

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla migrazione. COM(2015) 240 final (*Esame e rinvio*) 12

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. Atto n. 170 (*Seguito dell'esame e rinvio*) 17

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 51/2015: Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali. Nuovo testo C. 3104 Governo (Parere alla XIII Commissione) (*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*) 17

ALLEGATO (*Parere approvato*) 18

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 10 giugno 2015. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 14.05.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla migrazione. COM(2015) 240 final.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, evidenzia come la situazione dei flussi migratori si sta trasformando da una emergenza ad un dramma che con cadenza quasi regolare si consuma nelle acque del Mediterraneo dove trovano la morte sempre più persone nel disperato tentativo di raggiungere le coste dell'Europa.

Segnala che le dimensioni del fenomeno aumentano costantemente con il passare dei mesi. Nel 2014 hanno attraversato in modo irregolare le frontiere UE circa 280 mila migranti, con un aumento di oltre il 160 per cento rispetto agli attraversamenti nel 2013.

Nel 2014 il numero di attraversamenti irregolari lungo la rotta del Mediterraneo centrale (principalmente dalle coste libiche ed egiziane verso Malta e il sud Italia, in particolare la Sicilia) ammonta a circa 170

mila (gli ingressi sarebbero quindi più che triplicati rispetto ai 45 mila del 2013).

Secondo l'Eurostat il numero dei richiedenti asilo nell'Unione europea ha raggiunto nel 2014 circa le 626 mila unità, registrando rispetto all'anno precedente un aumento di circa 190 mila unità (il 44 per cento).

All'origine del fenomeno vi sono molteplici fattori che obiettivamente sfuggono in larga parte al controllo dell'Europa.

Il nostro Continente, e in particolare i Paesi come l'Italia che per collocazione geografica si trovano in prima fila, è chiamato a far fronte ad un vero e proprio esodo di massa. Ragioni economiche si intrecciano con problemi, che spesso assumono i tratti della tragedia, di instabilità politica, di guerre civili e di regimi autoritari che affliggono tanti Paesi ai confini dell'Europa.

Non è azzardato affermare che l'esplosione dei flussi migratori verso l'Europa costituisce l'indicatore più vistoso della condizione di precarietà e di incertezza che si trovano a vivere tanti popoli e Paesi; esemplari sono i casi della Siria, della Libia e della regione del Corno d'Africa le cui popolazioni sono vittime di una spirale di violenza e di crudeltà che non sembra avere fine.

Se è del tutto comprensibile che tante persone siano disposte ad affrontare le prove estreme di una traversata del deserto e poi delle acque del Mediterraneo in condizioni precarie e sotto il ricatto dei trafficanti di esseri umani, è altrettanto vero che in Europa, e nel nostro Paese in particolare, cresce l'allarme tra la popolazione per il timore che le dimensioni crescenti dei flussi migratori non siano più governabili. I problemi di ordine pubblico e di sostenibilità finanziaria si fanno sempre più incalzanti: la spesa che il nostro paese sostiene annualmente per il salvataggio e l'accoglienza dei migranti che approdano alle coste italiane ammonta ormai a diverse centinaia di milioni di euro.

Da tempo l'Italia ha sollecitato, insieme a Spagna, Francia, Malta e Grecia, un intervento più deciso dell'Unione eu-

ropea che alleviasse il carico oggettivamente eccessivo gravante sui paesi di primo approdo. Va peraltro considerato che, al di là delle dimensioni degli sbarchi e della drammaticità delle modalità di attraversamento del Mar Mediterraneo, la migrazione lungo la rotta di questo mare ha caratteri peculiari non riscontrabili in altre regioni, anche per la provenienza di migranti che spesso provengono da Paesi molto lontani e per i quali si riscontrano forti difficoltà di integrazione, anche per l'assenza di reti di protezione di connazionali già presenti sul territorio UE.

È questo il caso degli eritrei così come di altri migranti provenienti da Paesi dell'Africa sub sahariana. L'Europa per troppo tempo ha trascurato le richieste di assistenza e di sostegno dei paesi più esposti, peraltro ignorando le previsioni dell'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che stabiliscono che le politiche in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione, e la loro attuazione, sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, e che ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Quando non ha addirittura ignorato il problema, l'Europa è intervenuta con grande ritardo; soltanto dopo che la macabra contabilità delle vittime del mare ha raggiunto livelli insostenibili per le coscienze civili ha finalmente deciso di delineare una strategia coerente ed organica sul fenomeno migratorio.

Occorre dunque valutare se il risultato dell'intervento europeo, l'Agenda sulla migrazione presentata dalla Commissione europea il 13 maggio scorso, sia adeguata alla sfida difficilissima che chiama in causa l'Europa: salvaguardare la sicurezza e le frontiere lottando contro la tratta di esseri umani, il traffico di migranti e lo sfruttamento degli immigrati clandestini e, allo stesso tempo, salvare più vite umane, realizzando un sistema di riconoscimento

della protezione internazionale e in particolare dello status di rifugiato a chi ne ha diritto in termini più rapidi di quanto avvenga attualmente.

L'Agenda si articola in una parte iniziale dedicata ad azioni immediate per far fronte all'attuale emergenza dei numerosi arrivi sulle coste del sud dell'Europa, che vede esposte in prima linea in particolare l'Italia e la Grecia, ed in una seconda parte in cui si delinea (basandola su quattro pilastri) una nuova strategia sull'immigrazione di più ampio respiro.

Circa le misure urgenti ricordo, tra le più importanti, il potenziamento delle missioni congiunte coordinate dall'Agenzia Frontex denominate Triton (relativa ai flussi di migranti irregolari che arrivano in Sicilia) e Poseidon (relativa ai flussi migratori del Mediterraneo orientale verso la Grecia), attraverso la triplicazione delle risorse per il 2015 e il 2016.

Al riguardo merita sottolineare che il documento si apre con un forte apprezzamento per l'operazione Mare nostrum, condotta unilateralmente dal nostro Paese con notevole sforzo di risorse umane, strumentali e finanziario e oggetto di forti e ingiuste polemiche da parte di altri Paesi. Quell'operazione evitò la morte di tante persone nel Mediterraneo.

L'aumento delle risorse nell'ottica della Commissione dovrebbe conseguire gli stessi risultati ottenuti con la missione italiana Mare Nostrum consentendo all'Agenzia Frontex di svolgere la duplice funzione di sorveglianza delle frontiere e di aiuto al salvataggio dei migranti in mare», anche in assenza di un esplicito mandato dell'Agenzia. In proposito appare opportuno che il Governo chiarisca se tale previsione sia corretta ovvero se sia comunque necessario intervenire esplicitamente sul mandato di Frontex.

In linea generale, si può rilevare che l'aumento delle risorse destinate complessivamente alla tematica della migrazione rappresenta il segno concreto ed evidente della maggiore attenzione delle istituzioni europee per il tema, forse più ancora dei programmi di ricollocazione di reinsediamento.

Viene altresì in considerazione la volontà dell'UE, espressa anche nel consenso internazionale dell'ONU, di avviare una missione (di politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE) volta a identificare, catturare ed eventualmente mettere fuori uso anche in acque territoriali degli Stati di partenza (in particolare la Libia), i natanti adoperati dalle reti dei trafficanti lungo le rotte del Mediterraneo. Si tratta di un'ipotesi la cui concreta realizzabilità dipenderà tra l'altro dal processo di stabilizzazione della confusa situazione politica in Libia e in mancanza dal sostegno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Giova ricordare, tra le misure urgenti più importanti contenute nell'Agenda, lo schema di ricollocazione (oggetto di una proposta di decisione del Consiglio) che consiste in una redistribuzione di 24 mila richiedenti che arriveranno in Italia e di 16 mila in Grecia con evidente bisogno di protezione internazionale a partire dal 15 aprile 2015 e per i due anni successivi, tra tutti gli altri Stati membri. Al riguardo ricordo che tale redistribuzione tra gli altri Stati membri sarà realizzata mediante delle chiavi di distribuzione che tengono in massimo conto la popolazione e il PIL complessivo di uno Stato membro (fattore di ponderazione fissato al 40 per cento), nonché con minor intensità il tasso di disoccupazione e il carico di domande di asilo e dei richiedenti reinsediati presso uno Stato membro.

Al riguardo, fatta salva l'opportunità di affrontare il tema più diffusamente, appare lecito domandarsi per quali motivazioni non si sia inserito tra i parametri per la quantificazione della redistribuzione dei richiedenti asilo presso gli Stati membri anche il PIL pro capite per evitare che Stati con un alto PIL in quanto più popolosi, nondimeno esposti più duramente alle conseguenze della crisi economica, dovrebbero farsi carico, sulla base dei criteri indicati, di un maggior numero di soggetti rispetto a Stati più ricchi. Ciò tanto più in considerazione del fatto che il tasso di disoccupazione inciderebbe soltanto per il 10 per cento.

Tra le altre criticità di tale sistema di redistribuzione segnalò la facoltà attribuita agli Stati membri destinatari dei richiedenti asilo provenienti da Italia e Grecia di rifiutare la ricollocazione per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. A tal proposito né la comunicazione né la relativa proposta di decisione del consiglio specificano che esito potrebbe aversi in caso di diniego dello Stato membro interessato.

La Commissione europea ha poi preannunciato l'intenzione di presentare, entro il 2015, una proposta legislativa che preveda un sistema permanente di ricollocazione obbligatorio da attivare automaticamente in caso di afflusso massiccio, che distribuisca all'interno dell'UE le persone con evidente bisogno di protezione internazionale; tale sistema tiene conto degli sforzi già compiuti dagli Stati membri su base volontaria. È presumibile che la Commissione, prima di delineare tale sistema obbligatorio, voglia verificare gli esiti della procedura sperimentale prevista per i prossimi due anni: in tal senso le reazioni, e le eventuali resistenze di alcuni paesi membri, già in parte preannunciate, dovranno essere attentamente valutate anche ai fini dell'accoglimento di una successiva proposta volta a rendere vincolante la ricollocazione.

Di pari importanza nell'Agenda sulla migrazione il meccanismo di reinsediamento i cui contorni sono stati delineati in una raccomandazione della Commissione datata 27 maggio 2015. Per reinsediamento deve intendersi il trasferimento di una persona in evidente stato di necessità di protezione internazionale, su richiesta dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, da uno Stato terzo a uno Stato membro, in accordo con quest'ultimo, con l'obiettivo di ammetterlo e di garantirgli il diritto di restare e ogni altro diritto analogo a quelli garantiti ad un beneficiario di protezione. Si tratta di un programma su base volontaria degli Stati che riguarderà 20 mila persone in due anni e che

riguarderà profughi ubicati in particolare in Nord Africa, Medio Oriente (ad esempio in Libano) e Corno d'Africa.

Il programma è sostenuto da un finanziamento supplementare di 50 milioni per il biennio 2015-2016 al Fondo asilo migrazione e integrazione (AMIF).

Se ritenuto necessario, la Commissione ha annunciato che presenterà una proposta relativa a un approccio legislativo vincolante ed obbligatorio per il periodo successivo al 2016. Anche su questo aspetto si pongono i problemi cui già si è accennato con riferimento al programma di ricollocazione.

L'agenda prevede altresì un capitolo dedicato al rafforzamento dei programmi di sviluppo e di protezione regionale in Africa settentrionale nel Corno d'Africa e in Medio Oriente nonché la creazione di un centro polifunzionale in Niger, la cui funzione sia offrire informazioni, protezione locale, e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità.

Sono infine previste tra le misure più urgenti: la mobilitazione di un importo supplementare di 60 milioni di EUR in finanziamenti di emergenza, destinati tra l'altro a sostenere gli Stati membri sottoposti a particolare pressione ai fini dell'accoglienza dei migranti e della capacità di prestare loro assistenza sanitaria; l'istituzione di un nuovo metodo basato su « punti di crisi »: in altre parole si tratta di attività di sostegno fornita dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – EASO, da Frontex e da Europol (coordinati dalla Commissione), sul terreno degli Stati membri in prima linea, in particolare ai fini delle operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, del coordinamento delle attività di rimpatrio.

Per quanto riguarda l'elaborazione di una più ampia strategia sulla migrazione l'Agenda prevede i seguenti quattro pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; una politica di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale.

Sul primo versante viene anzitutto in considerazione il piano di azione 2015-2020 per potenziare le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti, contribuire a smantellarle, consegnare i colpevoli alla giustizia e sequestrarne i beni. Si tratta di una serie di misure tra le quali spicca la volontà di potenziare le indagini finanziarie tramite le sinergie con organismi come le unità di informazione finanziaria, banche e servizi internazionali di trasferimento di denaro. Nello stesso settore sarà inoltre importante per la Commissione rafforzare le politiche effettive di rimpatrio di migranti che non hanno titolo a rimanere sul territorio dell'unione europea.

Circa il salvataggio delle vite umane e la sicurezza delle frontiere esterne l'Agenda propone anzitutto un rafforzamento del coordinamento a livello UE delle funzioni di guardia costiera. Sarà poi necessario secondo la commissione rafforzare le capacità dei paesi terzi (in particolare quelli dell'Africa settentrionale) di gestire le loro frontiere, in particolare ai fini del salvataggio dei migranti in pericolo.

Circa le politiche di asilo la Commissione propone un nuovo processo di monitoraggio sistematico che esamini l'attuazione e l'applicazione delle norme in materia di protezione internazionale e promuova la fiducia reciproca tra Stati membri.

La Commissione intende in sintesi dotare gli Stati membri di indicatori di qualità semplici e ben definiti e di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in particolare di quelli che appartengono a categorie vulnerabili come i minori.

Ma soprattutto ritiene che il meccanismo di ripartizione delle responsabilità per l'esame delle domande di asilo (fondato sul cosiddetto regolamento Dublino) non funzioni come dovrebbe, atteso che nel 2014 solo cinque Stati membri (tra i quali l'Italia) hanno trattato il 72 per cento di tutte le domande presentate di asilo nell'UE.

A tal proposito è previsto nella comunicazione che nel 2016 si intraprenda una valutazione del sistema Dublino al fine di valutare se sia necessario una revisione dei parametri giuridici al fine di una più equa distribuzione anche alla luce dei meccanismi di ricollocazione e di reinsediamento sopra citati.

Al riguardo non appare chiaro se tale revisione possa tradursi in una deroga sistematica ai criteri per l'individuazione dello Stato competente ovvero se ciò riguardi altre questioni, anche tenendo conto del fatto che tuttora permangono forti differenze nei parametri usati dai singoli Stati membri per il riconoscimento dello status di protezione internazionale nonostante la funzione svolta dall'EASO.

Per quanto riguarda il tema di una nuova politica di migrazione legale la Commissione europea richiama anzitutto l'importanza di approvare in tempi rapidi la proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio scolastico, tirocinio (remunerato e non), attività di volontariato e alla pari. È inoltre previsto nella comunicazione che si avvii (previa consultazione pubblica) un processo di revisione della direttiva cosiddetta Carta blu (relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati) atteso che tale disciplina si è in sostanza rivelato come uno strumento scarsamente utilizzato.

La Commissione europea intende inoltre istituire un'apposita piattaforma di cooperazione con gli Stati membri, le imprese e i sindacati e le altre parti sociali sulla migrazione economica, allo scopo di aumentare i vantaggi della migrazione per l'economia europea e per i migranti stessi.

Infine nella Comunicazione si indica come uno dei modi in cui l'UE può aiutare i paesi di origine a trarre vantaggio dalla migrazione il rendere meno costosi, più rapidi e più sicuri i trasferimenti delle rimesse dei migranti.

Nell'ultima parte della comunicazione sono altresì indicati alcuni spunti di riflessione per una serie di settori. Si tratta

di questioni eterogenee e de iure condendo di lungo periodo, come il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo, come l'istituzione di una vera e propria guardia costiera europea, o come infine la creazione di un sistema di manifestazione di interesse mediante il quale in base a criteri verificabili sarebbe effettuata una prima selezione dei potenziali migranti dalle cui liste i datori di lavoro potrebbero selezionare i candidati prioritari con la conseguenza che la migrazione avverrebbe soltanto una volta offerto il lavoro.

Comunica, infine, che sono in corso contatti informali con la presidenza della 1^a Commissione del Senato in vista del possibile svolgimento di un ciclo di audizioni, che potrebbe aver luogo, presumibilmente – previa valutazione degli Uffici di presidenza congiunti delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, integrati dai rappresentanti dei gruppi – nella prima decade del prossimo mese di luglio.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 10 giugno 2015. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 14.10.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della

revoca dello status di protezione internazionale. Atto n. 170.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 9 giugno 2015.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Mercoledì 10 giugno 2015. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 14.15.

DL 51/2015: Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali.

Nuovo testo C. 3104 Governo.

(Parere alla XIII Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 4 giugno 2015.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione del relatore impossibilitato a partecipare alla seduta, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 14.20.

ALLEGATO

DL 51/2015: Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali. (Nuovo testo C. 3104 Governo).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 3104 Governo, recante « Conversione in legge del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili prevalentemente alla materia agricoltura, che rientra nell'ambito della competenza residuale delle regioni – ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione – pur essendovi alcuni casi in cui, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la legislazione in materia agricola può avere attinenza a materie ed interessi rientranti nella competenza esclusiva dello Stato ovvero può interessare la competenza concorrente tra lo Stato e le regioni, nel caso in cui vengano

in rilievo questioni legate alla ricerca scientifica e tecnologica, e alla tutela della salute e dell'alimentazione;

considerato, altresì, che vengono a rilievo altre materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali in particolare le materie: « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » e « ordinamento civile » (articolo 117, secondo comma, lettere g) e l) della Costituzione);

espresso particolare apprezzamento per la previsione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, introdotta a seguito del parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al comma 2 dell'articolo 3, con riferimento al decreto del ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di riconoscimento delle organizzazioni interprofessionali,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.