

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO  
ED IL FUNZIONAMENTO DELLA CONVENZIONE  
DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN**

---

# **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**7.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 LUGLIO 1999**

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO  
DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE  
DELL'ACCORDO DI SCHENGEN**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

7.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 LUGLIO 1999**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Giannicola Sinisi, sui contenuti del Consiglio Giustizia e Affari interni svoltosi il 27 e 28 maggio 1999 (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati):</b>		De Luca Anna Maria (gruppo forza Italia) .....	8
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 7	Maggi Rocco (gruppo i Democratici-Ulivo) .....	3, 4
Castellani Pierluigi (gruppo PPI) .....	3	Marri Italo (gruppo alleanza nazionale) .	4
		Sinisi Giannicola, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> .....	3, 4, 6



**La seduta comincia alle 13,30.**

**Seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Giannicola Sinisi, sui contenuti del Consiglio Giustizia e Affari interni svoltosi il 27 e 28 maggio 1999.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Giannicola Sinisi, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati, sui contenuti del Consiglio Giustizia e Affari interni svoltosi il 27 e 28 maggio 1999, audizione iniziata il 7 luglio nel corso della quale il sottosegretario ha consegnato alla Commissione una relazione scritta sul tema. Do la parola ai colleghi per eventuali domande o osservazioni.

ROCCO MAGGI. A proposito dei contenuti del Consiglio GAI, leggo che tra i punti approvati senza discussione vi è anche l'estensione del mandato dell'EUROPOL alla lotta al terrorismo. Essendo un tema, purtroppo, sempre di triste attualità, vorrei sapere se il sottosegretario Sinisi può fornirci ulteriori indicazioni sui temi specificamente trattati. La relazione si limita ad affermare che il Consiglio ha preso nota del rapporto dell'EUROPOL che definisce i compiti da svolgere e i principi da rispettare, mentre io vorrei un'esplicitazione ulteriore di tali compiti e di tali principi.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Credo che la cosa più semplice sia trasmettere al Comitato una copia di questo rapporto per consentire

che eventuali valutazioni possano essere fatte in maniera compiuta. Certo è che oggi EUROPOL può operare nell'ambito della lotta al terrorismo secondo i dettami operativi e di funzionalità oggi possibili, quindi non nel campo dell'investigazione ma semplicemente con funzioni di elaborazione e di impulso per le varie polizie nazionali.

PIERLUIGI CASTELLANI. Dalla relazione ho appreso che si è discusso anche degli *standard* comuni per le procedure di asilo. Vorrei sapere se risulti al sottosegretario Sinisi che nei vari paesi vi sono procedure diverse per l'accoglienza di coloro che chiedono asilo politico, perché ho l'impressione che alcuni paesi abbiano legislazioni molto distanti da quella che abbiamo adottato noi.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il problema degli *standard* comuni per il riconoscimento dell'asilo è diventato una questione emergente dopo l'adozione della Convenzione di Dublino, che prevede il principio della competenza nel primo paese di approdo nell'ambito dei *partners* della Convenzione come unico responsabile per trattare la questione dell'asilo. Avendo constatato che l'individuazione di un paese più interessante sotto il profilo della disponibilità al riconoscimento dello *status* o del trattamento è un potente incentivo all'elusione delle normative interne, la questione degli *standard* comuni è diventato un punto d'approdo al quale si vuole arrivare.

Nel Consiglio GAI è stata avviata la discussione e sono emersi orientamenti diversi, ma la questione principale è proprio quella dell'individuazione del paese sicuro; alcuni paesi, infatti, fanno un

catalogo dei paesi sicuri per i quali si esclude la possibilità del riconoscimento del diritto d'asilo. Questa impostazione, anche se indubbiamente comporta una semplificazione delle procedure, non è stata valutata favorevolmente da tutti. Un altro argomento di discussione è stato quello del trattamento degli asilanti: anche per questo aspetto vi sono molte differenze in ambito comunitario che portano a forme di *asylum shopping*, cioè di ricerca del luogo in cui le condizioni sono più vantaggiose.

Nei prossimi mesi e anni si dovrà procedere su tre versanti: su quello nazionale per avere una legislazione più moderna sul diritto d'asilo, come stiamo proponendo da due anni (il relativo disegno di legge è oggi all'esame della Camera); sul quello comunitario ed internazionale, una volta avviata la comunitarizzazione delle materie dell'asilo e dell'immigrazione - poste come priorità dall'Italia per la prossima conferenza del Consiglio europeo di Tampere - per arrivare a procedure comuni o quanto meno simili; su quello del trattamento degli asilanti per garantire un trattamento il più possibile uguale a coloro che vengono in Europa al fine di evitare forme di migrazione interna o elusione di norme. La discussione è comunque solo avviata.

La condizione del terzo paese sicuro è stata posta dalla Germania che, avendo il maggior carico di richieste di asilo, ha forte bisogno di una semplificazione amministrativa. Il mio giudizio, però, è che questa norma sia sostanzialmente incompatibile con il riconoscimento di un diritto eminentemente individuale; è difficile sostenere in generale che un terzo paese è sicuro e quindi escludere ogni forma di persecuzione che possa legittimare una richiesta di asilo ed il suo accoglimento. È evidente che per chi ha un carico di centinaia di migliaia di asilanti questo rappresenterebbe una notevole semplificazione, che però non so quanto sarebbe compatibile - lo ripeto - con le convenzioni internazionali e con le norme interne.

L'obiettivo, comunque, è arrivare ad avere uguali diritti, eguali procedure ed eguali trattamenti; in questo senso bisognerà lavorare ancora molto perché i punti di differenziazione sono notevolissimi anche per quanto riguarda i tempi per il riconoscimento dello *status*. In Germania, per esempio, il rapporto tra riconoscimento del diritto e rimedi giurisdizionali è strettissimo, di tal che la procedura per l'accoglimento della domanda di asilo può durare anche molti anni con tutto quello che ne consegue in relazione al trattamento garantito ai richiedenti asilo in quel paese. Ci sono quindi problemi in ordine alle procedure, che vanno rivisitate in alcuni paesi o introdotte in altri, ma il punto di arrivo è quello che ho indicato.

ITALO MARRI. Forse perché non ero presente alle audizioni precedenti, non ho trovato nella relazione del sottosegretario un'illustrazione dei contenuti degli argomenti che vengono enunciati. A proposito del gruppo ad alto livello tra « asilo e migrazione », per esempio, si dice che la presidenza ha riferito sui lavori relativamente al flusso proveniente dall'Albania, dall'Afghanistan, dal Marocco e dalla Somalia. Poiché sono questioni che ci interessano direttamente, vorrei sapere se questi piani sono stati illustrati nella precedente audizione, soprattutto per quanto riguarda l'Albania da dove entrano nel nostro territorio molti immigrati.

Nella relazione si dice inoltre che il commissario Gradin ha presentato un rapporto sulle recenti iniziative per quanto riguarda la lotta contro la tratta di donne. Poiché questo è un altro argomento che ci riguarda più direttamente, vorrei saperne qualcosa di più.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Forse può agevolare il dibattito sapere che molti di questi documenti non vengono discussi in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, ma sono meramente presentati ed approvati; ritengo pertanto più proficuo che la Commissione acquisisca direttamente il

materiale documentale. Non trovo alcun impedimento per questo, perché non mi risulta che sia materiale a circolazione riservata e comunque, anche se lo fosse, credo ci siano gli strumenti perché il Comitato lo possa acquisire mantenendone la riservatezza.

L'unico punto sul quale vi è stato un dibattito approfondito nella sede del Consiglio GAI è stato quello relativo alla competenza dei singoli Stati nella materia degli accordi di riammissione, mentre per la maggior parte degli altri argomenti il lavoro di approfondimento è svolto nella fase precedente dal Comitato dei rappresentanti permanenti: i relativi documenti - lo ripeto - vengono semplicemente presentati e approvati senza discussioni sul merito.

La relazione del commissario Gradin è consistita nella presentazione di un rapporto che elencava le iniziative assunte nel settore. Anche qui, pertanto, credo sia più utile che il Comitato acquisisca direttamente il materiale informativo, cosa per la quale dubito che ci siano ostacoli.

**PRESIDENTE.** Dalle prime risposte fornite dal sottosegretario nasce qualche perplessità. Tutto il Comitato apprezza non solo gli sforzi ma la piena ed assoluta disponibilità in particolare del sottosegretario Sinisi nei confronti della nostra attività: non so se si possa riscontrare altrettanta sensibilità in tutti gli uffici delle amministrazioni dell'interno e degli altri dicasteri. Rileggendo il testo consegnato la scorsa settimana mi sembra che manchino vere valutazioni politiche; la relazione è il riassunto, tra l'altro neanche particolarmente ricco, di un testo ben più corposo sui lavori del Consiglio diffuso su Internet. Sono convinto, per una sorta di « ecologia della mente », che non sia necessario incontrarci per forza (al di là della simpatia personale nei confronti del sottosegretario), desidero dunque esprimere al rappresentante del Governo la necessità che il Comitato parlamentare sia posto nelle condizioni di conoscere non solo gli argomenti che sono stati oggetto della riunione del Consiglio ma anche le

valutazioni che in quella sede sono state espresse dal nostro Governo, le difficoltà che si sono incontrate, le obiezioni venute da altri o il consenso che abbiamo espresso ad iniziative ed osservazioni di altri.

Mi riferisco in particolare ad un appuntamento che considero estremamente importante per il nostro paese e per l'Unione europea, che sta facendo uno sforzo per costruire uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza di cui l'accordo di Schengen come la stessa convenzione EUROPOL sono parti importanti, vale a dire l'appuntamento di Tampere sui temi dell'immigrazione, dell'asilo, e della politica dei visti (anche se sarebbe riduttivo ridurre il vertice a questi temi e dimenticare, per esempio, quello della cooperazione giudiziaria). Il vertice di Tampere è destinato naturalmente ai capi di Governo e ai ministri degli esteri ma su una materia così specifica voglio sperare che non manchi un contributo del Ministero dell'interno.

A che punto è la riflessione in proposito? Come ci si sta preparando a questa scadenza? Immagino che la presidenza olandese abbia predisposto un documento; sulla base di esso quali valutazioni sono state fatte e quali sono i tempi e le scadenze?

Aggiungo anch'io una richiesta con riferimento alla risoluzione sulla creazione di un sistema rapido di allertamento per la trasmissione di informazioni riguardanti l'immigrazione clandestina e le organizzazioni criminali di passatori nell'ambito del già esistente Cirefi (Centro per informazione, ricerche e scambi su frontiere e immigrazione), vi è infatti il dubbio che possa trattarsi di una nuova banca dati. La scorsa settimana abbiamo avuto, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen, l'audizione del professor Rodotà, garante per la *privacy* ma anche autorevole membro dell'autorità comune di controllo, quell'organismo che Amsterdam mantiene in tutta evidenza per la materia Schengen. È emersa una sua preoccupazione, che è anche nostra, sul proliferare delle

banche dati: EUROPOL che si affianca al SIS, che si affianca alla banca dati dell'Unione doganale, che si affianca alla costituenda Eurodac.

Mi perdoni la crudezza di alcune espressioni, ma nasce la sensazione che a Bruxelles vengano assunte alcune decisioni che talvolta « by-passano » la stessa attenzione degli uffici ministeriali. Oggi parliamo del Ministero dell'interno ma probabilmente il dato riguarda anche altri settori in ambito istituzionale ed amministrativo.

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Risponderò brevemente e con altrettanta crudezza: ritengo sia utile a questo punto fare un passo indietro per poterne fare molti di più in avanti.

Innanzitutto non posso che giovarmi del fatto di aver presentato un documento che riassume quanto diffuso su Internet, poiché l'argomento risulta per questo più facilmente ed ampiamente conoscibile. La questione va posta a mio avviso in altri termini. Vorrei anche che la mia disponibilità continuasse ad essere uno strumento « a favore » e non divenisse uno strumento « contro ». Dobbiamo ragionare su quale tipo di dialogo impostare tra il Comitato e l'amministrazione dello Stato attraverso il Governo perché se si chiede una relazione sull'attività del Consiglio GAI è una cosa, se si chiede quali sono le questioni politiche del Consiglio GAI la faccenda è del tutto diversa e da questa scelta vanno poi tratte conseguenze coerenti. Mi rendo conto che può essere estremamente interessante capire cosa sia e in che misura opera il Cirefi o secondo quali principi verrà estesa l'attività di EUROPOL, ma come ho detto poc'anzi tali questioni non sono affatto punti di discussione politica e sono affidate alla mera discussione degli organi tecnici; rispetto ad esse i ministri non si disinteressano ma si limitano ad approvare o meno il documento predisposto da altri; in sede di Consiglio GAI i ministri affrontano le questioni politiche e non si occupano delle modalità, dei criteri e dei meccanismi messi in moto affinché EU-

ROPOL, per esempio, operi nella lotta al terrorismo. Come autorità di Governo questi aspetti non dico che ci siano del tutto estranei, ma vengono valutati come non conferenti rispetto alla sede del Consiglio GAI: trattandosi di una valutazione operativa tecnica i ministri si limitano ad apprezzare o meno il documento elaborato, senza alcuna discussione.

Le questioni politiche poste e discusse in sede di Consiglio GAI riguardano il livello e la competenza in materia di accordi. Per esempio, è stata trattata la questione dell'accoglienza dei profughi del Kosovo, come quella dell'adesione dell'Inghilterra e dell'Irlanda al sistema di Schengen o quella relativa all'applicazione della Convenzione di Dublino. Queste sono le questioni politiche discusse nel Consiglio GAI, che — lo ripeto — non è entrato nel merito del meccanismo operativo di questo o quel sistema. Dico tutto questo perché è bene che si sappia come funziona il Consiglio GAI: sulle questioni politiche ci si interroga quando si è consapevoli di una non piena condivisione dei punti. Che uno Stato possa fare un accordo di riammissione — sebbene avanzato — rispetto alla competenza della Commissione europea nel Trattato di Amsterdam è una questione politica molto rilevante, di grandissimo rilievo internazionale, europeo ed interno per ciascun paese.

Decidere se nel documento relativo all'accoglienza dei profughi bisogna ulteriormente sollecitare una accoglienza della regione privilegiando altre possibilità di dislocazione dei profughi si tratta di una questione politica molto seria, che è stata valutata ed affrontata nel documento finale che ha approvato la soluzione originaria, offerta inizialmente dall'Italia attraverso il ministro Jervolino nelle precedenti riunioni del Consiglio GAI laddove si proponeva invece un sistema di assegnazione *pro quota* dei profughi ai singoli paesi.

La terza questione di rilievo, quella dell'ingresso dell'Irlanda e dell'Inghilterra in un sistema *à la carte*, è stata apprezzata come un passo avanti per la Gran

Bretagna e l'Irlanda. Il Governo italiano e quello francese hanno auspicato che anche in questi paesi si arrivi presto ad una integrazione senza riserve in un sistema di libera circolazione europea, tanto più a fronte del fatto paradossale di due paesi come Islanda e Norvegia che vogliono entrare nell'accordo di Schengen senza fare parte dell'Unione europea, con tutto ciò che ne consegue (in termini di comitati a quant'altro) per il fatto di dover tenere in piedi una sorta di triplo binario con paesi integrati, paesi dell'Unione parzialmente integrabili e paesi che non appartengono all'Unione che si vogliono integrare.

Non so se rientri nell'ambito di competenza di questo Comitato ma vi è un'altra questione politica affrontata dal Comitato. Attraverso un documento, il Comitato esecutivo ha voluto creare, nell'ambito della Convenzione di Dublino, griglie per i ricongiungimenti familiari tra asilanti; il nostro paese ha assunto una posizione diversificata ed ha posto in proposito una riserva. Viene infatti elencata una casistica che a nostro avviso non corrisponde né ai principi né alle norme delle convenzioni internazionali in materia di asilo.

Questi che ho enunciato sono i punti politici affrontati in sede di Comitato. In questa sede potete cogliere la valutazione politica che vi offro: se mi chiedete quale sia stato l'impatto politico di questo Consiglio GAI devo ribadire che i temi discussi sono stati questi. Per quanto riguarda la domanda della Gran Bretagna di entrare parzialmente nel sistema Schengen, trattandosi di una questione politica molto rilevante, la discussione è stata perfino preceduta da un colloquio bilaterale con il ministro inglese al fine di rendere più fluida la discussione. Queste e non altre sono le questioni politiche.

Vi prego di credere che quelle riguardante il Cirefi o l'ampliamento delle competenze di EUROPOL al terrorismo non sono state apprezzate nell'ambito del Consiglio GAI come questioni politiche. Così, la relazione della commissaria Gradin sull'azione di lotta coordinata a livello

internazionale in tema di violenza sulle donne è stata una mera esposizione del rapporto da parte sua, perché quella del Consiglio GAI non è la sede per dare valutazioni di merito su questo tipo di rapporti. Quella è la sede per la massima valutazione politica. Lo stesso ordine del giorno distingue tra punti con e senza discussione ed è variamente articolato proprio per far emergere i punti politici. Credo di aver fatto cosa utile fornendovi lo scenario nel quale ci muoviamo.

Per quanto riguarda Tampere, l'ordine del giorno è in via di predisposizione perché probabilmente si incontrano difficoltà. Il governo finlandese ha svolto una serie di consultazioni bilaterali per cercare di costruire l'agenda nel migliore dei modi, dopo che ciascun paese ha segnalato le proprie priorità. Il Consiglio europeo avrà un notevolissimo spessore politico dal momento che dovrà costruire la piattaforma del dopo Amsterdam sotto il profilo operativo e normativo, ossia i temi che occuperanno l'Unione europea nei prossimi anni.

Gli argomenti segnalati dall'Italia sono la criminalità organizzata, l'immigrazione e l'asilo e lo spazio giudiziario europeo: su quest'ultima tematica non posso dire alcunché dato che al Consiglio GAI ha partecipato il collega Ayala.

**PRESIDENTE.** Lungi da qualsiasi ipotesi polemica, mi preme sottolineare un punto. In questi anni, e particolarmente con il trattato di Amsterdam, si è tentato di evidenziare l'importanza che i Parlamenti nazionali oltreché il Parlamento europeo intervenissero nella fase ascendente della costruzione delle decisioni, al fine di sopperire al deficit di democrazia che spesso investe le istituzioni europee. Dunque, nel momento in cui un comitato parlamentare compie uno sforzo per intervenire nella fase ascendente, non si può rispondere sostenendo che si tratta di aspetti tecnici sui quali i rappresentanti del Governo esprimono un apprezzamento o meno. Infatti non a caso nella sua replica il sottosegretario ha sottolineato i nodi più propriamente politici che né da

Internet, né dalla relazione consegnata la scorsa settimana emergevano chiaramente.

Di questo lo ringrazio aggiungendo però che il trattato di Amsterdam — entrato in vigore il primo maggio scorso — ha un protocollo nel quale si cerca di esaltare il ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione delle decisioni di livello europeo. Forse, si incontrano difficoltà nell'attuazione di questa normativa in una dialettica Governo-Parlamento che credo sia interesse di tutti superare.

ANNA MARIA DE LUCA. Signor presidente, vorrei scusarmi per il ritardo ma sono stata impegnata nell'esame di un provvedimento importante di competenza della Commissione esteri.

Per quanto riguarda la documentazione, ricordo che in genere i parlamentari lasciano Roma il giovedì sera per rientrare il martedì mattina, il che mi ha consentito di ricevere la documentazione

soltanto questa mattina e, essendomi recata immediatamente in Commissione, mi è mancato materialmente il tempo per poterla leggere. Mi riservo perciò di scorrere attentamente il testo ed eventualmente proporre per iscritto delle osservazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Sinisi e ricordo ai colleghi che giovedì prossimo, alle ore 13,30, è prevista l'audizione del dottor Marotta, vicedirettore di EUROPOL all'Aja.

**La seduta termina alle 14,5.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 21 luglio 1999.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO