il ministero degli affari esteri e con quello del lavoro).

Con il Ministero dell'interno abbiamo costituito una sorta di comitato, in cui è presente anche l'Associazione nazionale comuni italiani che si preoccupa di controllare l'utilizzazione dei fondi ricevuti per l'assistenza ai rifugiati.

La legge Bossi-Fini ha istituzionalizzato quella che, fino al momento dell'approvazione della legge stessa, era un'idea, cioè il programma nazionale asilo, oltre ad aver creato il servizio centrale per la protezione dei rifugiati che fondamentalmente è un servizio di tutela dei rifugiati stessi mirato alla loro accoglienza ed integrazione.

Si parla di accoglienza del richiedente asilo e di integrazione del rifugiato. Non si può integrare un richiedente asilo finché non è riconosciuto rifugiato perché, nel caso non fosse riconosciuto tale, dovrebbe essere rimpatriato nel proprio paese di origine. In tale ambito, si tenta di gestire

un'accoglienza che, per il momento, è in una fase iniziale. Il programma nazionale asilo è stato, infatti, istituito non più di tre anni fa (come idea) e sta, col tempo, prendendo forma.

Molte organizzazioni non governative si occupano dei rifugiati. Si tratta, comunque, di un programma da attuare nell'intero territorio nazionale e che, per il momento, ha la capacità di ricevere 1.200 richiedenti asilo. Ci si augura che tale numero sia ampliato. Vi è anche un progetto, denominato Integra, che mira all'integrazione.

La legge Bossi-Fini stabilisce che il ministero, consultato l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, stipula con l'Associazione nazionale comuni italiani, una convenzione per l'esecuzione di una serie di operazioni miranti all'accoglienza ed alla gestione del problema dei richiedenti asilo e rifugiati, nel territorio italiano.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Maffioli, sottolineo che riteniamo positiva (sebbene indipendente dalla legge Bossi-Fini) l'istituzione di centri di informazione per i richiedenti asilo. Tali centri sono previsti, all'articolo 11, comma 6 della legge n. 286, del 1998; vorremmo cogliere l'occasione, in proposito, per esprimere un apprezzamento per l'impegno del prefetto Del Mese (all'epoca, capo della direzione generale dei servizi civili) e del suo successore, prefetto D'Ascenzo (capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) nonché per la disponibilità del prefetto Pansa (direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere). Grazie al loro impegno, esistono tali centri ai posti di frontiera più importanti, tra i quali gli aeroporti di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa, che permettono di migliorare in modo significativo le condizioni di assistenza e di accoglienza di una gran parte dei richiedenti asilo, al momento dell'arrivo che, probabilmente, è il più delicato perché vi è assenza di una consulenza legale; dell'accesso — per qualsiasi organizzazione — a tali persone e non sempre è possibile disporre di un interprete (a volte l'interprete è presente, ma non è della lingua madre del potenziale richiedente asilo).

Mancano, cioè, tutte le premesse affinché un potenziale richiedente asilo possa presentare domanda.

Ritengo che l'esperienza della famiglia siriana a Milano-Malpensa abbia segnato tutti. Auspichiamo che una simile esperienza non debba ripetersi, né in Italia, né altrove.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Manca di Nissa e mi associo, assieme a tutto il Comitato, ai ringraziamenti al prefetto D'Ascenzo ed al prefetto Pansa, che hanno svolto, e continuano a svolgere, un ottimo lavoro che ha permesso a 700 mila stranieri di essere regolarizzati, poiché occupati.

Dottor Manca di Nissa, lei ha reso una affermazione molto importante quando ha detto che per voi è importante difendere la credibilità dell'asilo in quanto voi dovete difendere, soprattutto o, forse, unicamente, chi fugge in quanto è perseguitato. Ciò risulta importantissimo poiché, probabilmente, sgombra il campo da una serie di equivoci che, nel passato, abbiamo vissuto perché si confondeva l'immigrazione con la clandestinità. Oggi si distingue tra persone che cercano asilo e coloro che vogliono immigrare; allo stesso modo, si distingue tra chi vuole immigrare regolarmente nel nostro paese, beneficiando di tutti i diritti e, soprattutto, di un lavoro e di una casa, e chi vi entra da clandestino.

Nelle vostre proposte, vi riferite all'ipotesi di creare centri di accoglienza dell'Unione europea. Il nostro mandato, come Comitato, è quello di effettuare una vigilanza e un controllo sull'attività del Governo in tema di immigrazione; questo Comitato non può legiferare. Però credo che, in occasione della prossima riunione dell'ufficio di presidenza, sottoporro ai colleghi questo argomento per valutare, soprattutto nell'ambito delle nostre missioni internazionali, quale tipo di attività sia possibile per portare avanti o, comunque, verificare lo stato di questa vostra proposta, che mi sembra assolutamente ragionevole.

Sempre in tema di Europa, lei si è riferito ad alcune direttive europee. Vorrei integrare il riferimento con alcune informazioni che credo siano importanti. Rimangono pendenti due direttive in materia di asilo e di profughi. All'inizio del semestre di presidenza italiana dell'Unione risultavano apposte, a queste direttive, 230 riserve. In quei sei mesi di lavoro sono state ridotte da 230 a 37. Ridurle ulteriormente, fino ad eliminarle del tutto, significava o sembrava potesse comportare il rischio di ridurre i livelli attuali di protezione dei profughi. Può essere utile una vostra opinione in proposito.

In tal senso, interpreto in modo estremamente positivo quanto ha affermato il ministro Pisanu in sede di Consiglio giustizia e affari interni e, cioè, che entro il mese di maggio 2004 — per quanto di sua competenza, essendo ormai terminato il semestre di presidenza italiana dell'Unione — egli intende risolvere il problema di queste direttive, anche perché dovremmo avere il supporto di una decisione assunta a livello di Consiglio europeo. Ricordiamo che su un tema del genere si è proceduto, forse, un po' a rilento perché si vorrebbe cercare di introdurre una disciplina abbastanza univoca in tutti gli Stati membri dell'Unione — mi pare che, anche voi, su questo siate d'accordo — altrimenti rischieremmo troppe differenziazioni tra un paese e l'altro.

Ringrazio il dottor Manca di Nissa e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 26 febbraio 2004.*

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14STC0010790