

**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

14.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 APRILE 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

14.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 APRILE 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GE- STIONE COMUNE DELLE FRONTIERE E SUL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA IN EUROPA	
Audizione del Segretario generale del Mini- stero degli affari esteri, ambasciatore Um- berto Vattani:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3, 7, 10, 11
Landi di Chiavenna Gian Paolo (AN)	8
Vattani Umberto, <i>Segretario generale del Ministero degli affari esteri</i>	3, 7, 9, 11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALBERTO DI LUCA

La seduta comincia alle 14,05.

(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 Segretario generale del Ministero degli affari esteri, ambasciatore Umberto Vattani.

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 segretario generale del Ministero degli affari esteri, ambasciatore Umberto Vattani, che ringrazio sentitamente a nome di tutto il Comitato per aver accettato il nostro invito in tempi così rapidi.

Riteniamo che la sua audizione, per la specifica esperienza da lei maturata in ambito europeo, quale rappresentante permanente dell'Italia, e per l'ufficio attuale da lei ricoperto, quale segretario generale presso il Ministero degli affari esteri, siano estremamente utili per analizzare il problema in esame, in chiave sia comunitaria sia interna. Sappiamo bene tutti, e lo affermiamo sempre più convintamente,

che una politica europea per la sicurezza deve essere prevista ed attuata: in tal senso, siamo consapevoli della necessità di identificare al meglio una strategia globale in proposito. È noto, inoltre, che alcuni ministri italiani, nel semestre di presidenza appena terminato, hanno presentato proposte ampiamente raccolte a livello comunitario e relative ad operazioni di polizia di frontiera ed altre iniziative congiunte. Vorremmo, adesso, chiederle di manifestare il suo pensiero, tenendo conto certamente della visione del suo Ministero, ma non dimenticando la preziosa esperienza che lei ha avuto modo di acquisire, nel corso dei suoi sei mesi di rappresentanza a Bruxelles. Le do pertanto la parola.

UMBERTO VATTANI, *Segretario generale del Ministero degli affari esteri*. Signor presidente, è per me un grande privilegio intervenire in questo Comitato per riferire su un tema che riveste, per l'Italia in particolare, un'importanza considerevole. Nel Mediterraneo, il nostro paese ha migliaia di chilometri di coste per cui — lo vogliamo o meno —, rappresenta una delle porte di ingresso principali per l'Europa. L'allargamento dell'Unione europea ha semmai accentuato questo aspetto particolare dell'Italia, e ha reso necessaria, da parte del Governo, la messa a punto di una iniziativa tesa all'affermazione di una vera e propria politica migratoria europea, in quanto lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non può non tener conto della situazione di grande esposizione del nostro paese.

Guardando al Ministero degli affari esteri e alla sua rete diplomatico-consolare, non si può fare a meno di mettere a fuoco, come primo punto, l'azione di contrasto all'immigrazione clandestina che

spetta al nostro Ministero seguire con attenzione. Infatti, la sicurezza delle parti contraenti degli accordi di Schengen, il rafforzamento dei rapporti bilaterali con i paesi di accreditamento e il contrasto all'immigrazione clandestina rappresentano tre obiettivi di fondo che debbono essere contestualmente perseguiti dalle nostre rappresentanze all'estero. Non in tutti i paesi questi obiettivi si pongono con la medesima priorità, però è evidente che, di fronte alle richieste di visto, i nostri uffici non possono eludere ciò che accade anche negli uffici degli altri paesi membri che rilasciano a loro volta i visti Schengen.

Per questo motivo, abbiamo sottolineato da anni il problema di una cooperazione consolare locale. Occorre, cioè, fare in modo che vi sia - tra le rappresentanze nei diversi paesi - uno scambio di informazioni, una collaborazione autentica, proprio per evitare che, con il rilascio dei visti, si corrano in realtà dei rischi connessi ad un ingresso irregolare nel nostro territorio. Proprio approfittando del semestre di presidenza scorso, avevamo chiesto a tutti i nostri consolati ed uffici delle ambasciate preposti al rilascio dei visti di avviare un'azione molto più stringente di collaborazione, e abbiamo così potuto accertare che l'analisi statistica ci aiutava a valutare meglio anche il rischio migratorio. Ad esempio, si è scoperto che per il 73 per cento dei casi ad Algeri, per il 62 per cento a Lagos, e il 73 per cento ad Abidjan, si verificava un respingimento delle richieste di visto e questo sottolineava, perciò, una particolare incidenza del rischio migratorio nelle decisioni assunte dalle diverse sedi. Non si trattava soltanto di verificare se la documentazione presentata fosse manchevole o contenesse dei dati irricevibili: di fatto, molto spesso, era proprio la mancanza di garanzie di ritorno nel paese di origine a mettere in allarme i diversi uffici competenti.

Abbiamo tenuto a sottolineare, sia a Bruxelles che nelle sedi all'estero, che la cooperazione consolare locale dovesse essere considerata un elemento fondamentale del funzionamento del sistema co-

mune, e la chiave di volta per il contrasto all'immigrazione e clandestina. Fino a qualche tempo fa il fenomeno del *Visa shopping*, cioè della ricerca dell'ufficio consolare più debole, dell'anello più debole della catena, era diventato uno dei problemi in base al quale le discrepanze nella applicazione della nostra disciplina si rilevavano in tutta la loro gravità. Abbiamo allora cominciato a prevedere ogni mese un incontro dei responsabili degli uffici visti, proprio per assicurare un coordinamento molto più efficace.

Queste riunioni hanno avuto due tipi di composizione: per alcune si è trattato di riunire insieme i rappresentanti dei 15 paesi più i dieci paesi candidati, più gli ufficiali di coordinamento e la Commissione. Ma abbiamo anche previsto delle altre riunioni (proprio per determinare i falsi o le falsificazioni documentali), alle quali non hanno partecipato soltanto i rappresentanti dei paesi membri dell'Unione europea, e del sistema Schengen, ma anche i rappresentanti degli Stati Uniti, del Canada, del Giappone, della Svizzera, e dell'Australia, e molto spesso anche rappresentanti delle amministrazioni locali competenti.

Tutto questo ha portato a uno sforzo di armonizzazione delle procedure, dei documenti giustificativi, delle valutazioni del rischio migratorio, dei tempi per il rilascio dei visti, nonché ad un miglioramento dello scambio di informazioni a livello locale sulle persone in malafede, o sui visti rifiutati. Abbiamo voluto valutare l'effetto di questa collaborazione, e dalle relazioni che ci sono pervenute da circa 60 ambasciate o consolati generali alla fine della nostra presidenza, cioè nel dicembre scorso, è emerso un quadro incoraggiante della cooperazione consolare.

Tutti i partner hanno oggi una maggiore consapevolezza della necessità di una comune collaborazione, e dei benefici che ne possono derivare. Ne è prova l'adozione ormai quasi generale di un formulario comune per le domande di visto e di un più diffuso uso del timbro sul passaporto al fine di segnalare la presentazione di una domanda di visto, senza attendere se la

concessione avvenga o meno. Un'altra riprova è data dall'adozione comune di particolari modalità operative in quei paesi dove il richiedente il visto è in grado di ottenere con grande facilità un nuovo passaporto, o addirittura un nuovo passaporto con nuove generalità.

Nella valutazione dei progressi da noi conseguiti, soprattutto durante il nostro periodo di presidenza, ma che stiamo cercando di far proseguire, ovviamente, con le presidenze successive, è compreso lo scambio di informazioni molto più intenso e molto più completo di quello di prima. C'è un accertamento del rischio migratorio sede per sede, dove noi siamo in grado di individuare le caratteristiche peculiari che differenziano una sede rispetto ad un'altra, in modo tale da indurre i responsabili degli uffici visti a circoscrivere il più possibile il rischio di falsificazioni o di domande incomplete.

Una categoria, ad esempio, a forte rischio migratorio, in India, per quanto riguarda i soggetti richiedenti il visto, è quella degli operatori circensi. In Kazakistan vi è stata una inconsueta richiesta di visti da parte di danzatrici. Abbiamo individuato insomma delle categorie di persone, che si ripresentano con una certa facilità, e che quindi consentono di valutare meglio le caratteristiche del rischio migratorio in quei paesi. Infine, è stato elaborato un elenco comune dei documenti giustificativi richiesti per il rilascio dei visti. In alcuni casi, come con la Cina, a Pechino, abbiamo raggiunto un accordo per il turismo. Anche con Il Cairo, Addis Abeba, e Kuala Lumpur, abbiamo conseguito risultati positivi, proprio per accogliere un insieme di criteri che possono servire per un certo tipo di visti, per esempio, per il turismo. In particolare, abbiamo potuto constatare che approcci più permissivi in una sede hanno portato a controlli più rigorosi in altri paesi. Siamo potuti risalire, in questo modo, alle posizioni delle sedi dove i rischi si presentano con maggiore gravità.

Infine, per quanto riguarda l'individuazione dei falsi e delle contraffazioni documentali, la collaborazione con alcuni

Stati esteri, in particolare gli Stati Uniti, e con le competenti autorità locali (che hanno partecipato alle riunioni a cui ho fatto prima riferimento), hanno consentito di valutare meglio dove potevano presentarsi delle posizioni a rischio. Per esempio: negli aeroporti, presso le compagnie aeree, o altre categorie di persone che in qualche modo erano abituate a organizzare viaggi all'estero. A Sarajevo, per esempio, la Presidenza ha potuto ottenere un impegno formale delle autorità locali a contrastare il fenomeno della entrata di stranieri in Bosnia. A Skopje abbiamo potuto sensibilizzare le autorità locali che avevano l'abitudine di consentire rilasci di passaporti abbastanza frequenti. Un rafforzamento di questa collaborazione a livello consolare è, a nostro avviso, estremamente importante.

Abbiamo voluto, attraverso questa collaborazione, far fare un salto di qualità al problema della sicurezza. Ad esempio, attraverso alcune decisioni che abbiamo discusso, dapprima all'interno del Comitato dei rappresentanti permanenti, e poi nei vari Consigli Giustizia e Affari interni, abbiamo adottato il 22 dicembre dell'anno scorso una decisione che ha allargato il concetto di rappresentanza. Abbiamo consentito ad uno Stato Schengen di rappresentare altri partner, per quanto riguarda il settore visti, consentendo così in embrione la nascita di uffici comuni, che noi vorremmo prima o poi creare (e che il Governo italiano ha da tempo proposto), in modo da assicurare un comportamento armonioso e più rigoroso, ed esteso a tutti, del rilascio dei visti.

Un'altra decisione, adottata sempre il 22 dicembre 2003, ha introdotto il requisito dell'assicurazione medica fra la documentazione necessaria per l'ottenimento del visto. È stata altresì creata una *task force* di esperti, con mandato specifico del gruppo visti, da inviare in sedi prestabilite, particolarmente sensibili, per verificare *in loco* l'attività dei consolati degli stati membri. Questo comitato e questa *task force* hanno esaminato per esempio la situazione a New Delhi ed al Cairo.

Un altro sviluppo che merita una segnalazione particolare, è stata la decisione del

Consiglio, su proposta italiana, di modificare la definizione di rischio migratorio.

Nell'impossibilità, a volte, di indicare esattamente la specifica fonte di un rischio, abbiamo previsto un meccanismo di interviste alle quali la rappresentanza diplomatica o consolare può sottoporre il richiedente il visto, che dovrebbe consentire di accertare i veri motivi del viaggio, l'attendibilità delle dichiarazioni rilasciate in quella sede, la veridicità del contenuto dei documenti giustificativi presentati a sostegno della richiesta di visto. Tutto ciò dovrebbe comportare una particolare attenzione ai risultati della cooperazione consolare in quella materia. Ebbene, a noi è sembrato che a seguito di queste innovazioni il fenomeno di *visa shopping* sia stato in parte contenuto, anche se non del tutto eliminato.

Un altro aspetto che ci è sembrato molto importante e sul quale stiamo lavorando, anche sollecitando una maggiore collaborazione di tutti nostri partner, è il controllo sui visti, per il quale abbiamo adottato le più moderne tecnologie. Ad esempio, a novembre dello scorso anno siamo riusciti a far approvare a tutti i nostri partner la decisione di introdurre degli identificatori biometrici (l'immagine del volto e l'impronta di due dita) nei visti e nei permessi di soggiorno. Abbiamo anche operato affinché queste proposte di regolamento venissero finalizzate in tempo utile, sulla base di testi predisposti dalla Commissione.

Abbiamo inoltre avviato un'iniziativa per l'introduzione di un microprocessore *contactless* su carta. Si tratterebbe di un *chip*, da applicare sotto il visto e sul passaporto, contenente i dati dello straniero che ha ottenuto il visto, inclusi — in un secondo tempo — i dati biometrici che ho indicato prima.

Infine abbiamo posto le basi per l'approvazione in Consiglio, ottenuta il 19 febbraio scorso, della istituzione del *Visa Information System*, una banca dati centralizzata sui visti, articolata in una componente centrale, il cosiddetto C-VIS, e

nelle componenti nazionali, le N-VIS. Ciò ad ulteriore sviluppo degli strumenti di cui già disponevamo.

Quindi, se nell'insieme si può dire che la presidenza italiana ha impresso un rinnovato impulso alla cooperazione consolare locale, dobbiamo comunque assicurare che questo impegno venga mantenuto costante e che quello spirito di iniziativa che ha portato alla introduzione di *best practice*, di prassi virtuose in questo settore, prosegua anche successivamente. Da questo punto di vista dobbiamo esprimere compiacimento per le reazioni molto positive che abbiamo ottenuto dagli Stati di nuova accessione. I dieci paesi nuovi membri dell'Unione non solo hanno partecipato regolarmente alle riunioni che abbiamo organizzato lo scorso anno, ma hanno anche visto con favore la collaborazione con le autorità locali e con gli altri paesi. Ma mano che si è intensificata questa cooperazione consolare, il fenomeno della diversità delle situazioni locali e la necessità di armonizzare la nostra prassi, soprattutto nelle sedi difficili, hanno fatto sì che l'impegno per il sistema della documentazione giustificativa o delle interviste proseguissero.

Ovviamente, esistono delle divergenze dovute agli interessi nazionali che non sempre coincidono. La presenza, ad esempio, di vettori nazionali in alcune di queste sedi induce o incoraggia spesso taluni consolati a largheggiare nella concessione di visti. In altri casi, quando ci si attendono dei benefici dai flussi turistici, si cerca in qualche modo di essere più generosi nella concessione di visti collettivi, in particolare di quelli chiesti dalle agenzie di viaggio accreditate ad organizzare viaggi di gruppo. In questo ambito naturalmente non esiste un'applicazione molto omogenea, anche perché questa particolare attività delle agenzie di viaggio destinata ai gruppi non è di fatto regolamentata allo stesso modo tra i paesi aderenti al sistema di Schengen.

Infine, abbiamo ritenuto molto importante cercare di agevolare lo scambio di informazioni tra più sedi. Ad esempio abbiamo introdotto a Lima un sistema che

rappresenta una novità assoluta e che prende il nome di *Schengen Net Perù*. Si tratta di una formula molto avanzata di collaborazione tra rappresentanze diplomatiche dei paesi aderenti al sistema di Schengen e presenti a Lima. Esiste a tal fine una rete protetta, utilizzata da tutte le rappresentanze le quali, dopo aver superato un controllo dei codici di accesso, vi inseriscono i dati sulle persone cui viene rifiutato un visto; non è però possibile modificare i dati già presenti nell'archivio. È possibile quindi solo aggiungere dei dati ma non cancellare o modificare quelli già esistenti.

Ovviamente, trattandosi di una rete informatica, il sistema di informazione è immediato e non richiede scambi di informazioni né di consultare gli altri paesi: la raccolta dati avviene in maniera automatica. Questo sistema ha, anzitutto, semplificato molto le operazioni e le procedure di lavoro: una volta inseriti i dati nell'archivio comune, non è necessario procedere ad ulteriori scambi di informazioni. Ma soprattutto si è garantita un'informazione assolutamente tempestiva: in tempo reale una rappresentanza inserisce dei dati circa il rifiuto di un visto che sono immediatamente disponibili anche per le altre rappresentanze. Esiste, inoltre, anche un alto livello di sicurezza e di *privacy*: oltre alle *password*, esistono dei livelli di sicurezza che impediscono, come ricordavo poc'anzi, di modificare i dati già inseriti.

Questo sistema, varato il 1° settembre del 2003 ed in fase di studio anche per altre sedi, ha raccolto l'entusiastica adesione di alcuni paesi come Belgio e Spagna. Altri invece, in particolare la Germania, hanno invocato la propria legislazione sulla *privacy*, particolarmente rigorosa e restrittiva, che rende talvolta difficile estendere in maniera diffusa a tutte le rappresentanze questo sistema. Ne stiamo discutendo anche a Bruxelles per verificare se, in una materia che coinvolge tutti i paesi membri dell'Unione, non debba esserci un sistema che permetta lo scambio di tali dati. In definitiva l'ingresso in un paese del patto di Schengen comporta

automaticamente la libera circolazione in tutti i paesi membri che hanno aderito a tale accordo.

Ritengo di aver concluso il mio intervento ma mi riservo, naturalmente in altra occasione, di indicarvi le ulteriori iniziative, adottate durante il semestre di presidenza italiana, di cui ci stiamo impegnando a completare e ad assicurare l'applicazione più ampia possibile.

PRESIDENTE. Prima di concedere spazio ai colleghi per le domande, desidero rivolgere io stesso una richiesta di chiarimento all'ambasciatore Vattani.

È stato fatto riferimento alla possibile concessione di nuovi passaporti, con nuove generalità. A parte il caso dei moldavi, che mi risulta siano autorizzati da una procedura amministrativa a chiedere nuove generalità e un nuovo passaporto, vi sono altri paesi dove questo è possibile?

UMBERTO VATTANI, Segretario generale del Ministero degli affari esteri. Abbiamo constatato che in alcuni paesi, dove la grafia e i nomi di battesimo sono frequentissimi, il semplice spostamento di uno dei componenti del nome praticamente può condurre ad una diversa identificazione delle persone.

Ritengo pertanto essenziale che la digitazione e l'introduzione nel sistema informatico di questi dati avvengano correttamente, seguendo determinate procedure. A questo riguardo, stiamo cercando di introdurre in Russia un sistema di digitazione da affidare, nel caso dei flussi turistici, ad una stessa agenzia di viaggio, chiedendo a questa di digitare su un sostrato magnetico (cd rom), oppure trasmettere direttamente sulla nostra rete, i nominativi di tutti i partecipanti a un determinato viaggio. Ciò consente a noi, prima di tutto, di evitare la commissione di errori dovuta all'uso di un alfabeto — quello cirillico — che non è il nostro, e di limitare il lavoro dell'operatore, in consolato o in ambasciata, ad una semplice verifica della identità dei dati contenuti nei passaporti esaminati con le indicazioni già digitate direttamente dall'agenzia

rusa. Prassi di questo tipo mirano ad accentuare la responsabilità del richiedente, soprattutto quando questi sia un'organizzazione anziché un singolo, e a ridurre i tempi di lavoro dei nostri impiegati, consentendoci di disporre direttamente ed in tempi rapidi dei dati contenuti nei singoli passaporti o nel materiale giustificativo. Si tratta, pertanto, di un sistema che in definitiva facilita e rende sollecito l'esame della richiesta. È evidente come si pongano infatti problemi anche di natura linguistica nella nostra attività, ed è sufficiente pensare alle difficoltà di comprensione e interpretazione della grafia araba o cirillica, per non parlare degli ideogrammi cinesi: alla luce di ciò, si rende chiaramente necessario utilizzare sistemi che facilitino i nostri compiti, senza con questo rendere troppo oneroso e faticoso, per i singoli nostri operatori, una messa a punto della documentazione.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Ambasciatore, lei ci ha spiegato, e di questo le siamo grati, gli sforzi compiuti e le iniziative assunte dal nostro paese, soprattutto durante il semestre di presidenza europea. Quanto lei ci ha illustrato, inoltre, ci conforta su alcune iniziative che dovrebbero consentire una maggiore agilità nell'accertamento dei dati e nel rilascio dei visti, fermo restando tutte le necessarie garanzie di sicurezza per evitare contraffazioni e falsificazioni. Nel suo ultimo intervento, a seguito della domanda postale dal presidente Di Luca, ci ha anche spiegato quali siano le obiettive difficoltà dal punto di vista linguistico; in tal senso, mi rendo perfettamente conto dei problemi che i nostri consolati e il relativo personale sono chiamati ad affrontare. Quanto lei ci ha spiegato dovrebbe agevolare lo smistamento di tutte le pratiche per il rilascio dei visti di ingresso, per motivi non solo di carattere turistico, ma anche lavorativo, nell'ambito dell'attuale disciplina dei decreti-flussi e delle quote. Resta, però, il fatto che tutto ciò che ci ha illustrato, ovvero le agevolazioni, l'informatizzazione dei dati, le semplificazioni

introdotte, si ferma di fronte agli ulteriori e necessari accertamenti svolti in Italia presso le questure, gli uffici immigrazione, per eseguire gli ulteriori controlli di veridicità necessari, anche ai fini della pubblica sicurezza, alla luce dell'impianto filosofico della legge n. 189, cosiddetta « Fini-Bossi ».

A mio parere, dovremmo allora cercare di realizzare un sistema capace di consentire una semplificazione burocratica complessiva, da un lato per impedire, sia al personale amministrativo dei nostri consolati sia a quello amministrativo e di polizia del territorio italiano, la duplicazione di verifiche e accertamenti già compiuti, e dall'altro per evitare agli immigrati presenti nel paese code estenuanti per ottenere anche un semplice rinnovo dei visti di soggiorno precedentemente ottenuti.

Questo è il problema che porto alla sua attenzione, anche alla luce dei costi complessivi che la duplicazione delle procedure comporta per lo Stato, al fine dell'espletamento di tutte le indagini necessarie e dei controlli sulla correttezza dei permessi di soggiorno. Ciò detto, chiedendole anche in merito al problema ora esaminato la sua valutazione, mi soffermerò su un altro profilo egualmente rilevante. Si parla della necessità di procedere verso un'autentica politica dell'integrazione a livello europeo; si discute di cittadinanza europea in senso tecnico, e si è più volte auspicata una legislazione comunitaria in materia. In proposito, il commissario europeo Vitorino ha più volte manifestato l'esigenza di introdurre una normativa comunitaria unica che possa essere recepita da tutti gli Stati europei; però, in realtà, nonostante le approfondite discussioni, ad oggi, ognuno dei paesi interessati applica la propria normativa nazionale. Sembra, dunque, ancora prematuro poter pensare ad una normazione unitaria a livello europeo in tempi rapidi.

Alla luce di ciò, prendiamo atto che sia le politiche di assimilazione (Francia), sia quelle multiculturali (Gran Bretagna) sono fallite. Trevor Philips, l'esperto in materia di immigrazione del Governo laburista

Blair ha dichiarato che la cultura del multiculturalismo in Inghilterra è fallita e necessita di un profondo ripensamento; del resto mi pare che medesima sorte sia capitata anche alla politica di assimilazione dello *stock* extracomunitario in Francia. Addirittura, anche le politiche adottate in Spagna dirette ad integrare le seconde e terze generazioni di immigrati sembrano non aver sortito gli esiti auspicati, se è vero che alcuni dei responsabili del drammatico atto dell'11 marzo 2004, a Madrid, sono proprio gli immigrati di seconda generazione in quel paese.

Dinanzi a ciò, ritiene possibile, ambasciatore, approvare una normativa comunitaria capace di regolare, in modo omogeneo, il processo di integrazione degli immigrati in Europa? Quale strada reputa più compiuta per raggiungere questo obiettivo? Come lei saprà perfettamente, peraltro, questi problemi si pongono quando all'esame del Parlamento italiano risultano due proposte di legge, una tesa alla concessione del diritto di voto amministrativo agli extracomunitari di lunga residenza, l'altra diretta all'anticipazione dei tempi per la concessione della cittadinanza agli extracomunitari. In proposito sarebbe certamente utile, per noi, acquisire il suo parere.

UMBERTO VATTANI, *Segretario generale del Ministero degli esteri*. Forse mi è più facile cercare di rispondere alle domande dell'onorevole Landi di Chiavenna riferendomi a quelle che sono le nostre priorità ogni qualvolta guardiamo a una politica di immigrazione e di ingresso nel nostro territorio.

Dall'11 settembre noi facciamo della lotta al terrorismo una priorità assoluta. È vero che certamente non tutti quelli che hanno in animo di compiere atti terroristici si rivolgono per il visto a un consolato o ad una ambasciata, ma è anche vero che, da ciò che risulta dalle indagini svolte, esistono tante persone che fiancheggiano questi terroristi, le quali sono perfettamente in regola con i documenti.

Addirittura, i due attentati di Istanbul e di Casablanca sono stati compiuti da

persone che potevano forse provenire da un paese terzo come il Pakistan o altri, ma che avevano soggiornato a lungo in uno dei paesi membri. Diciamo pure, quindi, che circa l'ingresso nel nostro territorio non si può non tener conto del problema della lotta al terrorismo e del controllo delle persone che entrano, per evitare che, grazie a documenti falsi, oppure a motivazioni non corrette, qualcuno possa entrare con degli obiettivi diversi, e violando le leggi.

Noi dovremmo, con quella panoplia di sistemi che abbiamo messo a punto (ordini di riammissione, voli congiunti, scambi di informazioni), far ripartire per il paese di origine coloro che entrano in maniera irregolare e quindi mantenere un certo controllo degli ingressi nei nostri paesi. Certo, molti vengono qui con finalità perfettamente legittime (che si tratti di turismo, oppure di una ricerca di un posto di lavoro, o così via nell'ambito delle nostre leggi). Non c'è dubbio che esistono a questo punto due tipi di procedure che vanno affrontate: quella affrontata al di fuori del nostro paese, per ottenere un visto, e quella che deve poi essere ripetuta all'interno per verificare che ricorrano le condizioni per un permesso di soggiorno.

A questo riguardo vorrei dire però che, proprio grazie al Governo italiano, abbiamo introdotto in Europa l'anno scorso una misura del tutto sconosciuta in altri paesi dell'Unione. Essa prevede che le vittime di tratte di esseri umani che collaborino con le autorità competenti per far cessare l'attività illegale che li ha favoriti nell'ingresso in Italia possano vedersi attribuito un permesso di soggiorno. Quindi, per affrontare i nostri principali problemi, e cioè l'organizzazione criminale che organizza l'ingresso irregolare nel nostro paese, o nel resto dell'Europa, abbiamo convinto (e non è stato facile) i nostri partner ad attribuire il beneficio del permesso di soggiorno, proprio in ragione della collaborazione prestata per far cessare quelle attività criminali.

Il nostro sistema economico sconta, nelle diverse regioni, e in diversi settori dell'attività economica, penuria di mano-

dopera. È giocoforza ricorrere perciò, in qualche modo, ad una forma di immigrazione dall'estero che ci consenta di far fronte a questi vuoti. Basta del resto guardare la piramide della popolazione. In molti nostri paesi, come ad esempio in Germania, ma anche in Italia, non si tratta più di una piramide: si tratta di un « cono panciuto », dove la maggioranza della popolazione si situa intorno ai 50-60 anni. Quindi, non abbiamo più una vera e propria piramide che vede la popolazione crescere in relazione all'età. Vi è pochissimo afflusso dal basso, una parte piuttosto cospicua verso i 50-55 anni, e poi il cono si restringe di nuovo verso l'alto. Questo è un problema vero, al quale credo la legislazione italiana si stia adattando.

Affronto ora un altro punto: cosa si pensa in Europa di quello che dev'essere il domani. Vi sono stranieri che arrivano attraverso diversi paesi Schengen, che poi trovano una loro occupazione, non necessariamente nel paese per il quale hanno ottenuto un visto, e quindi sono entrati, magari per la prima volta. Ma non è detto che sia questo. Ci troviamo quindi, per l'Europa, in una situazione nuova da affrontare. L'Europa ha conosciuto movimenti di popolazione, ma mai di queste dimensioni. I tentativi di affrontare il problema hanno assunto finora anche forme diverse, e qualche volta si sono manifestati anche in forma contraddittoria. È difficile quindi dire ora quale possa essere esattamente lo sviluppo che avrà questa legislazione a livello europeo.

Ad oggi, possiamo dire che si è cercato di sviluppare il più possibile un sistema che preveda un ingresso uniforme, e un trattamento uniforme, anche per coloro che chiedono un ingresso in base alle norme umanitarie del diritto di asilo. Non si è andati molto al di là, per quanto riguarda la concessione dei diritti civili, come ad esempio la partecipazione alle elezioni, sia pure locali, e tanto meno per quanto riguarda la concessione della cittadinanza. Penso sia fatale che, nel tempo, si arrivi ad una formula abbastanza vicina tra un paese e l'altro, ma le tradizioni sono talmente diverse, e il modo di guar-

dare allo straniero così distante, che è difficile immaginare che nell'immediato si possa arrivare ad una legislazione comune.

Una proposta interessante, che noi abbiamo fatto approvare, dapprima dai ministri dell'interno e della giustizia, e poi dai Capi di Stato e di Governo l'anno scorso, riguarda l'atteggiamento che ciascuno dovrebbe tenere nei confronti di queste persone che arrivano, e che appartengono magari per religione, o per etnia, o per lingua, a delle minoranze, o a gruppi diversi. Per la prima volta in Europa è stata emanata una dichiarazione formale, l'anno scorso, in base alla quale si rigetta ogni forma di estremismo e di intolleranza, si riaffermano i valori fondamentali della libertà di pensiero, di coscienza, di religione, ci si impegna a lottare contro il razzismo e la xenofobia, e si rigetta ogni tipo di violenza o di terrorismo. La dichiarazione termina con la riaffermazione dell'importanza di un dialogo continuo, aperto e trasparente, con le varie comunità religiose e filosofiche presenti in Europa. Questo è significativo di una regola di comportamento, che noi abbiamo presentato, che i nostri partner hanno approvato, e che indica comunque un certo trattamento nei confronti di chiunque entri nell'ambito delle frontiere dell'Europa, in attesa di poter definire meglio lo status giuridico, o i diritti civili che gli si potrebbero attribuire.

PRESIDENTE. Vorrei svolgere un'ulteriore considerazione. Nel corso del suo intervento, che considero un prezioso contributo alla nostra indagine conoscitiva, ella ha accennato, sia pur brevemente, all'esperienza che si sta compiendo in termini di *privacy* e di regole comuni. Stamani a Montecitorio, alla presenza del Capo dello Stato, il garante per la tutela dei dati personali ha presentato la sua relazione annuale. In tale contesto sono stati affrontati due argomenti assolutamente collegati, libertà e garanzia della *privacy*, quasi sostenendo che nulla deve toccare la *privacy*, neanche se fosse necessario per aumentare la nostra sicurezza.

Ebbene, personalmente ho una opinione diversa. Credo che oggi una minaccia alla sicurezza rappresenti la peggior arma contro la nostra libertà e quindi in sua difesa forse dovremmo essere pronti a sacrificare, tra virgolette, quasi qualsiasi cosa. Le chiedo la sua opinione al riguardo. Sarebbe interessante comprendere se, a livello europeo, quando si pensa alla tutela della *privacy*, si pensa a delle regole di buon senso che tengano conto del mutamento degli scenari intervenuto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e dell'11 marzo 2004. Si tratta di vicende che hanno talmente inciso sulla nostra libertà che le suddette regole dovrebbero essere riviste tenendone giustamente conto.

UMBERTO VATTANI, *Segretario generale del Ministero degli affari esteri*. Il tema da lei accennato, presidente, è stato ampiamente sollevato lo scorso anno, soprattutto dopo le richieste di un paese terzo, gli Stati Uniti, che hanno costretto tutti ad assumere determinate posizioni. Il problema della *privacy* è sempre stato argomento di discussione in seno all'Unione europea, proprio perché il poter garantire ad ogni cittadino una sfera privata era considerato un valore positivo in quanto tale.

Dopo gli atti terroristici, in particolare quello del 11 settembre 2001, in materia di trasporti, soprattutto aerei, gli Stati Uniti avanzavano richieste di notizie che avrebbero consentito non solo di conoscere l'identità e i dati principali dei viaggiatori, ma anche di ricostruire i loro spostamenti precedenti, i paesi dove avevano soggiornato o si erano recati; questo per un numero di anni antecedenti abbastanza elevato. Tali richieste hanno scatenato diverse reazioni e molti inizialmente le hanno ritenute eccessive.

In seguito, però, qualcosa è cambiato, in particolare per la determinazione americana di non consentire l'ingresso negli

Stati Uniti alle compagnie che non avessero seguito tali regole, trasferendo all'autorità americana i dati riguardanti gli spostamenti di determinate persone. Infatti, quando si è visto che questa regola veniva applicata in maniera tassativa, molte compagnie aeree hanno cominciato ad adattare il proprio comportamento alle richieste. La Commissione, ed in particolare il commissario Bolkestein, sono intervenuti per verificare se tutto ciò non fosse in contrasto con le regole europee sulla *privacy*. Si è quindi cercato di ridimensionare tali richieste cercando di ridurre il numero dei dati richiesti dagli Stati Uniti. Non c'è dubbio però, che, soprattutto in materia di viaggi aerei e marittimi (alcuni sostengono anche via treno), questo tipo di ricerche sulla persona indubbiamente incida sulla sfera della libertà privata. Il problema è verificare sino a che punto la necessità di garantire la sicurezza dei cittadini richieda un tipo di introspezione così avanzata.

Temo che, proprio per garantire la sicurezza di tutti, andremo sempre di più incontro a forme (che non saranno mai definitive ma che dipenderanno dallo stato di avanzamento delle ricerche e delle investigazioni in questo campo) maggiormente inquisitive, introspettive, quindi più severe per la libertà di ciascuno.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua cortese e puntuale presenza.

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 17 maggio 2004.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14STC0012220