

Atto n. 1-00270

Pubblicato il 10 giugno 2014, nella seduta n. 258  
Esame concluso nella seduta n. 261 dell'Assemblea (12/06/2014)

[BATTISTA](#), [PETRAGLIA](#), [ORELLANA](#), [DE PETRIS](#), [BENCINI](#), [BIGNAMI](#), [BOCCHINO](#), [CAMPANELLA](#),  
[CASALETTO](#), [DE PIN](#), [GAMBARO](#), [MUSSINI](#), [PEPE](#), [ROMANI](#) [Maurizio](#)

Il Senato,

premessò 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. Ogniqualevolta 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 crisi 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, teatro 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;

premessò 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, Cefpol, 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 Jamahiriyya 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), vagliano 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.

Atto n. 1-00272

Pubblicato il 11 giugno 2014, nella seduta n. 259

Esame concluso nella seduta n. 261 dell'Assemblea (12/06/2014)

ZANDA, SACCONI, ZELLER, ROMANO, SUSTA, FINOCCHIARO, CASINI, LATORRE, RUSSO, TONINI, VATTUONE, LO MORO, COMPAGNA, DI GIORGI

Il Senato,

premessò che:

l'operazione «Mare nostrum» è stata avviata il 18 ottobre 2013 nel mar Mediterraneo meridionale dal Governo Letta, a seguito del drammatico naufragio - solo uno di una tragica serie - in cui avevano perso la vita, nelle acque di Lampedusa, 366 migranti; l'operazione, nata con l'intento prioritario di salvaguardare la vita umana in mare, ma anche con quello di intercettare i responsabili del traffico illegale di migranti e di perseguirli, si è palesata quale unica misura emergenziale idonea nel breve periodo a scongiurare il pericolo che l'ondata migratoria, riversandosi principalmente verso il nostro Paese, potesse determinare, in assenza di idonei dispositivi di vigilanza e di pattugliamento delle acque, ulteriori sciagure;

su tale inevitabile decisione ha finito per pesare anche la sostanziale trasformazione del fenomeno immigratorio, che ha trovato un formidabile fattore di spinta nelle immani tragedie che hanno sconvolto alcuni Paesi del Nord Africa e della fascia sub-sahariana, e che hanno interessato anche la Siria, innescando contraccolpi politico-istituzionali tali da indebolire notevolmente anche la stessa capacità di coinvolgere le autorità dei Paesi di origine e di transito dei flussi, attraverso accordi di

cooperazione anche bilaterale, nelle misure di contenimento del fenomeno, come peraltro testimonia l'evoluzione negativa della vicenda libica;

il dispositivo dell'operazione «Mare nostrum» è di evidente imponenza e vede impiegato il personale e i mezzi navali ed aerei della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza, della Capitaneria di porto nonché il personale della Polizia di Stato imbarcato sulle unità della Marina militare e di tutti i corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare;

benché gli assetti operativi interforze operino in sinergia con Frontex, e con Eurosur, e, dunque, sotto l'egida dell'Unione europea, «Mare nostrum» può considerarsi, nella sostanza, un'operazione di cui si fa integralmente carico il nostro Paese;

gli eccezionali risultati ottenuti sono attestati dall'evidenza numerica dei dati: ad oggi sono stati soccorsi dalla Marina militare poco più di 39.000 migranti, a seguito di 223 eventi di sbarco, e sono stati conseguiti risultati significativi nella repressione del fenomeno del traffico di migranti, in virtù dell'arresto e della denuncia all'autorità giudiziaria di circa 200 scafisti. È agevolmente presumibile che, in assenza dell'imponente sforzo da parte dell'Italia, si sarebbe assistito a perdite di vite umane ancora più imponenti di quelle che si sono verificate anche di recente, come testimoniato dalle notizie giunte il 14 maggio 2014 sull'ennesima sciagura avvenuta alle porte del nostro Paese;

la comunità internazionale e l'Unione europea non possono certo considerare l'operazione «Mare nostrum» come rivolta a esclusivo beneficio del nostro Paese, ed è ormai entrata nel sentire comune delle forze politiche e dell'opinione pubblica la necessità che l'Italia, come ogni altro Paese del Mediterraneo meridionale che abbia un confine marittimo che sia anche porta d'ingresso in Europa, non venga lasciata sola nelle attività di gestione della frontiera comune e si giunga a individuare soluzioni più eque e più in sintonia con i principi solidaristici alla base della costruzione europea;

considerato che:

lo scenario internazionale non fa presagire alcun rallentamento dei flussi migratori nel Mediterraneo. Lo stesso Ministro dell'interno, nel corso dell'audizione del 28 maggio 2014 al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, ha asserito che, al netto della doverosa cautela derivante dalla variabilità dei fattori che possono incidere sulla dimensione quantitativa dei flussi migratori, "è un dato di fatto che, con l'accentuarsi dell'instabilità politica del Nord Africa e della situazione di frammentarietà che ha caratterizzato le condizioni della Libia, ancora priva di un interlocutore di Governo affidabile, i fattori di *pushing immigration* restano attestati su valori molto alti." È ragionevole, pertanto, prevedere che, per il 2014, il *trend* degli sbarchi continui ad essere in forte crescita e che proseguano, pertanto, le gravissime difficoltà di gestione, come confermato, del resto, dal salvataggio di circa 5.000 migranti avvenuto soltanto nell'ultima settimana;

l'operazione «Mare nostrum», comportando l'impiego di un gran numero di dispositivi aero-navali e di unità di personale, ha costi elevatissimi, che, sempre secondo fonti del Governo, sarebbero pari a oltre 9 milioni di euro mensili; tali costi incidono esclusivamente sulle ordinarie disponibilità iscritte al bilancio del Ministero della difesa e risultano ben più gravosi degli esborsi connessi ai normali pattugliamenti;

è finanziariamente insostenibile per l'Italia continuare a gestire in solitudine l'emergenza umanitaria affrontata con «Mare nostrum», tanto più nell'attuale situazione di grave, perdurante difficoltà della finanza pubblica;

il Governo ha chiesto, con forza e a più riprese, che l'Italia fosse adeguatamente sostenuta nel suo sforzo dall'Unione europea e dai suoi organismi, in applicazione del principio di *burden sharing*, interpretato anche nel senso di equa suddivisione dei pesi economici derivanti dall'impatto del fenomeno migratorio;

in questa logica non sono mancate le richieste alle competenti autorità di Bruxelles per stimolare un maggiore coinvolgimento di altri Paesi nelle operazioni di pattugliamento delle acque del Mediterraneo e di protezione delle frontiere esterne, ravvisandone la doverosità alla luce della constatazione che il rafforzamento delle attività di vigilanza dei confini marittimi dell'Unione, molto più onerose in termini di risorse umane e materiali, è avvenuto in parallelo al processo di abolizione dei controlli all'interno del sistema Schengen, e che a beneficiarne sono soprattutto gli Stati membri del Nord Europa, che rappresentano spesso la reale meta del viaggio del migrante;

tuttavia, le risposte fornite dall'Unione europea e dai Paesi membri alle istanze italiane si sono rivelate fin qui deludenti e comunque non in linea con le aspettative, alimentando l'impressione che

la questione migratoria non venga ancora considerata fino in fondo nelle sue dimensioni di fenomeno epocale, tale da richiedere un impegno strategico delle istituzioni europee;

anche se siamo certi che in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea la questione migratoria sarà posta al centro dell'agenda dei lavori e che verrà attivata ogni necessaria iniziativa nell'auspicata direzione di una presa di coscienza della complessità del fenomeno e della necessità di una vera risposta comunitaria, siamo altrettanto certi che il prosieguo dell'operazione Mare nostrum determina criticità non più rinviabili;

oltre all'esorbitante onerosità del dispositivo, è di tutta evidenza che la stessa operazione, al di là dei suoi indubbi meriti umanitari, ponga già ora un problema di superamento, sembrando una misura-tampone e di corto respiro strategico, inevitabilmente insufficiente a fronteggiare il carattere non più emergenziale ma strutturale del fenomeno,

impegna il Governo:

1) a verificare ogni necessaria iniziativa che possa consentire il superamento dell'operazione Mare nostrum, che è stata una doverosa e positiva risposta emergenziale ma che non può in alcun modo costituire la soluzione definitiva di questo drammatico problema;

2) ad evidenziare, nell'ambito del Consiglio europeo, come il nostro Paese sostenga una pressione migratoria straordinariamente elevata, favorita da organizzazioni criminali, e come questa situazione debba essere affrontata con azioni comuni di governo del fenomeno da parte dell'Unione europea;

3) ad agire con estrema urgenza nelle idonee sedi europee ed internazionali, al fine di realizzare un'azione congiunta della comunità internazionale, che permetta: di farsi carico della stabilizzazione della Libia, anche attraverso una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'invio di una forza di supporto all'autorità legittima e di disarmo delle milizie; in questo quadro, di organizzare in Libia strutture di accoglienza e identificazione dei rifugiati e di promuovere azioni di prevenzione e contrasto del trasporto illegale già nei luoghi di partenza anche attraverso il pattugliamento della costa;

4) a sostenere a livello europeo, in particolare con l'avvio del semestre di presidenza italiano dell'Unione europea, la predisposizione di un piano europeo di accoglienza e inserimento nei diversi Paesi di destinazione di migranti, richiedenti asilo e protezione, nonché di trasporto sicuro nella traversata del Mediterraneo e poi nel raggiungimento delle destinazioni finali spesso diverse dall'Italia, anche attraverso la revisione delle norme del regolamento (UE) n. 604/2013 (cosiddetto Dublino III);

5) ad attuare, fin dall'avvio del semestre di presidenza europea, ogni iniziativa utile ed efficiente che preveda, anche attraverso un ruolo più attivo e incisivo di FRONTEX ed un maggiore coinvolgimento degli assetti operativi di altri Paesi UE, un alleggerimento della posizione italiana, sotto ogni profilo, compreso quello dell'accoglienza, del sostentamento economico del migrante e degli oneri finanziari complessivi;

6) a chiedere ai *partner* europei che in tutti i Paesi di origine o di transito dei richiedenti protezione siano aperti presidi dell'Unione europea per un preventivo *screening* delle domande e per evitare che essi possano cadere nelle mani di organizzazioni criminali;

7) a porre in essere ogni consentita azione, anche sul piano bilaterale, per stringere accordi di cooperazione con i Paesi terzi da cui provengono o dove transitano i migranti diretti in Europa;

8) a supportare in maniera incisiva gli enti locali che sostengono la gran parte degli oneri di accoglienza.