

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED  
ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO  
DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**47.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 MAGGIO 2016**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FEDERICO GELLI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Gelli Federico, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Seguito dell'audizione del Vice ministro dell'Economia e delle finanze, Enrico Morando:</b>	
Gelli Federico, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 8
Morando Enrico, <i>Vice ministro dell'Economia e delle finanze</i> .....	4, 7, 8
Carnevali Elena (PD) .....	8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FEDERICO GELLI

**La seduta comincia alle 14.20.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Rimanendo così stabilito, dispongo l'attivazione dell'impianto.

**Seguito dell'audizione del Vice ministro dell'Economia e delle finanze, Enrico Morando.**

PRESIDENTE. Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico. Ove sarà necessario, anche su richiesta di un commissario ovvero dell'audit, i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta.

Al riguardo, per assicurare la massima fluidità al dibattito pubblico, prego i colleghi di riservare eventuali quesiti da sviluppare in sede riservata alla parte finale della seduta.

L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del Viceministro dell'economia e delle finanze, senatore Enrico Morando, iniziata lo scorso 4 maggio.

Nel ringraziare nuovamente il Vice ministro per la sua disponibilità, ricordo che nel primo incontro il senatore Morando aveva svolto la propria relazione ed era iniziato il dibattito, non concluso per concomitanti impegni parlamentari.

Mi permetto di rilevare come la relazione del Vice ministro sia stata densa di spunti e di riflessioni. In primo luogo richiamo le considerazioni del rappresentante dell'Esecutivo sull'incidenza, sul piano macroeconomico, del fenomeno migratorio, a testimonianza delle proiezioni sugli effetti benefici di un sostenuto flusso migratorio sul rapporto debito-PIL nei prossimi anni.

Ritengo, altresì, che l'assenza di parametri condivisi di quantificazione delle risorse impegnate in tale ambito sia estremamente significativa, anche a rappresentare le difficoltà e, in un certo senso, l'impreparazione dell'Europa.

Qualunque dibattito sulle clausole di flessibilità sconta evidentemente queste incertezze, mentre sarebbe, a mio avviso, necessario che l'Italia insistesse su tale deroga, essendo un Paese di confine che non vuole sottrarsi né ai parametri finanziari, voluti in seno all'Unione europea, né alle proprie responsabilità di soccorso e accoglienza dei rifugiati.

Certo è che la spesa, quantificata secondo i criteri adottati dal Governo italiano, non è per nulla trascurabile. Chiedo conferma di avere interpretato bene: parliamo di 2,736 milioni di euro per il 2015, di cui – se ho ben compreso – solo 120 milioni di contributo dell'Unione europea nel 2015. Inoltre, le stime di quest'anno si situano in una forbice che va da 3,5 a 4 miliardi di euro, con un contributo dell'Unione europea pari a 122 milioni nel 2016. È giusto per puntualizzare.

Ho quindi apprezzato le sue parole, volte a invocare un orientamento generale della politica europea in questo ambito che, a mio avviso, dovrà avvenire sia sul versante economico sia su altri approcci.

Per comodità sua e dei colleghi, ricordo i principali argomenti toccati dalle domande formulate nella scorsa seduta: 1) gli sviluppi del negoziato sulla proposta avanzata dal Governo italiano di istituire titoli di debito europeo, i cosiddetti *migration bond*, destinati a finanziare la gestione dei flussi migratori nell'ambito di un accordo europeo («Migration Compact»); 2) la spesa sostenuta per fronteggiare la cosiddetta «emergenza Nord Africa»; 3) l'aumento dell'importo del permesso di soggiorno elettronico; 4) l'andamento e l'entità della spesa relativa all'assistenza sanitaria legata al sistema di accoglienza; 5) l'entità del contributo pluriennale dell'Unione europea in questo ambito; 6) il riparto analitico delle risorse tra le diverse voci di spesa ricomprese nella macroarea «Spese per i rifugiati».

Mi permetto, infine, di chiedere a mia volta un chiarimento al Vice ministro. Vorrei, in primo luogo, avere conferma del fatto che nella quantificazione delle risorse impegnate è riportato e ricompreso il finanziamento pari a 3 milioni di euro a favore dei comuni che ospitano un CARA con capienza pari o superiore alle 3.000 unità, previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge di stabilità 2015.

Io credo di sì, dal momento che le risorse affluiscono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, ma volevo avere conferma sul loro vincolo di destinazione. Volevo sapere cioè se effettivamente questi 3 milioni di euro sono destinati ai comuni che hanno questa situazione.

In secondo luogo, volevo sapere se nell'ammontare complessivo delle risorse fosse anche compreso — magari per quota parte — il fondo istituito in via sperimentale e finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni in favore degli stranieri richiedenti asilo e in possesso del relativo permesso di soggiorno.

Ringraziando nuovamente il Vice ministro, gli do la parola.

ENRICO MORANDO, *Viceministro dell'economia e delle finanze*. Vorrei iniziare rispondendo alle domande sul cosiddetto

«Migration Compact». Non vi faccio perdere tempo, illustrandovi le reazioni di stampa (una rassegna stampa non si nega a nessuno e quindi immagino che l'abbiate a disposizione). Per quello che riguarda le reazioni degli altri Governi e degli organismi comunitari, come sapete, il Presidente della Commissione europea ha inviato al Presidente del Consiglio italiano una lettera in relazione all'invio del documento, nella quale Juncker sottolinea positivamente le proposte avanzate dal Governo italiano.

Quello che rileva politicamente, a mio giudizio, è che nella lettera di Juncker un apprezzamento viene riservato anche alle ipotesi avanzate dal Governo italiano sulle specifiche modalità di finanziamento del progetto e del programma. Come sapete, questo ha un rilievo perché nel confronto con i Governi è emerso invece un giudizio positivo su tutto il resto del documento e negativo o perplesso — si tratta di un atteggiamento tradizionale per alcuni dei Governi europei — sulla parte del documento che riguarda le specifiche ipotesi di finanziamento.

Ricordo che, almeno per la parte di spesa in conto capitale e in particolare per quella destinata all'attuazione del programma attraverso interventi da realizzarsi nei Paesi di origine o nei Paesi di transito degli immigrati, il Governo italiano avanzava la proposta che si trattasse di titoli di debito pubblico emessi da un soggetto europeo sul merito di credito dell'Unione europea e in particolare dell'Unione monetaria, e che quindi rientrassero nella categoria dei cosiddetti *eurobond*.

Gli *eurobond* o non sono niente, cioè sono cose da citare nei *talkshow* tanto per dire qualcosa, ma non hanno alcun fondamento tecnico, o sono una cosa seria e allora sono titoli di debito pubblico emessi da un organismo europeo, per esempio dal Meccanismo europeo di stabilità, sul merito di credito dell'Europa e non sul merito di credito dei singoli Stati, e come tali rimborsabili dall'organismo europeo, per realizzare, attraverso queste risorse, interventi dell'Unione europea come tale.

Su questo punto, dopo l'apertura della lettera del Presidente Juncker, abbiamo in-

vece registrato, nel colloquio con altri Governi, una difficoltà a convenire. Torneremo sull'argomento in sede di Consiglio europeo di giugno, che dovrà essere quello nel quale definire una reazione ufficiale degli organismi europei alla proposta italiana. È ormai imminente. Vedremo lì quale sarà l'esito del confronto che abbiamo sviluppato con gli altri Governi e con gli organismi comunitari nel corso di queste settimane che ci separano dall'invio del documento stesso.

Poiché noi vogliamo giungere in ogni caso ad un'intesa sulle cose da fare che proponiamo, abbiamo anche predisposto una modificazione della nostra proposta sul punto che è risultato più controverso e cioè quello del finanziamento attraverso *eurobond*. Non vi faccio perdere troppo tempo sulle soluzioni alternative individuate, ma si tratta di soluzioni che non hanno il carattere « straordinario » che avevano invece le proposte avanzate in un primo tempo.

Avanziamo due ipotesi. La prima ha a che fare con la rubrica 4 del bilancio dell'Unione europea, cioè quella parte di risorse che finanzia infrastrutture dei Paesi terzi, immaginando la possibilità di attrarre, in questa operazione di investimento nei Paesi terzi, anche capitali privati. Con un'espressione giornalistica non del tutto aderente alla realtà, si tratta di una sorta di « piano Juncker per l'Africa » perché lì si tratterebbe di intervenire.

La seconda ipotesi ha invece a che fare con le dotazioni della rubrica 3 del bilancio dell'Unione europea, in modo tale da finanziare gli interventi con proventi di multe e sanzioni, con eventuali *surplus* di bilancio, con l'istituzione di una tassa sui biglietti aerei per i voli *extra* Unione europea e con l'incremento dei diritti sui visti.

Questa proposta di modificazione della nostra proposta originaria l'abbiamo avanzata per realismo politico perché vogliamo ottenere una risposta in sede di Consiglio europeo anche sul merito specifico delle soluzioni avanzate in sede di proposta originaria. Restiamo però convinti che il carattere non eccezionale ma ordinario e strutturale del fenomeno dell'immigrazione

dovrebbe avere, in termini di risposta da parte dell'Unione europea, un finanziamento di tipo ordinario e fondato sull'emissione di titoli di debito pubblico europei basati sul merito di credito dell'Unione europea e non sul merito di credito dei singoli Stati.

Siccome tutti sappiamo che il « gioco » europeo è un gioco cooperativo e che, se si vuole decidere, bisogna decidere d'accordo con gli altri, fermo il nostro orientamento, che non intendiamo cambiare e su cui intendiamo insistere, per il Consiglio di giugno abbiamo preso atto che forse sulla nostra proposta originaria non c'è l'accordo necessario per decidere e abbiamo quindi ipotizzato soluzioni di finanziamento alternative a quelle originariamente proposte.

Questo è il quadro delle reazioni ottenute rispetto alla proposta avanzata dal Governo italiano. Tra poche settimane avremo la possibilità di vedere quale sarà l'esito in termini di decisioni ufficiali. Posso depositare i documenti che danno conto della specifica modificazione avanzata, così come posso depositare la lettera di Juncker — forse l'avete già — che reagisce alla proposta originaria.

In secondo luogo, erano state avanzate da uno o più deputati richieste di chiarimento a proposito della quantificazione delle entrate da permessi di soggiorno nonché la richiesta di chiarimenti circa la più puntuale individuazione del costo dell'operazione rimpatri. Inoltre, poiché nella mia relazione io avevo chiarito che le valutazioni sugli oneri sopportati dal bilancio pubblico italiano per governare il fenomeno dell'immigrazione negli anni in questione dovevano essere considerate, al fine di individuare un *trend* coerente e non dipendente da fenomeni di carattere straordinario, al netto delle spese effettuate per il governo del fenomeno eccezionale del 2011-2012, cioè l'« emergenza Nord Africa » successiva alla cosiddetta primavera araba, mi era stato chiesto quanto specificatamente avevamo speso per il governo dell'« emergenza Nord Africa » conseguente alla primavera araba.

Questi dati sono contenuti nelle schede che posso lasciarvi. La prima tabella riguarda le entrate di pertinenza del Ministero dell'interno relative al contributo per la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno, ai sensi dell'articolo 5, comma 2-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ci sono le cifre e mi sembra del tutto inutile richiamarle a parole. Nella tabella successiva si dà conto, invece, dell'esito, in termini di gettito, del versamento da parte del soggetto richiedente dell'importo relativo al rilascio dei documenti elettronici per gli anni 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e, per quanto possibile, 2016.

Per quello che riguarda invece il costo dei rimpatri, avevo già sostanzialmente fornito le macro-cifre nella relazione della volta scorsa. Anche in questo caso ho una tabella che deposito e che riporta la serie storica della spesa dal 2011 al 2016. Non richiamo, quindi, analiticamente le cifre. Quello che vorrei segnalare è che la spesa relativa al capitolo 2.8.1.7 – nella tabella c'è un riferimento specifico a questo capitolo – si riferisce ai cosiddetti « rimpatri forzosi ».

Mi era stato chiesto di mettere in relazione l'alimentazione del capitolo, cioè da dove provengano i soldi, con la spesa. Rispondo ricordando che a questo capitolo viene riassegnata una quota pari al 50 per cento delle entrate derivanti dal contributo versato dai richiedenti rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, di cui alla tabella precedente, e sulla base dei parametri fissati dal decreto del 6 ottobre 2011 del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno.

Lo stanziamento indicato in questa tabella per il 2016 è da considerarsi parziale, non essendo ancora stata riassegnata la quota relativa al contributo per la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno relativo a questo anno. Soltanto alla fine dell'anno avremo il dato definitivo.

Per quanto riguarda le richieste avanzate adesso dal presidente, in un caso conosco la risposta, nell'altro caso no e quindi la riferirò successivamente. Con riferimento, invece, alle spese per la cosid-

detta « emergenza Nord Africa », *post primavera araba*, richiamo quello che ho già detto e cioè che il Documento di economia e finanza, come voi sapete, dedica un puntuale capitolo all'esame di queste spese negli anni e dedica particolare attenzione alla definizione, sulla base di due scenari alternativi, delle spese che siamo stati chiamati ad affrontare in questo anno e in quello successivo.

Il primo dei due scenari ipotizza che l'incremento del fenomeno degli immigrati abbia carattere costante rispetto all'incremento realizzato nel 2015. Il secondo scenario determina, invece, una spesa maggiore perché è quello che si determinerebbe, in termini di spesa, se ci fosse, rispetto all'incremento conosciuto, nella serie storica del fenomeno, nel 2015 rispetto al 2014, un incremento decisamente superiore.

Vi ho fornito i due scenari che sono contenuti nel Documento di economia e finanza e non li riprendo. Quegli scenari e quei dati riferiti al passato erano, secondo me, correttamente calcolati sempre al netto delle spese effettuate in Italia per il governo del fenomeno nella fase di fine 2011 e nel 2012. Non sarebbe stato corretto il contrario, a giudizio del Governo italiano. Ho già detto che non ci sono criteri codificati in sede europea. Il presidente ha richiamato questa valutazione come una valutazione critica dell'« attrezzatura » europea per governare il fenomeno e io concordo con questo giudizio.

È chiaro che, se nella serie storica non avessimo « nettizzato » la spesa rispetto a quella effettuata nella fase finale del 2011 e nel 2012, avremmo presentato una serie storica nella quale l'incremento della spesa ordinariamente affrontata per far fronte al fenomeno non ci sarebbe stato. Questo avrebbe indotto, però, ad una valutazione che non ha alcun fondamento perché nell'ordinario la spesa è quella di cui abbiamo dato conto nel Documento di economia e finanza. Adesso abbiamo un incremento per via dell'emergenza che si è rideterminata.

Se avessimo considerato nel 2012 la spesa effettuata per far fronte a un altro

fenomeno di tipo emergenziale, ovviamente questo salto non avrebbe avuto rilievo e quindi non avrebbe avuto fondamento contabile la richiesta di un intervento in sede europea per riconoscere margini di flessibilità nella gestione del nostro bilancio pubblico a causa del fenomeno dell'immigrazione.

Una volta detto questo, i dati relativi alla gestione dell'« emergenza Nord Africa » sono i seguenti. A seguito del considerevole afflusso di migranti e profughi dal Nord Africa, il Consiglio dei ministri, il 12 febbraio del 2011, ha decretato lo stato di emergenza e affidato la gestione dei primi interventi al commissario delegato *pro tempore*, prefetto di Palermo, ex ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3924 del 2011.

In data 7 aprile 2011, rilevata la necessità di andare oltre il coinvolgimento di quella struttura, tale era la gravità dell'emergenza, la gestione commissariale è stata affidata al Dipartimento della Protezione civile, che, a seguito di specifico accordo Governo-Regioni, finalizzato alla definizione di un adeguato piano di assistenza per il tramite di soggetti attuatori appositamente nominati, ha posto in essere le attività finalizzate all'accoglienza presso le varie strutture accreditate su tutto il territorio nazionale, ad eccezione – comprensibilmente – della Regione Abruzzo.

L'ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile n. 33 del 28 dicembre 2012 regola la chiusura dello stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini stranieri. Abbiamo un inizio e abbiamo una chiusura della fase emergenziale ed eccezionale.

Per quello che riguarda le spese sostenute per la gestione di questa situazione di emergenza a partire dal 13 aprile 2011, le spese ammontano a 1,76 miliardi di euro. Di questi, circa 587 milioni sono stati destinati direttamente ad attività di accoglienza, con riferimento alla realizzazione degli interventi previsti dall'articolo 1, comma 4, dell'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3933 del 2011.

Ulteriori 355 milioni di euro sono stati trasferiti al Ministero dell'interno in parte

per servizi di accoglienza e in parte per altre finalità, tra cui un accordo con la Repubblica di Tunisia per la gestione di quella specifica emergenza. La quota rimanente, tra gli 1,76 miliardi e le cifre che vi ho appena richiamato, è stata utilizzata dal Ministero della difesa per completare le attività relative alla prima fase emergenziale di competenza del commissario delegato *pro tempore*, ex ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3924, prefetto di Palermo, per gli oneri connessi al noleggio di navi per il trasferimento dei migranti nel territorio nazionale e per vari interventi del corpo delle capitanerie di porto.

Vengo alla richiesta del presidente. Le risorse affidate ai Comuni sono parte delle risorse di cui vi ho parlato nella relazione che ho tenuto la volta scorsa. La volta scorsa, tuttavia, abbiamo avvisato del fatto che non siamo certi, a causa dell'enorme disparità di adesione e di impegno delle amministrazioni locali nella realizzazione di queste attività, di avere compreso tutte le attività che i comuni hanno finanziato. Pensiamo di averle comprese quasi tutte o in ogni caso tutte quelle di cui, attraverso il Dipartimento del Ministero dell'interno, siamo venuti a conoscenza.

Per la seconda richiesta, cioè le spese relative all'assicurazione INAIL, credo di conoscere la risposta ma, siccome non sono sicuro, la manderò per iscritto, evitando di creare incomprensioni del tutto inutili. La domanda è precisa e deve avere una risposta precisa. La mia risposta sarebbe che sono già comprese nell'elenco di cui stiamo parlando.

Siccome, però, voglio essere sicuro, vi manderò per iscritto la risposta.

**PRESIDENTE.** Grazie, Viceministro. Vorrei solo ricordarle un altro quesito posto dalla collega Carnevali sulla spesa relativa all'assistenza sanitaria.

**ENRICO MORANDO, Viceministro dell'economia e delle finanze.** Sulla spesa sanitaria avevo già risposto. La risposta alla domanda in questione, che è contenuta anche nel resoconto, è che la spesa sanitaria, che nella tabella viene vista in cifra

relativa in riduzione, non cresce come le altre perché le altre, a causa dell'esplosione del fenomeno, crescono molto di più. Se si guarda alla dimensione assoluta, si vede però che per l'assistenza sanitaria non stiamo spendendo di meno. Stiamo spendendo di più, anche se la dinamica non insegue l'eccezionalità del fenomeno nella stessa proporzione in cui lo inseguono le altre voci.

Posso precisarlo meglio per iscritto, ma la risposta l'avevo data la volta scorsa.

**PRESIDENTE.** Chiedo ai colleghi se intendano intervenire per un ulteriore giro di domande.

**ELENA CARNEVALI.** Mi colpisce ancora moltissimo – e non ho alcun dubbio che la tabella che ci ha consegnato la volta scorsa sia rigorosamente corretta – l'impatto del contributo Ue sul totale delle spese che il nostro Paese continua a sostenere.

Guardando il *trend* dal 2013 al 2016 possiamo anche dire che è diminuito.

**ENRICO MORANDO, Vice ministro dell'Economia e delle finanze.** Certo. Possiamo dirlo.

**ELENA CARNEVALI.** Sono delicata nei termini, ma molto ferma nella perplessità e contrarietà.

Una delle difficoltà maggiori che noi abbiamo, sia nel dibattito pubblico sia per conoscenza del dato, è conoscere quali sono le linee di finanziamento europee perché viaggiano su filiere diverse.

Immagino che il contributo annuale venga frazionato per quel famoso programma che ci viene finanziato, mi pare, da qui al 2020.

**ENRICO MORANDO, Viceministro dell'economia e delle finanze.** Fino al 2020 o al 2019.

**ELENA CARNEVALI.** Il mio dubbio, che magari lei mi potrà risolvere subito, è che ci

siano altri tipi di finanziamento, per esempio provenienti dal Fondo sociale.

Questo che vediamo è l'unico contributo che abbiamo?

**ENRICO MORANDO, Viceministro dell'economia e delle finanze.** Abbiamo volutamente adottato una metodologia per fare i conti di quello che effettivamente spendiamo, a causa della finalità per cui facevamo quei conti.

C'è comunque un problema di rendicontazione, ma la finalità sulla base della quale abbiamo fatto quei conti era invocare la clausola di flessibilità dei cosiddetti « eventi eccezionali », che è la più vecchia delle clausole esistenti di flessibilità di bilancio. Abbiamo con acribia disposto che ogni eventuale finanziamento esterno, cioè proveniente dal bilancio dell'Unione europea, fosse analiticamente considerato e tolto dalle spese per cui invocavamo l'applicazione della clausola di flessibilità.

Al netto di errori – che sono assenti solo nel caso dell'opera della divinità – questa operazione di nettizzazione dei contributi europei è avvenuta ed è in quella tabella. Quando scriviamo che dall'Europa nell'anno X abbiamo ricevuto Y, quello è quanto abbiamo ricevuto. Non penso si possano trovare altre risorse finalizzate alla gestione di questo fenomeno.

Sono costretto a scusarmi con tutti voi, ma devo andare.

**PRESIDENTE.** La ringraziamo per il contributo che ci ha offerto e le ricordiamo di lasciarci il materiale.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.50.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa  
il 16 novembre 2016

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0019630\*