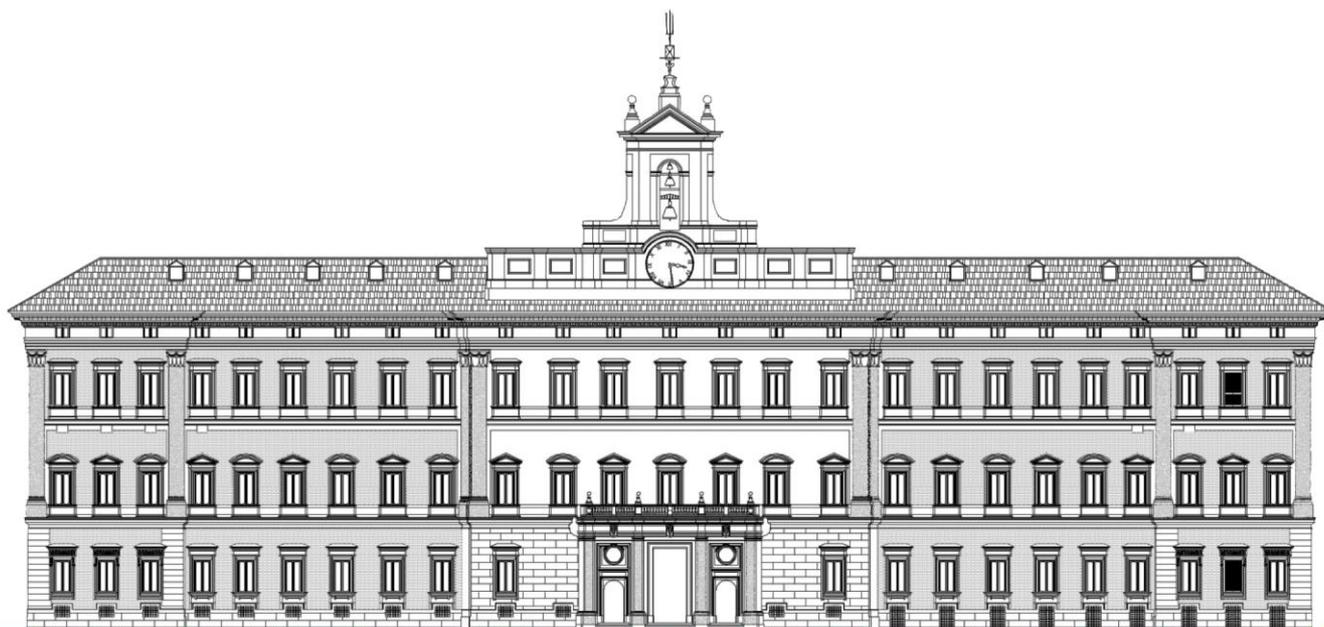




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 750

Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori

(Conversione in legge del DL 1/2023)

N. 23 – 17 gennaio 2023



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 750

Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori

(Conversione in legge del DL n. 1/2023)

N. 23 – 17 gennaio 2023

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA.....	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 3 -
ARTICOLO 1	- 3 -
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERVENTI DI RECUPERO DI PERSONE IN MARE	- 3 -
ARTICOLO 2	- 7 -
CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA	- 7 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	750
Titolo:	
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato	sì
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatori per le Commissioni di merito:	Ziello, per la I Commissione Raimondo, per la IX Commissione
Gruppi:	LEGA FDI
Commissioni competenti:	I (Affari costituzionali, della presidenza del Consiglio e Interni) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

PREMESSA

Il disegno di legge in esame dispone la conversione in legge del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori.

Il provvedimento, composto di tre articoli, è corredato di relazione tecnica e reca, all'articolo 2, una clausola di neutralità finanziaria.

Si esaminano di seguito le disposizioni considerate dalla relazione tecnica e le altre norme che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1

Disposizioni in materia di interventi di recupero di persone in mare

Normativa previgente. L'art. 1, comma 2, del DL n. 130/2020, prevede che per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS), il Ministro dell'interno¹ possa limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Tale previsione non trova comunque applicazione nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle

¹ Di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture, previa informazione al Presidente del Consiglio.

indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria del 2006. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione posto, si applica l'art. 1102 del codice della navigazione - che prevede la reclusione fino a due anni per il comandante che contravviene al divieto - e la multa da euro 10.000 ad euro 50.000. Alla norma non sono ascritti effetti finanziari scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica.

La norma modifica il comma 2 dell'art. 1 del DL n. 130/2020 che prevede la possibilità da parte del Governo di limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale in presenza di determinate condizioni. In particolare, vengono soppressi il secondo e il terzo periodo del suddetto comma che rispettivamente prevedono:

- che la richiamata limitazione o divieto di transito e sosta nel mare territoriale non trovi comunque applicazione in caso di operazioni di soccorso comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni emesse in base agli obblighi derivanti da specifiche norme di diritto internazionale richiamate dalla disposizione (comma 1, lett. *a*));
- l'applicazione, nei casi di inosservanza delle suddette limitazioni o divieti di navigazione, di una sanzione penale (reclusione fino a due anni per il comandante della nave) e di una multa da euro 10.000 ad euro 50.000 (comma 1, lett. *b*)).

Vengono, altresì, introdotti i nuovi commi da *2-bis* a *2-septies* che, tra l'altro, prevedono:

- la complessiva conferma della disciplina recata dal soppresso secondo periodo del comma 2 (Cfr. *Supra*) precisando, rispetto al testo previgente, che il divieto di adozione del provvedimento di interdizione al transito o alla sosta marittimi in caso di operazioni di soccorso (di cui al medesimo comma 2) operi in presenza di ulteriori condizioni indicate dalla norma, che devono congiuntamente ricorrere [comma 1, lett. *b*), cpv. *2-bis*].

Le suddette condizioni afferiscono alle seguenti fattispecie. La nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare deve essere, a tal fine, appositamente autorizzata dallo Stato di bandiera e deve possedere i requisiti di idoneità per la sicurezza della navigazione [comma 1, lett. *b*), cpv. *2-bis*, lett. *a*]); sulla nave devono essere avviate iniziative volte ad informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, con riguardo alle stesse, devono essere raccolti i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità [comma 1, lett. *b*), cpv. *2-bis*, lett. *b*]); va' richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco [comma 1, lett. *b*), cpv. *2-bis*, lett. *c*]); il porto di sbarco assegnato deve essere raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso [comma 1,

lett. b), cpv. 2-bis, lett. d)]; devono essere fornite alle autorità di ricerca e soccorso in mare italiane, ovvero, in caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni relative alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso effettuata [comma 1, lett. b), cpv. 2-bis, lett. e)]; le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non devono aver concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco [comma 1, lett. b), cpv. 2-bis, lett. f)];

- la definizione di una nuova disciplina sanzionatoria di natura amministrativa applicabile, in sostituzione di quella di carattere penale recata dal soppresso terzo periodo del comma 2 (Cfr. *Supra*), nei casi di violazione del provvedimento adottato ai sensi del medesimo comma 2 [comma 1, lett. b), cpv. 2-*quater*, 2-*quinqüies*, 2-*sexies* e 2-*septies*]. In particolare, in tal caso, viene previsto, in capo al comandante della nave, il pagamento di una sanzione pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000, con responsabilità solidale dell'armatore e del proprietario dell'imbarcazione, nonché l'applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo per due mesi della nave utilizzata per commettere la violazione. L'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, provvedono a far cessare la navigazione della nave sottoposta a fermo e alla custodia della stessa a proprie spese [comma 1, lett. b), cpv. 2-*quater*]. In caso di reiterazione della violazione con l'utilizzo della medesima nave, si applica la sanzione accessoria della confisca e si procede immediatamente al sequestro cautelare [comma 1, lett. b), cpv. 2-*quinqüies*]. Nel caso in cui il comandante della nave o l'armatore non fornisca le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniformi alle indicazioni della medesima autorità, si applica la sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000, cui consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione. In caso di reiterazione della violazione, la sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo è di due mesi e l'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, provvedono alla custodia della stessa a proprie spese². In caso di ulteriore reiterazione della violazione, si applica la sanzione accessoria della confisca e si procede immediatamente al sequestro cautelare³ [comma 1, lett. b), cpv. 2-*sexies*]. All'irrogazione delle suddette sanzioni, accertate dagli organi addetti al controllo, provvede il prefetto territorialmente competente [comma 1, lett. b), cpv. 2-*septies*].

² Ai sensi del richiamato quarto periodo del nuovo comma 2-*quater*.

³ Ai sensi del richiamato quarto periodo del nuovo comma 2-*quinqüies*.

Si rammenta che l'art. 1, comma 1, lett. d), del DL n. 130/2020 ha disposto l'abrogazione dell'art. 12, comma 6-bis, del D.lgs. n. 286/1998 - introdotto dall'art. 2, comma 1, del DL n. 53/2019 (decreto legge c.d. *sicurezza-bis*) – che recava disposizioni in materia di divieto di transito o sosta di navi mercantili nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero in caso di violazione delle leggi sull'immigrazione, nonché la connessa disciplina sanzionatoria in base alla quale, in particolare, in caso di violazione dei suddetti divieti veniva sempre prevista la confisca della nave utilizzata è l'immediato sequestro cautelare della stessa. L'art. 2, comma 2, del DL n. 53/2019, valutava gli oneri derivanti dalla suddetta abrogata disposizione in euro 1.300.000 annui a decorrere dal 2020. La relazione tecnica relativa al DL n. 53/2019 riferiva tali oneri alle spese di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro e confisca da parte dei prefetti.

La relazione tecnica riferisce le finalità della norma e precisa che trattasi di disposizione di natura ordinamentale, non suscettibile, pertanto, di produrre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, potendosi provvedere alla sua attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In particolare, la relazione tecnica evidenzia che l'intervento normativo è volto, in primo luogo, a declinare le condizioni in presenza delle quali le attività svolte da navi che effettuano interventi di recupero di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali e alle norme nazionali in materia di diritto del mare. Il secondo obiettivo è quello di disciplinare più compiutamente gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nel mare territoriale, disposto nei confronti della nave che abbia recuperato persone discostandosi dall'osservanza delle richiamate condizioni, facendo salvo il richiamato principio di salvaguardia dell'incolumità delle persone presenti a bordo, senza far venire meno l'esercizio della potestà sanzionatoria rispetto alla commissione di illeciti. Relativamente a questi ultimi, la relazione tecnica sottolinea che la norma introduce una nuova disciplina del sistema sanzionatorio di natura amministrativa, in sostituzione del vigente sistema di natura penale - di cui è disposta l'abrogazione - graduando le misure repressive in ragione dell'eventuale reiterazione della violazione del provvedimento di limite o divieto.

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia preliminarmente che la norma prevede la possibilità da parte del Governo di limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, autorizzando, viceversa, in caso di operazioni di soccorso in mare da parte di navi non militari e non governative e in presenza di determinate condizioni, l'accesso al mare territoriale da parte delle stesse imbarcazioni e il raggiungimento di un porto di sbarco. Alla violazione della suddetta disciplina è associato un regime sanzionatorio che, tra l'altro, prevede l'adozione di provvedimenti di confisca e sequestro cautelare della nave [comma 1, lett. b),

cpv. 2-*quinquies* e 2-*sexies*]. Sul punto, si prende atto di quanto riferito dalla relazione tecnica che indica la natura ordinamentale e la neutralità finanziaria della norma.

Tuttavia, come prima segnalato, la disciplina introdotta dal provvedimento in esame (cpv. 2-*quinquies* e 2-*sexies*) riproduce, in parte, il contenuto di precedenti disposizioni (poi abrogate dal DL 130/2020) – il comma 6-*bis* dell'art. 12 del TU sull'immigrazione, introdotte dal DL n. 53/2019 (decreto legge c.d. *sicurezza-bis*) - che prevedeva l'adozione di provvedimenti di divieto di transito o sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero in caso di violazione delle leggi sull'immigrazione, nonché una connessa disciplina sanzionatoria in base alla quale, in particolare, in caso di violazione dei medesimi divieti veniva sempre prevista la confisca della nave utilizzata e l'immediato sequestro cautelare della stessa. A tale disposizione erano associati effetti di maggior onere (valutati in euro 1.300.000 annui a decorrere dal 2020) connessi alle spese di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro e confisca.

Pertanto, pur considerato che le disposizioni ora introdotte presentano una portata applicativa più ristretta rispetto alle richiamate previsioni del DL 53/2019, limitando l'adozione delle richiamate misure sanzionatorie accessorie alla sola ipotesi di reiterazione della violazione con l'utilizzo della medesima nave, andrebbero, comunque, acquisiti elementi informativi e di valutazione volti a chiarire se possano sussistere spese, per oneri di custodia delle navi sottoposte a confisca e sequestro, anche in relazione alle disposizioni in esame.

Nulla da osservare in merito agli adempimenti amministrativi derivanti dalla norma, nel presupposto che, come confermato dalla relazione tecnica, alla loro attuazione possa provvedersi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nel quadro delle risorse già esistenti.

ARTICOLO 2

Clausola di invarianza finanziaria

La norma stabilisce che dalle presenti disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 1) e che le amministrazioni interessate

provvedono all'attuazione delle attività previste dal decreto-legge in esame con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (comma 2).

La **relazione tecnica** ribadisce il contenuto della norma.

In merito ai profili di quantificazione, non si formulano osservazioni rinviando, per le pertinenti valutazioni, a quanto osservato con riferimento all'articolo 1.

In merito ai profili di copertura finanziaria, nel rilevare che l'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria, si osserva, sotto il profilo meramente formale, che essa dovrebbe essere riferita alle "disposizioni del presente provvedimento", anziché alle "presenti disposizioni", giacché, in tale ultimo caso, la stessa sembrerebbe riguardare le sole disposizioni dell'articolo 2 e non quelle dell'intero provvedimento.