



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 122

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

132^a seduta: mercoledì 24 ottobre 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E**Audizione di rappresentanti dell'UNHCR**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 11 e <i>passim</i>	JOLLES	Pag. 4, 5, 11 e <i>passim</i>
BODEGA (<i>Misto-SGCMT</i>)	11		
LADU (<i>PdL</i>)	11, 15		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per il Sud Europa.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'UNHCR

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 17 ottobre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti dell'UNHCR. Saluto il dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per il Sud Europa e il dottor Andrea De Bonis, delegato dell'UNHCR.

Lo scopo dell'odierna audizione è quello di contribuire a fare il punto sulla situazione dei rifugiati richiedenti asilo nel nostro Paese, considerato che ci si sta avviando alla fine dello stato di emergenza in Nord Africa, fissata al 31 dicembre 2012. Ricordo, tra l'altro, che la prossima settimana audiremo in Commissione, proprio per continuare questa discussione, il prefetto Gabrielli, capo del Dipartimento della Protezione civile, ossia la figura istituzionale demandata a gestire questi processi.

Prima di ascoltare il dottor Laurens Jolles lasciatemi aggiungere una considerazione. Credo che tutti sappiate quanto è successo questa mattina: la Guardia costiera italiana ha tratto in salvo più di 200 persone che cercavano di attraversare il Mediterraneo. Colgo dunque l'occasione per ringraziare la nostra Guardia costiera per il lavoro che svolge. In questa Commissione abbiamo parlato molte volte dei tanti morti in mare e delle responsabilità che gli Stati hanno a questo proposito, ma nelle critiche che abbiamo mosso neanche per un secondo abbiamo pensato che il personale impegnato nel soccorso in mare non svolgesse il proprio dovere. L'operazione di soccorso di questa mattina è stata molto importante, ma ha riguardato uno dei tanti episodi verificatisi nel corso degli ultimi anni.

Dopo questa breve premessa, ringrazio il dottor Jolles per la sua disponibilità e gli cedo la parola.

JOLLES. In primo luogo desidero ringraziare il presidente Marcenaro e tutti i componenti della Commissione. Bene ha fatto il Presidente a ricordare l'episodio di questa mattina, perché ricordo che, rispetto alla mia audizione del dicembre 2011, sono stati compiuti grandi passi in avanti. Il problema all'epoca era rappresentato dal fatto che Lampedusa era stata dichiarata porto non sicuro e vi erano ancora delle riserve a soccorrere le persone nelle aree più lontane alle coste.

La situazione da allora è mutata, anche se il decreto che dichiara l'isola porto non sicuro non è stato ancora formalmente revocato: gli immigrati vengono condotti a Lampedusa e i mezzi della Guardia costiera a Lampedusa compiono missioni di soccorso agli immigrati in difficoltà.

Credo che sia utile tentare di delineare un quadro dell'attuale sistema italiano di asilo e svolgere delle considerazioni su alcuni dei cambiamenti significativi avvenuti a tale riguardo. Permangono delle criticità connesse soprattutto all'accesso alla procedura e all'integrazione, che rappresenta l'anello debole del sistema d'asilo.

Successivamente, vorrei condividere con voi alcune riflessioni sulla gestione dell'emergenza in Nord Africa e sul suo impatto sul sistema dell'accoglienza nel suo complesso. L'audizione del dottor Franco Gabrielli prevista per la settimana prossima sarà senz'altro utile poiché vi fornirà una visione più complessiva dei processi in atto.

Inoltre, vorrei focalizzare l'attenzione sul recente documento per il superamento dell'emergenza in Nord Africa, sulla cosiddetta *exit strategy*, analizzando le misure ad essa dedicate e il suo possibile e concreto impatto.

Rispetto all'anno scorso è da sottolineare positivamente la cosiddetta sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte di Strasburgo ha chiarito che le politiche di respingimento verso la Libia, attuate dal Governo italiano nel 2009 nei confronti delle persone intercettate nel Mediterraneo, violavano la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tengo a dire che abbiamo particolarmente apprezzato il fatto che, successivamente alla suddetta sentenza, tre Ministri abbiano dichiarato di volere conformare l'azione di Governo alla normativa internazionale e di non voler procedere con la politica dei respingimenti, dando così un chiaro segnale di discontinuità, come da noi auspicato, rispetto alle politiche del passato.

Nell'ambito dell'esecuzione di tale sentenza, abbiamo inviato alle autorità italiane una serie di raccomandazioni con le quali auspichiamo di iniziare una costruttiva collaborazione con il Governo. Una delle misure proposte al Ministero dell'interno è quella di estendere i servizi di informazione fornita ai valichi di frontiera, previsti dal Testo unico sull'immigrazione, anche alle altre zone di sbarco dei flussi migratori misti e a tutte le persone potenzialmente bisognose di una forma di protezione internazionale (non soltanto quindi a coloro che hanno esplicitamente espresso

l'intenzione di chiedere asilo). In tal modo si potrebbe garantire, tra l'altro, la sostenibilità delle buone prassi sviluppate nel contesto del progetto denominato Praesidium.

Un secondo aspetto positivo è – come già segnalato – la riapertura parziale del centro di accoglienza di Lampedusa. A dicembre dell'anno scorso in questa sede abbiamo sottolineato l'urgenza di riconsiderare la decisione di dichiarare Lampedusa porto non sicuro, soprattutto per gli effetti negativi che tale scelta poteva avere rispetto alle operazioni di salvataggio delle persone in mare. Abbiamo quindi preso atto con grande soddisfazione della riapertura – sia pure ancora parziale, visto che i lavori sono tuttora in corso – del centro di accoglienza di Contrada Imbriacola a Lampedusa, e del fatto che le persone tratte in salvo in mare vengono nuovamente fatte sbarcare sull'isola. Se, da una parte, sarebbe stata preferibile la revoca formale del decreto, dall'altra è già apprezzabile il fatto che esso non venga più rispettato nella pratica.

Il numero degli sbarchi del 2012 è drasticamente diminuito rispetto al 2011: se lo scorso anno erano sbarcate in Italia circa 62.000 persone, a fine agosto 2012 erano circa 7.800, di cui poco più di 4.600 a Lampedusa e in Sicilia.

Tramite il progetto Praesidium abbiamo avuto l'opportunità di fornire informazioni sulla procedura di asilo a tutti i migranti sbarcati, sebbene permanga un problema: quasi sistematicamente, sia a noi che agli altri *partner* del progetto viene impedito di avere contatti con i gruppi di nazionalità egiziana. Esprimiamo dunque la nostra contrarietà rispetto a tale posizione e ci auguriamo che la situazione possa presto cambiare.

PRESIDENTE. Ci può spiegare le ragioni di tale divieto?

JOLLES. La prassi è che l'UNHCR, l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), Save the children ed altre organizzazioni possono avere accesso ai migranti che sbarcano per spiegare loro la procedura di asilo, per identificare le persone che possono essere considerate vulnerabili ed anche per arrivare a poter concludere che determinate persone non hanno chiesto asilo e magari non ne hanno bisogno e questa stessa prassi dovrebbe poter valere anche per gli immigrati di nazionalità egiziana.

Il fatto però che vi sia questo sistematico impedimento dei contatti con le persone sbarcate, soprattutto – ripeto – per quanto riguarda quelle di nazionalità egiziana rappresenta un aspetto problematico: se potessimo avere questi contatti, magari riscontreremmo che non ci sono persone che richiedono asilo, ma dal momento che questo ci è impedito non possiamo avere certezze al riguardo.

Quello di cui abbiamo invece contezza, sulla base di quanto raccontato da alcuni minori rimasti in Italia a seguito del rilascio di regolare permesso, è che tra i loro familiari vi sono spesso persone che fanno parte di minoranze religiose, come i copti cristiani, che avendo avuto problemi in Egitto hanno manifestato la volontà di chiedere protezione. Quello che ci

è stato invece al riguardo riferito dalla Polizia di frontiera è che non vi erano state richieste in tal senso e che non ci era consentito contattare queste persone, in quanto erano in corso delle investigazioni, il che è del tutto plausibile anche se quest'ultima circostanza in passato e per persone di altre nazionalità, non ci ha impedito di contattarle. Quello che pertanto tentiamo di spiegare alla Polizia di frontiera e al Ministero degli interni è che il nostro ruolo in tale contesto non è certo quello di incoraggiare tutti a venire a stare in Italia o a chiedere asilo, anzi quando è opportuno cerchiamo anche di dissuadere le persone a prendere determinate decisioni; resta il fatto che impedirci di avere contatti con queste persone è ancora un punto da chiarire.

Per quanto riguarda aspetti quali l'accoglienza e l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, occorre ribadire le preoccupazioni che avvertiamo circa il rischio di un regresso del sistema d'asilo italiano, anche in conseguenza della gestione emergenziale degli arrivi dal Nord Africa. Nell'arco di pochi mesi, in alcuni ambiti già indicati nel documento d'analisi sullo stato dell'asilo in Italia, da noi pubblicato a luglio di quest'anno, la situazione per i richiedenti ed i rifugiati ha continuato ad aggravarsi.

Rimane centrale, in tutto questo, il nodo dell'integrazione, che – come si notava già un anno fa – costituisce il vero anello debole del sistema d'asilo in Italia. Sono molti i rifugiati e gli altri beneficiari di protezione internazionale che vivono al di sotto della soglia di povertà e, nelle maggiori città italiane (Roma, Milano, Torino, Firenze e Bari), sta aumentando il numero di coloro che vivono in alloggi di fortuna o in edifici occupati. Una recente ricerca della Caritas, dal titolo «Mediazioni metropolitane», stima che nei cinque principali insediamenti spontanei presenti nella Capitale vi siano circa 1.500 persone, che nella quasi totalità sono titolari di protezione internazionale. Ciò vuol dire che il problema non è tanto nei confronti di coloro che richiedono l'asilo, quanto piuttosto di chi ha ricevuto uno *status*, quindi il riconoscimento da parte dello Stato italiano del diritto ad essere protetto, ed è in questi casi che l'assistenza e l'aiuto nel percorso d'integrazione non sono adeguati, ma su questo aspetto mi soffermerò più avanti.

Ne deriva, tra le altre, una conseguenza che mi preoccupa non poco, ma che non sembra destare molta preoccupazione in alcuni dei nostri interlocutori. Mi riferisco al fatto che al di fuori dell'Italia, vi sono parecchi tribunali europei (di Paesi come Svizzera, Germania o Austria) che in diverse sentenze hanno rifiutato il trasferimento in Italia di persone, diversamente da quanto sarebbe stato invece previsto in base al Regolamento Dublino II, e questo non per volontà degli immigrati interessati a recarsi presso amici in altri Paesi del Nord Europa, ma nella convinzione che queste persone non troverebbero in Italia accoglienza e supporto adeguati nel percorso d'integrazione. Per il momento non è stata data molta pubblicità alla questione, ma siccome tale rifiuto si sta verificando in misura crescente, credo che ad un certo punto ne andrà anche della reputazione dell'Italia. Se l'Italia comincia a venir descritta e percepita in questo modo

sotto il profilo dell'accoglienza e dell'integrazione, sia dalle ONG, sia dai tribunali, vuol dire che c'è la necessità di prendere in considerazione il problema, magari cercando di capire che cosa si può fare per migliorare la situazione.

Le difficoltà dell'integrazione si sono certamente intensificate con l'attuale crisi economica, ma riteniamo che alla base di tali difficoltà vi sia l'assenza di una normativa che disciplini la materia così come di una strategia complessiva che possa indicare soluzioni adeguate, attraverso la predisposizione di uno strutturato sistema di azioni positive atte a sostenere il primo inserimento socio-economico dei rifugiati. Alcuni Paesi europei stanno già operando in tal senso e sono molto avanti su questo terreno, laddove siamo convinti che in Italia al riguardo vi sia ancora molto lavoro da fare.

In riferimento al tema dell'integrazione, vorrei sottolineare che attualmente è in discussione al Senato il disegno di legge comunitaria 2012, che prevede la delega al Governo per l'attuazione di due importanti direttive europee, tra le quali potrebbe avere un impatto importante quella che garantisce ai titolari di protezione internazionale l'accesso al permesso di soggiorno dell'Unione europea per lungo residenti. Tale permesso di soggiorno dà la possibilità al titolare di trasferirsi dovunque e senza problemi nel resto dell'Unione. Alla Camera dei deputati ha avuto luogo una discussione sul punto, nell'ambito della quale a mio avviso vi è stata però una misinterpretazione della direttiva che non è stata considerata positivamente – così come invece auspicato – perché si è ritenuto che la sua applicazione potesse comportare costi eccessivi. Al contrario, occorre considerare che, se è vero che con tale direttiva si facilita il trasferimento in altri Paesi europei, in realtà stante l'attuale difficile situazione che attraversa l'Italia immagino che non sarebbero poi molti quelli che chiederebbero di trasferirsi e quindi anche sul piano economico non vi sarebbe l'impatto negativo che pure è stato paventato.

Durante l'audizione del dicembre 2011, abbiamo avuto modo di evidenziare alcune perplessità in merito alla gestione dell'accoglienza dei migranti e dei rifugiati provenienti dal Nord Africa. Oggi, ad un anno di distanza, prendiamo atto di alcuni positivi passi in avanti e dell'impegno di alcune Regioni (Liguria, Piemonte, Emilia Romagna e Puglia) nel superare le molte difficoltà legate all'emergenza. Ci vediamo però al contempo costretti anche a confermare alcune preoccupazioni e a registrare il perdurare di una forte incertezza sulla fine del periodo d'emergenza.

L'anno scorso, nel delineare il quadro statistico degli arrivi, abbiamo sottolineato che i numeri complessivi, certo importanti, non erano tali da giustificare eccessivi allarmismi. Anche in ragione di ciò, abbiamo più volte ribadito l'esigenza che, ad una prima risposta di carattere emergenziale, facesse seguito abbastanza rapidamente il ritorno ad un sistema di gestione ordinario. Questo è un aspetto per noi molto importante. Complessivamente, la prima risposta data nella gestione degli arrivi ha mostrato alcuni aspetti positivi: si è riusciti in tempi molto rapidi sia a dare accoglienza a circa 28.000 persone, anche attraverso la Protezione ci-

vile, sia ad aumentare molto velocemente la capacità delle commissioni territoriali di far fronte alle varie esigenze (le commissioni sono aumentate da 12 a 19 in breve tempo).

Ci sono stati anche altri aspetti innovativi: il coinvolgimento delle Regioni nella gestione dell'accoglienza; la predisposizione di meccanismi e organi per la gestione del nuovo sistema di accoglienza, quali ad esempio il comitato di coordinamento e il gruppo di monitoraggio e assistenza. Questi elementi innovativi, ulteriormente sviluppati e appositamente modificati, potrebbero efficacemente contribuire alla crescita del sistema ordinario di accoglienza.

Tuttavia, ci sono anche delle criticità da evidenziare. Continua ad esempio a sussistere una forte varietà dei modelli organizzativi e gestionali adottati su base regionale e degli standard d'accoglienza. Da una parte si è provveduto molto velocemente a trovare delle strutture che potessero accogliere un gran numero di persone, ma dall'altra, dopo il periodo di emergenza, non vi è stato il ritorno ad un sistema ordinario in grado, attraverso un monitoraggio più sviluppato, di individuare quali strutture fossero adeguate e quali no. Le cabine di regia regionali, che avrebbero dovuto supportare l'attuazione del piano di accoglienza ed accompagnare il percorso di uscita dall'emergenza entro la fine del 2012, non sono presenti ovunque e il loro funzionamento non è sempre adeguato.

In ultimo, è opportuno precisare come, in quest'anno e mezzo di accoglienza, solo in pochi casi siano stati posti in essere dei percorsi virtuosi di integrazione, mentre molte delle persone ospitate nei centri non abbiano potuto usufruire né di corsi di italiano, né di un orientamento, anche a causa dei ritardi nell'erogazione dei fondi nel 2012.

I problemi legati all'accoglienza dell'emergenza in Nord Africa hanno avuto anche una ricaduta nel sistema di accoglienza ordinario. Abbiamo infatti avuto modo di registrare come le condizioni nei centri governativi di accoglienza, quelli già esistenti (CDA e CARA), si siano deteriorate anche a causa del perdurante sovraffollamento, che avrebbe dovuto essere di breve durata. A tale proposito, vanno ricordate le difficoltà, tuttora esistenti, per garantire l'accoglienza ai nuovi richiedenti asilo in arrivo.

La riduzione delle risorse finanziarie a disposizione e una serie di altri fattori strutturali, tra cui la mancanza di un efficace sistema di monitoraggio, hanno aggravato ulteriormente la situazione. Il piano di accoglienza in Nord Africa ha diversificato le tipologie di accoglienza, rendendo sempre più difficile il raggiungimento di una maggiore uniformità dei costi e degli standard di accoglienza a un livello qualitativamente adeguato.

Come abbiamo sottolineato anche in passato, per evitare di dover nuovamente affrontare, come più volte avvenuto, con un approccio emergenziale un aumento non previsto dei flussi di richiedenti asilo e di rifugiati, pensiamo che sia necessario strutturare il sistema di accoglienza ordinario in modo flessibile per renderlo capace di adattarsi a dei picchi e a

differenti scenari, pur mantenendo gli standard qualitativi elevati ed uniformi in tutti i contesti territoriali.

L'accordo sancito tra Governo, Regioni ed enti locali nel 2011 per la distribuzione su tutto il territorio nazionale delle persone in arrivo dalla Libia potrebbe essere consolidato al fine di rispondere a potenziali nuovi arrivi più consistenti di quelli ordinari.

Vorrei soffermarmi su alcuni aspetti positivi del documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza in Nord Africa elaborato dal tavolo tecnico disposto dal Ministero dell'interno per affrontare la fase emergenziale. Al riguardo, abbiamo appreso con favore che il suddetto tavolo continuerà a lavorare con carattere permanente su un'eventuale riforma del sistema di accoglienza. Un altro aspetto che consideriamo molto positivo è che ci sia stato chiesto di far parte di questo tavolo.

Giudichiamo altrettanto positivamente la volontà espressa dal Ministero dell'interno di incrementare i posti di accoglienza del sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), portandoli dagli attuali 3.000 a 5.000 posti, che seppure ancora insufficienti, costituiscono comunque un ottimo segnale. Vorrei però ricordare che già col precedente Governo si parlava di un incremento di 10.000 posti.

Sono state anche annunciate misure a tutela dei minori non accompagnati e a sostegno dell'inserimento lavorativo degli immigrati e dei richiedenti la protezione internazionale, che prevedono un maggiore coinvolgimento – a nostro avviso utile – del Ministero del lavoro.

Un ulteriore elemento molto positivo è il rafforzamento del ruolo delle Regioni nel sistema di *governance*, attraverso il loro coinvolgimento diretto nel tavolo di coordinamento nazionale, nei tavoli regionali e in quello della gestione concertata con il Ministero del lavoro degli interventi di sostegno all'inserimento lavorativo, previsti dal già citato documento.

Abbiamo inoltre apprezzato il fatto che il programma di ritorno volontario assistito, già avviato dalla Protezione civile nel 2011, sia stato rivisto, prevedendo un innalzamento dell'incentivo da 200 a 1.500 euro. È una misura che consideriamo ottima, perché 200 euro non rappresentavano in alcun modo un incentivo adeguato ad attrarre persone che spendono migliaia di euro per il viaggio. Riteniamo però che per avere efficacia questa misura dovrebbe essere accompagnata da un programma di informazione capillare nei centri di accoglienza, creando un meccanismo esteso a livello istituzionale, che vada ad individuare nei centri le persone interessate a prendere in considerazione un ritorno volontario assistito, senza lasciare tale sistema in mano agli enti gestori, alcuni dei quali hanno interesse a far rimanere i migranti nelle strutture in cui si trovano. Ripeto, occorre creare una combinazione tra un incentivo che possa essere attraente (anche a livello europeo) e un meccanismo di informazione capillare ed efficace.

In relazione alla condizione giuridica delle persone ospitate nell'ambito dell'emergenza, l'UNHCR aveva raccomandato già un anno fa, anche attraverso un appello congiunto con il Tavolo nazionale asilo, l'adozione di un decreto per la concessione a coloro che non necessitavano di protezione internazionale di un permesso di soggiorno temporaneo, affinché –

questo è importante per noi – fosse accordato un tempo limite di permanenza regolare durante il quale porre in essere idonee strategie per individuare soluzioni individuali o di gruppo per le persone ospitate nell'ambito dell'emergenza Nord Africa. Ancora non c'è niente di ufficiale, ma speriamo che ad un certo punto ci venga comunicato che il Governo intende trovare una soluzione alla condizione d'incertezza giuridica in cui si trovano tutti coloro che hanno ricevuto un diniego dalle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Parliamo di persone che, a nostro avviso, non avrebbero mai dovuto essere indirizzate verso la procedura d'asilo, ma che, in mancanza di alternative, nella quasi totalità vi sono entrate. È stato dunque compiuto un grande sforzo da parte dei membri di queste commissioni – in termini di tempo, denaro e lavoro – per valutare un elevato numero di persone, che normalmente non sarebbero rientrate nella procedura d'asilo, ma che di fatto vi sono rientrate. Speriamo che si individui un modo almeno per far uscire queste persone dall'irregolarità e dall'incertezza giuridica dopo il dicembre 2012, per dare il tempo di valutare forme alternative, che possono essere anche il ritorno in patria o l'integrazione (ma questi sono aspetti tutti ancora da valutare).

Il documento che propone l'*exit strategy* dall'emergenza del Nord Africa arriva pertanto con ritardo e soprattutto lascia insoluti alcuni nodi cruciali, cui auspico che nel corso dei vostri lavori possiate trovare risposta, anche grazie alle altre audizioni cui darete luogo. Vi sono due nodi in particolare, il primo dei quali – come ho già ricordato – è quello relativo alla mancanza di certezza delle prospettive delle persone ospitate dopo il 31 dicembre. Non si tratta soltanto di una questione di *status* giuridico, perché bisogna capire che cosa succederà dopo il 31 dicembre a queste persone che ora si trovano in strutture di accoglienza. Condivido le preoccupazioni espresse da molti, in particolare dagli enti locali e dagli enti gestori dei centri, per l'organizzazione dell'uscita da questi ultimi al 31 dicembre di circa 20.000 persone ospitate senza la previsione di specifiche misure di sostegno. In assenza di un piano d'intervento che preveda l'uscita progressiva e scaglionata nel tempo dal sistema di emergenza Nord Africa di queste persone, vi è il rischio concreto che esse – tra le quali figurano anche nuclei familiari con minori – si trovino in pieno inverno senza alcun tipo di sostegno materiale, in una situazione che potrebbe avere conseguenze anche di ordine pubblico che quindi nell'intenzione di tutti dovrebbe essere prioritario tentare di evitare.

In secondo luogo, c'è poco tempo per realizzare le misure previste dal documento, è necessario quindi sottolineare come il piano in esso contenuto avrebbe dovuto essere adottato già molto tempo fa e come la sua approvazione in prossimità della scadenza del termine del 31 dicembre renda di difficile realizzazione, in prospettiva, le misure di superamento dell'emergenza, in particolare quelle previste per sostenere la prima fase del processo d'integrazione delle persone accolte.

In conclusione, mi sembra di poter affermare che il quesito posto un anno fa davanti a questa Commissione, con il quale chiedevo quali fossero in concreto le prospettive per le migliaia di persone che si troveranno in

centri di accoglienza dopo il 2012, ancora oggi rimanga una questione aperta.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Jolles, per aver tracciato un quadro completo di una serie di questioni importanti.

Lascio dunque la parola ai senatori per eventuali domande, osservazioni e commenti.

BODEGA (*Misto-SGCMT*). Signor Presidente, al di là dei vari provvedimenti in essere o che dovranno essere adottati, alla fine dell'anno è previsto che 20.000 persone lascino i centri.

JOLLES. Forse.

BODEGA (*Misto-SGCMT*). Al 31 dicembre 2012 non si sa però queste persone che fine faranno. Ora, come Commissione diritti umani, il nostro compito è stato quello di audire esperti e avanzare alcune proposte, ma la competenza specifica in materia mi pare di capire sia del Ministero dell'interno, che, attraverso proprie direttive, deciderà come intervenire.

Nell'attuale situazione di grande crisi economica – non solo italiana, ma globale – e di difficoltà nelle relazioni fra tutte le parti in gioco – non solo politiche, ma anche economiche e sociali – ci troviamo sicuramente in una situazione di «disastro sociale». Ebbene, che cosa possiamo fare? Mancano le risorse e, forse, anche la volontà d'intervenire in questo settore specifico, manca forse l'impegno dei singoli, oltre a quello collettivo e generale. Purtroppo siamo soggetti anche a pressioni mediatiche, che a volte illustrano situazioni di disagio completo, com'è già stato ricordato: nelle varie città, i sindaci spesso lamentano presenze non del tutto gradite alla popolazione. Ciò in svariate occasioni ci spinge a buttare tutto in un unico enorme calderone, comprese le brave persone che chiedono effettivamente un aiuto ed avrebbero la possibilità d'integrarsi come si deve in un tessuto sociale diverso, che però non trovano possibilità di alcun tipo.

Mi rendo conto che il classico «Cosa possiamo fare?» è una domanda retorica, quasi banale, ma in questa situazione, assai complessa, ci troviamo disarmati nel fornire certe risposte.

LADU (*PdL*). Signor Presidente, conoscendo l'Italia e gli italiani, sono convinto che alla fine, prima della scadenza del 31 dicembre, si troverà una formula – o tramite una proroga o attraverso un'altra soluzione – affinché questi oltre 20.000 rifugiati non finiscano in mezzo alla strada.

Vorrei invece formulare qualche quesito su un punto che non mi è ancora chiaro, relativamente al programma di ritorno volontario assistito. L'aumento di risorse si riferisce a persone che si trovano già in Italia o è destinato anche a chi ha manifestato l'intenzione di venire qui, ma non ha ancora intrapreso la strada del mare? Chi sono i destinatari di queste risorse, che servono a pagare le spese necessarie per giungere nel nostro Paese?

In questa situazione, non mi è molto chiara neppure la posizione dei cristiani copti, che in qualche caso sembrerebbero addirittura d'intralcio nell'operazione: qual è il ruolo che sta svolgendo ora la loro comunità nei Paesi del Nord Africa?

PRESIDENTE. Senatore Ladu, non sono in grado di darle una risposta sulla questione dei cristiani copti, mentre il dottor Jolles potrà al riguardo essere sicuramente più esaustivo di me. Ciò detto, consentitemi di sottolineare come le questioni poste dal senatore Bodega siano indubbiamente vere. Com'è stato ricordato anche dal dottor Jolles, è molto difficile pensare ad una soluzione della questione dell'asilo e dei rifugiati senza prevedere come risorsa indispensabile le iniziative individuali delle persone; anzi, in qualche modo, mi pare che il sistema dovrebbe essere indirizzato proprio in questa direzione e le varie misure di sostegno dovrebbero essere finalizzate a mettere le persone in grado di muoversi con maggiore autonomia e quindi con maggiore agio in una situazione che non si presenta certo molto facile. Tra i vari aspetti, il più importante è sicuramente la condizione giuridica, almeno a mio parere: il fatto di avere una situazione di certezza e di regolarità, che è poi la condizione per muoversi, penso sia un aspetto molto importante.

Sentiremo il dottor Gabrielli la prossima settimana, perché mi pare che ci siano questioni ancora non del tutto definite, in particolare per quanto riguarda la gestione dell'emergenza in Nord Africa dopo il 2012.

Vorrei aggiungere una domanda a proposito di un argomento di cui si parla sempre poco. Esiste una valutazione sul comportamento degli enti gestori? Esiste al riguardo un monitoraggio sistematico? C'è qualcuno che verifica se i capitolati d'appalto, sulla base dei quali vengono assegnate delle funzioni (alle quali corrisponde anche un'utilizzazione di risorse), siano effettivamente rispettati?

Non so se l'UNHCR svolga, almeno in parte, a campione, un monitoraggio sul territorio. Lo dico perché nella mia città, Torino, ho chiesto al prefetto di Torino di fare una verifica sul rispetto dei capitolati sulla base dei quali sono stati assegnati degli incarichi agli enti gestori.

Il secondo punto è come si possono affrontare dei problemi che stanno al confine tra regolarità e irregolarità. C'è un sistema di accoglienza legale e poi, come il dottor Jolles ha ricordato, ci sono altre esperienze: pensando sempre alla mia città, mi riferisco alle case occupate in corso Chieri, tanto per fare un esempio molto semplice.

Quando si pensa alla conclusione dell'emergenza in Nord Africa, forse bisognerebbe prevedere di includere in una possibile soluzione anche queste situazioni, e che quindi si trovi il modo per procedere verso forme di regolarizzazione che comprendano anche delle situazioni limite, quelle ad esempio nelle quali i rifugiati o i richiedenti asilo che abbiano rifiutato le soluzioni offerte istituzionalmente si siano mossi in altre direzioni, ai confini della legalità.

Si potrebbe affermare che il nostro compito è però quello di guardare solo a ciò che rientra nel quadro istituzionale, rimuovendo i problemi più

complicati e difficili, ma penso che una simile visione non sarebbe utile, soprattutto se si intende fornire una risposta realmente efficace ai problemi.

Su questi due aspetti mi interesserebbe avere la sua opinione, dottor Jolles.

JOLLES. Quanto alla questione delle circa 20.000 persone che entro l'anno corrente dovrebbero lasciare i centri, confermo al senatore Bodega che la competenza in materia è effettivamente del Ministero dell'interno.

Per migliorare la situazione si potrebbero percorrere varie soluzioni. Ad esempio si potrebbe tentare di stabilire un sistema di monitoraggio istituzionale comprensibile e ben strutturato che al momento però non esiste. Tale competenza dovrebbe rientrare in quelle affidate alle Regioni, ma se alcune svolgono tale compito molto bene, altre non lo portano avanti affatto. Ripeto, il sistema di accoglienza e di servizi forniti è molto variegato.

Il tavolo di coordinamento nazionale è un ottimo strumento e noi ne faremo parte in modo permanente. Speriamo che il suo ambito di azione non sia solo quello relativo all'emergenza in Nord Africa, ma che si possano anche affrontare analisi e strategie per il futuro e valutare in che modo e in che direzione è opportuno procedere.

Un'altra questione è quella delle risorse. È vero che la crisi ha colpito dappertutto, però va detto – anche se non mi piace farlo – che le questioni legate all'asilo e alla politica migratoria non mi sembra abbiano costituito una priorità per il Governo. Capisco che si tratta di un Governo tecnico che ha altre priorità, ma ci si aspettava un impegno maggiore nell'affrontare problematiche attuali e future (perché tutto ciò che non verrà risolto adesso costituirà un problema anche maggiore in futuro).

Senatore Ladu, non voglio in alcun modo insinuare che le comunità copte in Egitto siano tutte a rischio. Rispetto ad alcune persone sono stati però registrati dei problemi. Se ci sono stati degli egiziani che per il fatto di essere copti hanno dovuto affrontare dei problemi ben precisi, a quel punto si pone la responsabilità di considerare anche tali casi. C'è stato un momento in cui abbiamo assistito ad un incremento di copti che venivano in aereo dall'Egitto. Tutti potevano entrare in Italia ed avere anche accesso alle procedure di asilo. In seguito, tale fenomeno è cessato e gruppi di persone arrivati via mare, che fossero copti o meno, sono stati tutti rimandati in Egitto, eccetto i minori e due persone che erano malate o che comunque avevano dei problemi specifici.

Sarebbe pertanto bene poterli incontrare e discutere con loro per verificare se abbiano davvero dovuto affrontare problemi specifici, ma purtroppo non ci è stata data l'opportunità di farlo.

Quanto al monitoraggio, esso dovrebbe essere svolto all'interno delle prefetture e delle Regioni, ma in effetti non viene effettuato in modo molto concreto e sistematico, dal momento che, come ricordavo prima, in alcuni Comuni il monitoraggio viene svolto molto bene ed in altri assolutamente no.

Per quanto ci consta abitualmente svolgiamo un monitoraggio di carattere generale, ma in Europa esso è molto diverso rispetto ad altri Paesi. Nella maggiore parte dei Paesi europei, infatti, si ritiene che il monitoraggio possa essere effettuato anche internamente dalle strutture già esistenti. Pertanto, per quanto ci riguarda ogni volta che ci rechiamo in un luogo cerchiamo di incontrare le varie istituzioni e le autorità locali e di visitare i centri di accoglienza e quelli d'identificazione ed espulsione e quando ravvisiamo delle criticità ne informiamo il prefetto.

C'è stato un periodo, purtroppo molto breve, durato solo tre mesi, in cui facevamo parte di un Gruppo di monitoraggio e assistenza (GMA), istituito dalla Protezione civile, il cui compito non era tanto quello di monitorare, quanto di esaminare le strutture e dove erano state collocate le persone, per capire come fornire un aiuto supplementare onde far fronte agli eventuali problemi. Le criticità in tal caso ravvisate venivano logicamente riportate sia al Ministero dell'interno sia alle prefetture: purtroppo, però, dopo tre mesi il gruppo ha smesso di funzionare.

Desidero poi menzionare la grande discussione in corso a livello europeo (presso la Commissione, il Consiglio d'Europa e l'European Asylum Support Office (EASO)), e all'interno dell'UNHCR su tante altre iniziative, per tentare di valutare in modo diverso – da un punto di vista europeo, non solo Stato per Stato – le modalità con cui affrontare la questione degli arrivi, non solo di quelli più massicci, dal Mediterraneo. La risposta che ci è stata data molto spesso dall'Italia fa riferimento all'elevato numero di arrivi e alla conseguente difficoltà di farvi fronte; al riguardo pur non condividendo l'eccessivo allarmismo, non abbiamo mai trascurato il fatto che il problema in talune circostanze si sia presentato in una forma assai più difficile rispetto al passato.

Sul piano europeo si sta discutendo al fine di capire le procedure più opportune cui sottoporre i richiedenti asilo che arrivano attraverso il Mediterraneo, in tal caso l'eventuale accoglimento delle richieste ed il riconoscimento del diritto alla protezione dovrebbe venire da parte dell'Europa e non necessariamente di un unico Paese. Questo significa che auspichiamo di arrivare alla definizione di un accordo in base al quale le persone arrivate in Italia, vengano accolte, ma alla luce di un impegno europeo, che vada oltre l'accoglienza iniziale, e quindi si muova in un prospettiva futura. Il primo obiettivo è quindi capire che cosa si può fare, dove possano essere accolte e come si possano distribuire, anche in altri Paesi, le persone cui è stato riconosciuto un titolo di protezione; il secondo è quello di coinvolgere l'Europa nella ricerca di una soluzione anche per quanto riguarda coloro che non hanno avuto né avranno il riconoscimento del diritto alla protezione, ossia le persone che sono state denegate e non hanno fatto richiesta d'asilo. Queste persone non dovrebbero restare sul territorio, ma anche in questo caso dovrebbe esservi una serie di opzioni alternative, a nostro avviso da valutare in un contesto europeo. Non siamo ancora arrivati a questo traguardo che forse costituisce solo un sogno, ma l'aspetto positivo è che, nel contesto delle varie istituzioni europee, se ne sta parlando e questo costituisce per noi già un primo risultato.

LADU (*PdL*). Dottor Jolles, condivido quest'ultima considerazione sul ruolo che deve avere l'Unione europea, la quale non può demandare il problema ai Paesi di frontiera quali il nostro.

Le rinnovo però la mia richiesta di chiarimenti in ordine al programma di ritorno volontario assistito: nello specifico che cosa è cambiato in questa materia e in cosa consiste tale programma?

JOLLES. Il programma di ritorno volontario assistito esiste in vari altri Paesi, in cui, si fa ricorso a tale misura per tentare di affrontare in modo meno forzato il problema riguardante le persone che rimangono sul territorio senza un titolo – in quanto non viene loro riconosciuta la necessità di averne uno per restare – e di aiutarle a ritornare nel loro Paese d'origine o con l'aiuto per un reinserimento o con un sostegno finanziario in genere. La prima domanda che in tal caso ci si pone è per quale ragione si dovrebbero sborsare tante risorse per soggetti che non avrebbero titolo a restare; d'altra parte, basta fare qualche calcolo – il cui risultato non ho qui con me, ma che mi consta altri colleghi abbiano – per rendersi conto che per lo Stato italiano risulta in realtà assai più costoso ospitare queste persone per lunghi periodi di tempo, sapendo fin dall'inizio che molto probabilmente non verrà loro riconosciuto il titolo richiesto, che procedere al ritorno volontario assistito. Questo programma è quindi un modo per tentare di non spendere risorse ingenti e dare un aiuto reale a queste persone affinché tornino in Patria. In questo caso tale programma non sarebbe esteso a tutti, ma solo a coloro che sono venuti nell'ambito dell'emergenza del Nord Africa.

PRESIDENTE. Questo tentativo europeo, che comporta il superamento del Regolamento Dublino II – perché di questo si tratta – è un passo essenziale se si vuol provare a costruire dei meccanismi di prevenzione delle traversate illegali in mare, con le micidiali conseguenze che esse comportano. Solo in una dimensione comune europea di gestione del problema, l'idea di stabilire punti di presidio sull'altra riva del Mediterraneo, che provino ad anticipare i processi selettivi, può avere un senso. Come saprà, abbiamo più volte affrontato la questione del superamento di Dublino II, che è la condizione per arrivare ad una politica europea in materia, aspetto cui, per ovvie ragioni l'Italia è direttamente interessata. Ricordo al riguardo che anche in periodi in cui nel Parlamento tra le forze politiche italiane non vi era alcun punto d'intesa sulle politiche d'immigrazione, che da sempre hanno rappresentato un terreno di forte conflitto politico, su questo punto si è invece sempre riusciti a trovare un certo grado di convergenza.

Con riferimento poi all'osservazione del senatore Bodega, anch'io penso che la questione sollevata sia di competenza del Ministero dell'interno, ma il fatto che nel nuovo Governo esista un Ministero della cooperazione e della solidarietà, a mio avviso, è un aspetto di cui tener conto, che – al di là della persona specifica che oggi riveste l'incarico – rimanda

ad una responsabilità più generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri in questo ambito.

JOLLES. Forse vi farà piacere sapere che, in queste discussioni e riflessioni iniziali su quella che chiamiamo «*Euro-mediterranean initiative*» stiamo tentando di coinvolgere sia i Paesi della sponda del Nord Africa sia le forze dei Paesi di transito, quindi si tratta di un processo più complessivo, che non coinvolge solo l'Europa.

PRESIDENTE. Come sicuramente saprete, un interlocutore utile per queste tematiche è il presidente della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il senatore Santini, che si è molto impegnato su questo fronte, a mio avviso portando avanti un ottimo lavoro.

Ringrazio ancora il dottor Jolles per il prezioso contributo offerto ai nostri lavori, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.