SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XVII LEGISLATURA ———

Mercoledì 11 giugno 2014

alle ore 9,30 e 16,30

259ª e 260ª Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. **Seguito della discussione del disegno di legge:**

Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche - *Relatori* BORIOLI e DALLA ZUANNA *(Relazione orale)* **(1479)**

II. **Votazioni sulle dimissioni presentate dalle Senatrici Bignami e Mussini** *(voto a scrutinio segreto con procedimento elettronico)*

III. **Discussione di mozioni sull'operazione Mare Nostrum** *(testi allegati)*

MOZIONI SULL'OPERAZIONE MARE NOSTRUM

(1-00244) (23 aprile 2014)

BITONCI, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DIVINA, MUNERATO, STEFANI, STUCCHI, VOLPI - Il Senato,

premesso che:

dal 18 ottobre 2013 il Governo italiano ha avviato una missione militare-umanitaria per gestire l'emergenza determinata dagli sbarchi dei clandestini sulle nostre coste, denominata "Mare nostrum";

alla presentazione dell'operazione e delle sue finalità, il Ministro dell'interno Angelino Alfano affermò che "la somma del pattugliamento e dell'azione della polizia giudiziaria e della magistratura avrà un effetto deterrente molto significativo per chi pensa impunemente di fare traffico di esseri umani";

sempre a quel tempo il Ministro della difesa *pro tempore*, Mario Mauro, ribadì che "ci muoviamo per primi e al limite delle nostre possibilità nell'ambito di Eurosur, finalmente varato, che consentirà di controllare le frontiere all'interno di Frontex per dare un esempio chiaro e forte" sottolineando che "non ci sarà bisogno di altri fondi, ma basteranno i soldi dei Ministeri" e stimando tale costo "al momento attorno al milione e mezzo di euro al mese";

considerato che:

proprio il giorno dopo l'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, il Ministro dell'interno ha reso noto che sarebbero ben 600.000 le persone sulle coste dell'Africa in attesa di imbarcarsi per arrivare via mare in Italia;

se nel 2013 gli sbarchi sono stati 42.925, solo dall'inizio del 2014 gli arrivi hanno già superato quota 20.000 e il Viminale ha fatto sapere che il dato è di oltre 10 volte maggiore a quello registrato nello stesso periodo del 2013, un vero e proprio *record*;

nel gennaio 2014, senza alcun coinvolgimento degli enti locali interessati, il Ministero dell'interno ha inviato un'informativa a tutti i prefetti affinché rendano disponibili, nei rispettivi territori di competenza, altre strutture per l'accoglienza, e nei giorni scorsi ha provveduto ad un primo trasferimento di clandestini nel Nord;

avvicinandosi l'estate, con il miglioramento delle condizioni del mare, è prevedibile che le partenze aumentino ulteriormente, ed in misura considerevole, soprattutto quelle dalla Libia;

contestualmente agli sbarchi stanno crescendo anche le fughe dai centri di prima accoglienza, anche di minori, di cui si perdono le tracce;

la circostanza è motivo di allarme per i *partner* europei del nostro Paese, che potrebbero anche considerare, come accaduto già nel 2011, di interrompere più o meno temporaneamente l'applicazione degli accordi di Schengen, con effetti negativi sulla libertà di movimento in Europa dei cittadini italiani;

i dati citati dimostrano che l'operazione "Mare nostrum" anziché avere "un effetto deterrente molto significativo per chi pensa impunemente di fare traffico di esseri umani" non ha svolto alcuna funzione dissuasiva, ma ha piuttosto agevolato l'attività degli scafisti, poiché la consapevolezza di giungere più facilmente alle nostre coste, anche grazie alle navi della Marina militare e delle forze di polizia, sta spingendo un numero sempre maggiore di aspiranti clandestini a pagare ingenti somme per tentare la traversata del canale di Sicilia;

rilevato che:

in assenza di dati ufficiali, a parte quelli concernenti le fasi iniziali dell'operazione, i costi di "Mare nostrum" sono stati calcolati pari a non meno di 300.000 euro al giorno dalla stampa specializzata, che li ha desunti dalla somma degli oneri di funzionamento dei mezzi impiegati;

a quanto è dato di leggere su queste fonti, infatti, l'attività di una fregata classe "Maestrale" costa all'incirca 60.000 euro al giorno, quella di una "San Marco" 45.000, mentre quella dei pattugliatori pare essere di poco inferiore ai 15.000;

a tali costi vanno poi aggiunti quelli di esercizio degli aeromobili, gli elicotteri AB-212 ed i droni, che si aggirano sui 4.000 euro ad ora di volo, mentre per gli EH-101 ed il "Breguet Atlantic" si va dai 7.000 ai 13.000 euro;

se si sommano le indennità spettanti al personale ed i costi della manutenzione necessaria per l'uso straordinario dei mezzi, la spesa finale dovrebbe attestarsi tra i 10 ed i 14 milioni di euro al mese;

i costi di "Mare nostrum" incidono esclusivamente sull'economia italiana e risultano ben più gravosi degli esborsi stanziati per i normali pattugliamenti che precedevano l'avvio dell'operazione;

evidenziato altresì che:

secondo la circolare dell'8 gennaio 2014 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno recante "Afflusso di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale. Individuazione di strutture di accoglienza", a qualunque clandestino che sbarchi in Italia e semplicemente presenti richiesta di protezione internazionale, anche se fittizia, debba essere garantito vitto e alloggio per un importo di 30 euro oltre IVA, un *pocket money* di 2,5 euro al giorno e una tessera o ricarica telefonica di 15 euro all'ingresso delle strutture di accoglienza, nonché assistenza e cure sanitarie;

la circostanza che se i clandestini arrivati in Italia dall'inizio del 2014 presentassero domanda di protezione internazionale per ottenere tali benefici, i costi calcolati, solo al giorno, sarebbero di 225.000 euro per le ricariche telefoniche, 37.500 euro in *pocket money* e 450.000 euro di vitto e alloggio, oltre agli oneri per le cure sanitarie;

su 11 centri di identificazione ed espulsione, 6 sono stati chiusi nel 2013 per lavori di ristrutturazione, causati dai danneggiamenti dei clandestini ospitati, tra cui quello di Lampedusa, e risulta quindi che centinaia di clandestini, in questi giorni trasferiti nelle regioni del Nord, vengano alloggiati anche in alberghi a 4 stelle, come ad esempio al "Riz" di San Genesio (Pavia), dove il pernottamento a notte costa dai 120 ai 140 euro;

secondo quanto riferito dal Ministro degli affari esteri Federica Mogherini in un'audizione davanti al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen: "nel 2013 l'Italia è diventata il secondo Paese Schengen per numero di visti concessi, con 2.125.490 visti rilasciati. Siamo secondi solo alla Francia (2.471.220 visti) e per la prima volta abbiamo superato la Germania (poco più di 2 milioni). Le nostre 172 sedi abilitate hanno rilasciato un visto ogni 15 secondi. In 8 anni, dal 2005, il numero è raddoppiato";

in Europa, gli altri Paesi stanno apprestando misure sempre più restrittive per contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, addirittura avviando piani per il rimpatrio dei cittadini comunitari disoccupati, come ad esempio in Germania e Gran Bretagna, soprattutto per evitare il collasso del sistema del *welfare*;

visto che:

ai sensi dell'articolo 13, commi 3 e 4, della "direttiva accoglienza" 2003/9/CE, "3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di

parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento. 4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti asilo a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo. Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso";

altresì, ai sensi dell'articolo 9, punto 9, della nuova "direttiva accoglienza" 2013/33/UE "Gli Stati membri possono esigere un rimborso integrale o parziale delle spese sostenute, allorché vi sia stato un considerevole miglioramento delle condizioni finanziarie del richiedente o se la decisione di accordare tali prestazioni è stata adottata in base a informazioni false fornite dal richiedente";

considerati inoltre:

i rischi sanitari a cui vengono esposti i cittadini e gli operatori nell'ambito dell'operazione "Mare nostrum", anche alla luce della gravissima epidemia di Ebola che si sta diffondendo con preoccupazione dalla Guinea in tutta l'Africa e che ha già spinto altri Paesi europei a varare una serie di misure restrittive all'ingresso nel proprio territorio;

i gravissimi disagi, i problemi di ordine pubblico e i danni anche in termini economici, in particolare per gli abitanti delle zone in prossimità degli sbarchi che, avvicinandosi l'estate, con il miglioramento delle condizioni del mare, aumenteranno ulteriormente ed in misura considerevole,

impegna il Governo:

1) a sospendere immediatamente l'operazione "Mare nostrum" e a rafforzare i controlli alle frontiere italiane, in particolare marittime;

2) a completare il piano di accordi bilaterali elaborato al principio della XVI Legislatura al fine di impedire le partenze dai Paesi costieri dell'Africa e in particolare dalla Libia, e ad investire eventualmente forze e parte delle risorse impiegate attualmente nell'accoglienza per collaborare all'attività di contrasto concordata con i Paesi controparte;

3) ad adottare le più opportune misure di sicurezza, inclusa la predisposizione di un piano sanitario d'emergenza, al fine di tutelare la salute dei cittadini, degli uomini delle forze dell'ordine nonché del personale finora impiegato nell'operazione, anche alla luce della gravissima epidemia di Ebola che si sta diffondendo con preoccupazione dalla Guinea in tutta l'Africa;

4) a riferire trimestralmente al Parlamento in merito agli esiti delle domande di protezione internazionale presentate, alle concessioni dello *status* di rifugiato da parte delle diverse commissioni territoriali, alle domande rigettate, ai controlli effettuati nei confronti dei soggetti titolari dello *status* di rifugiato, o comunque del diritto ad una protezione sussidiaria o umanitaria, in merito all'effettiva sussistenza dei requisiti per continuare a beneficiare delle forme di tutela richiamate, in particolare relativamente ai rientri in patria, ed infine in merito al numero e alla tipologia dei visti rilasciati;

5) ad adottare misure idonee al fine di ottenere i rimborsi, garanzie o contributi previsti ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 13 della direttiva 2003/9/CE, e del punto 9 dell'articolo 9 della nuova direttiva 2013/33/UE;

6) ad avviare durante il semestre italiano di presidenza delle istituzioni comunitarie tutte le più opportune iniziative al fine di rafforzare il controllo dei nostri confini terrestri e marittimi, a rivedere la Convenzione di Dublino II e ad attuare il principio del *burden sharing* così come previsto dalla direttiva 2001/55/CE.

(1-00249) (6 maggio 2014)

GASPARRI, ROMANI Paolo, BERNINI, BRUNO, FLORIS, PELINO, ALICATA, GIBIINO, MINZOLINI, SCOMA - Il Senato,

premesso che:

il 18 ottobre 2013 ha avuto inizio l'operazione "Mare nostrum", finalizzata a fronteggiare l'emergenza degli sbarchi dei clandestini sulle coste italiane;

all'avvio della missione, il Ministro della difesa *pro tempore* quantificò in un milione di euro al mese il suo costo; attualmente, invece, la missione costa circa 300.000 euro al giorno (e, quindi, circa 9 milioni al mese) e non solo non risolve l'emergenza, ma anzi sembra acuirla. A tali costi vanno sommate le indennità spettanti al personale ed i costi della manutenzione necessaria per l'uso straordinario dei mezzi: la spesa finale dovrebbe

attestarsi tra i 10 ed i 14 milioni di euro al mese; senza considerare i ben più ingenti costi, di cui non si conosce l'esatta entità, sostenuti per il vitto e l'alloggio dei migranti nei centri di accoglienza e per i loro trasferimenti nonché le spese amministrative per l'organizzazione del tutto;

la missione avrebbe dovuto costituire un deterrente per le organizzazioni criminali, che gestiscono i viaggi degli immigrati dalle coste dell'Africa settentrionale verso l'Italia;

invece, "Mare nostrum" non ha avuto alcun effetto deterrente anzi, al contrario, ha fortemente incentivato la partenza dei migranti verso le nostre coste, favorendo, quindi, gli affari delle organizzazioni criminali che hanno aumentato enormemente i propri illeciti profitti;

ciò in quanto si è ormai affermata l'idea che basti partire dalle coste africane e chiedere soccorso alle autorità italiane per essere raccolti in mare dalle nostre navi militari (utilizzate come impropri "taxi gratuiti"), magari a pochi chilometri dai porti di partenza, e portati presso i centri di accoglienza italiani;

gli arrivi degli immigrati hanno ormai superato il numero di 25.000 dall'inizio dell'anno e centinaia di migliaia di persone sono pronti a salpare verso l'Italia secondo i dati del Ministero dell'interno;

pochi giorni fa, infatti, davanti alle Commissioni riunite 4a (Difesa) e 3a (Affari esteri, emigrazione), il direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Giovanni Pinto, ha dichiarato che sarebbero circa 800.000 le persone pronte a partire verso l'Italia dai porti del nord Africa;

per la stragrande maggioranza di tali persone non si conosce la vera provenienza, né le condizioni sanitarie (molti provengono da Paesi dove sono ancora diffuse malattie debellate in Italia da tempo, come la tubercolosi e la scabbia), né gli eventuali precedenti penali; di tali persone, una volta giunte in Italia, in base alla normativa europea, sia che siano clandestine sia che abbiano diritto ad asilo, il nostro Paese dovrà farsi carico, in quanto luogo di primo approdo; nella migliore delle ipotesi, andranno ad aumentare il numero già insostenibile di clandestini e senza fissa dimora che si è soliti vedere in ogni angolo delle città della penisola;

la gestione di questo esodo biblico richiede uno sforzo economico immane, per sostenere il quale forte è il rischio che aumenti la pressione fiscale oppure che siano dirottate a tali fini risorse che potrebbero meglio essere destinate alle esigenze dei cittadini italiani, i quali pagano le tasse per ottenere in cambio tutele e servizi pubblici e non per farsi carico di compiti che competerebbero alla comunità internazionale, Unione europea e ONU

in primis, che a giudizio dei proponenti declamano ipocritamente altisonanti e nobili intenzioni umanitarie salvo abbandonare, sempre e comunque, l'Italia a se stessa;

il direttore Pinto, inoltre, ha testualmente dichiarato che: «Il sistema dell'accoglienza è al collasso non abbiamo più luoghi dove portare i migranti e le popolazioni locali, non solo quelle siciliane, sono diciamo così "indispettite" da questi nuovi arrivi che disturbano anche le attività ordinarie»;

contestualmente agli sbarchi stanno crescendo anche le fughe dai centri di prima accoglienza, anche di minori, di cui si perdono completamente le tracce;

ingenti sono anche i danni, sotto il profilo dell'immagine, che le località che ospitano i centri di accoglienza o interessate dagli sbarchi hanno sopportato e sopporteranno ulteriormente (considerato che con l'estate aumenteranno gli arrivi in misura considerevole), soprattutto in prossimità della stagione balneare, trattandosi di comuni che hanno spesso una significativa attività turistica,

impegna il Governo:

1) a interrompere immediatamente la missione "Mare nostrum", rafforzando i controlli per contrastare il criminale traffico di esseri umani;

2) a promuovere immediate iniziative dell'Unione europea e della comunità internazionale per affrontare il problema di quanti abbiano diritto all'asilo e provengano da zone nelle quali vi siano conflitti in corso.

(1-00270) (10 giugno 2014)

BATTISTA, PETRAGLIA, ORELLANA, DE PETRIS, BENCINI, BIGNAMI, BOCCHINO, CAMPANELLA, CASALETTO, DE PIN, GAMBARO, MUSSINI, PEPE, ROMANI Maurizio - Il Senato,

premesso che:

il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'articolo 80, stabilisce che "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente

capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio";

si applica alle istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri in merito alle questioni concernenti le politiche in materia di frontiere, asilo e immigrazione, fondendo in un'unica crasi la nozione generale di solidarietà e il concetto di ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri;

è ormai prassi consolidata, in molti ambiti delle politiche dell'Unione europea, la realizzazione di una redistribuzione delle risorse al fine di sostenere gli Stati membri meno competitivi o che hanno subito *shock* esogeni. Tale impostazione ha caratterizzato da sempre il concetto di cooperazione europea, in quanto una più equa ed equilibrata allocazione delle risorse determina esternalità positive a vantaggio di tutti gli Stati membri;

l'asilo è storicamente ritenuto un fattore idoneo per la ripartizione degli oneri in quanto l'accoglienza e la protezione degli sfollati sono ampiamente considerati un carico che pesa sui Paesi di arrivo, teatri di un evento fortuito e di ampie proporzioni che può causare loro gravi problemi;

in virtù di tali principi la comune gestione dei flussi migratori, nonché la relativa protezione dei profughi, deve essere considerata foriera di effetti positivi per i Paesi coinvolti;

premesso altresì che:

il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, Frontex;

Frontex ha il compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche elaborando norme comuni in materia di formazione; preparare analisi dei rischi, seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne e infine fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte;

Frontex opera in stretto collegamento con altri organismi comunitari e della UE responsabili in materia di sicurezza alle frontiere esterne, come Europol, Cepol, Olaf, e di cooperazione nel settore delle dogane e dei

controlli fitosanitari e veterinari, al fine di garantire la coerenza complessiva del sistema;

tra i principali effetti dell'azione di Frontex vi è l'aumento della sicurezza alle frontiere, assicurando il coordinamento delle iniziative degli Stati membri intese ad attuare le misure comunitarie per la gestione delle frontiere esterne;

il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, istituisce il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur);

Eurosur offre un contributo decisivo per salvare la vita di coloro che cercano, affrontando grandi rischi, di raggiungere le coste europee. Tale sistema permette alla UE e i suoi Stati membri di utilizzare strumenti efficaci atti a prevenire reati transfrontalieri, quali la tratta di esseri umani o il traffico di droga, e al contempo ad individuare e assistere le piccole imbarcazioni di migranti in pericolo, nel pieno rispetto degli obblighi europei e internazionali, compreso il principio di non respingimento;

elementi cardine di Eurosur sono i "centri nazionali di coordinamento", tramite i quali tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere (ad esempio le guardie di frontiera, la Polizia, la Guardia costiera, la Marina militare) sono tenute a cooperare e a coordinare le rispettive attività. Tali autorità nazionali si scambiano informazioni su episodi che si verificano alle frontiere esterne terrestri e marittime, sulla situazione e sull'ubicazione dei pattugliamenti, nonché relazioni analitiche e di *intelligence*, tramite "quadri situazionali nazionali";

considerato che:

nel 2013 per fronteggiare la crescita esponenziale dei flussi migratori nel canale di Sicilia il Governo ha introdotto alcune disposizioni d'urgenza con il decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante "Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione", convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2013, n. 137;

l'operazione militare e umanitaria nel mar Mediterraneo meridionale denominata "Mare nostrum" è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti;

l'operazione consiste nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione "Constant vigilance", che la Marina militare svolge dal 2004 con una nave che incrocia

permanentemente nello stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo;

il dispositivo vede impiegato il personale ed i mezzi navali ed aerei della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dei Carabinieri, della Guardia di finanza, della Capitaneria di porto, nonché del personale del Ministero della Polizia di Stato imbarcato sulle unità della Marina e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare;

Mare nostrum è stata concepita come finalizzata all'assistenza umanitaria in relazione alla realtà della situazione emergenziale. L'Unione europea non ha invece ipotizzato un suo intervento né nell'ambito degli "*humanitarian and rescue task*" delle ex missioni di Petersberg, ricadenti nella politica comune di sicurezza e difesa, né nel quadro della missione di Frontex;

ciò ha determinato la decisione unilaterale dell'Italia di porre termine alle ricorrenti tragedie del mare nel solco della propria grande tradizione di solidarietà e di civiltà giuridica;

altro aspetto rilevante di Mare nostrum è quello di ordine pubblico, facente capo al Ministero dell'interno, il cui precipuo scopo è prevenire e reprimere il traffico illegale di migranti in applicazione della legislazione nazionale;

l'attività di polizia ha difatti condotto all'arresto di decine di scafisti e al sequestro in alto mare di "navi madri" che operavano al largo delle coste italiane, nel corso di azioni condotte dalla Marina militare sotto il coordinamento delle competenti Direzioni distrettuali antimafia. A fronte dell'assunzione di responsabilità italiana, l'azione internazionale in materia è stata anche in questo caso carente;

il secondo obiettivo della missione della lotta al traffico dei migranti, che ha portato ad oggi all'arresto di più 200 scafisti deve necessariamente garantire la salvaguardia della vita umana in mare, principio giuridico fondamentale e inderogabile, sancito sia a livello internazionale dal protocollo addizionale Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, che dalla normativa nazionale;

il contrasto del crimine transnazionale dovrebbe essere considerato la chiave di volta per europeizzare Mare nostrum, come ipotizzato nel mese di ottobre 2013 dal Governo italiano *pro tempore* in una lettera all'alto rappresentante UE per gli affari esteri e la politica comune di sicurezza e difesa, come ribadito di recente dal Ministro della difesa Roberta Pinotti;

tenuto conto del fatto che:

nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'operazione Mare nostrum e sui suoi risvolti internazionali, è stato audito il 29 aprile 2014, presso il Senato, il direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell'interno, dottor Giovanni Pinto;

nel corso dell'audizione il direttore Pinto ha fornito alcuni dati sulle tendenze dei flussi di migranti nel corso degli ultimi anni, segnalando in particolare che dall'inizio del 2014 sono giunte nel nostro Paese circa 25.000 persone, con un forte aumento rispetto al 2013 ed in linea con i dati del 2011, in cui si era registrato un picco degli arrivi in conseguenza del fenomeno delle "primavere arabe";

come ricordato dallo stesso direttore Pinto l'incremento è essenzialmente dovuto all'impossibilità di cooperare con la Libia, Paese di partenza per circa il 90 per cento dei migranti, a causa del disfacimento della Jam?h?riyya libica;

è bene ricordare inoltre che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito al ricorso n. 27765/09 del 23 febbraio 2012 - Hirsi Jamaa e altri c. Italia, sancisce l'impossibilità di effettuare respingimenti in mare di migranti verso la Libia;

il direttore Pinto ha inoltre espresso la preoccupazione che il numero dei migranti possa ulteriormente aumentare con l'arrivo dell'estate, anche perché, secondo le informazioni raccolte, in nord Africa ci sarebbero tra le 600 e le 800.000 persone potenzialmente intenzionate ad affrontare la traversata del Mediterraneo;

il sistema nazionale dell'accoglienza è ormai al collasso, peggiorando ulteriormente il grave stato di degrado in cui versano i centri di identificazione ed espulsione (CIE);

molti migranti che giungono sulle nostre coste desiderano proseguire la loro rotta migratoria verso altri Paesi dell'Unione europea, dove il sistema di accoglienza dei rifugiati è certamente più efficiente e dove spesso intendono ricongiungersi con i propri congiunti, e per tale ragione tentano la fuga dai centri di accoglienza o più in generale dalle autorità. Tale passaggio li obbliga, secondo quanto previsto dal regolamento (UE) n. 604/2013, a chiedere protezione e, pertanto, permanere sul suolo italiano;

il regolamento (UE) n. 604/2013, denominato "Dublino III", nato per contrastare il fenomeno del cosiddetto *asylum shopping* (la presentazione della richiesta di protezione in più Paesi), appare del tutto inadeguato a gestire i flussi migratori attuali, impedisce di fatto la necessaria solidarietà europea nella gestione delle domande di protezione e incentiva fenomeni di

fughe collettive dai centri di prima accoglienza e, pertanto, di «clandestinizzazione» dei migranti,

impegna il Governo:

1) ad adottare ogni iniziativa utile, anche in considerazione dell'avvio del semestre di presidenza italiana della UE, volta a trasformare l'operazione Mare nostrum in una missione dell'Unione europea, nonché a promuovere un più stretto coordinamento delle attività di pattugliamento del Mediterraneo con le attività di cooperazione operativa con i Paesi di origine e di transito dei flussi;

2) a compiere ogni sforzo, anche sul piano bilaterale, per stipulare accordi di cooperazione con i Paesi terzi da cui provengono, o attraverso i quali transitano, i migranti diretti in Europa;

3) a coordinare Frontex, Eurosur e Mare nostrum, anche al fine di evitare duplicazioni delle funzioni e disfunzioni nelle operazioni e raccolta dati;

4) a valutare l'opportunità di trasferire la sede di Frontex in un'area del Mediterraneo, istituendo al contempo uffici UE nei Paesi di origine, che, sotto l'egida dell'agenzia Onu per i rifugiati (ACNUR), vaglino le richieste di protezione internazionale avanzate da profughi e rifugiati, al fine di ridurre i traffici via mare;

5) ad adottare ogni iniziativa utile nelle opportune sedi europee, volte a modificare i criteri enunciati nel regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), al fine di favorire un ampliamento delle possibilità di ricongiungimento con i propri familiari dei richiedenti protezione internazionale, oltre alle ipotesi già previste dal capo III del regolamento stesso;

6) a rendere note le regole di ingaggio delle unità navali partecipanti all'operazione Mare nostrum.

(1-00271) (10 giugno 2014)

DONNO, SERRA, SIMEONI, AIROLA, BERTOROTTA, BLUNDO, BUCCARELLA, CASTALDI, CRIMI, LUCIDI, MARTON, MONTEVECCHI, MORONESE, NUGNES, SANTANGELO, SCIBONA - Il Senato,

premesso che:

nell'ottobre del 2013, in seguito all'ennesimo naufragio al largo delle coste di Lampedusa, il Governo Letta decise di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'operazione «Mare nostrum»;

come si legge sul sito *internet* della Marina militare italiana del Ministero della difesa: "l'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata Mare Nostrum è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. L'Operazione consiste nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolge dal 2004 con una nave che incrocia permanentemente nello Stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo.";

l'operazione «Mare nostrum» ha dunque la duplice missione di garantire la salvaguardia della vita in mare, nonché assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti;

dal punto di vista prettamente tecnico, l'operazione vede coinvolte numerose forze tra le quali: gli elicotteri del 15° stormo dell'Aeronautica militare schierato a Trapani per espletare la funzione di "ricerca e soccorso", gli aerei del 41° stormo dell'Aeronautica militare di Sigonella (Siracusa), i droni Predator, nonché ben 5 unità d'altura che operano talvolta anche congiuntamente con la Marina militare libica al fine di contrastare non solo l'immigrazione clandestina ma anche il traffico d'armi. Nella missione risultano attualmente impiegati 920 militari;

in aggiunta alle forze armate impiegate, partecipa alla missione anche del personale del Dipartimento pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, il quale, imbarcato sulla nave San Giorgio della Marina militare, con le capacità proprie, rafforza i controlli dei migranti direttamente da bordo;

è opportuno ricordare che l'operazione «Mare nostrum» opera congiuntamente alle attività previste da Frontex e da Eurosur. La prima è un'istituzione dell'Unione europea il cui scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati dell'Unione europea e l'implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l'Unione europea. Eurosur è invece "il nuovo sistema di sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri sotto egida dell'Unione europea che prevede, principalmente, l'impiego di droni";

da notizie di stampa del 9 giugno 2014 si apprende che tutti i candidati, compreso l'attuale reggente, ad assumere la direzione dell'Agenzia Frontex (rimasta senza vertice a seguito delle dimissioni dell'ex direttore Ilkka Laitinen) sarebbero stati bocciati dalla Commissione europea perché inadeguati;

premesso inoltre che:

il Governo Berlusconi ha sottoscritto il 30 agosto del 2008 un trattato d'amicizia con la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista. Il trattato, all'articolo 19 prevede che "in tema di lotta all'immigrazione clandestina, le (...) parti promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche. Il Governo italiano sosterrà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due Parti chiederanno all'Unione Europea di farsene carico, tenuto conto delle Intese a suo tempo intervenute tra la Grande Giamahiria e la Commissione Europea";

nella XVII Legislatura, durante l'esame in 14ª Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica del disegno di legge di delegazione europea 2013, l'ordine del giorno G/587/4/14 - a firma della senatrice Manuela Serra, nonché di numerosi sottoscrittori del presente atto - accolto come raccomandazione dal Governo, impegnava, tra l'altro, il Governo a: a) "sospendere la pratica del cosiddetto respingimento, in attuazione dei trattati internazionali già oggi vigenti ed alla luce dei recentissimi pronunciamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea, i quali indicano detta pratica quale compromettente il fine di realizzare una politica di allontanamenti nel rispetto dei diritti fondamentali della persona; b) 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 all'abrogazione dell'articolo 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 non risulta compatibile con il dettato costituzionale;

il Senato della Repubblica, in data 20 ottobre 2013, ascoltata la relazione informativa del Presidente del Consiglio dei ministri sul Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013 a Bruxelles, ha approvato la risoluzione 6-00033 a prima firma del senatore Zanda la quale ha impegnato il Governo: ".....con riguardo alle migrazioni, a mantenere alta l'attenzione del Consiglio

europeo sul tema; a valutare proposte operative che consentano un salto in avanti alla politica europea su tale tema, mirando a realizzare una dimensione di solidarietà e condivisione dell'emergenza; pertanto, a sostenere il rafforzamento di Frontex, tanto dal punto di vista quantitativo dei mezzi, del personale e delle risorse a disposizione, quanto dal punto di vista qualitativo, nel senso dei poteri e del mandato con cui Frontex può operare; a verificare il grado di consenso in vista di una revisione del regolamento di "Dublino 2", dei criteri di accoglimento e distribuzione dei rifugiati e dei richiedenti asilo; a promuovere l'ulteriore coordinamento e scambio di informazioni satellitari e di intelligence avviato con il progetto Eurosur che partirà il mese di dicembre 2013; ad agire in sede di Consiglio europeo affinché sia dato mandato alla Commissione europea e al Consiglio di individuare le azioni necessarie ai fini di cui sopra, chiedendo loro di riferire alla riunione del Consiglio europeo di dicembre 2013; a porre la questione del Mediterraneo fra le priorità del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea dal 1° luglio 2014.";

nella medesima seduta l'assemblea del Senato ha purtroppo respinto la risoluzione 6-00035 - a firma della senatrice Paola Taverna, nonché dei sottoscrittori del presente atto di indirizzo - la quale avrebbe già allora impegnato il Governo a "migliorare il coordinamento fra gli Stati membri nel controllo delle frontiere marittime potenziando il ruolo dell'Agenzia Frontex, verificandone il ruolo e l'efficacia, e proporre una rimodulazione dei principi stabiliti dal regolamento (UE) n. 2013/604, conosciuto anche come regolamento di Dublino III che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2014 sostituendo il vigente regolamento (CE) n. 2003/343, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, poiché l'emergenza umanitaria riguarda tutta l'Europa e non solo i Paesi che si affacciano sul mar Mediterraneo, maggiormente soggetti ai flussi migratori";

il Parlamento italiano ha recentemente approvato la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", la quale, su proposta dei senatori del gruppo MoVimento 5 Stelle prevede, all'articolo 2, comma 3, lettera *b)*, che il Governo utilizzi la delega per "abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-*bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286";

considerato che:

il Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre del 2009 ha approvato il Programma di Stoccolma, per il periodo 2010-2014, il quale indicava la tabella di marcia 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 dinamiche inerenti al fenomeno dell'immigrazione, il Programma di Stoccolma ha affermato 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;

il Trattato di Lisbona, peraltro, pur confermando l'impegno dell'Unione europea ad elaborare una politica comune per l'immigrazione, non ha assegnato all'Unione competenze normative sull'ingresso di migranti per motivi di lavoro, lasciando questa materia cruciale integralmente alla competenza dei singoli Stati membri;

si ricorda, peraltro, che l'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963, e ribadito dalla Carta di Nizza nel 2000, vieta i respingimenti collettivi di stranieri;

il 29 giugno 2013 sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea gli atti legislativi mancanti per completare la «revisione» di tutte le principali norme del Sistema europeo Comune di asilo; in particolare, l'adozione del Regolamento (UE) 604/2013, cosiddetto Dublino III, entrato in vigore il 19 luglio 2013, in sostituzione del Regolamento 343/2003, cosiddetto Dublino II, ma la cui applicazione è stata prevista solo a partire dal 1o gennaio 2014;

tale regolamento contiene i criteri e i meccanismi per individuare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide. I problemi e la drammaticità degli arrivi dei migranti nel Mediterraneo non trovano soluzione;

il Regolamento "Dublino III" è senza dubbio la parte del Sistema europeo comune di asilo più discussa e criticata, non solo dal punto di vista delle conseguenze negative sulla vita dei richiedenti asilo;

infatti, il principio generale su cui si basa è lo stesso della vecchia Convenzione di Dublino del 1990 e di Dublino II: ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade *in primis* sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo eccezioni; insomma, sono stati apportati pochi aggiustamenti;

tuttavia, nonostante l'Unione europea si sia dotata di un proprio sistema di asilo (basato sulla nozione di protezione internazionale, articolata nelle 3 forme dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea, volte a consentire a chiunque di vedersi riconosciuto lo *status* appropriato alla propria situazione), faticosamente completato dopo 12 anni di lavori nel giugno 2013 il cammino verso il raggiungimento di un Sistema comune europeo di asilo giusto ed efficace appare ancora lungo;

la realizzazione di tale Sistema costituisce, in ogni caso, l'esito ultimo di un processo di progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali in materia, le cui tappe sono state delineate nei programmi pluriennali per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia;

nella bozza di rapporto presentata al Consiglio d'Europa sui "Flussi migratori in Italia" (AS/MIG 2014 REV 15), preparato dall'onorevole Chope, che è di particolare interesse per l'Italia e presentato per l'approvazione nel corso della riunione della Commissione Migrazioni il 3 giugno 2014, è previsto al punto 9.4 un responso positivo al suggerimento del Ministro dell'interno italiano di istituire dei campi di accoglienza sulle coste Nord Africane al fine di accogliere le richieste di asilo e protezione internazionale e di intercettare i migranti prima della loro partenza;

il Presidente del consiglio dei ministri, in una recente intervista del 20 maggio 2014 ha chiaramente espresso la volontà di coinvolgere l'ONU nel problema internazionale della crisi libica al fine di istituire campi profughi direttamente sulle coste africane;

il Consiglio dei diritti umani nella sua relazione quadriennale (U.R.P. esame periodico universale) sul recepimento delle raccomandazioni in tema di diritti umani, dopo aver lodato l'operazione «Mare nostrum», rimprovera apertamente l'Unione europea per non supportare in maniera adeguata la nostra attività di S.A.R. (*search and rescue*);

considerato inoltre che:

a livello del nostro ordinamento giuridico nazionale, occorre ricordare che la citata 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 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), 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 rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione;

numerosi sono stati i casi nei quali migranti, senza precisazioni circa la presenza di minori, sono stati accompagnati coattamente dalla Capitaneria di porto - Guardia Costiera e dalla Guardia di finanza in Libia ed in Tunisia, senza che sia stato compiuto alcun accertamento volto ad appurare se tra gli stranieri "respinti" ci fossero richiedenti asilo: un accertamento non derogabile anche in considerazione degli eventi tragici degli ultimi mesi;

per uno degli accadimenti innanzi citati (caso Hirsi Jama) il nostro Paese è stato condannato il 23 febbraio del 2012, dalla Corte europea dei diritti umani;

l'art. 10 della Costituzione repubblicana sancisce solennemente che " 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";

la Corte di Giustizia europea ha sancito che il reato di clandestinità "può compromettere la realizzazione dell'obiettivo di instaurare una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali", rilevando fra l'altro che "la direttiva rimpatri (2008/115/CE) non era stata trasposta nell'ordinamento giuridico italiano" entro il termine ultimo previsto;

la Costituzione vincola solennemente il nostro ordinamento alla 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;

ritenuto che:

alla luce della situazione attuale, solo parzialmente descritta nelle premesse e nei *considerata* del presente documento, tutti gli atti sin qui posti in essere, sia a livello dell'ordinamento giuridico nazionale che di quello dell'Unione europea, nonché di quello internazionale, compresa l'operazione «*Mare nostrum*», siano oggettivamente valutabili come poco utili e totalmente inefficaci per la risoluzione dei problemi connessi al fenomeno migratorio, disattendendo peraltro gli impegni già contenuti negli atti di indirizzo citati innanzi,

impegna il Governo a:

1) chiedere, anche in forza dell'imminente presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, una più decisa cooperazione dell'insieme degli Stati membri per affrontare l'emergenza umanitaria nel Mediterraneo attraverso finanziamenti adeguati alle operazioni di soccorso e di accoglienza stessa dei profughi e dei rifugiati nonché al contrasto del traffico di esseri umani;

2) sostenere fattivamente le essenziali azioni svolte sia dall'Agenzia Frontex che dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, nonché dagli altri organismi preposti alla gestione del fenomeno dell'immigrazione anche proponendo l'unificazione, in un unico organismo europeo, delle funzioni degli organismi citati, nonché spostandone la sede operativa a Lampedusa, al fine di realizzare un coordinamento delle operazioni di salvataggio ed assistenza ai migranti, nonché la tutela delle frontiere dell'Unione europea, suddividendo in modo solidale, tra i membri dell'Unione europea, il carico umano ed economico di tale drammatica emergenza;

3) sollecitare l'Unione europea ad una più efficace azione nei confronti dei Paesi di origine e di transito, impegnando e incentivando i rispettivi governi a porre in essere una seria politica di gestione dei flussi, soprattutto nella lotta alle organizzazioni criminali che lucrano sul traffico di esseri umani;

4) sospendere immediatamente la pratica del cosiddetto "respingimento", in attuazione dei trattati internazionali già oggi vigenti ed alla luce dei recentissimi pronunciamenti della Corte di Giustizia europea, i quali

indicano detta pratica quale compromettente il fine di realizzare una politica di allontanamenti nel rispetto dei diritti fondamentali della persona;

5) favorire le attività per il ricongiungimento dei minori con i loro genitori allorquando giunti sul territorio italiano;

sul piano comunitario ed internazionale a:

6) chiedere all'Unione europea l'attuazione della direttiva 2001/55/CE del Consiglio nonché sollecitare la Commissione europea ad attivare il Consiglio (ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)) al fine di adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi;

7) farsi promotore, anche in occasione del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, presso le competenti istituzioni dell'Unione europea e presso le Nazioni Unite, dell'avvio di azioni di cooperazione e sviluppo e missioni umanitarie atte a istituire centri per i richiedenti asilo e rifugiati direttamente sulle coste dei Paesi del Nord Africa;

8) snellire le procedure di accoglienza e verifica delle situazioni giuridiche di tutti i migranti affinché questi ultimi possano lasciare celermente il territorio italiano, ricongiungendosi con i loro parenti, solitamente già residenti nei Paesi del Nord Europa.