

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Martedì 2 marzo 2010

alle ore 16,30

343^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

Discussione congiunta del documento:

Risoluzione della 3^a Commissione permanente sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie (COM (2008) 611 def.) (atto comunitario n. 17) – *Relatore* PISANU. (**Doc. XVIII, n. 16**)

e di connesse mozioni (*testi allegati*).

**MOZIONI CONNESSE AL DOC. XVIII, N. 16,
IN MATERIA DI MIGRAZIONE**

(1-00190) (20 ottobre 2009)

D'ALIA, CUFFARO, FOSSON, GIAI, PETERLINI, PINZGER, POLI BORTONE, SERRA, THALER AUSSERHOFER. – Il Senato, premesso che:

l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha sempre proclamato il proprio impegno per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare quelli garantiti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, così come i Paesi appartenenti all'Unione europea hanno esplicitamente confermato il proprio impegno riguardo ai diritti fondamentali nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottata a Roma nel 1950, che all'art. 3 prevede: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»;

il principio del *non refoulement* è il caposaldo della protezione internazionale dei rifugiati. Esso è enunciato all'art. 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, vincolante anche per gli Stati parte del Protocollo del 1967 che recita: «Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere («*refouler*») – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche»;

obblighi di *non refoulement* che completano quelli derivanti dalla Convenzione del 1951 sono stabiliti anche da altre norme di diritto internazionale relative ai diritti umani. Un'esplicita disposizione sul *non refoulement* è contenuta nell'art. 3 della Convenzione di New York contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, che proibisce il trasferimento di una persona in un Paese dove vi siano fondati motivi di ritenere che la stessa sarebbe in pericolo di essere sottoposta a tortura;

il principio di *non refoulement* si traduce nell'obbligo di non trasferimento, diretto o indiretto, di un rifugiato o di un richiedente asilo in un luogo nel quale la sua vita o libertà sarebbe in pericolo a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinioni politiche. Anche il rinvio diretto di un rifugiato o di un richiedente asilo verso un Paese nel quale teme di essere perseguitato non rappresenta l'unica forma di respingimento: il rinvio indiretto verso un Paese terzo che potrebbe successivamente inviare la persona verso il Paese di temuta persecuzione costituisce respingimento, ed in questo caso entrambi i Paesi sarebbero ritenuti responsabili. Quindi, nessun ri-

chiedente asilo dovrebbe essere rinvio verso un Paese terzo che non possa garantire criteri base di protezione, quali osservanza del principio di non respingimento, impegno ad esaminare in maniera imparziale ed obiettiva la domanda di asilo della persona, nonché capacità e volontà di fornire efficace protezione in tutti i casi;

la comunità internazionale ritiene che il divieto di *refoulement* dei rifugiati, così come contenuto nell'art. 33 della Convenzione del 1951, e completato dagli obblighi di *non refoulement* previsti dal diritto internazionale, sia una norma consuetudinaria secondo il diritto internazionale. Come tale esso è vincolante per tutti gli Stati, compresi quelli che non hanno aderito alla Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967;

il principio di *non refoulement* è inoltre inderogabile. Infatti l'unica eccezione all'osservanza dello stesso, contenuta al comma 2 dell'art. 33 della richiamata Convenzione del 1951, che ammette il respingimento se il rifugiato è pericoloso per la sicurezza dello Stato, non inficia tale carattere in quanto occorre tener conto di altre norme del diritto internazionale, in particolare dell'art. 3 della Convenzione contro la tortura: allo Stato ospitante sarebbe comunque vietato trasferire qualsiasi persona se tale azione esponesse quest'ultima, ad esempio, ad un reale rischio di tortura o di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;

il principio di non respingimento non è soggetto ad alcuna limitazione geografica: gli Stati sono obbligati a rispettarlo in qualunque luogo nel quale esercitino la loro giurisdizione, acque internazionali incluse. L'obbligo di *non refoulement* ai sensi dell'art. 33 della Convenzione del 1951 è vincolante su tutti gli organi di uno Stato parte della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967, così come di ogni altra persona o ente che agisce per loro conto;

pertanto, un'interpretazione che restringesse l'ambito di applicazione dell'art. 33, comma 1, della Convenzione del 1951 a comportamenti che si verificano dentro il territorio di uno Stato parte sarebbe contraria ai termini della disposizione, e sarebbe anche incoerente con le norme pertinenti di diritto internazionale. Infatti per gli obblighi di *non refoulement*, il criterio decisivo non è se i migranti si trovino nel territorio dello Stato, quanto piuttosto se essi si trovino sotto l'effettivo controllo e autorità di quello Stato. Rilevante a tal fine è la sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Issa ed Ors contro la Turchia, dove si afferma che: uno Stato può essere considerato responsabile di violazioni dei diritti e delle libertà contenute nella Convenzione di persone che si trovano nel territorio di un altro Stato, ma che si trovano sotto l'autorità e il controllo del primo Stato attraverso l'azione di suoi agenti – sia essa legale o non legale – nel secondo Stato. In tali situazioni la responsabilità deriva dal fatto che l'art. 1 della Convenzione non può essere interpretato in modo da consentire a uno Stato parte di perpetrare violazioni della Convenzione sul territorio di un altro Stato, che non potrebbe perpetrare sul suo territorio. Quindi, l'obbligo di non respingere un rifugiato o un richiedente asilo vieta, indipendentemente dal luogo dal quale esso venga effettuato,

non solo l'espulsione e il respingimento alle frontiere dello Stato ma anche qualsiasi rinvio o riaccompagnamento verso il luogo della temuta persecuzione o verso uno Stato che a sua volta non offra adeguata protezione;

inoltre il principio del *non refoulement* si applica non solo nei confronti di chi è stato già dichiarato rifugiato ma nei confronti anche di chi potrebbe esserlo dal momento che il riconoscimento dello *status* di rifugiato ha valore dichiarativo: una persona non diventa un rifugiato perché è stata riconosciuta come tale, ma è riconosciuta come tale proprio perché è un rifugiato. Pertanto gli Stati prima di procedere a qualsiasi forma di espulsione o respingimento devono assicurarsi che le persone da respingere/espellere non siano o non saranno a rischio di subire trattamenti proibiti dalle Convenzioni internazionali e devono mettere le stesse nella condizione di poter portare all'attenzione delle competenti autorità un eventuale bisogno di protezione internazionale;

considerato che:

l'art. 10, terzo comma, della Costituzione recita: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge»; da ciò deriva in capo allo Stato italiano l'obbligo costituzionale di garantire il diritto d'asilo;

il Testo unico sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, e successive modificazioni ed integrazioni, sancisce il principio del *non refoulement*. In particolare l'art. 19, comma 1, recita «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione». Inoltre, al comma 2 si dispone il divieto di espellere minori e donne in stato di gravidanza;

da circa otto anni, i Paesi meridionali dell'Unione europea, in particolare l'Italia, hanno visto arrivare, e in maniera crescente, sulle proprie coste migliaia di persone in fuga da guerre e persecuzioni o in cerca di una vita migliore. Si tratta di flussi migratori «misti», costituiti cioè sia da migranti per ragioni economiche che da potenziali rifugiati;

complessivamente, secondo dati dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, alla fine del 2008 in Europa, vi erano 1,6 milioni di rifugiati. La distribuzione dei rifugiati nei Paesi europei non è omogenea. Si passa da Paesi come Norvegia, Germania e Svezia che ospitano oltre 7 rifugiati ogni 1.000 abitanti, ad altri, come alcuni Paesi dell'Europa meridionale, dove si conta meno di un rifugiato ogni 1.000 residenti. In Italia i rifugiati sono circa 47.000, pari a 0,7 ogni 1.000 abitanti, ovvero un rifugiato ogni 1.500 residenti circa;

più del 70 per cento delle 31.200 domande d'asilo presentate nel 2008 in Italia provengono da persone sbarcate sulle coste meridionali del Paese. Il 75 per cento circa dei 36.000 migranti sbarcati sulle coste

italiane nel 2008 – ovvero tre su quattro – ha presentato domanda d’asilo, sul posto o successivamente, mentre il tasso di riconoscimento di una qualche forma di protezione (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria/umanitaria) delle persone arrivate via mare è stato di circa il 50 per cento. Nel 2008, il maggior numero di domande di asilo in Italia è stato presentato da cittadini provenienti dalla Nigeria, seguiti da persone in fuga dalla Somalia e dall’Eritrea, dall’Afghanistan, dalla Costa d’Avorio e dal Ghana;

l’Italia ha sottoscritto in data 4 febbraio 2009 il Protocollo di attuazione dell’Accordo di collaborazione Italia-Libia del 29 dicembre 2007 che prevede l’organizzazione di pattugliamenti marittimi congiunti, nonché il Trattato di amicizia Italia-Libia che, tra le altre cose, all’art. 19 prevede accordi di collaborazione per combattere l’immigrazione clandestina;

alla luce di ciò sono stati sempre più frequenti i respingimenti dei migranti verso la Libia. La Libia, nonostante non abbia firmato la Convenzione sullo *status* di rifugiato del 1951 ma abbia sottoscritto la Convenzione dell’Organizzazione dell’Unione africana (OUA) del 1969 sul tema, non possiede una legge sull’asilo né un sistema di accoglienza e protezione dei rifugiati. Essa non dà, quindi, alcuna garanzia sulla possibilità di ottenere protezione internazionale da parte di chi ne ha titolo, in quanto non possiede un sistema per la determinazione dello *status* di rifugiato e non concede di fatto protezione ai rifugiati. A tal riguardo, numerose sono le denunce di violazione dei diritti umani come emerge dai rapporti di Amnesty International e di Human Rights Watch,

impegna il Governo:

a rispettare gli obblighi internazionali che scaturiscono dalla Convenzione sui rifugiati del 1951 e dal Protocollo del 1967, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dalla Convenzione ONU contro la tortura e dalla Convenzione europea sulla protezione dei diritti umani che vietano tassativamente il *refoulement*, in particolar modo di rifugiati o richiedenti asilo;

ad adoperarsi presso le autorità libiche affinché una delegazione di parlamentari italiani possa recarsi in visita nei campi libici di raccolta degli immigrati ai fini di verificare il rispetto dei diritti fondamentali dell’uomo, con particolare riguardo ai richiedenti asilo e ai perseguitati e a sollecitare le medesime autorità libiche affinché procedano all’esame e all’accettazione delle richieste d’asilo sul proprio territorio e a fornire protezione;

a garantire l’effettivo accesso alla procedura di asilo e a mettere i migranti nella condizione di avanzare una domanda di protezione internazionale prima di procedere all’eventuale respingimento;

a sollecitare la Commissione europea a valutare l’opportunità di convocare un tavolo congiunto ai fini di elaborare una strategia mirata a trovare un’equa e soddisfacente soluzione al fenomeno della migrazione irregolare nel Mediterraneo rispettosa dei diritti umani e a favorire un’omogenea distribuzione dei rifugiati.

(1-00245) (25 febbraio 2010)

LIVI BACCI, FINOCCHIARO, ZANDA, LATORRE, CASSON, MARCENARO, ARMATO, BASSOLI, BERTUZZI, BIANCO, BLAZINA, CABRAS, CARLONI, CERUTI, DI GIOVAN PAOLO, FOLLINI, FONTANA, FRANCO Vittoria, GALPERTI, GASBARRI, GHEDINI, GIARETTA, ICHINO, INCOSTANTE, LEGNINI, MARCUCCI, MARI-NARO, MARINI, MERCATALI, MICHELONI, MILANA, MONGIELLO, MORANDO, PASSONI, PEGORER, PERTOLDI, PIGNEDOLI, ROILO, ROSSI Paolo, RUSCONI, SANNA, SERAFINI Anna Maria, SOLIANI, TREU, VIMERCATI. – Il Senato,

considerato che:

i processi di integrazione e globalizzazione degli Stati vanno di pari passo con la crescita della mobilità sociale e del lavoro, hanno carattere di irreversibilità – pur tra oscillazioni e travagliate crisi – e alimentano consistenti flussi migratori internazionali;

l'accresciuta divaricazione dei livelli di vita tra Paesi più sviluppati e Paesi con economie arretrate – particolarmente accentuata tra i Paesi europei e quelli africani – continua, e continuerà per molto tempo ancora, a sospingere movimenti migratori internazionali di persone alla ricerca di migliori condizioni di vita. Questi movimenti, inoltre, sono assecondati da una forte domanda di forza lavoro, solo temporaneamente attenuata dalla crisi economica, in quei Paesi ad economia avanzata che sono caratterizzati da particolare debolezza demografica;

nelle istituzioni internazionali e in molti Paesi si sta formando la convinzione che le politiche migratorie debbano essere inserite nell'ampio quadro delle politiche dello sviluppo, contemperando gli interessi dei Paesi di partenza – evitando il depauperamento del capitale umano – quelli dei Paesi di arrivo e quelli dei migranti stessi, proteggendone, in particolare, i diritti fondamentali;

l'Italia si caratterizza, oramai da decenni, per un livello di natalità tra i più bassi al mondo, solo in piccola parte moderato dalla più alta natalità della componente straniera; per un veloce aumento della popolazione anziana e molto anziana; per un rapido contrarsi delle fasce di età più giovani; per un livello di immigrazione tra i più intensi di Europa, come documentato dall'aumento medio di 300.000 unità all'anno della popolazione straniera iscritta in anagrafe nel periodo 2002-2009. Si calcola che qualora le «porte» all'immigrazione venissero chiuse, nel prossimo ventennio la popolazione nella fascia giovane dell'età attiva (tra i 20 e i 45 anni) diminuirebbe, in ogni anno, di oltre un quarto di milione, con evidenti ripercussioni negative sul sistema produttivo, sull'equilibrio dei conti pubblici, sul livello di vita, sulla competitività internazionale;

l'immigrazione rappresenta, dunque, non un fenomeno transitorio e congiunturale, ma una necessità strutturale dell'Italia che – anche nel caso di una ripresa della natalità – perdurerà per diversi decenni. Inoltre, in quasi tutti i Paesi con consolidate esperienze migratorie si constata che buona parte degli immigrati tendono ad insediarsi permanentemente, costituendo famiglie, ed aspirano a diventare parte integrante della società

ospite. Ciò avviene anche quando le legislazioni cerchino di limitare il periodo di soggiorno, come insegna l'esperienza dei programmi d'immigrazione temporanea dei lavoratori messicani negli Stati Uniti dagli anni '40 agli anni '60, o il modello migratorio basato sulla tipologia del lavoratore ospite sperimentato nei primi decenni del dopoguerra da vari Paesi europei. In tutti questi casi, la convergenza di interessi tra migranti, datori di lavoro e settori della società ha portato alla stabilizzazione di chi arrivava per soggiorni temporanei;

in tutte le società avanzate, inoltre, esiste una forte componente di immigrati con *status* giuridico irregolare. Il US Census Bureau stima gli irregolari in 12-13 milioni (il 4 per cento della popolazione). In Europa la cifra è minore; di recente il Commissario europeo Barrot l'ha valutata tra i 6 e gli 8 milioni (tra l'1 e il 2 per cento della popolazione dell'Unione europea), ma con maggior concentrazione nei Paesi mediterranei. L'irregolarità è nella maggioranza dei casi una «degenerazione» della regolarità dell'ingresso (durata del soggiorno non rispettata) o della regolarità del soggiorno (scadenza del medesimo),

impegna il Governo:

a dare il massimo contributo alla realizzazione dei principi del Patto europeo sull'immigrazione e asilo, sottoscritto dall'Italia, e ad inserire il fenomeno migratorio nelle più ampie dimensioni dei processi di sviluppo, riportando i finanziamenti alla cooperazione ai livelli concordati in passati accordi internazionali, proteggendo i diritti dei migranti secondo quanto stabilito dalle convenzioni sottoscritte, integrando le questioni migratorie in accordi economici e sociali con Paesi terzi ogniquale volta sia possibile;

a mettere in atto politiche efficienti per il controllo dell'irregolarità, operando per ridurre le dimensioni dell'economia sommersa, che alimenta il lavoro nero e attrae manodopera straniera irregolare e sottopagata; promuovendo modifiche della legislazione per l'accesso legale nel Paese – oggi incentrata sulla chiamata numerica o nominativa – che risulta impervia per una parte consistente di potenziali datori di lavoro e che è la causa di una quota consistente di migrazione irregolare; aumentando la durata dei permessi di soggiorno e riformando le procedure della concessione e del rinnovo dei permessi di soggiorno, lentissime ed estremamente onerose per gli immigrati;

a sperimentare nuove forme di ingresso legale più adatte a gestire un sistema migratorio complesso; tra queste può essere citata la concessione di visti per ricerca di lavoro, entro determinati tetti, e con garanzie finanziarie o di *sponsor* istituzionali; la trasformazione del permesso di soggiorno breve in permesso di soggiorno per lavoro (a determinate condizioni), l'introduzione di ingressi agevolati per investitori, risparmiatori, imprenditori, nonché per persone con alti profili professionali;

ad attuare pienamente la direttiva 2008/115/CE sui rimpatri, consentendo e incentivando il rimpatrio volontario degli irregolari, oggi precluso dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (cosiddetto «pacchetto sicurezza»);

ad applicare la direttiva europea 2009/52/CE che impegna gli Stati membri dell'Unione ad irrogare sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

a promuovere forme alternative di regolarizzazione *ad personam*, per coloro che contribuiscono all'emersione di fattispecie criminose legate all'immigrazione, per coloro che compiono atti di rilevanza sociale ed umanitaria e per coloro che sono dimoranti nel nostro Paese e abbiano dimostrato una buona integrazione;

a promuovere con le Regioni, gli enti locali, le forze economiche e sociali, il volontariato e l'associazionismo un piano nazionale per le politiche di integrazione e civile convivenza tra italiani e immigrati, formulando obiettivi di inclusione sociale e crescita interculturale;

a riformare la normativa sulla concessione della cittadinanza, attualmente impervia e caratterizzata dai tempi lunghi, allo scopo di renderne agevole la concessione a coloro che siano nelle condizioni di richiederla.

(1-00246) (25 febbraio 2010)

BRICOLO, BODEGA, MAZZATORTA, ADERENTI, BOLDI, CAGNIN, DIVINA, FILIPPI Alberto, FRANCO Paolo, GARAVAGLIA Massimo, LEONI, MARAVENTANO, MAURO, MONTANI, MONTI, MURA, PITTONI, RIZZI, STIFFONI, TORRI, VACCARI, VALLARDI, VALLI. – Il Senato,

premesso che:

l'immigrazione rappresenta per il nostro Paese, in virtù delle sue caratteristiche geo-morfologiche e della sua collocazione geografica, un fenomeno di primario impatto sociale, politico ed economico, che richiede l'implementazione di politiche mirate, modulate nel lungo periodo;

fino alla XV Legislatura, gli interventi legislativi che hanno caratterizzato la politica nazionale in materia di immigrazione rappresentano la risultante di un approccio parziale e limitato al fenomeno, finalizzato a regolarne gli effetti di più evidente impatto sociale, ma privo di una sensibilità alla programmazione dei flussi di ingresso, in una prospettiva di intervento integrata alle azioni sul piano internazionale e comunitario;

ormai da alcuni anni l'Unione europea ha evidenziato l'importanza di un approccio globale alla materia dell'immigrazione, fondato su un solido partenariato con i Paesi terzi ed integrato con le altre politiche dell'Unione; in particolare, la comunicazione del giugno 2008 dal titolo «Una politica d'immigrazione comune per l'Europa» ha evidenziato come per gestire efficacemente i flussi d'ingresso le questioni migratorie debbano essere integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione;

nell'ambito di questo approccio globale al tema dell'immigrazione, l'Unione europea ha espressamente individuato tra i suoi compiti l'assistenza per rafforzare la gestione delle frontiere nei Paesi terzi, potenziare

le capacità delle guardie di frontiera e dei funzionari addetti all'immigrazione, finanziare campagne d'informazione sui rischi dell'immigrazione irregolare, sviluppare l'uso di tecnologie biometriche per rendere più sicuri i documenti di viaggio o d'identità;

con il Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo, adottato il 16 ottobre 2008 (doc. 13440/08), il Consiglio europeo ha ribadito la propria determinazione a combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro Paese di origine o in un Paese di transito degli stranieri in posizione irregolare, e quindi impegnando gli Stati membri ad assicurare l'applicazione effettiva del fondamentale principio per cui «gli stranieri in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri devono lasciare tale territorio»;

a dispetto di queste ferme prese di posizione nei confronti dell'immigrazione, il contributo dell'Unione europea nella lotta all'immigrazione clandestina non appare, ad oggi, ancora sufficiente, soprattutto per i Paesi frontalieri del Mediterraneo, come l'Italia, maggiormente esposti al problema dell'immigrazione clandestina via mare;

come ribadito dal Ministro dell'interno Maroni in occasione della presentazione del progetto «Across Sahara II» (l'iniziativa di cooperazione con Libia e Niger per la gestione delle frontiere dell'immigrazione) non si può arginare la clandestinità solo con le forze di polizia, poiché il fenomeno va affrontato sviluppando nei Paesi di origine condizioni economiche che trattengano e che prevengano i flussi migratori;

dall'inizio della XVI Legislatura, la maggioranza di Governo ha adottato numerosi provvedimenti volti a gestire con responsabilità i flussi migratori – anche a seguito dell'accoglimento dell'ordine del giorno che ha impegnato il Governo a non emanare per il periodo di due anni nuovi decreti flussi – da un lato, introducendo misure di rigore a tutela della sicurezza pubblica e, dall'altro, promuovendo strumenti idonei a favorire l'integrazione e a garantire una pacifica convivenza tra cittadini e immigrati regolari;

a tale proposito, oltre alle misure finalizzate a rendere effettiva la distinzione tra immigrazione regolare e irregolare (quali l'introduzione di «un'aggravante di clandestinità», l'incremento delle sanzioni per il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori privi di titolo di soggiorno valido, l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, la riforma della disciplina delle espulsioni), di primario rilievo appare l'introduzione dell'accordo di integrazione ad opera della legge 15 luglio 2009, n. 94, destinato ad essere un valido strumento a disposizione degli stranieri che vogliono lavorare ed inserirsi nella nostra società;

nel commentare il meccanismo dell'accordo di integrazione, che sarà a breve operativo grazie all'adozione di un atto amministrativo attuativo dell'articolo 4-*bis* del testo unico sull'immigrazione (di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e successive modificazioni ed integrazioni), anche esponenti sensibili all'assistenza umanitaria agli immigrati – come monsignor Giancarlo Perego, direttore generale della fondazione Migrantes

– hanno riconosciuto come il permesso a punti, nei Paesi in cui è stato sperimentato (Germania, Canada, Svizzera, Australia), sia risultato efficace;

particolarmente efficace si è rivelata, nell'ultimo anno, la politica di «riconsegna» alla Libia degli immigrati irregolari, la quale ha portato alla riduzione degli sbarchi pari al 90 per cento rispetto all'anno precedente, evitando così il dramma delle tante morti in mare;

secondo il rapporto sull'immigrazione irregolare «Cittadini senza diritti. Rapporto Naga 2009. Ingombranti inesistenze», il tempo medio di permanenza in Italia degli stranieri irregolari è notevolmente aumentato negli ultimi anni: nel 2003 i cittadini stranieri incontrati dal Naga presenti in Italia da meno di un anno erano pari al 53 per cento del totale degli stranieri; nel 2008 essi erano pari solo al 25 per cento, mentre i cittadini stranieri presenti in Italia da quattro o più anni erano pari al 30 per cento; tali dati confermano come il problema dell'immigrazione irregolare riguardi non solo i flussi di ingresso, ma anche la permanenza sul territorio nazionale,

impegna il Governo:

a strutturare la politica nazionale in materia di immigrazione secondo l'approccio globale promosso dall'Unione europea, proseguendo ed implementando la politica della cooperazione bilaterale e multilaterale finalizzata a prevenire i flussi dell'immigrazione irregolare e sostenendo nel contempo la dimensione «migrazione e sviluppo»;

a proseguire nell'attuazione delle nuove misure di contrasto all'immigrazione clandestina introdotte, da ultimo, dalla legge 15 luglio 2009, n. 94;

a garantire l'attuazione delle misure, volte ad una migliore integrazione degli stranieri, contenute nella medesima legge, tra cui l'accordo di integrazione ed il *test* di lingua per l'ottenimento del permesso di soggiorno CE per lungo-soggiornanti, al fine di rendere effettivi tali strumenti come meccanismi che orientino gli stranieri regolari verso comportamenti responsabili e che, contestualmente, ne promuovano un'integrazione nella realtà italiana;

a monitorare il rapporto tra l'immigrazione ed il lavoro, al fine di evitare che, nell'attuale congiuntura di crisi economica, siano adottate politiche di gestione dei flussi di ingresso che non corrispondano alle effettive esigenze del mercato e che siano adottati provvedimenti di regolarizzazione degli stranieri irregolari che, oltre a non corrispondere alle medesime esigenze, sono vietate dal citato Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo.

(1-00247) (25 febbraio 2010)

GASPARRI, QUAGLIARIELLO, VIZZINI, SALTAMARTINI, BATTAGLIA, BENEDETTI VALENTINI, BOSCATTO, FAZZONE, LAURO, MALAN, NESPOLI, PASTORE, SARO, SARRO. – Il Senato, premesso che:

l'immigrazione costituisce per l'Italia e l'Unione europea un fenomeno di rilevante valore sociale con implicazioni significative sul piano

demografico, economico, politico, culturale e antropologico che richiede interventi strutturali e mirati a garantirne anche la coesione e la coesistenza con i valori fondamentali del nostro Paese;

sin dall'avvio della XVI Legislatura il Governo Berlusconi e l'attuale maggioranza hanno affrontato il tema nei suoi vari aspetti con misure di rigore che hanno permesso di delimitarne gli effetti negativi e nel contempo massimizzarne gli aspetti positivi nel sistema produttivo, e nell'espansione dei diritti di libertà dei cittadini e degli immigrati;

esaminato l'Atto comunitario n. 17, recante «Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie»;

condividendo l'approccio globale diretto a rafforzare il governo complessivo dei fenomeni migratori per non subirne gli effetti che si radicano principalmente nella differente distribuzione della ricchezza e dello sviluppo tra i Paesi del Nord e del Sud del mondo;

tenuto conto degli orientamenti espressi dalle Commissioni permanenti 3^a (Affari esteri, emigrazione) e 14^a (Politiche dell'Unione europea);

osservato che una parte consistente del fenomeno migratorio grava principalmente sui Paesi che si affacciano sul mare Mediterraneo e, in particolare, sull'Italia;

rilevato che qualunque politica di immigrazione dell'Unione europea e dell'Italia non può prescindere da una valutazione dei livelli di integrazione sociale sostenibili e della domanda di forza lavoro proveniente dal sistema delle imprese;

valutato che parimenti una coerente integrazione di milioni di persone già presenti nel nostro Paese e di molte migliaia che chiedono l'ammissione richiede una disciplina dei flussi e dei visti che garantisca il miscelamento degli immigrati provenienti dalle varie nazioni, al fine di assicurare il primato, il rispetto e la tutela della dignità umana;

preso atto che una parte dell'immigrazione illegale ha contribuito ad aumentare fenomeni di devianza che hanno compromesso il diritto alla sicurezza dei cittadini consustanziale all'esercizio dei diritti di libertà garantiti a livello europeo dalla convenzione dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali, sicché è risultato necessario approntare misure dirette al contenimento della criminalità;

considerato che i suddetti fenomeni di devianza connessi ai flussi migratori illegali determinano anche conseguenze negative nell'opinione pubblica, così rischiando di compromettere i valori della coesione sociale e dell'integrazione nel nostro tessuto sociale dei lavoratori provenienti da Paesi extracomunitari;

valutato che l'Italia ha avviato relazioni permanenti di cooperazione con i Paesi interessati ai flussi migratori della sponda sud del Mediterraneo, relazioni che stanno producendo una riduzione degli sbarchi e quindi dello sfruttamento illegale del fenomeno e della tratta degli esseri umani;

ritenuto che la cooperazione allo sviluppo dei Paesi emergenti rappresenta lo strumento più efficace per contrastare l'esodo di milioni di

persone che vogliono sottrarsi alla fame, alle guerre, allo sfruttamento e alle malattie,

valuta positivamente l'Atto comunitario n. 17 e impegna il Governo:

a cooperare con gli altri Paesi dell'Unione europea per un governo complessivo del fenomeno migratorio e per avviare un rafforzamento delle relazioni con i Paesi di origine e di transito, dirette al contenimento dell'immigrazione illegale e dello sfruttamento degli esseri umani, delle donne e dei minori;

a rafforzare il sostegno allo sviluppo dei Paesi di origine nella prospettiva di una necessaria *partnership* che favorisca sicurezza, cooperazione e sviluppo;

ad assicurare l'attuazione del complesso delle disposizioni vigenti volte a contrastare l'immigrazione clandestina e a valutare, sulla base dell'esperienza compiuta, ogni possibilità di miglioramento dell'attuale assetto normativo;

ad operare un costante controllo del rapporto tra immigrazione e lavoro, verificando che sia sempre inscindibile il rapporto tra il numero degli ingressi e il numero dei contratti di lavoro stipulati e che tutti i procedimenti di regolarizzazione siano sempre rapportati a questa valutazione;

a sviluppare compiutamente la strategia, inaugurata con il recente regolamento che ha introdotto nel nostro ordinamento l'accordo di integrazione, diretta ad elevare la qualità della presenza nel nostro Paese di lavoratori immigrati, in tal modo valorizzando l'apporto di tali lavoratori al progresso economico e sociale del Paese e favorendo al contempo un processo di effettiva integrazione nel nostro tessuto sociale e culturale.

(1-00250) (2 marzo 2010)

PARDI, BELISARIO, GIAMBRONE, LI GOTTI, PEDICA, BUNNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI. – Il Senato,

premesso che sul territorio dell'Unione europea vi sono più di 18 milioni di cittadini extracomunitari regolarmente residenti – pari a quasi il 4 per cento della popolazione europea – e più di 8 milioni di migranti irregolari o clandestini, provenienti principalmente dall'Africa e dal Sud-Est europeo;

premesso inoltre che:

la 3^a Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione) del Senato ha esaminato l'atto comunitario n. 17 relativo al rafforzamento dell'approccio «globale in materia di migrazione», e in data 8 aprile 2009 ha approvato all'unanimità la risoluzione Doc. XVIII, n. 16, che impegna il Governo: «a cooperare con gli altri Paesi dell'Unione europea per un governo europeo dei fenomeni migratori, affiancato da un nuovo modello di *governance*, che coinvolga tanto i Paesi di origine, quanto quelli di destinazione dei flussi migratori, promuovendo intese e forme comuni di di-

sciplina; a utilizzare a pieno gli strumenti della cooperazione allo sviluppo con i Paesi di origine e di transito, nella prospettiva di una più efficace *partnership* che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo»;

il Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009 ha approvato il Programma di Stoccolma, per il periodo 2010-2014, il quale – dieci anni dopo le ormai storiche conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere – indica la tabella di marcia per i prossimi cinque anni per tutti gli aspetti riguardanti le questioni libertà, sicurezza e giustizia, con capitoli specifici dedicati all’immigrazione ed al diritto d’asilo;

riguardo alle innumerevoli problematiche inerenti all’immigrazione, il Programma di Stoccolma – ripetendo quanto già sancito nel Patto per una politica europea sull’immigrazione e sull’asilo del dicembre 2008 – ha riaffermato il principio che il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere non dovrà in alcun modo ostacolare l’accesso «ai sistemi di protezione delle persone che ne hanno diritto», con particolare riguardo ai bisogni dei minori non accompagnati e ad altri gruppi di persone in situazione di vulnerabilità, senza tuttavia affrontare il problema cruciale dei visti d’ingresso, neppure per motivi di protezione;

il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, pur confermando l’impegno dell’Unione europea ad elaborare una politica comune per l’immigrazione, non assegna all’Unione competenze legislative sull’ingresso di migranti per motivi di lavoro, lasciando questa materia cruciale integralmente alla competenza dei singoli Stati membri, i quali nel Programma di Stoccolma sono invitati ad adottare normative per garantire agli immigrati diritti uguali in tutta l’Unione europea e un monitoraggio più attento dei fenomeni migratori e dell’andamento del mercato del lavoro;

peraltro, l’articolo 4 del Protocollo aggiuntivo alla CEDU, firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963, e ribadito più recentemente dalla Carta di Nizza nel 2000, vieta i respingimenti collettivi di stranieri;

considerato che:

la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», ha introdotto nell’ordinamento – attraverso un’integrazione al Testo unico sull’immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, e successive modificazioni ed integrazioni – il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato;

l’articolo 10 del medesimo Testo unico sull’immigrazione prevede che il respingimento non può applicarsi nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l’asilo politico, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero l’adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari;

in particolare l’articolo 19 della stessa norma stabilisce che in nessun caso può disporsi il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione;

come sostenuto da rappresentanti di Save the Children Italia Onlus, nella seduta del 19 gennaio 2010 – presso il Comitato parlamentare di controllo sull’attuazione dell’accordo di Schengen, di vigilanza sull’attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione – la legge 15 luglio 2009, n. 94 configura «una violazione dei diritti dei minori nelle loro prospettive di vita» e impedisce loro «di avere un diritto al futuro». Secondo Save the Children il Governo italiano – sostenendo che le riconsegne dei migranti rappresentano un’azione di contrasto all’immigrazione clandestina che ha permesso di salvare molte vite umane, e non avendo mai né confermato né smentito la presenza di minori di 18 anni sulle navi respinte – confonde il soccorso in mare con le azioni di contrasto all’immigrazione clandestina, che invece muovono da presupposti diversi ed hanno finalità differenti. Peraltro si accompagnano coattamente detti migranti in un Paese, la Libia, che: a) non ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951 in materia di rifugiati; b) non rappresenta «un posto sicuro» ai sensi delle risoluzioni delle Nazioni Unite del maggio 2004; c) è stato già destinatario di una risoluzione del Parlamento europeo nel 2005 che confermava gravi violazioni dei diritti umani;

considerato inoltre che come risulta anche dall’interpellanza 2-00074, pubblicata nella seduta del 12 maggio 2009, n. 204, dell’Assemblea del Senato, ad oggi ancora inevasa da parte del Governo, «alcune unità del Corpo della Capitaneria di Porto – Guardia Costiera e della Guardia di Finanza hanno imbarcato diverse centinaia di persone trasportate a bordo di natanti che si trovavano in acque internazionali; le imbarcazioni della Capitaneria di Porto – Guardia Costiera e della Guardia di Finanza (...) hanno accompagnato coattamente dette centinaia di persone presso il territorio libico, da cui presumibilmente queste ultime provenivano; (...) nei citati respingimenti collettivi effettuati dalle autorità italiane non sembra siano state rispettate le procedure di respingimento dettate dall’art. 10 del Testo unico, né che sia stato compiuto alcun accertamento volto ad appurare se tra gli stranieri »respinti« vi fossero richiedenti asilo: un accertamento non derogabile anche in considerazione del fatto che la Libia non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra sui rifugiati e ben può considerarsi Stato nel quale non si è protetti da persecuzioni»;

valutato, infine, che l’art. 10 della Costituzione repubblicana sancisce solennemente che «L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalle legge. Non è ammessa l’extradizione dello straniero per reati politici». In tale articolo, pertanto, il nostro ordinamento è solennemente vincolato all’ambito della solidarietà internazionale. Tale impegno non può che realizzarsi attraverso l’emanazione di disposizioni in tutto coincidenti con le norme del diritto internazionale, sia scritte che derivanti dalla consuetudine e riconosciute dalla comunità internazionale,

impegna il Governo:

a) a sospendere immediatamente la pratica del cosiddetto «respingimento», tutelando – alla luce dei trattati internazionali vigenti oltre che degli accordi adottati in sede di Unione europea, che escludono esplicitamente detta pratica – la posizione degli operatori della Marina militare e della Guardia di finanza dalle possibili contestazioni di profili di reità conseguenti alla mera esecuzione dei suddetti provvedimenti di respingimento;

b) a valutare l'opportunità di promuovere e sostenere fattivamente proposte di modifica della normativa vigente in materia di immigrazione, prevedendo – in applicazione del dettato dei Trattati e delle Convenzioni sopra menzionati, cui l'Italia partecipa, oltre che in applicazione delle determinazioni adottate dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009 – un essenziale coordinamento tra le attività poste in essere nel nostro Paese e la attività svolte sia dall'agenzia Frontex che dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, al fine di offrire concreta protezione per le persone e i gruppi vulnerabili, con particolare riguardo all'accoglienza dei minori non accompagnati;

c) a voler intraprendere, con urgenza, iniziative anche di carattere normativo volte a modificare talune disposizioni della legge 15 luglio 2009, n. 94 – peraltro criticate formalmente dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione – con particolare riferimento:

1) all'abrogazione dell'art. 1 (commi 16 e 17) nella parte in cui ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato in quanto esso punisce non il solo ingresso, ma anche la permanenza nel territorio dello Stato. Tale reato, oltre che non risultare compatibile con il dettato costituzionale, incide gravemente sull'attività degli uffici giudiziari competenti, cui si impone un evidente *surplus* giudiziario a discapito del servizio giustizia *tout court* rivolto alla generalità dei cittadini e già notoriamente caratterizzato da inefficienze organizzative;

2) all'abrogazione dell'art. 1, comma 22, lett. m), in materia di espulsione del cittadino extracomunitario irregolare, che determina – a ragione di un difettoso coordinamento normativo – il contraddittorio e paradossale effetto di non rendere più punibile (o al più punibile solo con un'ammenda) la condotta del cittadino extracomunitario che fa rientro in Italia pur dopo essere stato materialmente espulso;

3) all'abrogazione dell'art. 1, comma 11, che introduce una fattispecie di tipo concessorio per l'acquisto della cittadinanza da parte di chi è straniero e contrae matrimonio con chi è italiano. La norma non individua però i criteri in base ai quali la concessione è data o negata e affida qualsiasi determinazione alla più ampia discrezionalità degli organi competenti.