

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN E DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DELL'UNITÀ NAZIONALE EUROPOL

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN E DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DELL'UNITÀ NAZIONALE EUROPOL

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI	
Audizione del ministro della giustizia, Piero Fassino:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3, 7, 12
De Luca Anna Maria (FI)	8, 10, 11
Fassino Piero, <i>Ministro della giustizia</i>	3, 9 10, 11, 12
Marri Italo (AN)	9, 10, 12
Pellicini Piero (AN)	7

La seduta comincia alle 13.45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, non essendovi obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del ministro della giustizia,
Piero Fassino.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla tratta degli esseri umani, l'audizione del ministro della giustizia, Piero Fassino, che desidero anzitutto ringraziare per aver accolto il nostro invito, che giunge, praticamente, alla fine dei nostri lavori, dopo aver ascoltato numerosi rappresentanti delle istituzioni nazionali ed internazionali coinvolti nella prevenzione e nella lotta al fenomeno della tratta degli esseri umani.

Come paese siamo tra l'altro particolarmente attenti alla scadenza della prossima settimana, quando a Palermo si svolgerà la Conferenza internazionale dell'ONU sulla criminalità organizzata, nell'ambito della quale vi sarà, in particolare, un protocollo sulla tratta delle donne e dei bambini.

Nel corso dell'indagine conoscitiva abbiamo acquisito e approfondito conoscenze sull'entità e sulla gravità sociale del fenomeno. Rimangono, tuttavia, alcuni punti oscuri, in particolare su una stima possibile delle persone che, con la minaccia o con l'inganno, vengono introdotte nel

nostro paese per essere fatte oggetto di sfruttamento sessuale o lavorativo e sull'identificazione delle persone dedite al traffico degli esseri umani. In proposito vorremmo sapere se si tratti di una piccola criminalità locale, oppure se il fenomeno sia gestito da potenti organizzazioni malavitose con reti di collegamento internazionale. Il dubbio maggiore resta proprio sulla struttura di queste organizzazioni, il che incide in misura rilevante sul tipo di strumenti da adoperare per combatterle efficacemente.

La scorsa settimana, signor ministro, siamo tornati a Gorizia, dove eravamo già stati, proprio perché temiamo che vi sia addirittura uno spostamento delle rotte di questi traffici dal sud del paese direttamente verso il nord, ed abbiamo rilevato l'importante attività di contrasto al fenomeno da parte delle autorità giudiziarie di quella regione.

A noi interesserebbe molto che lei, signor ministro, ci illustrasse i risultati raggiunti in termini sia di repressione del fenomeno, sia, conseguentemente, di conoscenza della sua entità, nonché, al di là del progetto di legge sul reato di tratta degli esseri umani, in corso d'esame presso la Commissione giustizia della Camera, le iniziative che il Governo intende adottare al riguardo.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Non mi è stato detto che desideravate conoscere dati e cifre, per cui mi riservo di farveli pervenire quanto prima.

La Conferenza internazionale sul crimine indetta dalle Nazioni Unite, che si svolgerà la prossima settimana a Palermo, porterà alla sottoscrizione della prima convenzione internazionale per la lotta alla

criminalità organizzata, con annessi due protocolli che hanno diretto rilievo con la materie di cui stiamo discutendo. Il primo protocollo riguarda la lotta contro il traffico delle persone ed è indirizzato, specificatamente, alla tutela di chi ne è vittima. Il secondo attiene al contrasto di immigrati clandestini e, oltre a rafforzare i meccanismi di riammissione a carico degli Stati da cui provengono, fissa anche precisi impegni, che devono essere assolti da parte di ciascun paese per lottare contro l'organizzazione di traffico clandestino.

In sede di Unione europea, nella dichiarazione di Tampere il traffico di persone è stato indicato come una delle materie su cui avviare una cooperazione tra i paesi dell'Unione in vista della creazione di uno spazio comune di giustizia. È significativo che tra i reati indicati come di interesse generale e di carattere sovranazionale ci sia proprio questo, a conferma del rilievo che ormai il tema delle immigrazioni clandestine e del traffico della tratta di persone ha assunto per i nostri paesi.

In ossequio all'indicazione dell'obiettivo contenuto nella dichiarazione di Tampere, la presidenza francese di turno dell'Unione europea ha messo in discussione, in questi mesi, una direttiva volta a definire una norma, omogenea in tutti gli Stati, relativa al tema del favoreggiamento di ingresso e di soggiorno illegale; una normativa, tra l'altro, molto affine al testo legislativo in vigore in Italia, che è stato assunto come testo di riferimento per la scrittura della direttiva, a conferma che la legge che in Italia viene spesso indicata come inefficace, in realtà in sede europea è assunta come uno strumento legislativo utile. L'obiettivo della direttiva quadro è di dare indicazioni per una omogeneizzazione e armonizzazione delle normative penali in vigore in ogni paese su questo tema e, in particolare, di stabilire che la pena massima da erogare per questo reato sia omogenea in tutti i paesi. Un trattamento penale omogeneo è importante perché spesso il fenomeno delle immigrazioni si avvale delle maglie di trattamenti penali diversi — spesso molto diversi — che consentano a questo tipo di traffico di

orientarsi su un paese piuttosto che su un altro, proprio considerando se la normativa sia di maggior favore.

Di questa direttiva se ne è discusso anche al consiglio che si è svolto la scorsa settimana, dove ancora una volta è emersa una divaricazione di orientamento tra i paesi che più significativamente sono investiti dai flussi migratori (Germania, Spagna, Francia, Portogallo, Italia, Grecia e Regno Unito) e i paesi nordici che, avendo un minore impatto del fenomeno, tendono di più ad esseri attenti ad esigenze di garanzia, di tutela, di accoglienza umanitaria, eccetera. È ovvio che il diverso impatto del flusso migratorio determina un diverso atteggiamento politico e un diverso atteggiamento delle opinioni pubbliche. Noi, comunque, assieme ai paesi che ho indicato, continuiamo a batterci perché la direttiva consenta effettivamente un'armonizzazione di norme vincolanti e stringenti.

Sempre sotto la presidenza francese, è stata messa in discussione un'altra direttiva relativa all'armonizzazione delle sanzioni, in particolare delle ammende comminate ai vettori che trasportano nei territori degli Stati membri immigrati clandestini. In molti paesi vi è un quadro normativo e sanzionatorio diverso: mentre in Italia per chi è vettore di immigrati clandestini non c'è l'ammenda, o, meglio, c'è anche l'ammenda oltre al carcere e con pene anche alte, che tra l'altro sono una delle cause di inasprimento del pacchetto giustizia approvato dal Senato, in altri paesi questo reato viene invece sanzionato come ammenda. Abbiamo chiesto che, nel momento in cui si tende ad una armonizzazione, quest'ultima sia capace di raccomandare a tutti i paesi la previsione di un sistema sanzionatorio di tipo penale severo, anche là dove oggi non c'è. Ovviamente, la cosa non è così semplice. In primo luogo, quindi, chiediamo che intanto siano armonizzate tutte le ammende. In secondo luogo, assieme alla Germania ci stiamo battendo perché all'ammenda si aggiunga anche una sanzione penale. Chiediamo, inoltre, che nella direttiva si introducano indicazioni circa meccanismi di coordinamento e di cooperazione tra Stati. Constatiamo tutti i giorni, infatti,

che il problema di far fronte alle immigrazioni clandestine e alla tratta degli esseri umani non è solo di un paese, per cui sempre di più richiede una cooperazione di tipo sovranazionale. Riteniamo, pertanto che assieme ai meccanismi sanzionatori la direttiva debba anche affrontare il tema delle modalità di cooperazione che si stabiliscono tra i paesi.

Il terzo provvedimento, in corso di discussione in Consiglio giustizia e affari interni, è una direttiva concernente il mutuo riconoscimento delle decisioni di allontanamento degli stranieri dai paesi, in completamento dell'articolo 23 della convenzione di Schengen, che in parte già disciplina questa materia ma non interamente. Chiediamo, in particolare, che quando un paese ha espulso uno straniero, possa chiedere ad un altro paese membro di procedere all'espulsione senza che vi sia, necessariamente, una nuova decisione da parte di quel paese. Dovrebbe esserci, in pratica, un meccanismo automatico. Ciò per evitare che un cittadino albanese, piuttosto che tunisino o pakistano, da noi allontanato per ragioni che ci hanno indotto a farlo, vada in Germania o in Francia, per esempio, dove vi è libera circolazione, e possa poi tornare tranquillamente in Italia. Chiediamo, quindi, che vi sia un meccanismo automatico di espulsione dai territori dei paesi dell'Unione. Si tratta di una direttiva che si sta definendo e sulla quale vi è un consenso sufficientemente largo, per cui potrebbe essere assunta in uno dei prossimi consigli.

Il Consiglio ha poi approvato una direttiva quadro in tema di asilo, naturalmente diverso dalla tratta e dal traffico di persone, che per noi è molto importante perché è in corso d'esame da parte del Parlamento la nuova legge sul diritto d'asilo, che è urgente approvare perché, in realtà, essendo l'Italia un paese che ha conosciuto il fenomeno migratorio in tempi recenti, la nostra legislazione in materia, tuttora vigente, è vecchia e in essa non è chiaro il distinguo tra l'asilo e l'immigrazione. In realtà, la legge sull'asilo in passato surrogava l'assenza di una legislazione sull'immigrazione; non distin-

guevamo il fenomeno, non essendo noi un paese investito da grandi correnti migratorie, erano più i fenomeni di gente che veniva in Italia per asilo che non quelli di gente che veniva per immigrazione. Negli ultimi anni, la situazione si è rovesciata. La legge Turco-Napolitano è una legge specifica sull'immigrazione; la legge sull'asilo è rimasta ma è quella che ho detto e risente di una impostazione di tipo diverso. Come ho detto, è all'esame del Parlamento un nuovo testo di legge e credo che non sarebbe male se anche dal Comitato Schengen venisse una sollecitazione a tutti i gruppi parlamentari a considerare prioritaria l'approvazione di questa legge prima della fine della legislatura. La conclusione della direttiva approvata dal Consiglio giustizia e affari interni, ci aiuta perché molte delle predisposizioni ivi indicate sono affini, omogenee e coerenti con l'impostazione della nostra legge. Questo è lo stato dell'arte sugli strumenti di tipo comunitario europeo che si stanno definendo.

Sempre sul piano internazionale, abbiamo assunto una serie di altre iniziative, tant'è che la tratta delle persone e il traffico di immigrati clandestini saranno uno dei temi della riunione del G7 e G8 dei ministri della giustizia e dell'interno che si terrà a Milano a fine febbraio nell'ambito della presidenza italiana. Questo tema, in secondo luogo, sarà al centro, nell'ambito della Conferenza internazionale dell'ONU a Palermo, di un incontro — abbiamo chiesto alla presidenza francese di organizzarlo e la nostra proposta è stata accolta — dei 15 ministri della giustizia e dell'interno dell'Unione europea insieme ai 13 ministri della giustizia e dell'interno dei paesi candidati all'allargamento. Ciò per cominciare ad affrontare con i paesi candidati, prima che entrino nell'Unione europea, tutto il tema del terzo pilastro e di alcune sue tematiche. Il tema in questione sarà al centro di un incontro che, in sede INCE — Iniziativa Centro Europea, di cui nel 2001 avremo la presidenza di turno — si svolgerà a Trieste, tra febbraio e marzo, tra i ministri della giustizia dei 16 paesi membri — adesso 17 con la riammissione della

federazione jugoslava — per affrontare insieme a tutti i paesi, alcuni dei quali candidati, altri no, dell'Europa centrale balcanica il modo in cui attivare politiche di cooperazione.

A queste iniziative di carattere multilaterale, che si svolgeranno nei prossimi mesi, si affianca un'intensificazione dell'attività di cooperazione bilaterale. Nei mesi scorsi abbiamo sottoscritto con la Russia un accordo di cooperazione bilaterale che ha, tra le sue principali finalità, la cooperazione tra i due paesi in materia di tratta di persone e di traffico di immigrati clandestini. Proprio ieri o l'altro ieri erano qui i componenti della commissione russa della giustizia e dell'interno che, in applicazione dell'accordo di cooperazione, è venuta per discutere con i nostri funzionari una serie di programmi di cooperazione finalizzati a questo tema. Stiamo sottoscrivendo accordi analoghi con l'Ungheria, con l'Ucraina e con la Croazia. Nel mese di gennaio, mi recherò a Belgrado per affrontare il problema con la Jugoslavia e con il Montenegro. Con l'Albania abbiamo già sottoscritto un trattato e il 19 dicembre sarò a Tirana per verificarne lo stato di applicazione.

Stiamo quindi estendendo la rete degli accordi bilaterali di cooperazione giudiziaria in funzione, in primo luogo, del governo dei flussi migratori e, in particolare, di una cooperazione giudiziaria che tenda ad alzare la capacità di contrasto nei confronti dell'immigrazione clandestina, della tratta di persone e del traffico di immigrati.

Naturalmente, il fenomeno ha numerosi profili: uno è il traffico di immigrati clandestini, a proposito del quale ho parlato degli strumenti con cui stiamo cercando di affrontarlo; l'altro è la tratta di persone, che in parte coincide, in parte no con il traffico di immigrati clandestini; in questo caso riguarda il traffico di donne, essenzialmente per finalità legate alla prostituzione, e di minori, in parte per la prostituzione, in parte per il mercato nero delle adozioni. Su questi temi stiamo cercando di utilizzare tutti gli strumenti normativi. Per ciò che riguarda

i minori, abbiamo uno strumento molto efficace, perché la legge n.269 sulla prostituzione minorile, la schiavitù e la tratta di minori è recentissima, del 1998, all'avanguardia e molto efficace. Nel decreto che abbiamo presentato, per aumentarne ancora l'efficacia abbiamo applicato a tutti i fenomeni di tratta di minori regolati dalla legge le aggravanti che si applicano ai reati di criminalità organizzata, al fine di alzare ancora di più l'efficacia sanzionatoria del fenomeno di tratta, schiavitù e prostituzione minorile, cioè i fenomeni che richiedono una dimensione associativa per commettere reato, non l'abuso singolo, ovviamente.

Per quanto riguarda il problema della tratta delle donne, sappiamo che in Parlamento è in discussione una legge specifica che affronta adeguatamente il problema.

Il presidente ha chiesto se i fenomeni di tratta di persone e di traffico di immigrati si spostino. Sì, perché i vettori che li mettono in atto, cioè la criminalità organizzata straniera e italiana, tendono a spostare i luoghi d'ingresso dove è possibile agire, dove le maglie possano essere più praticabili. L'efficacia dell'azione di contrasto che si è determinata sulla costa pugliese ed abruzzese ha ridotto di molto gli sbarchi in quelle zone; questi ultimi in un primo tempo si sono spostati in Calabria, ma il Ministero dell'interno ha predisposto anche sulla costa calabrese un rafforzamento dell'azione di contrasto, che ha portato ad una diminuzione degli sbarchi in questa zona. Il flusso degli ingressi clandestini si è spostato verso nord, al confine sloveno. Il ministro Bianco si trova oggi a Gorizia, dove terrà una riunione con le autorità di polizia e con esponenti di enti locali, oltre che con le autorità slovene, per verificare quali misure di blocco delle frontiere terrestri siano più efficaci. Si tratta di porre in essere tutti gli interventi necessari, che sono prevalentemente di competenza del Ministero dell'interno.

Per quello che riguarda le dimensioni quantitative del fenomeno, in seguito alla vostra sollecitazione, disporrò che i miei uffici vi facciano pervenire tabelle che

consentano al Comitato di farsi un'idea. Preciso che i nostri dati riguardano i procedimenti e le sentenze, mentre per quanto riguarda i flussi forse è più opportuno che vi rivolgiate al Ministero dell'interno.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro. La mia insistenza per quanto riguarda i dati deriva dal fatto che vorremo concludere la nostra indagine conoscitiva con un documento di indirizzo che sottoporremo al Parlamento e che proprio dai dati deve prendere le mosse. Prima di lei abbiamo avuto altri interlocutori, fra i quali il Capo della polizia (che, dal versante del Ministero dell'interno, ci ha già fornito alcuni riferimenti), Staffan de Mistura, che ci ha fornito le stime dell'ONU, ed altre autorità che ci hanno sottoposto dati sul fenomeno.

Debbo dirle che il quadro risulta già molto chiaro. Ci interessava avere da lei, più che una valutazione di quanto sta facendo il Governo, una riflessione basata sui dati. Dalla nostra indagine — e soprattutto dall'ultima missione a Gorizia — sono emersi con forza due elementi, sui quali gradirei avere la sua opinione. Anzitutto c'è un aspetto — che a mio avviso è sottovalutato — relativo alla necessità di cooperazione con i paesi da cui partono i flussi e dove l'azione delle organizzazioni criminali è più facile: stiamo parlando della compravendita di soggetti destinati ad una qualche forma di schiavitù, sia essa la prostituzione coatta o il lavoro forzato nei laboratori dove si fabbricano borse, cinture o articoli contraffatti, nonché del mercato nero delle adozioni o dei bambini o delle bambine avviati nei circuiti della pedofilia europea.

Purtroppo quando arriva in Italia un bambino dalla Cina, è difficile pensare ad un muro da erigere o al fatto che si sia buttato giù un filo spinato; una cooperazione invece sicuramente esiste fra le organizzazioni criminali, che agiscono in maniera transfrontaliera. È arduo immaginare che una nave carica di esseri umani allo stremo arrivi a Badolato in Calabria senza che vi sia un basista che, una volta esperite

le prime procedure di accoglienza, di sussistenza, di certificazione, di rilievo delle impronte digitali, di raccolta delle domande di asilo per chi voglia inoltrarle, organizzi il viaggio che consente a queste persone (che a volte sono richiedenti asilo, ma che molto spesso sono soggetti «trattati») di ricongiungersi agli anelli della criminalità che operano nel nostro paese e nel continente europeo.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre requisiti o formulare richieste di chiarimento.

PIERO PELLICINI. Ringrazio il ministro per la sua introduzione. Sono stato circa dieci giorni fa in Bosnia e in Albania e devo dire con piacere che i rappresentanti delle tre forze armate e i comandanti della forza dislocata in Albania hanno detto che la situazione dell'immigrazione clandestina è migliorata per due motivi. In primo luogo, è entrata in vigore in Albania la nuova legge sui gommoni, che il Governo albanese ha adottato dietro forti pressioni di quello italiano. Tale normativa deve aver influenzato il comportamento di questi soggetti perché la Marina militare ha notato un calo di numero degli attraversamenti; ciò è in parte dovuto alla stagione invernale, ma si è anche verificato un andirivieni dei gommoni, come se cercassero nuove basi di attracco. Occorre anche pensare che forse gli scafisti stanno aspettando di vedere come la legge sui gommoni sarà applicata. Sta di fatto che vi è stata una diminuzione dei flussi.

Purtroppo pare che gli albanesi abbiano scoperto una sorta di facilitazione per quanto riguarda i visti, nel senso che richiedere questi ultimi per la via normale risultava più semplice che non rivolgersi agli scafisti per giungere in Italia. Si dice poi che il fenomeno più grave è il mutamento del tipo di soggetti trasportati: sta aumentando il numero dei curdi e delle persone provenienti da altri paesi, che stanno sostituendo gli albanesi. Ciò è gravissimo perché il problema dei curdi dovrà essere risolto ricorrendo al diritto d'asilo; non ci si può avvalere del diritto di restituzione reciproca perché, pur-

troppo, per i curdi non esiste un paese con cui trattare.

Parrebbe quindi che la situazione sia in fase di cambiamento. Le persone partono dalla Turchia e dalla Grecia, mentre per quanto riguarda l'Albania sembrerebbe aprirsi uno spiraglio. Ciò significherebbe che quanto l'Italia ha speso per ricostruire la polizia, la magistratura, le carceri, l'esercito, eccetera non è andato del tutto perduto; comincia a ricostituirsi un nucleo di statualità albanese e quindi il problema, come diceva il presidente Evangelisti, diventa la cooperazione. Per quanto riguarda la Slovenia, so bene che per molti versi il confine è completamente aperto.

Lo scenario quindi presenta alcune luci, che riconosco al di là delle posizioni politiche: la situazione è migliorata sotto vari aspetti, anche per merito dell'azione di contrasto voluta dal Governo ma anche dall'opposizione, oltre che per merito di quella pubblica opinione che è stata espressa recentemente anche dal Presidente della Repubblica.

Noi di Alleanza nazionale crediamo che per i paesi come la Slovenia, che vuole entrare a far parte dell'Europa unita, e la stessa Albania dovremmo puntare più decisamente sul tentativo di ottenere collaborazione. Ieri abbiamo approvato uno stanziamento di 100 miliardi a favore della ex Jugoslavia; un mese fa abbiamo previsto 21 miliardi da destinare alle forze di polizia albanese: non dico che ci stiamo svenando, ma stiamo comunque assicurando un grandissimo aiuto a queste popolazioni (basti pensare ai 10 mila nostri soldati nei Balcani). Signor ministro, ci vuole una qualche forma di « ritorno ». Non vogliamo assolutamente condurre una politica di tipo neocoloniale, ma le faccio presente che i tedeschi hanno occupato con il marco tutti i Balcani; noi continuiamo a spendere. Cerchiamo di avere un ritorno e di collaborare con questi paesi. Penso che l'opposizione debba richiedere responsabilmente al Governo di attivarsi in questo senso, al di là delle critiche: non so infatti quale potrebbe essere il comportamento dell'opposizione nei confronti di certi problemi

qualora si trovasse al posto del Governo. Quello che però chiediamo con forza è che il Governo si sensibilizzi e chieda con decisione collaborazione a questi paesi: solo questo giustifica il nostro impegno.

ANNA MARIA DE LUCA. Ringrazio il ministro Fassino per averci onorato della sua presenza oggi: mi preparavo a dire a lei quello che ho detto al ministro Bianco, che aveva rinviato la sua audizione per due volte.

Lei ha detto che alla Conferenza di Palermo saranno firmati due protocolli, uno relativo alla lotta contro il traffico delle persone e l'altro al contrasto all'immigrazione clandestina. Per quanto riguarda il primo, credo che questo Comitato abbia la possibilità di richiedere, se esiste, un testo base, anche perché stiamo svolgendo un'indagine e sarebbe importante conoscere su quali presupposti si aprirà una discussione per giungere, come ci auguriamo, ad un risultato positivo per il nostro paese.

Per quanto riguarda la discussione relativa alla fissazione di un tetto comune di pena massima in tema di ingresso illegale, ogni paese ha i suoi problemi ed è coinvolto in modo diverso dal fenomeno; sarebbe opportuno conoscere quali sono i criteri in base ai quali si discute. Ogni paese avrà una propria normativa: si deve forse pensare che sarà assunto un riferimento minimo? Su quale posizione si aprirà il dibattito? Quale sarà l'atteggiamento del Governo e quali possibilità abbiamo di ottenere migliori opportunità di combattere il fenomeno?

A proposito di Gorizia, avremmo dovuto prevedere che il problema sarebbe sorto. Se è vero che il pattugliamento sulle coste meridionali è aumentato e quindi è diventato più difficile sbarcare, dal momento che queste persone continueranno ad entrare in Italia perché sono motivate a farlo, il traffico illegale sulla frontiera slovena poteva essere in qualche modo previsto, anche se non in questa misura. Non ho potuto partecipare alla missione che il Comitato ha effettuato a Gorizia, ma forse si poteva fare qualcosa per cercare di prevenire il fenomeno. Visto

però che ormai siamo in questa situazione, per evitare difficoltà maggiori in futuro, vorrei un chiarimento dal Governo non tanto sulle linee che intende seguire — perché più o meno sono chiare — ma sulle possibilità effettive di ridurre e contrastare il fenomeno.

Ripeto, siamo di fronte ad un acuirsi del problema determinato dal mutamento delle condizioni delle altre zone del paese; Gorizia è un luogo d'ingresso di importanza secondaria rispetto a quello che accadeva in passato sulle coste meridionali, dove in certi momenti sbarcavano migliaia di persone al mese. Quali misure intende adottare il Governo e soprattutto in quanto tempo potranno produrre un risultato pratico?

ITALO MARRI. Signor ministro, lei sa benissimo che una delle necessità espresse dal popolo italiano è la sicurezza: il fenomeno dell'immigrazione clandestina riguarda molto strettamente questo tema. Questo Comitato ha svolto varie audizioni: una delle ultime alle quali ho preso parte vedeva la presenza del responsabile della concessione dei visti. Come diceva il collega Pellicini, una delle nostre preoccupazioni maggiori concerne il modo in cui arrivano in Italia i clandestini o le persone che entrano in Italia con un visto e poi restano da noi perché non tornano più nel paese d'origine.

Il responsabile della concessione dei visti ci diceva che da anni sono sottoposti ad inchiesta una trentina di ambasciate italiane.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Non ho capito il problema che lei solleva: se un soggetto ha un visto, può venire; qual è la difficoltà?

ITALO MARRI. Il problema è che i visti vengono dati in assenza di criteri ben precisi, come dimostrano i flussi di persone provenienti dalla Nigeria, che arrivano in Italia con il permesso di soggiorno.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Arrivavano!

ITALO MARRI. Me lo auguro. Comunque, il problema non riguarda solo la Nigeria ma anche altri paesi lontani. Di questo fenomeno sono responsabili anche le ambasciate, visto che dal Marocco, per esempio, è da anni che arrivano persone con visti o permessi turistici e che poi restano in Italia diventando clandestine.

Vorrei quindi sapere cosa il Governo intenda fare, sul piano della cooperazione con gli altri Stati, per respingere gli immigrati clandestini, considerato che oggi il 60 per cento della popolazione carceraria è rappresentato da extracomunitari, che dopo poche settimane di carcere vengono rimessi in libertà e circolano liberamente nel nostro paese. Ciò significa che l'allontanamento dal nostro territorio è assai poco praticato. Quindi, qual è veramente la volontà del Governo di allontanare i clandestini immigrati? Che peso avremo nella riunione che si terrà a giorni per coinvolgere anche gli altri paesi a far sì che una volta che il clandestino italiano è stato espulso anch'essi possano fare lo stesso?

Per quanto riguarda il traffico delle persone, anche in Italia va segnalato il problema della scomparsa di bambini, che probabilmente finiscono nel giro della pedofilia o del trapianto degli organi. Ma i problemi che ci interessano maggiormente sono quelli che attengono alla giustizia nel nostro paese. Da questo punto di vista, quanti sono, infatti, gli immigrati clandestini arrestati? Quanti sono quelli che vengono espulsi? La conoscenza di dati al riguardo sarebbe di utile interesse per la nostra indagine, perché ci consentirebbe di capire che piega prende il flusso di immigrazione in Italia. Al Governo chiediamo sanzioni penali giustamente eque, anche perché non è con il loro aumento che si possono spaventare i clandestini. Credo che investigare sia la cosa più importante, per cui è necessario che a tal fine siano messi a disposizione più mezzi economici e umani. Credo che in Italia la soluzione migliore sia quella di arrivare a chi importa clandestinamente uomini, donne e bambini, per cui chiedo al Governo di portare avanti una più

incisiva azione di investigazione e alla magistratura di applicare veramente le leggi che abbiamo a disposizione.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Cercherò di rispondere a quanto mi è stato chiesto, anche se buona parte dei quesiti posti sono di competenza del Ministero dell'interno.

È evidente che il nostro obiettivo è un'efficace cooperazione per contrastare sin dall'origine flussi immigratori clandestini e tratta di persone, tant'è che gli accordi di cooperazione giudiziaria, spesso accompagnati anche da accordi di cooperazione di polizia, sono finalizzati ad intervenire all'origine. In questo momento, per esempio, stiamo negoziando assieme alla Turchia la sottoscrizione di accordi di cooperazione in termini di polizia e giudiziari che ci consentono di accrescere la capacità di contrasto assieme alle autorità turche, in modo da bloccare i flussi prima che partano. Gli accordi di cooperazione che stiamo portando avanti con la Croazia, con l'Ucraina, con la Russia e con la Jugoslavia vanno tutti nella stessa direzione. Abbiamo offerto a questi paesi tutta la cooperazione possibile, compresa, se necessario, la disponibilità ad inviarvi funzionari di polizia, magistrati, militari, carabinieri e agenti di Guardia di finanza, come abbiamo già fatto in Albania. Proponiamo il possibile, ma è chiaro che tutto questo si può fare in quanto sia accettato, perché un paese sovrano può acconsentire o meno che sul proprio territorio vi siano rappresentanti delle forze dell'ordine di un altro paese. Vi è un limite invalicabile rappresentato dalla sovranità, ma in ogni caso diciamo che ogni possibile strada viene battuta, proprio perché è evidente sempre di più che il problema è quello di contrastare all'origine i flussi di immigrazione, altrimenti l'efficacia di qualsiasi azione è già frustrata al 50 per cento.

ITALO MARRI. Se i flussi di immigrazione arrivano nel nostro paese, vuol dire che qui c'è chi li accetta.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Che ci sia una criminalità organizzata

che li gestisce è un dato di fatto. Una delle attività investigative principali, che le nostre forze di polizia portano avanti, riguarda proprio le organizzazioni dedite ad attività di traffico clandestino. In particolare, la Direzione nazionale antimafia, che ha competenza su tutti i reati di criminalità organizzata, ha intensificato molto la sua azione investigativa e di repressione proprio su questo tipo di reati, per esempio in Puglia e non solo. Da questo punto di vista, ci stiamo muovendo proprio come lei ha auspicato, senatore Marri, cioè intensificando fortemente la cooperazione all'origine e l'azione di repressione nel nostro paese.

Circa l'azione di contrasto, in particolare con riferimento al territorio di Gorizia, questa mattina vi si è recato il ministro dell'interno e avendoci parlato ieri mi ha detto che nel Triveneto — presuppongo che si riferisse a quest'area — disponiamo, in termini di effettivi di polizia, Guardia di finanza e carabinieri, di circa 8 mila persone, che in buona parte saranno utilizzate per rafforzare tutti i dispositivi e i meccanismi di controllo. Sono stati avviati colloqui con gli sloveni per incentivare la collaborazione tra la loro polizia e la nostra. Quindi, si sta lavorando perché sul confine orientale si rafforzi tutto il meccanismo di tutela, esattamente come si è fatto in altre parti del paese. È ovvio che il nostro obiettivo è quello di rendere le frontiere il più impermeabili possibile, ben sapendo, però, che ciò è difficile, perché siamo di fronte ad una lotta continua, quotidiana che è impensabile debellare una volta per tutte.

ANNA MARIA DE LUCA. Sul confine terreno è molto più facile.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. È più facile perché più facile è il respingimento immediato. Spesso si dice che le coste sono difficili da presidiare perché sono tante, ma una barca nel mare si vede meglio di un uomo nella foresta. La difficoltà della costa marittima non sta nel controllo, ma nel fatto che non si può fare il respingimento immediato, perché

quando un clandestino arriva non lo si può buttare in acqua, per cui lo si deve accogliere. La frontiera terrestre è più stretta ma è più complicata, perché vi sono città, boschi, monti, eccetera. Tuttavia lo sforzo che sarà compiuto — questo ha affermato il ministro Bianco che si è recato sul posto e che ieri mi ha informato — è di rafforzare il dispositivo di controllo di una frontiera che peraltro non è grandissima e che quindi si può governare più efficacemente.

La nostra azione consiste fondamentalmente nel respingere i clandestini il più possibile. I dati vi saranno forniti dal Ministero dell'interno, ma posso anticiparvi che nel corso del 1999 abbiamo raddoppiato i respingimenti rispetto al 1998; sempre di più il Ministero dell'interno non si limita a consegnare il foglio di via ma dispone che il clandestino sia accompagnato fisicamente alla frontiera. Tutto ciò comporta, dal punto di vista organizzativo, un enorme dispendio di uomini e risorse. Lo dico perché in Italia c'è un vizio culturale e in Parlamento tutti chiedono misure senza mai fare i conti con il rapporto tra mezzi e fini: ogni misura richiede mezzi adeguati, altrimenti rischia di essere velleitaria.

ANNA MARIA DE LUCA. È molto più efficace intervenire dal punto di vista legislativo con apposite norme, come per esempio quella che prevede il reato di clandestinità.

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Sa perché la previsione di questo reato non è efficace? Perché non aumenta di un millimetro gli strumenti per reprimere il reato stesso e ci obbliga a tenere i clandestini in Italia. Chi entra clandestinamente, sapendo che il suo comportamento è reato, distruggerà ancora più in fretta il passaporto, perché, non essendo identificabile, non può essere respinto in un altro paese. Una volta che egli si trova in Italia, avendo commesso un reato, deve essere sottoposto a processo; se si appella contro la sentenza, dobbiamo tenerlo in Italia per questo scopo. Insomma, non

riusciamo più ad espellerlo. Vorrei quindi vi fosse chiaro che, prevedendo quel reato, si passerebbe in poco tempo da 14 mila detenuti a 20 o 30 mila, che dovremmo tenere in Italia per anni.

Non ho un pregiudizio ideologico, ma bisogna valutare le conseguenze di certe decisioni. Giudico una legge dalla sua efficacia: secondo me è propagandistico proporre di considerare reato l'immigrazione clandestina. Come mai in Europa — ad eccezione della Germania — non c'è nessun paese che abbia compiuto quella scelta? La risposta è che tutti sono enormemente prudenti; comprendono che dal punto di vista dell'efficacia, quella scelta non dà nulla di più, obbligando piuttosto lo Stato a sottoporre il clandestino alla procedura tipica dello Stato di diritto ed a caricarsi di oneri superiori ai vantaggi che derivano dalla espulsione.

Quindi, ripeto, non ho un pregiudizio ideologico al riguardo; chiedo a chi propone questa misura di effettuare una verifica del rapporto tra costi e benefici. Tra l'altro in Germania si è aperto un dibattito, sulla base di una valutazione *ex post*, se sia o meno opportuno mantenere questa previsione di reato. Che cosa darebbe di più una scelta del genere? La cattura o meno del clandestino è un fatto indipendente dalla previsione che l'immigrazione clandestina sia reato; una volta che sia stato catturato, ora abbiamo gli strumenti per espellerlo, mentre nel caso in cui si preveda il reato, scatterebbe un meccanismo giurisdizionale e procedimentale.

Capisco che dal punto di vista propagandistico è efficace sostenere quella scelta: essa viene evocata da alcuni colleghi di cui conosciamo bene la tempra propagandistica, come ad esempio l'onorevole Gasparri. Si pensa che la gente in questo modo creda di essere più sicura, mentre dal punto di vista dell'efficacia, le cose non cambierebbero affatto.

Comunque, se si vuole si discuta; ripeto che secondo me quella misura va valutata sulla base del rapporto tra costi e benefici.

Per quanto riguarda i criteri con cui vengono concessi i visti, le ambasciate italiane adottano dal 1997 come criterio

assoluto quello contenuto nell'accordo di Schengen. Non vengono concessi visti se non sulla base di quella normativa. I casi che sono stati citati sono vecchi e sono oggetto di indagine ministeriale e, se necessario, della magistratura.

ITALO MARRI. Sono casi che risalgono a un mese fa!

PIERO FASSINO, *Ministro della giustizia*. Ricordo che quando ero sottosegretario per gli affari esteri e quando ero ministro per il commercio con l'estero avevo informazioni su queste vicende: eravamo oggetto di proteste a causa del nostro essere molto rigorosi nel concedere i visti. Ad esempio, applicare tutte le procedure previste dall'accordo di Schengen penalizza tutti i visti per affari; un uomo di affari ha bisogno del visto in ventiquattr'ore, durante le quali viene in Italia, valuta se può o meno concludere un contratto e poi se ne va. La procedura invece prevede tempi diversi.

Comunque, se vi sono casi degni di attenzione, è giusto segnalarli perché si compiano gli accertamenti necessari e, qualora emergano profili più gravi, sottoporli all'autorità giudiziaria. Ora sono ministro della giustizia e non ho più una conoscenza specifica; quando mi trovavo al Ministero degli esteri o a quello del commercio con l'estero ho visto che si tendeva ad essere molto rigorosi perché sappiamo quante lacrime e sangue abbiamo dovuto versare per entrare nel sistema di Schengen; abbiamo quindi un motivo di più per non essere lassisti.

Per quanto riguarda l'allontanamento dei clandestini, ho già detto che si fa di tutto per darvi corso.

A proposito della domanda posta dall'onorevole De Luca sulle decisioni comunitarie relativa all'armonizzazione del sistema sanzionatorio: sapete che nell'Unione europea vale la regola della decisione all'unanimità. Il consenso si raggiunge sul livello minimo e mai su quello massimo, cioè si accetta la deci-

sione su cui tutti sono d'accordo. Ho già detto che di fronte a questi problemi in Europa si registra un atteggiamento diverso a seconda dell'impatto che essi hanno sui vari paesi. È evidente che l'Italia, la Francia, la Germania, la Spagna, la Grecia, il Portogallo e l'Inghilterra (paesi che in alcuni casi da lungo tempo ed in altri più di recente sono investiti dal fenomeno migratorio in modo rilevante) sono favorevoli a sistemi sanzionatori più rigorosi; altri paesi interessati da queste vicende in misura molto più marginale sono più attenti alle garanzie, al diritto di asilo, al diritto degli immigrati. Si cerca di individuare un ragionevole punto di equilibrio per trovare gli strumenti adatti.

Vedremo se nel prossimo vertice di Nizza si riuscirà a far approvare il principio della decisione a maggioranza; ne dubito perché mi sembra che vi siano molte difficoltà. In ogni caso, la creazione di uno spazio comune di giustizia è stato varato due anni fa; è un pilastro di cooperazione comunitaria recentissimo. In due anni sono stati compiuti passi da gigante, per merito soprattutto del Commissario Vitorino, che è un uomo di straordinaria capacità e di grande determinazione. Tenete conto che si tratta del classico tema su cui la gelosia dei singoli Stati e la tendenza a mantenere intatte le loro prerogative di sovranità sono grandissime: stiamo parlando dell'ambito giurisdizionale, in cui ogni progresso è faticoso; comunque, si sta lavorando molto.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Fassino e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 20 dicembre 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

STC13-SCH-IN10
Lire 500