

**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

22.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 NOVEMBRE 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALBERTO DI LUCA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Pansa, direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3	Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 14
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE COMUNE DELLE FRONTIERE E SUL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA IN EUROPA		D'Ascenzo Anna Maria, <i>Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno</i>	6, 7, 8, 9
Audizione del prefetto Anna Maria D'Ascenzo, capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, e del prefetto Alessandro		Landi di Chiavenna Gian Paolo (AN)	5
		Pansa Alessandro, <i>direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno</i>	4, 5, 8, 9
		Pasetto Giorgio (MARGH-U)	7

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALBERTO DI LUCA

La seduta inizia alle 9.

(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 prefetto Anna Maria D'Ascenzo, capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, e del prefetto Alessandro Pansa, direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno.

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 prefetto Anna Maria D'Ascenzo, capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, e del prefetto Alessandro Pansa, direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno. Ringrazio entrambi per avere accettato il nostro invito. Ricordo che è presente anche il primo dirigente della Polizia di Stato, il dottor Feliciano Maruzzo.

La presenza odierna dei prefetti D'Ascenzo e Pansa costituisce per il Comitato l'occasione per analizzare ed approfondire alcuni aspetti del quadro giuridico di riferimento nazionale in materia di immigrazione, integrazione ed occupazione, nonché delle prospettive e iniziative in ambito europeo e internazionale. Nei giorni scorsi con i colleghi commissari abbiamo raccolto alcune delle domande più importanti che vorremmo sottoporvi.

Vorremmo conoscere i dati definitivi relativi alla regolarizzazione e alle aree geografiche di provenienza dell'immigrazione, la tipologia dei permessi di soggiorno, la durata media del soggiorno, la stima delle presenze regolari effettive e la loro distribuzione territoriale dopo la regolarizzazione del 2002. Vorremmo sapere quali dati abbiamo sui respingimenti, sulle espulsioni e sui rimpatri dal gennaio 2003 ad oggi e conoscere le modalità ed i costi.

In alcune città vi sono stati ritardi nelle pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno: vorremmo sapere se sono state intraprese o adottate misure correttive. Numerosi comuni — tra cui Ancona, Brescia, Cosenza, Forlì e Venezia — hanno già avviato iniziative concrete per il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. A voi naturalmente non chiediamo un giudizio politico, ma ci piacerebbe sapere qual è la vostra valutazione tecnica sulle modifiche eventuali agli statuti comunali per attribuire agli extracomunitari residenti stabilmente sul territorio il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni comunali e — sempre dal punto di vista tecnico — se secondo voi è opportuna questa accelerazione normativa da parte dei comuni e delle regioni, che peraltro rischierebbe di introdurre meccanismi di partecipazione al voto in forma disomo-

genea rispetto alla necessità di realizzare una norma nazionale che forse potrebbe essere più equilibrata e omogenea. Vorremmo sapere che tipo di priorità è attribuita al voto agli immigrati nell'ambito delle politiche di integrazione — quindi se in qualche modo voi abbiate contezza che la possibilità di votare costituisce effettivamente elemento di integrazione — e quali sono le condizioni per maturare il diritto al voto.

Per quanto riguarda i centri di permanenza temporanea, vorremmo sapere quali sono quelli esistenti e il loro stato attuale di affollamento, quali in corso di realizzazione, quali i criteri con cui vengono identificati i comuni idonei ad accoglierli e se eventualmente abbiamo contezza di alcuni comuni o regioni o province che invece creano difficoltà. Do la parola al prefetto Pansa.

ALESSANDRO PANSA, *Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno*. Risponderò al primo gruppo di domande da voi formulate, dopodiché risponderà il prefetto D'Ascenzo, stante la divisione delle competenze all'interno del Ministero tra i due dipartimenti. Per quanto riguarda i dati definitivi della regolarizzazione, gli stranieri che hanno presentato le istanze di regolarizzazione sono 693.937. Gli stranieri ai quali è stato rilasciato il permesso di soggiorno sono 641.638. Di questi, 578.506 hanno avuto un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, 62.932 hanno avuto un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 22 del testo unico per l'immigrazione. Dei 641 mila permessi, 315.199 sono stati rilasciati per lavoro subordinato come colf o come badante, gli altri 326.439 come lavoratori dipendenti.

Gli stranieri per i quali è ancora in corso l'istruttoria della pratica per problematiche connesse alla situazione del soggetto sono circa 3 mila, mentre coloro a cui non è stato concesso il permesso di soggiorno sono 49.220 (tuttavia, bisogna dire che 21.056 soggetti hanno presentato la domanda e poi sono scomparsi). Per

quanto riguarda le restanti domande, per una gran parte di questi soggetti sono stati emessi provvedimenti di espulsione — di cui 3.518 sono stati eseguiti, 6.227 sono in via di esecuzione — mentre per oltre 18 mila vi è un contenzioso in atto (ricorsi di fronte all'autorità giudiziaria, di fronte al giudice di pace, davanti al tribunale amministrativo o davanti al Presidente della Repubblica).

La principale area di provenienza geografica dei regolarizzati è l'Europa orientale (314.384 regolarizzati), 76 mila provengono dall'Africa mediterranea, circa 30 mila dal resto dell'Africa, 30 mila dalla Cina, 30 mila dall'Asia centrale, poco più di 60 mila dal Sudamerica, 67 mila dall'area dei Balcani. Il maggior numero di domande è stato presentato da parte di cittadini rumeni (141 mila) e ucraini (poco più di 100 mila).

Per quanto riguarda la tipologia dei permessi di soggiorno, riporterò dati aggiornati al 31 dicembre 2003. Potrei fornire anche dati più recenti, però abbiamo il problema dei ritardi dei rinnovi, per cui rischieremo di fornire un dato inferiore rispetto al dato del 31 dicembre 2003, ma non veritiero (vi sono alcune giacenze, vi è gente cioè che ha presentato la domanda e a cui il permesso non è stato ancora rinnovato). Al 31 dicembre 2003, i permessi di soggiorno rilasciati erano 2 milioni 193 mila, 1.327.745 per lavoro subordinato, circa 120.834 per lavoro autonomo e motivi commerciali, 532.670 per motivi di famiglia. Vi sono altre tipologie, nessuna delle quali però supera le 50 mila unità (ad esempio, 43 mila per motivi di studio, quasi 50 mila per motivi religiosi). Per quanto riguarda i motivi di famiglia, sono tutti ricongiungimenti, perché se i figli minori nascono in Italia rientrano nel permesso di soggiorno dei genitori e sono rari i casi in cui il motivo di famiglia viene addotto per assistere un parente ammalato.

In ogni caso, questi dati si possono scomporre anche tra comunitari, extracomunitari ed apolidi, però la stragrande maggioranza riguarda gli extracomunitari. Ad esempio, i cittadini comunitari a cui

abbiamo rilasciato un permesso di soggiorno per lavoro subordinato al 31 dicembre 2003 erano 59.872.

Ancora non abbiamo aggiornato i dati da questo punto di vista perché dal 1° maggio 2004, con l'ingresso di dieci nuovi paesi nell'Unione Europea, il numero dei comunitari è cresciuto sicuramente; però, non abbiamo ancora una valutazione completa di questo fenomeno per poterlo misurare.

I permessi di soggiorno hanno una durata media di due anni e la stima delle presenze regolari effettive l'ho citata poc'anzi.

La valutazione che indica 400 mila persone in più, rappresentata dai minori iscritti nei permessi di soggiorno dei genitori, è della Caritas, ma di questa, onestamente, non abbiamo contezza, anche se stiamo cercando di modificare il sistema informativo per poter verificare quante siano le persone iscritte su ciascun permesso di soggiorno.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Volevo sapere se possedeva i dati riguardanti la stanzialità media.

ALESSANDRO PANSA, *Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno*. No, abbiamo fatto un piccolo lavoro, che ancora non ritengo possa avere la dignità di un dato statistico. Si tratta di un'analisi fatta in maniera approssimativa che riguarda i lavoratori stagionali, da cui risulta che circa l'85 per cento di questi, negli ultimi tre anni, è rappresentato dalle stesse persone. Ciò significa che ritornano sempre i medesimi soggetti. Questo lavoro sulle presenze medie degli stranieri in Italia non l'abbiamo fatto, ma probabilmente lo faremo più in là.

Per quanto riguarda la distribuzione degli immigrati sul territorio non farò un elenco provincia per provincia (lascero un elenco diviso per provincia), ma citerò soltanto i dati riguardanti le due province che hanno il maggior numero di presenze di stranieri: la provincia di Roma e quella di Milano.

Dal 1° gennaio 2003 al 31 ottobre 2004 gli stranieri che sono stati rintracciati sul territorio nazionale in posizione irregolare sono stati 194.204, di cui materialmente allontanati dal territorio 115.264, mentre quelli che non si è riusciti ad allontanare sono 78.940. Inoltre, scomponendo i dati riguardanti l'irregolarità e le espulsioni del 2003 da quelli del 2004 siamo in presenza di: 88.247 rintracciati di cui 50.111 effettivamente allontanati nel 2004; 105.957 rintracciati, di cui allontanati 65.153 nel 2003. È da rilevare che se facciamo un'analisi comparativa globale con gli anni precedenti il 2003, considerando che questo è stato l'anno della regolarizzazione, abbiamo un 30 per cento di clandestini in meno rispetto agli anni passati, perché la regolarizzazione ha ridotto il mercato dell'irregolarità e, quindi, anche il numero delle persone che vengono rintracciate è inferiore.

La maggior parte delle espulsioni avviene attraverso respingimento alla frontiera o rimpatri a mezzo aereo, mentre è ridotto il numero dei rimpatri via mare.

Nella nostra analisi dei costi per il rimpatrio non consideriamo il costo base uomo/giorno, cioè non valutiamo lo stipendio del poliziotto che viene impegnato, ma solo le spese di missione e lo straordinario del personale; quindi, complessivamente nel 2003 per le spese di missione all'estero del personale abbiamo corrisposto poco più di 3 milioni 200 mila euro, mentre quest'anno 2 milioni 800 mila euro. Per quanto riguarda, invece, i costi di accompagnamento (noleggio *charter*, biglietti di aerei, pullman, navi, pasti ecc.) nel 2003 abbiamo pagato 16 milioni 500 mila euro e nel 2004 oltre 9 milioni di euro. La diminuzione dell'importo è dovuta alla nostra capacità di aumentare il numero dei rimpatri con voli *charter* (che costano di meno dei voli di linea) perché 100 persone rimpatriate significano 100 biglietti aerei a cui bisogna aggiungere dai 150 ai 200 biglietti per gli accompagnatori che possono variare da uno a tre. Noi adottiamo la tecnica di più accompagnatori perché le forme di ribellione sono veramente violente e il pericolo per la

sicurezza dei voli è molto alto. Inoltre, ritengo importante sottolineare che nei rimpatri eseguiti dall'Italia non c'è mai stato neanche un ferito, mentre altri paesi comunitari hanno avuto anche qualche morto. Nei voli *charter*, invece, il numero dei componenti la scorta è minore e, soprattutto, l'affitto di un *charter* comporta un costo inferiore a quella di 200 biglietti di aerei di linea; quindi, potenziando l'attività dei *charter* abbiamo risparmiato.

Il fenomeno dei ritardi per la concessione del permesso di soggiorno purtroppo è un elemento fastidiosissimo, anche se meno grave di quello che sembra; infatti, nei primi mesi dell'anno, quando è finita la regolarizzazione, l'organizzazione dell'ufficio immigrazione non era pronta ad affrontare la gestione di un numero di permessi di soggiorno quasi doppio rispetto al 2003.

Alla fine del 2002 gli immigrati erano 1 milione e 300 mila, nel corso del 2003 e del 2004 sono diventati circa 2 milioni e 300 mila, perché 2 milioni e 193 mila sono i soggiornanti, però arrivano nuove istanze di ricongiungimenti familiari e nuovi ingressi; quindi il numero continua ad aumentare.

Si è cercato di procedere ad una riorganizzazione degli uffici immigrazione senza aumentare le risorse di polizia, perché la scelta politica ha stabilito che ulteriori risorse non possono essere distolte per questo scopo. Le risorse che possono essere impegnate sono state orientate alla lotta al terrorismo e alla sicurezza dei trasporti, negli aeroporti. Quindi, ad invarianza di risorse umane della Polizia di Stato, sono stati introdotti dei correttivi all'organizzazione, sono state sviluppate — un po' a macchia di leopardo, adesso stiamo cercando di portarle a sistema — delle collaborazioni con gli enti locali — alcune efficaci, altre meno efficaci — e poi dal mese di luglio abbiamo fatto ricorso a 400 lavoratori interinali negli uffici immigrazione. Quindi, senza distogliere forze di polizia, abbiamo introdotto questa forza lavoro e la situazione sta migliorando.

Nel 2004, di 2 milioni e 193 mila permessi di soggiorno, ne vanno in scadenza 1 milione e 316 mila. Di questi, 233 mila scadono nell'ultimo trimestre, quindi proprio in questi mesi. Dal 1° gennaio al 30 settembre 2004 già sono stati rinnovati 1 milione e 147 mila permessi di soggiorno circa e nelle questure ci sono circa 260 mila pratiche arretrate. L'arretrato di 260 mila pratiche più i 233 mila che scadranno nell'ultima parte dell'anno, rappresentano lo zoccolo ancora da smaltire.

Il tempo medio di rinnovo del permesso di soggiorno a livello nazionale è di 100 giorni. Vi sono uffici che riescono a rilasciare il permesso di soggiorno in 10-15 giorni, ve ne sono altri che lo rilasciano dopo circa un anno. Questo, tuttavia, è un problema che stiamo risolvendo, soprattutto con l'impiego di questi 400 lavoratori interinali, con l'introduzione di nuove tecnologie e con la modifica di qualche procedura interna.

L'esempio più rappresentativo — anche perché gestisce una parte notevole dell'immigrazione — è rappresentato da Roma e Milano. Tenete presente che sui 2 milioni e 300 mila stranieri che sono in Italia, 537 mila li gestiscono Roma e Milano. Stiamo supportando quindi Roma e Milano per un miglioramento dell'organizzazione e della gestione del sistema. Roma, ad esempio, che prima dell'estate per rilasciare un permesso di soggiorno impiegava mediamente 11 mesi e qualche giorno, sta scendendo rapidamente sotto i sei mesi e ha attivato delle procedure per cui i cosiddetti permessi di soggiorno brevi vengono rilasciati addirittura a vista. L'approvazione del provvedimento relativo alla modifica della legge Fini-Bossi ci consentirà di attuare anche alcune economie e alcuni interventi per poter realizzare un sistema più veloce.

ANNA MARIA D'ASCENZO, *Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno*. Per quanto riguarda il diritto di voto ai cittadini extracomunitari, la prima cosa che devo dire è che purtroppo la competenza non è del mio dipartimento, ma del di-

partimento per gli affari territoriali, per cui non potrò fornire molti elementi al riguardo. Eventualmente potranno essere sentiti il prefetto Malinconico e i direttori centrali del dipartimento.

Noi possiamo soltanto ricordare le iniziative parlamentari, che voi conoscete benissimo, per concedere l'elettorato attivo e passivo ai cittadini extracomunitari che abbiano soggiornato per un periodo di tempo consistente in Italia. Vi è stato anche un parere del Consiglio di Stato, intervenuto su richiesta della regione Emilia Romagna, a proposito delle previsioni dello statuto del comune di Forlì, con il quale è stato espresso un avviso favorevole all'ammissibilità, contrariamente alla posizione del Ministero dell'interno, sia pure a certe condizioni, del diritto dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti di partecipare alle elezioni degli organi subcomunali, finalizzate alla creazione di una stretta collaborazione e partecipazione nella gestione dei servizi di base. Tuttavia siamo ancora in alto mare, non vi sono iniziative particolari e non so se il dipartimento competente del Ministero dell'interno abbia assunto iniziative al riguardo. Ripeto, non abbiamo competenza in materia.

Per quanto riguarda i centri di permanenza temporanea e di accoglienza, l'istituzione di questi centri risale alla fine degli anni ottanta e novanta ed era stata prevista addirittura in un decreto interministeriale, adottato d'intesa tra il Ministero dell'interno, il Ministero del tesoro e della programmazione economica e il Ministero per la solidarietà sociale. Dove dovrebbero essere costruiti questi centri? Insieme al dipartimento per la pubblica sicurezza, noi pensiamo che almeno in ogni provincia vi dovrebbe essere un centro di permanenza temporanea. Certo, è una cosa di là da venire, però sarebbe opportuno che vi fosse almeno un centro di permanenza temporanea in ogni regione.

Oggi in Italia vi sono numerosi di questi centri, però è evidente che il fenomeno dell'immigrazione non diminuirà, anzi, con ogni probabilità, esso aumenterà. Per

dare maggiore sicurezza ai cittadini, i centri di permanenza — che sono quei centri dove le persone vengono accompagnate per essere identificate e rimpatriate — dovrebbero essere dislocati in tutto lo Stato italiano, per offrire un ricovero migliore e spendere meno risorse. Poc'anzi il prefetto Pansa vi ha spiegato quanto costa trasportare queste persone anche solo da una parte all'altra dell'Italia.

Attualmente i centri di permanenza temporanea operativi si trovano ad Agrigento (110 posti), Bologna (95 posti), Brindisi (180 posti), Caltanissetta (96 posti), Catanzaro (75 posti), Crotone (129 posti), Lecce (180 posti), Milano (140 posti), Modena (60 posti), Ragusa (60 posti), Roma (300 posti), Torino (78 posti), Trapani (54 posti).

Vi sono poi dei centri di permanenza temporanea che svolgono funzioni di primo soccorso e di smistamento. Come potete immaginare, il primo di essi è quello di Lampedusa (190 posti); vi sono poi quelli di Lecce (75 posti) e di Otranto (75 posti). Il totale oggi è di 1.822 posti per 15 centri di permanenza. I centri di permanenza temporanea in fase di realizzazione sono quelli di Bari (200 posti), Foggia (200 posti), Gorizia (252 posti) e Trapani (220 posti).

GIORGIO PASETTO. Lampedusa è un centro di prima accoglienza?

ANNA MARIA D'ASCENZO, *Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno*. Poiché la situazione di Lampedusa è assolutamente particolare, il centro di Lampedusa è stato creato come centro di permanenza temporanea e di prima accoglienza, in altre parole con una duplice funzionalità. È chiaro che, se le persone sono poche, le possiamo anche lasciare in quel centro, ma quando ne arrivano così tante, dopo averli accolti, rifocillati e rivestiti, li dobbiamo trasferire nei centri vicini per non soffocare l'isola.

PRESIDENTE. Ci sono ancora alcune domande già segnalate dai commissari che

riguardano: i limiti del sistema nazionale della programmazione delle quote; l'introduzione del reato di clandestinità e gli effetti stimati sul fenomeno dei clandestini; le misure di controllo che si possono attuare sui flussi finanziari, cioè sulle rimesse non bancarie degli immigrati; quello che succede al lavoratore regolizzato nel momento in cui cessa il suo contratto di lavoro e non riesce ad essere nuovamente assunto nei termini previsti dalla normativa.

ANNA MARIA D'ASCENZO, *Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno*. L'articolo 3, comma 3, del testo unico sull'immigrazione stabilisce che i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso dei lavoratori stranieri devono essere individuati dal documento programmatico triennale relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato. Tale documento dall'entrata in vigore della legge Bossi-Fini non è stato mai emanato, mentre adesso sta per essere ultimato.

Praticamente, quindi, non avendo il documento programmatico, tutti i flussi che sono stati fatti negli ultimi anni sono stati realizzati, perché è previsto dalla legge, in « fotocopia » sulla base delle quantità di flussi che erano stati programmati per gli anni precedenti; infatti, dal 2002 la quantità totale dei flussi è stata di 79.500 unità, cifra che si è ripresa anche nel 2003 e nel 2004. Molto probabilmente questo sarà fatto anche per il 2005 perché, come ho già detto, il documento programmatico triennale deve essere ancora ultimato; quindi, verranno fissati i flussi degli anni precedenti senza aspettare la conclusione del documento programmatico che ci farebbe ritardare di molto la programmazione.

ALESSANDRO PANSA, *Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno*. Il reato di clandestinità è un problema che forse richiede una valutazione più attenta da parte del Ministero della giustizia, perché

altrimenti non so quale potrà essere grave la ricaduta sull'organizzazione penitenziaria e su quella giudiziaria. Credo che la questione possa essere affrontata anche in maniera diversa perché la detenzione per il reato può determinare semplicemente un rinvio del problema del rimpatrio, mentre la penalizzazione del comportamento illecito può costituire un presupposto normativo per le espulsioni; quindi, sicuramente penso che sia più valido come presupposto per l'allontanamento e l'espulsione dello straniero che sotto l'aspetto della deterrenza. Infatti, le motivazioni del clandestino che è giunto in Italia ed in Europa sono — secondo me — molto più forti rispetto alla prospettiva della detenzione, le cui modalità, nel nostro paese, sono cosa diversa da quelle presenti nei paesi di origine.

Il fenomeno dei flussi finanziari, che non è di diretta competenza del nostro dipartimento, ma rientra nella valutazione delle autorità di controllo (Banca d'Italia, Ufficio italiano cambi), mostra un cosa particolarmente evidente, cioè che il mondo dell'immigrazione, soprattutto legale, non si rivolge abitualmente ai canali tradizionali. Le rimesse degli immigrati avvengono in parte come mero trasporto di danaro e per far ciò, fino a qualche tempo fa, venivano usati servizi postali come quelli della *Western union* che, poi, insieme ad altri gestori di servizi postali, ha assunto la veste di un vero e proprio intermediario finanziario utilizzando il sistema dei *money transfert*, non trasportando più materialmente il danaro, ma occupandosi del suo trasferimento.

Inoltre, per quello che ci risulta, questi intermediari finanziari applicano tassi molto elevati; esiste una valutazione, non fatta da noi perché non svolgiamo questa attività che non è di nostra competenza, che riferisce di tassi al 13 per cento. Accanto a questo sistema, ve ne sono altri paralleli che vengono gestiti attraverso canali legati alle organizzazioni un po' « tribali » o religiose dei paesi di origine degli immigrati: i senegalesi utilizzano un loro sistema legato ad attività religiose, così pure i nigeriani, mentre molti islamici

si servono di catene collegate al mondo religioso per il trasferimento del danaro. Io su questo, però, do delle valutazioni generiche perché non è materia di nostra competenza.

ANNA MARIA D'ASCENZO, *Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno*. La legge Bossi-Fini non era assolutamente chiara sull'interpretazione degli stranieri regolarizzati che in un certo senso venivano trattati in modo diverso da quelli che già avevano il permesso di soggiorno; infatti, quelli che rimanevano disoccupati non avrebbero potuto essere considerati come gli altri stranieri perché era prevista per loro la possibilità del rinnovo del permesso di soggiorno solo in presenza del rapporto di lavoro. Per equiparare i due tipi di immigrati regolari c'è stato bisogno di un emendamento alla legge di conversione del decreto-legge sull'immigrazione, approvato dal Senato e adesso all'esame della Camera, grazie al quale vengono estese anche agli stranieri regolarizzati, momentaneamente disoccupati, le disposizioni che disciplinano il rinnovo del soggiorno per lavoro previste per gli altri stranieri, cioè sei mesi di tempo per trovarsi un altro lavoro. Noi tendevamo a dare questa interpretazione, però, poiché questa non era certa, è servita una norma per chiarirla.

PRESIDENTE. Rimangono ancora alcune domande segnalate dai commissari che riguardano un ambito più internazionale: la provenienza interna ed esterna dell'immigrazione irregolare; nell'ambito della Agenzia europea delle frontiere il ruolo dei paesi membri e le modalità di attuazione del coordinamento operativo ed i risultati dell'operazione Nettuno. Inoltre, recenti accordi con i paesi della sponda nord del Mediterraneo — in particolar modo la Libia, ma anche la Tunisia — hanno influito sulle modalità operative del pattugliamento delle Forze di polizia nel canale di Sicilia e sulla consistenza dei flussi migratori provenienti da questi paesi. Che tipo di risultati possiamo trarre da questa prima fase?

In ultimo, vorremmo sapere qual è il vostro giudizio — ovviamente da un punto di vista tecnico, non politico — circa l'ipotesi di aprire nuovi campi di accoglienza all'esterno dei confini europei.

ALESSANDRO PANSA, *Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno*. Le modalità e gli itinerari che vengono seguiti principalmente dall'immigrazione irregolare in Italia vanno valutati anche in relazione alla dimensione e alla qualità del fenomeno al proprio interno. Sulla base delle rilevazioni effettuate, abbiamo analizzato i dati relativi ai casi in cui sono stati individuati degli irregolari sul territorio e li abbiamo comparati con i dati relativi a tutte le regolarizzazioni fatte negli ultimi due decenni in Italia. In questo modo abbiamo individuato gli elementi oggettivi per capire da dove provengono i clandestini.

A partire dal 2000, i clandestini per una quota non superiore al 10 per cento sono arrivati via mare (quindi, i cosiddetti sbarchi di clandestini non superano la quota del 10 per cento). Per quanto riguarda poi gli ingressi illegali — vale a dire gli ingressi effettuati in maniera fraudolenta, con documenti falsi, nascosti nei mezzi di trasporto — la media va dal 15 al 16 per cento. Il restante 75 per cento, invece, è composto da coloro che, con il termine mutuato dagli Stati Uniti, chiamiamo *overstayer*, cioè persone che hanno attraversato regolarmente il confine comunitario e nazionale e che poi si trattengono in maniera irregolare. In altre parole, si tratta di coloro che sono entrati nel nostro paese per rimanervi tre mesi e poi rimangono di più oppure di coloro che vengono per motivi turistici o religiosi e poi, invece, lavorano nel nostro paese clandestinamente. Mi riferisco anche a tutta la grossa fetta di coloro che, una volta esaurito il motivo per rimanere legalmente in Italia, anche per lavoro, restano nel nostro paese senza riuscire ad ottenere un nuovo permesso di soggiorno per mancanza dei requisiti.

Per quanto riguarda la provenienza geografica, sulla base delle analisi che abbiamo svolto, la maggior parte degli extracomunitari presenti illegalmente in Italia proviene dai paesi dell'Europa orientale. In questo momento vi è una componente molto forte di rumeni, bulgari e ucraini, nonché di nordafricani, essenzialmente tunisini, marocchini ed egiziani. Negli ultimi anni la composizione è variata rispetto al passato: prima vi era una forte componente — quanto meno di ingressi, non sempre di presenze — di cittadini mediorientali. Permane ancora una componente forte — ma non enorme — di cittadini asiatici (cinesi, bangladesi, pakistani e cingalesi), ma anche questa è ridotta.

Dobbiamo dire quindi che il problema fondamentale è il lavoro «infra Schengen». La progettazione comunitaria, come è stato sottolineato anche nell'ultimo Consiglio del 5 novembre, mira a costituire un miglior sistema di controllo integrato delle frontiere, perché alcuni paesi comunitari — o comunque molti di essi — soffrono delle carenze di controlli alle frontiere che vengono gestiti da alcuni paesi dell'Unione. Noi siamo, insieme a Spagna e Grecia, un «buco» per l'immigrazione via mare; vi è tutta la frontiera dei paesi che si rivolge verso l'est — l'Austria, la Grecia — che rappresenta un «buco» per l'immigrazione clandestina via terra. Anche in questo caso per la maggior parte si tratta di *overstayer*, gente che entra con una certa facilità, anche con visti rilasciati con una certa facilità o in esenzione di visto. Ad esempio, l'esplosione che si è verificata di irregolari rumeni è dovuta al fatto che per l'ingresso di questi cittadini non si prevede il visto. D'altra parte i progetti di avvicinamento per l'ingresso nell'Unione europea entro alcuni anni — pare il 2007 — di paesi come la Romania comportano evidentemente queste tappe, in quanto si tratta di forme di liberalizzazione. Non appena la Romania e poi eventualmente la Bulgaria entreranno nell'Unione europea, il numero degli irregolari crollerà, non perché le persone diminuiranno, ma per-

ché, data la libera circolazione tra i paesi dell'Unione, essi saranno considerati immigrati regolari.

Veniamo all'Agenzia europea. Come dicevo prima, il 5 novembre ultimo scorso è stato sottolineato come, anche alla luce della Costituzione europea, il programma per il nuovo quinquennio — il cosiddetto Tampere 2 — preveda il rafforzamento dei controlli di frontiera e la gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione. La struttura preminente per questa realtà sarà l'Agenzia per le frontiere per la cui realizzazione noi in Italia in tutto per tutto, dall'idea originaria fino all'approvazione finale, possiamo dire di aver avuto un ruolo primario. L'Agenzia, infatti, è stata individuata come idea base nello studio di fattibilità per una polizia europea di frontiera predisposto dall'Italia e presentato a Roma ai ministri dell'interno dei paesi dell'Unione il 31 maggio 2001 e il relativo progetto è stato realizzato ed approvato durante il semestre di presidenza italiana (la parte attuativa è stata presentata e approvata nei mesi scorsi).

Le competenze dell'Agenzia saranno il coordinamento degli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne sulla base di quattro competenze specifiche: le operazioni congiunte, la formazione, l'analisi e l'assistenza tecnica ed organizzativa. Essa assorbirà — direttamente o come unità delocalizzate (quindi unità esterne) — tutti i centri di coordinamento delle attività operative che, sempre sulla base dello studio di fattibilità, erano stati fino ad oggi realizzati: il Centro di analisi integrata del rischio che attualmente è in Finlandia, il Centro di formazione delle operazioni di frontiera che è in Austria, il Centro delle frontiere aeree che è in Italia, i due centri per le frontiere marittime che sono in Grecia e in Spagna e il Centro per le frontiere terrestri che è in Germania. L'impegno sarà quindi particolarmente complesso.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione dell'Agenzia, questa avrebbe dovuto svolgere la propria attività dal 1° gennaio 2005, invece; l'avvio è stato rinviato e dovrebbe avere luogo nel maggio del pros-

simo anno. La disciplina dell'attività di impulso e di coordinamento dell'Agenzia nei confronti dei paesi membri è prevista dal regolamento che formalmente costituisce lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, cioè l'elemento fondamentale delle attività. La questione riguardante la competenza per materia nei rapporti tra gli Stati membri e l'Agenzia è risolta con una formula che non sancisce una competenza esclusiva a questa, ma obbliga gli Stati membri ad astenersi da interventi ed azioni di contrasto in presenza di attività assunte sul piano comunitario; quindi, se ci sono già iniziative comunitarie gli Stati membri non possono intraprendere iniziative che non siano uniformi.

L'Agenzia è gestita da un consiglio di amministrazione che è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro e da due rappresentanti della Commissione europea. Per quanto riguarda il sistema di voto, la soluzione accolta prevede la maggioranza assoluta. Il consiglio di amministrazione potrà essere assistito da un comitato esecutivo al quale potrà delegare alcune sue funzioni in caso di urgenza. Il consiglio di amministrazione nominerà il direttore esecutivo dell'Agenzia su proposta della Commissione europea. A tal proposito la delegazione finlandese ha già indicato una propria candidatura, forse anche l'Italia ne indicherà una propria.

La sede dell'Agenzia non è stata ancora decisa, anche se vi sono state una serie di candidature (Polonia, Ungheria, Estonia, Slovenia e Malta), però attualmente sembra che siano rimaste in lizza soltanto la Polonia e l'Ungheria. Secondo la Commissione, se vi sarà un ulteriore ritardo nell'individuazione di una sede definitiva, sarà possibile aprire una sede provvisoria a Bruxelles.

Il regolamento che è stato emanato comporta ancora un breve iter procedurale: la nomina del Consiglio di amministrazione che a sua volta dovrà nominare il Comitato esecutivo; pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del bando per il direttore che sarà poi affiancato da un vice direttore, quindi, sulla

base delle candidature, gli Stati membri potranno far predisporre una lista di candidati da sottoporre al Consiglio di amministrazione.

Nettuno è un'operazione che il Comitato parlamentare conosce bene; infatti, ha assistito alla parte conclusiva della seconda fase a Cipro. L'operazione Nettuno si è svolta in tre fasi. La prima dal 3 al 15 settembre 2003, ha riguardato un'azione di controllo sul Mediterraneo centrale (parte nord del canale di Sicilia), cui hanno partecipato Italia, Francia, Regno Unito, Malta, Germania, Olanda, Spagna e Cipro; nel corso della stessa sono stati individuati 17 natanti, sono stati intercettati 815 soggetti e si è proceduto a due arresti. La seconda si è tenuta dal 3 al 15 maggio 2004 nelle acque intorno a Cipro, quindi nel Mediterraneo orientale, sono intervenuti Italia, Cipro, Grecia, Francia, Regno Unito, Spagna, Malta e Germania; sono state intercettate e controllate 205 navi, ma non sono stati trovati né clandestini né condotti arresti. La terza si è svolta dal 4 al 15 ottobre 2004 nella parte sud del Mediterraneo centrale, vi hanno preso parte Italia, Malta, Regno Unito, Spagna e Portogallo, sono stati controllati 128 natanti, sono stati individuati 124 clandestini ed operato un arresto.

Devo dire che il valore enorme di questo tipo di attività è duplice. Non riguarda tanto i dati e i risultati conseguiti, perché individualmente i singoli paesi riescono forse ad avere esiti migliori, quanto il fattore di deterrenza assoluta che verificiamo con l'impatto che si produce sia sui natanti che vengono fermati e controllati, sia sui respingimenti che vengono effettuati. Inoltre, tale attività ha un valore vincolante di grande attenzione da parte dei paesi della sponda sud del Mediterraneo che si sentono osservati e controllati perché ora interloquiscono non con uno dei paesi comunitari con cui possono svolgere delle trattative in maniera più forte, ma con l'intera Unione Europea; infatti, per loro è più semplice avviare una trattativa con un solo paese, piuttosto che con l'intera Europa. Questa formula, che in qualche modo è anche un elemento di

sviluppo dell'esperienza che si andrà a realizzare nell'Agenzia, è particolarmente rilevante.

I limiti degli accordi con i paesi del nord Africa, in particolare con la Libia e la Tunisia, sono stati enunciati chiaramente dal ministro dell'interno anche nelle risposte alle varie interrogazioni parlamentari. L'accordo con la Libia è stato nel passato essenzialmente di carattere operativo e di assistenza al soccorso perché il fenomeno libico è enorme e drammatico dal punto di vista umanitario; infatti, ci sono persone che per arrivare sulle coste del Mediterraneo devono attraversare il deserto da cui molto spesso non si esce vivi; i sopravvissuti al deserto attraversano il Mediterraneo e i superstiti arrivano nel nostro paese. Attualmente, invece, soprattutto dopo che c'è stata la rimozione di vincoli imposti dall'embargo, sono state avviate una serie di iniziative e di contatti che hanno portato alla progettazione di uno sviluppo organizzativo della polizia e delle forze dell'ordine libiche per fronteggiare meglio il fenomeno. Sono stati costituiti due dipartimenti: uno per la tutela dei confini del sud, cioè nel deserto, e l'altro per quelli marittimi; inoltre, è stato studiato un modello organizzativo e si sta approntando, con il nostro contributo, un progetto per il controllo delle frontiere integrato. Adesso il paese si sta preparando ad accogliere la Commissione europea che si recherà in Libia tra la fine di novembre i primi di dicembre, ben consci che tale incontro servirà ad avvicinare il loro paese a tutta l'Unione Europea consentendogli, in seguito, di poter accedere ai fondi comunitari.

Gli accordi con la Libia funzionano in maniera egregia; infatti, i libici in questo periodo di collaborazione con l'Italia hanno rimpatriato alcune decine di migliaia di stranieri che si trovavano sul loro territorio e che cercavano di spingersi sulle coste.

La loro attività in questo momento si sta sviluppando soprattutto in un aggiornamento ed adeguamento del proprio sistema normativo; infatti, nel codice libico non era previsto né il reato di immigra-

zione clandestina né quello di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, non vi erano regole per le espulsioni e non era previsto il visto di entrata con i paesi africani, che adesso è stato introdotto. Gli sviluppi mi sembrano quindi particolarmente vantaggiosi e favorevoli.

Per quanto riguarda la collaborazione con la Tunisia, essa si è sviluppata sempre più negli ultimi tempi. Ormai da anni assistiamo questo paese, anche attraverso l'invio di attrezzature e mezzi per il contrasto all'immigrazione clandestina e la Tunisia da parte sua si è equipaggiata in maniera abbastanza valida per sviluppare questa attività.

Uno dei risultati fondamentali che abbiamo ottenuto e di cui possiamo vantarci in maniera non indifferente è il sistema di scambi informativi ed operativi che si è realizzato insieme a questo paese (non direttamente di pattugliamento, perché il pattugliamento congiunto tra paesi comunitari e paesi africani ancora non riusciamo a farlo). Vi è invece un vasto scambio informativo ed operativo tra le forze navali italiane, noi che siamo l'organo coordinatore, il dipartimento di pubblica sicurezza che coordina le attività in mare e le forze navali tunisine e libiche che operano in mare. Negli ultimi tempi le autorità tunisine, appena vengono informate da noi e se sussistono le necessarie condizioni di tempo e di organizzazione, bloccano loro stesse in mare molte imbarcazioni e le riportano nel loro territorio. Questo è stato un fenomeno rarissimo negli anni scorsi, mentre nell'ultimo mese di ottobre la marina tunisina ha bloccato in mare, su nostra richiesta, ben 453 clandestini provenienti dalla Libia a bordo di imbarcazioni. Questi clandestini sono stati bloccati in acque internazionali — l'ultimo è stato bloccato a 85 miglia dalla costa tunisina, quindi molto più vicino alla Libia e all'Italia che alla Tunisia — e sono stati riportati in Tunisia.

Anche i libici sono riusciti a bloccare in due circostanze — il 12 settembre ed il 4 ottobre — due imbarcazioni che erano in acque internazionali e a riportarle indietro. Per i libici è molto più

difficile, perché in mare la Libia ha solo la marina militare e la marina militare non ha i mezzi né l'esperienza per svolgere questo tipo di attività (mentre la marina tunisina ha un'esperienza specifica in questo settore, anche per quanto riguarda l'addestramento).

L'ipotesi di creare campi di accoglienza al di fuori dall'Europa si trova per la prima volta nella proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani dell'Unione europea, presentata dalla Commissione nel 2002, pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 19 giugno 2002: alla lettera c) della misura 2, il piano d'azione parla di sostegno tecnico e finanziamento all'azione nei paesi terzi. Quali sono questi mezzi? Sostegno alle infrastrutture di accoglienza dei richiedenti asilo, sviluppo di strutture di registrazione pubblica, creazione di centri di accoglienza per immigrati illegali nei paesi di transito, campagne di sensibilizzazione e via dicendo.

Il Consiglio dei Capi di Stato e dei Capi di Governo dell'Unione europea il 27 novembre 2003 ha adottato un programma di misure per il contrasto all'immigrazione clandestina attraverso le frontiere marittime degli Stati membri dell'Unione europea, che tra l'altro ha previsto una politica di collaborazione con gli Stati terzi tesa al rafforzamento dei controlli di pre-frontiera. Quali sono gli aspetti essenziali di questo sistema di misure? Adottare le strumentazioni tecniche più evolute e i sistemi operativi più efficaci sulla base delle esperienze reciproche e delle informazioni disponibili tra gli Stati membri; garantire assistenza tecnica conformemente alle disposizioni del diritto internazionale; allestire, nei luoghi di partenza delle imbarcazioni, nei paesi terzi, strutture di accoglienza per gli emigranti clandestini intercettati in mare, con l'intesa che nessun richiedente asilo vi sia inviato. Tali strutture dovrebbero essere aperte soltanto per un periodo limitato, al fine di garantire ai migranti un trattamento umanitario prima del rimpatrio. Il regolamento della Commissione, del Parlamento

europeo e del Consiglio del 14 marzo 2004 ha poi istituito anche un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo, denominato ENEAS.

Sulla base di questo, per quanto riguarda l'Italia, stiamo lavorando con i libici i quali, come ho già detto, all'inizio ci hanno chiesto aiuto ed assistenza per gestire gli immigrati che vengono bloccati nel deserto e lungo la costa, per poterli poi rimpatriare. Attualmente li trattengono con i mezzi che hanno. Noi abbiamo acquistato e inviato loro qualche migliaio di tende da deserto, con brandine e via dicendo. Quando fermano 500 persone nel deserto, essi non possono fare altro che trattenerli nel deserto, senza acqua e senza il necessario; quindi ci hanno chiesto questo tipo di aiuto. Adesso che, grazie anche al nostro aiuto, hanno sviluppato un'ottima capacità di rimpatriarli, queste persone devono essere tratteneute ai fini del rimpatrio e per questo ci hanno chiesto aiuto per apportare gli opportuni miglioramenti alle strutture di accoglienza già esistenti. Abbiamo inviato dei tecnici, i quali hanno detto che non è possibile aggiustare le strutture esistenti, perché costerebbe più che crearne di nuove. Possiamo realizzare invece delle nuove strutture che poi essi stessi potranno gestire.

Le altre ipotesi sono oggetto soltanto di discussione politica, per il momento non rientrano in nessuna iniziativa di carattere operativo. L'iniziativa di carattere operativo che l'Italia sta portando avanti prevede l'allestimento di strutture che hanno carattere di primo ricovero, con la preminente localizzazione nei luoghi di primo arrivo dei flussi di clandestini. Infatti, due di questi centri sono previsti nel deserto, uno al centro della Libia (il centro abitato più vicino credo sia a oltre 350 chilometri). Attualmente i clandestini vengono bloccati nel deserto, ma non sa cosa farne: non c'è una pista d'atterraggio, non ci sono strade, non c'è niente!

Infine, si tratta di rendere più efficiente e più efficace il sistema di rimpatrio. La raccolta di queste persone consentirà anche di adottare tutte le iniziative di ca-

rattere umanitario necessarie, nel rispetto della normativa internazionale, secondo la Convenzione di Ginevra e le altre convenzioni. Non credo che un esponente dell'ACNUR possa rimanere nel deserto quando viene fermato qualcuno. Probabilmente lo possono tenere in un centro organizzato di accoglienza nell'ipotesi che vengano fermate delle persone; se qualcuno deve chiedere asilo può farlo lì, mentre nel deserto è difficile chiedere asilo.

PRESIDENTE. Ci avete dato alcuni segnali certi: serve più Europa. Credo che l'Agenzia europea delle frontiere sia un contributo fondamentale da tutti riconosciuto e che sia necessario continuare con l'esperienza iniziata dai precedenti Governi volta a tessere relazioni e accordi con i paesi che possono collaborare; dalle vostre parole mi pare evidente che sia la

Libia sia la Tunisia in questo momento sono assolutamente cooperative. Infine — anche questa è un'idea che non appartiene a questo Governo e a questa maggioranza, ma che va condivisa — vanno supportati ulteriormente i centri di permanenza temporanea, con l'apertura di nuovi.

Ringrazio il prefetto D'Ascenzo e il prefetto Pansa per essere intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,15.

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 25 novembre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO