

## III COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari esteri e comunitari)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 53/2019: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. C. 1913 Governo (Parere alle Commissioni I e II) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	37
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla commissione</i> ) .....	54

##### SEDE REFERENTE:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ciad sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 26 luglio 2017. C. 1623 Governo ( <i>Seguito esame e conclusione</i> ) .....	44
ALLEGATO 2 ( <i>Emendamento</i> ) .....	55
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione militare e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Congo, fatto a Roma il 27 giugno 2017. C. 1624 Governo ( <i>Seguito esame e conclusione</i> ) .....	44
ALLEGATO 3 ( <i>Emendamento</i> ) .....	56
Ratifica ed esecuzione dello Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la <i>Multinational Force and Observers</i> (MFO) emendativo dell'Accordo di sede del 12 giugno 1982, fatto a Roma il 7 e 8 giugno 2017. C. 1814 Pacifico ed altri, approvato dal Senato ( <i>Seguito esame e conclusione</i> ) .....	45
Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi, fatta a Saint-Denis il 3 luglio 2016. C. 1850 Governo ( <i>Esame e rinvio</i> ) .	45
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	46

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 53/2019: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. C. 1913 Governo (Parere alle Commissioni I e II) ( <i>Seguito esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	46
ALLEGATO 4 ( <i>Proposta alternativa di parere presentata dalle deputate Quartapelle Procopio e Boldrini</i> ) .....	57

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 9 luglio 2019. — Presidenza della presidente Marta GRANDE. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Manlio Di Stefano.*

**La seduta comincia alle 13.05.**

##### **DL 53/2019: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.**

##### **C. 1913 Governo.**

(Parere alle Commissioni I e II).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Paolo FORMENTINI, *relatore*, quanto ai presupposti di necessità e urgenza,

segnala che il provvedimento richiama, tra le altre, l'esigenza di prevedere misure di contrasto a pratiche elusive della normativa internazionale; di rafforzare il coordinamento in materia di reati connessi all'immigrazione clandestina; potenziare l'efficacia delle disposizioni in tema di rimpatri; infine, di assicurare adeguati livelli di sicurezza all'evento sportivo internazionale in corso denominato « Universiadi Napoli 2019 ».

Segnala che il provvedimento si compone di 18 articoli, suddivisi in tre Capi in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica (articoli da 1 a 7); per il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza (articoli da 8 a 12); in materia di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive (articoli da 13 a 18).

Per quanto concerne la competenza della Commissione, sottopone all'attenzione della Commissione gli articoli 1, 2, 4, 11, 12 e 13.

Quanto al Capo I, sottolinea che l'articolo 1 novella il Testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 256 del 1998, inserendo all'articolo 11 un nuovo comma 1-ter che prevede che il Ministro dell'interno, in quanto Autorità nazionale di pubblica sicurezza, con provvedimento da adottare di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e informato il Presidente del Consiglio, possa limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi – esclusi i navigli militari e le navi in servizio governativo non commerciale – nel mare territoriale nei seguenti due casi: per motivi di ordine e sicurezza pubblica, declinati dalla Corte costituzionale in diverse sentenze, come « materie che attengono alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico », inteso quale « complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale »; quando ritenga necessario impedire il passaggio pregiudizievole e non inoffensivo di una nave rispetto alla quale si concretizzino le con-

dizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) di Montego Bay, ratificata dall'Italia con legge n. 689 del 1994, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti.

Evidenzia che il diritto di passaggio non pregiudizievole ed inoffensivo, come codificato dagli articoli 17 e seguenti UNCLOS, consiste nel diritto di ogni Stato di poter transitare con le proprie navi, private o pubbliche, attraverso il mare territoriale straniero purché tale transito sia inoffensivo, non turbi cioè « la pace il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero ». Per l'articolo 19 della Convenzione è « pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero » il passaggio di una nave straniera se, nel mare territoriale, la nave è impegnata, tra le altre, « in un'attività di carico o scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione » vigenti nello Stato costiero stesso.

Precisa che l'adozione del provvedimento da parte del Ministro dell'interno è consentita « nell'esercizio delle funzioni di coordinamento previste dall'articolo 11, comma 1-bis, del Testo unico sull'immigrazione e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia ».

Quanto alle funzioni di coordinamento, ricorda anche che il comma 1 del citato articolo 11 relativamente ai controlli di frontiera attribuisce la funzione di controllo oltre che al Ministro dell'interno anche al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; entrambi adottano il piano generale per il potenziamento e il perfezionamento delle misure di controllo delle frontiere.

Quanto agli obblighi internazionali, oltre agli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione, richiama: la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (cosiddetta « Convenzione SAR »), adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 e ratificata con legge n. 147 del 1979, che obbliga gli Stati contraenti a dividere, sulla base di accordi regionali, il mare in

zone di propria competenza SAR (ricerca e soccorso); la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (cosiddetta « Convenzione SOLAS »), adottata a Londra il 12 novembre 1974 e ratificata con la legge n. 313 del 1980, che tra l'altro obbliga il comandante di una nave – che sia in posizione tale da poter prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare – a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione; la già citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, UNCLOS (Convenzione di Montego Bay), ratificata con la legge n. 689 del 1994, che dispone che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita.

In questo contesto, segnala che dal 1° luglio 2006 sono inoltre entrati in vigore per l'Italia gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, adottati dall'Organizzazione marittima mondiale. Questi impongono agli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto la disponibilità di un luogo di sicurezza (*place of safety*). Osserva che per l'Italia, il *place of safety* è determinato dall'Autorità SAR in coordinamento con il Ministero dell'interno.

Venendo al contenuto dell'articolo 2, rileva che esso integra l'articolo 12 del citato Testo unico sull'immigrazione al fine di prevedere che, salvo alcune eccezioni, il comandante della nave sia tenuto ad osservare la normativa internazionale di settore, nonché i divieti e limitazioni eventualmente posti dal Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge in esame. L'inosservanza è punita con una sanzione amministrativa e, in

caso di reiterazione, con la confisca e l'immediato sequestro cautelare della nave.

Sottolinea che la disposizione sanziona, non in solido, altresì l'armatore e il proprietario della nave, tenuti entrambi a pagare la medesima sanzione amministrativa imposta al comandante a seguito della violazione del divieto, che deve essere anche ad essi notificato « ove possibile ». Evidenzia che, affinché l'armatore e il proprietario siano responsabili dell'illecito, occorre che abbiano commesso l'omissione in modo cosciente e volontario e che la notifica del divieto sia stata effettuata. Segnala che l'articolo 2 fa salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, ad esempio di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

L'articolo 4 permette di sviluppare, grazie ad un congruo stanziamento di fondi articolato nel triennio 2019-2021, l'attività di cooperazione internazionale di polizia nel campo delle operazioni sotto copertura, anche con riferimento alle attività di contrasto del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Vengono, infatti, stanziati 500.000 euro per l'anno 2019, 1 milione di euro per il 2020 e 1.500.000 euro per il 2021 al fine di coprire gli oneri economici conseguenti al concorso nelle attività investigative di operatori di polizia di Stati con i quali siano stati stipulati accordi per il loro impiego sul territorio nazionale.

Passando al Capo II, concernente misure per il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza, segnala l'articolo 11, che estende le facilitazioni in materia di soggiorno di breve durata, previste dalla legge n. 68 del 2007 in favore degli stranieri che giungono in Italia per visite, affari, turismo e studio, anche alle ipotesi correlate alla partecipazione di atleti a gare sportive o al personale impegnato in servizi di missione, i quali, invece, in considerazione delle specifiche attività, giunti in Italia, sono tenuti sempre a richiedere, ai fini della regolare permanenza e seppure per periodi mai superiori

a tre mesi, entro otto giorni, rispettivamente, il permesso di soggiorno per gara sportiva o per missione.

Sottolinea che il suddetto titolo di soggiorno temporaneo e cartaceo fa, infatti, seguito al rilascio del correlato visto d'ingresso, concesso, al solo fine dell'ingresso sul territorio nazionale, da parte delle Rappresentanze diplomatico-consolari italiane, ai sensi del decreto interministeriale n. 850 dell'11 maggio 2011, in materia di visti d'ingresso.

In tale contesto, rileva che proprio la sostanziale assimilabilità dei motivi di soggiorno per gara sportiva o per missione – solo qualora connesso a soggiorni di breve durata – rispetto a quelli che attualmente beneficiano del regime semplificato costituisce la motivazione fondante dell'intervento di modifica.

Evidenzia che la modifica introdotta, pertanto, costituirebbe una semplificazione dei procedimenti amministrativi vigenti, di cui beneficerebbero da un lato gli utenti, dall'altro la stessa Pubblica Amministrazione e senza ripercussioni in termini di sicurezza nazionale, atteso che il preliminare vaglio delle posizioni personali degli interessati viene comunque assicurato in fase di rilascio del relativo visto, nonché attraverso le verifiche sistematiche operate alle frontiere esterne, al momento dell'ingresso sul territorio comune. Precisa che la norma, pur a valenza generale, risulta, oltre che necessaria, indifferibile ed urgente, in ragione dello svolgimento a Napoli dell'Universiade 2019, manifestazione sportiva multidisciplinare alla quale partecipano circa 8 mila atleti provenienti da 170 Paesi, con al seguito il relativo personale tecnico e gli accompagnatori degli atleti; una platea internazionale alla quale il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha rilasciato il consueto visto per gara sportiva.

Illustra poi l'articolo 12 che istituisce, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, un Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio, destinato a finanziare iniziative di cooperazione o intese

bilaterali per la riammissione degli stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Paesi extra UE.

Osserva che, quanto agli interventi di cooperazione, potranno consistere in contributi di sostegno al bilancio generale o settoriale degli Stati beneficiari. Si tratta di uno strumento previsto dalla legge n. 125 del 2014 che concerne contributi non erogati a progetto ma direttamente al bilancio. Rileva che in caso di contributi al bilancio generale, tali fondi dovranno finanziare riforme di natura macroeconomica; nel caso di sostegno settoriale, potranno essere finanziamenti destinati a settori quali l'istruzione e la sanità. Sottolinea che il Fondo potrà anche finanziare le intese bilaterali raggiunte dall'Italia con Paesi di origine dei flussi migratori. Evidenzia che l'istituzione del Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio configura uno strumento di politica estera dell'immigrazione nello spirito dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 125 del 2014 laddove si menziona che l'azione di aiuto allo sviluppo dell'Italia è finalizzata a definire « politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti ed al rispetto delle norme europee ed internazionali ».

Al riguardo, ricorda che il Ministero dell'interno ha sottoscritto accordi bilaterali di riammissione ed intese tecniche con Algeria, Costa d'Avorio, Egitto, Filippine, Ghana, Gibuti, Kosovo, Marocco, Niger, Nigeria, Senegal, Sudan e Tunisia. Segnala che l'Unione europea ha invece sottoscritto accordi di riammissione con Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Georgia, Hong Kong, Macao, Macedonia del Sud, Moldova, Montenegro, Pakistan, Russia, Serbia, Sri Lanka, Turchia ed Ucraina. Osserva che, nell'ambito di quest'ultima categoria, l'Italia ha sottoscritto protocolli bilaterali attuativi con Albania, Bosnia-Erzegovina, Moldova, Montenegro, Russia e Serbia, mentre è in corso di parafatura un'intesa con lo Sri Lanka ed in via di negoziazione un'intesa con l'Ucraina. Ricorda che si tratta di dati che il Ministro

Moavero Milanese ha riferito al Comitato Schengen in occasione della sua audizione svolta il 6 marzo 2019.

Sottolinea che la dotazione del Fondo di cui all'articolo 12, inizialmente pari a 2 milioni per il 2019, potrà essere successivamente incrementata da una quota annua al massimo di 50 milioni di euro all'anno, a valere su parte delle risorse derivanti dalle misure di razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione – come conseguenza della contrazione del fenomeno migratorio – e dagli interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti posti in essere dal Ministero dell'interno in attuazione della legge di bilancio 2019. Ricorda che la legge di bilancio, infatti, prescrive che da tali misure devono derivare risparmi pari a 400 milioni di euro per l'anno 2019, a 550 milioni di euro per l'anno 2020 e a 650 milioni di euro annui a decorrere dal 2021.

Precisa che la quota annua è individuata annualmente con il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Passando al Capo III, richiama l'articolo 13 che novella la normativa vigente in tema di DASpo, di cui alla legge n. 401 del 1989, al fine di prevedere che il divieto di accesso ai luoghi possa essere disposto anche nei confronti di coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto le specifiche condotte anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo e anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero, specificamente indicate. Evidenzia che il divieto di accesso alle manifestazioni sportive che si svolgono in Italia può essere disposto anche dalle competenti autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea, con i provvedimenti previsti dai rispettivi ordinamenti. Sottolinea che, per fatti commessi all'estero, accertati dall'autorità straniera competente o dagli organi delle Forze di polizia italiane che assicurano, sulla base di rapporti di cooperazione, il supporto alle predette autorità nel luogo di svolgi-

mento della manifestazione, il divieto è disposto dal questore della provincia del luogo di residenza ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura.

Alla luce di quanto esposto, presenta una proposta di parere favorevole, di cui dà lettura (*vedi allegato 1*).

Il sottosegretario Manlio DI STEFANO esprime piena condivisione per quanto rappresentato dal relatore.

Laura BOLDRINI (LeU) sottolinea che la relazione illustrativa, dai toni alquanto notarili, prospetta delle posizioni alquanto asettiche. Sul piano del metodo, rilevando che il Ministro Salvini ha già preannunciato la presentazione di emendamenti sostanziali, volti ad introdurre il blocco navale e ad incrementare fino a un milione di euro la sanzione pecuniaria a carico delle navi che effettuano operazioni di salvataggio, evidenzia l'opportunità che la Commissione si esprima sul testo del decreto-legge solo dopo che tali proposte di modifica siano state effettivamente presentate e valutate dalle Commissioni di merito. Riguardo al blocco navale, osserva che, dal punto di vista del diritto internazionale, esso si configura come un atto di guerra: in ogni caso, anche se le autorità libiche dovessero accettare il blocco navale, occorre valutare con grande attenzione gli effetti che esso avrebbe sulla condizione dei migranti, già duramente provati dalle inaccettabili condizioni di detenzione nei campi libici e dai soprusi subiti dai trafficanti di esseri umani. A tale riguardo, ricorda il recente bombardamento del centro di detenzione di Tajoura, che ha causato la morte di circa cento migranti, e il ritrovamento di cadaveri nella zona desertica del sud-est della Libia: morti dovute, con tutta probabilità, alla totale mancanza di acqua e cibo. Occorre che la maggioranza si ponga il quesito sulla reazione di persone sottoposte a simili vessazioni di fronte al blocco navale: ritiene, infatti, che comprensibilmente faranno di tutto per for-

zarlo e per non essere costrette a tornare indietro, nell'inferno libico, con intuibili implicazioni di rischio elevatissimo che questa Commissione non può ignorare. Ricordando che l'articolo 117 della Costituzione prevede che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», osserva che tali obblighi sono enunciati nelle citate Convenzioni SOLAS e SAR, come emendate nel 2004, che impongono agli Stati che le hanno sottoscritte e ratificate – tra cui l'Italia – di cooperare nelle operazioni di soccorso fornendo un *place of safety*, inteso come luogo nel quale le operazioni di soccorso possono considerarsi concluse in quanto la sicurezza dei naufraghi è garantita.

Rileva, altresì, che il testo del decreto-legge in esame omette colpevolmente il riferimento all'articolo 98 della citata Convenzione di Montego Bay, il quale stabilisce, tra le altre cose, che lo Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo. Tale disposizione appare in netto contrasto con la norma del decreto-legge in esame che prevede l'interdizione alle acque territoriali per le imbarcazioni che soccorrono i migranti. Segnala, inoltre, che nel corso delle audizioni svolte nelle Commissioni di merito tutti gli esperti, i docenti di diritto e i rappresentanti delle Agenzie internazionali hanno espresso serie riserve sul decreto-legge, che contrasterebbe con le talune norme dell'ordinamento nazionale e, soprattutto, del diritto internazionale. Pertanto, a suo avviso, l'impianto del decreto-legge nel suo complesso risulta illegittimo e incostituzionale, anche perché, considerando la diminuzione degli sbarchi, non ricorrono le condizioni di necessità e urgenza.

Conclusivamente, sottolinea che la maggioranza, approvando la nuova disci-

plina, si assume una grave responsabilità rispetto ad una grave lesione della legittimità internazionale che getterà discredito sul nostro Paese: infatti, mentre fino ad oggi abbiamo ricevuto il plauso internazionale per le migliaia di vite salvate in mare, l'attuazione della nuova normativa ci pone fuori dal quadro delle regole condivise e segna il prevalere della propaganda sugli obblighi dettati dal diritto umanitario e dal comune senso di umanità.

Piero FASSINO (PD), associandosi alle considerazioni della collega Boldrini, rileva che, sul piano del metodo, sarebbe opportuno che la Commissione si esprimesse sul testo emendato dalle Commissioni di merito. Sul piano del merito, osserva che il blocco navale preannunciato dal Ministro Salvini risulterà inefficace, dal momento che le navi della Marina Militare italiana, sulla base degli obblighi internazionali già richiamati, non potranno che prestare soccorso alle imbarcazioni dei migranti. A suo avviso, si tratta dunque di un provvedimento-manifesto, che denota tutti i limiti dell'attuale Governo nella gestione del fenomeno migratorio, il quale richiederebbe un approccio strategico a livello nazionale ed europeo: al riguardo, evidenzia le ripetute assenze del Ministro Salvini alle riunioni del Consiglio dell'UE, che hanno impedito all'Italia di sollecitare i *partner* sulla dimensione europea del problema ed hanno impedito di costruire una coscienza comune ed un sistema di alleanze: al riguardo, rileva che le istanze del Governo italiano potrebbero trovare ascolto più dall'asse franco-tedesco che dai Paesi di Visegrad. Osservando che la disciplina prevista dal decreto-legge accentuerà la sofferenza dei migranti e, con essa, l'isolamento dell'Italia, dal momento che configura una palese violazione degli obblighi internazionali, preannuncia un parere negativo del proprio gruppo e ribadisce la richiesta di posticipare il voto ad una fase successiva, quando saranno

chiari i contenuti degli emendamenti che la maggioranza e il Governo intendono presentare.

Marta GRANDE, *presidente*, ricordando che l'esame del decreto-legge è calendarizzato in Aula a partire da lunedì 15 luglio e che il termine per la presentazione degli emendamenti presso le Commissioni di merito è in scadenza alle ore 15 di oggi, evidenzia il rischio che, rinviando la votazione sul parere ad altra data al fine di potere deliberare sul testo come eventualmente emendato, la Commissione non disponga del tempo minimo per esprimersi sul provvedimento in esame. Ritiene pertanto preferibile che la Commissione deliberi il proprio parere sul testo iniziale del decreto-legge in titolo, salva la facoltà di tornare ad esprimersi sul testo come emendato se modificato rispetto a questioni di propria competenza.

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori e ringraziando la presidente Grande per l'opportuna puntualizzazione, si associa alla richiesta della collega Boldrini di posticipare il voto sul parere ad una giornata successiva, in modo da registrare la portata degli emendamenti che l'Esecutivo si appresta a presentare. Rileva che il Governo, con le proposte emendative di cui già riferiscono i mezzi di informazione, appare inseguire le norme, atteso che il diritto internazionale si è già rivelato nei fatti prevalente e capace di resistere al « decreto sicurezza bis », reso ormai inefficace. Evidenzia l'esigenza che il suo gruppo possa nelle sedute oggi calendarizzate presentare una proposta di parere alternativo a quella del relatore ma anche che la Commissione rinvi la fase deliberativa ad una fase più avanzata dell'esame presso le Commissioni di merito.

Marta GRANDE, *presidente*, precisando che nella giornata di oggi sarà noto solo il numero complessivo degli emendamenti presentati, ma non il loro contenuto, ribadisce l'opportunità di votare il parere nella giornata odierna, anche per rispetto

del lavoro svolto dal relatore e della volontà di altri gruppi eventualmente interessate ad esprimere il proprio voto sul testo iniziale del decreto-legge. Ciò premesso, si rimette alle valutazioni dei gruppi, condividendo in modo non pregiudiziale anche l'opzione di rinviare a domani o anche a giovedì la seduta dedicata al voto, pur ritenendo che potrebbero non esserci sostanziali vantaggi in termini di contezza sulle modifiche che saranno apportate al provvedimento.

Maurizio LUPI (Misto-NcI-USEI), precisando che, sul piano del merito, il proprio gruppo ha una posizione diversa da quella espressa dai gruppi del Partito Democratico e di Liberi e Uguali, rileva che l'organizzazione dei lavori dovrebbe essere discussa in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentati di gruppo. In considerazione dell'importanza della materia trattata, ritiene anch'egli opportuno, almeno in astratto, che la Commissione possa esprimersi sul testo emendato e, in tale contesto, invita il rappresentante del Governo ad informare la Commissione sulle intenzioni dell'Esecutivo. Invita, inoltre, la presidente Grande a consultarsi con i presidenti delle Commissioni di merito per acquisire i necessari elementi informativi sull'organizzazione dei lavori in sede referente, da cui potrebbe derivare anche uno slittamento dell'avvio dell'esame in Aula e dunque maggiore disponibilità di tempo per questa Commissione.

Marta GRANDE, *presidente*, condivide le considerazioni del collega Lupi e rinvia all'imminente riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ogni ulteriore valutazione sull'organizzazione dei lavori della Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.45.**

**SEDE REFERENTE**

*Martedì 9 luglio 2019. — Presidenza della presidente Marta GRANDE. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Manlio Di Stefano.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ciad sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 26 luglio 2017.**

**C. 1623 Governo.**

*(Seguito esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 29 maggio scorso.

Marta GRANDE, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Affari costituzionali, Giustizia, Difesa e Attività produttive e che la Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole con una condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Avverte che, conseguentemente, il relatore Olgiati ha presentato l'emendamento 3.1 di recepimento di tali condizioni (*vedi allegato 2*).

Riccardo OLGIATI, *relatore*, illustra l'emendamento 3.1.

Il sottosegretario Manlio DI STEFANO esprime parere favorevole.

La Commissione approva l'emendamento 3.1 del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera altresì di conferire il mandato al relatore, onorevole Riccardo Olgiati, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Marta GRANDE, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione militare e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Congo, fatto a Roma il 27 giugno 2017.**

**C. 1624 Governo.**

*(Seguito esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 29 maggio scorso.

Marta GRANDE, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Affari costituzionali, Giustizia, Difesa e Attività produttive e che la Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole con una condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Avverte che, conseguentemente, il relatore Coin ha presentato l'emendamento 3.1 di recepimento di tali condizioni (*vedi allegato 3*).

Dimitri COIN, *relatore*, illustra l'emendamento 3.1.

Il sottosegretario Manlio DI STEFANO esprime parere favorevole.

La Commissione approva l'emendamento 3.1 del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Dimitri Coin, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Marta GRANDE, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Ratifica ed esecuzione dello Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la *Multinational Force and Observers* (MFO) emendativo dell'Accordo di sede del 12 giugno 1982, fatto a Roma il 7 e 8 giugno 2017.**

**C. 1814 Pacifico ed altri, approvato dal Senato.**

*(Seguito esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 19 giugno scorso.

Marta GRANDE, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Affari costituzionali, Difesa e Bilancio.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Dimitri Coin, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Marta GRANDE, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi, fatta a Saint-Denis il 3 luglio 2016.**

**C. 1850 Governo.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Cristian ROMANIELLO, *relatore*, ricorda che la Convenzione del Consiglio d'Europa in esame, conclusa presso la *Stade de France* a Saint-Denis il 3 luglio scorso, delinea un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi, anche al fine di contrastare i comportamenti violenti e di

assicurare servizi efficienti in occasione di eventi sportivi.

Segnala che l'attuale quadro giuridico-internazionale vigente in materia è rappresentato dalla Convenzione europea sulla violenza e le intemperanze degli spettatori durante le manifestazioni sportive e in particolare le partite di calcio – la cosiddetta Convenzione n. 120 – adottata sulla scorta della reazione delle opinioni pubbliche dei Paesi europei alla tragedia avvenuta nello stadio Heysel.

Sottolinea che nell'ultimo decennio è divenuto evidente come la Convenzione n. 120 non risponda più alle esigenze di contrasto del fenomeno della violenza connessa con il gioco del calcio e necessiti di un aggiornamento, poiché confligge con le più recenti raccomandazioni e prassi instauratesi nel settore.

Evidenzia che, pertanto, si è giunti all'elaborazione di questo nuovo testo, predisposto da un Comitato di esperti, cui hanno preso parte rappresentanti della FIFA e della UEFA, dell'Associazione leghe calcio professionistiche europee, dell'Interpol e dell'Unione europea, che fissa principi e misure volti a definire, sviluppare e diffondere buone prassi per ridurre e contrastare efficacemente i rischi per la sicurezza connessi a eventi calcistici e sportivi in generale.

Osserva che tali principi si focalizzano sulla necessità, da una parte, di adottare un approccio pluri-istituzionale che integri i tre « pilastri » della sicurezza fisica (*safety*), della sicurezza pubblica (*security*) e dell'assistenza e, dall'altra, di promuovere uno spirito di collaborazione tra tutti gli enti e i soggetti portatori di interessi coinvolti in un evento sportivo.

Rileva che il contenuto della Convenzione riflette l'ampia e condivisa esperienza europea, che riconosce come il concentrarsi sui soli rischi legati all'ordine pubblico non fornisca un approccio efficace per la riduzione dei rischi complessivi nell'ambito delle manifestazioni sportive.

Sottolinea che con la Convenzione gli Stati firmatari si impegnano a: incoraggiare gli enti pubblici e gli operatori privati – rispettivamente, enti locali e organi

di polizia, squadre di calcio, federazioni sportive nazionali e sostenitori – a collaborare in occasione della preparazione e dello svolgimento delle partite di calcio; garantire che gli stadi siano conformi a quanto previsto dalle norme nazionali e internazionali in materia, ai fini di una gestione efficace e sicura dei flussi dei partecipanti agli eventi sportivi; redigere, provare e perfezionare i piani di emergenza nel corso di regolari esercitazioni congiunte; garantire che gli spettatori si sentano benvenuti e ben trattati nel corso degli eventi sportivi; rendere gli stadi più accessibili ai bambini, agli anziani e alle persone con disabilità, migliorando anche i servizi sanitari e i punti di ristoro; intensificare la cooperazione internazionale di polizia mediante la designazione di un punto nazionale d'informazione sul calcio all'interno delle Forze di polizia, per facilitare lo scambio di informazioni e dati personali in occasione delle partite di calcio di rilievo internazionale.

Evidenza che, piuttosto che essere indebitamente prescrittiva, la Convenzione riflette la necessità che gli Stati adottino e applichino i suoi principi alla luce della propria legislazione nazionale e delle proprie specifiche caratteristiche e tradizioni.

Per quanto attiene ai contenuti del disegno di legge, sottolinea gli articoli 3 e 4: il primo individua presso il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza il Punto d'informazione nazionale per il calcio, previsto dall'articolo 11 della Convenzione, mentre l'articolo 4 reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della Convenzione, pari a euro 27.030 a decorrere dall'anno 2019.

Auspica una rapida approvazione del disegno di legge in esame, che consentirà l'adesione, da parte del nostro Paese, ad una serie di impegni elaborati a livello paneuropeo e codificati nella Convenzione, che tengono conto dei cambiamenti sociali legati allo sport, fra cui la trasmissione delle partite di calcio in luoghi pubblici distanti dagli stadi e gli spostamenti, sempre più numerosi, dei tifosi per assistere alle partite delle proprie squadre.

Il sottosegretario Manlio DI STEFANO si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

Marta GRANDE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, avverte che si intende si sia rinunciato al termine per la presentazione degli emendamenti e che il provvedimento sarà trasmesso alle Commissioni competenti per l'espressione dei pareri.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.55.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.55 alle 14.15.

**SEDE CONSULTIVA**

*Martedì 9 luglio 2019. — Presidenza della presidente Marta GRANDE. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Manlio Di Stefano.*

**La seduta comincia alle 16.40.**

**DL 53/2019: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.**

**C. 1913 Governo.**

(Parere alle Commissioni I e II).

*(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta antimeridiana.

Marta GRANDE, *presidente*, avverte che le colleghe Quartapelle Procopio e Boldrini

hanno presentato una proposta alternativa di parere (vedi allegato 4).

Facendo seguito a quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, segnala che nella presente seduta la Commissione potrebbe deliberare un parere sul provvedimento in titolo e, in base all'andamento dei lavori presso le Commissioni di merito e ai tempi che saranno disponibili prima dell'avvio della discussione generale in Aula, potrà valutare di tornare a pronunciarsi sul testo del provvedimento come risultante dalla approvazione di emendamenti rientranti nelle proprie competenze.

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD), nell'illustrare la proposta di parere alternativo da lei presentata insieme alla collega Boldrini, sottolinea che non sussistono i requisiti di necessità ed urgenza previsti per i decreti-legge dal momento che gli sbarchi sono diminuiti in maniera significativa, con l'aggravante che il Governo intende intervenire sul testo con numerose proposte emendative, di cui al momento non si conosce il contenuto. In secondo luogo, rileva che decreto-legge contrasta con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica delle Convenzioni SOLAS, SAR e UNCLOS, che prevedono precisi vincoli in materia di cooperazione nelle operazioni di soccorso e di individuazione del *place of safety*. Inoltre, a suo avviso, il decreto-legge viola il principio, stabilito dalle Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, in base al quale lo Stato cui appartiene il centro di coordinamento del soccorso marittimo ha l'obbligo di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse. Ciò indipendentemente da qualsiasi considerazione in merito al loro *status*. Evidenzia, al riguardo, che tutte le questioni che non riguardino le operazioni di « ricerca e soccorso » in senso stretto, quali quelle relative allo *status* giuridico delle persone soccorse, alla presenza o meno dei prescritti requisiti per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o per acquisire il diritto alla

protezione internazionale, devono essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco nel luogo sicuro e non devono comunque causare indebiti ritardi allo sbarco delle persone soccorse od alla liberazione della nave soccorritrice dall'onere assunto. L'inefficacia delle norme proposte, è confermata, a suo avviso, dall'ordinanza con la quale, il 30 giugno scorso, il Gip di Agrigento ha annullato l'arresto della capitana della *Sea Watch 3* Carola Rackete, riportando in primo piano i principi dello stato di diritto e, soprattutto, il primato dei diritti fondamentali rispetto alle esigenze, strumentalmente propagandistiche, di controllo dei confini territoriali. Ricordando che la Convenzione di Amburgo del 1979 prevede che gli sbarchi dei naufraghi soccorsi in mare debbano avvenire nel « porto sicuro » più vicino al luogo di soccorso, ricorda che gli stessi Ministri dell'interno, Salvini, e degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Moavero Milanesi, hanno definito, in recenti interviste, i porti di Tunisia e Libia come « porti non sicuri ». Sottolinea, inoltre, che è inaccettabile la criminalizzazione dell'operato delle ong, dal momento che salvare vite non può in nessun caso essere considerato un reato.

Evidenzia, inoltre, la gravità di quanto disposto dall'articolo 12 del decreto-legge in esame, che qualifica come cooperazione allo sviluppo l'istituzione di un fondo con finalità premiali nel settore della riammissione di immigrati irregolari presenti sul territorio nazionale: a suo avviso, tale norma contraddice lo spirito della legge numero 125 del 2014, che ha riformato integralmente la disciplina della cooperazione allo sviluppo, poiché non chiarisce preventivamente la tipologia di rimpatri – forzati o volontari – ai quali la norma si vuole riferire, e comunque non esclude quelli nei Paesi dove non c'è rispetto dei diritti umani. Al riguardo, peraltro, segnala che l'utilizzo nel decreto-legge del termine « riammissione » appare connotato da una spiccata ambiguità, non conforme alle norme e procedure stabilite a livello di Unione europea. Ribadendo che la Commissione si appresta a deliberare

sul parere in una fase nella quale, dalle agenzie di stampa, emergono evidenti contrasti all'interno della maggioranza, ribadisce l'invito ad una più ampia riflessione sul provvedimento, rinviando il voto ad una seduta successiva.

Laura BOLDRINI (LeU), sottolineando che questa seduta non consente alcun progresso sull'esame di merito del provvedimento, dal momento che non è noto il contenuto degli emendamenti presentati dalla maggioranza e dal Governo, ribadisce che tale metodo determina una chiara violazione delle prerogative della minoranza. Sul testo attualmente in esame esprime un parere assolutamente negativo. Ritenendo il provvedimento del tutto in linea con il pensiero e le posizioni della Lega di Matteo Salvini, si rivolge ai colleghi del Movimento 5 stelle invitandoli a considerare la gravità di uno strappo così evidente dei principi dell'ordinamento nazionale ed internazionale. A tale riguardo, ricorda il contenuto dell'articolo 10 della Costituzione, che disciplina il diritto di asilo e che è anche più ampio rispetto alla stessa Convenzione del 1951. Considera quanto meno ridicolo e grottesco ritenere che sia una minaccia all'ordine pubblico lo sbarco di poche decine di migranti, dal momento che la vera emergenza per il nostro Paese è l'emigrazione dei giovani connazionali all'estero. Ribadisce che il decreto-legge, che configura un vero e proprio abuso di potere, verrà smontato dalla giurisprudenza perché illegittimo, incostituzionale e disumano: in altre parole, un obbrobrio giuridico. Esprimendo rammarico per l'impossibilità di instaurare un dialogo costruttivo con la maggioranza, rileva la discrepanza tra i toni usati dal relatore ed i contenuti feroce del provvedimento che rende, di fatto, l'Italia, che aveva meritevolmente concepito un prodotto come *Mare Nostrum*, il « Paese della disumanità », ben lontano da quell'aura di stima e apprezzamento di cui godeva negli anni passati per le numerose operazioni di salvataggio effettuate nel Mediterraneo. Si tratta di una responsabilità storica che la

maggioranza si assume e che le sarà addebitata nel futuro.

Andrea DE MARIA (PD), sul piano del metodo, riporta le notizie di alcune agenzie di stampa in base alle quali ci sarebbe un accordo tra le due forze di maggioranza su circa quaranta emendamenti, che modificherebbero il testo in maniera rilevante. Ritiene dunque irragionevole discutere un testo che sarà emendato in modo sostanziale, anche nelle parti più stretta competenza della Commissione. Sul piano del merito, rileva che fa premio la propaganda politica della Lega, sulla pelle di persone disperate, e si prospetta una palese violazione dei diritti umani senza peraltro risolvere il problema migratorio.

Ricorda che in sede di discussione sul rifinanziamento delle missioni internazionali il proprio gruppo ha auspicato il superamento dell'attuale fase di isolamento dell'Italia in ambito UE, il rilancio della missione EUNAVFORMED Operazione *Sophia* e una sapiente azione politica per risolvere la crisi libica. Preannunciando il voto contrario del proprio gruppo, sottolinea che, a medio lungo termine, l'opinione pubblica avrà modo di valutare quanto le misure previste dal decreto legge siano sbagliate e inefficaci.

Ivan SCALFAROTTO (PD), associandosi alle considerazioni dei colleghi, denuncia l'uso disinvolto della decretazione d'urgenza da parte del Governo, ricordando che solo pochi mesi fa è stato adottato un decreto-legge sulla medesima materia. Sottolinea che non c'è da parte della maggioranza un approccio riflessivo e metodico, poiché il testo del decreto-legge è da intendersi ancora come un canovaccio fluido, peraltro in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, a partire dal citato articolo 10 e dallo stesso articolo 2, che tutela il diritto inviolabile alla vita, che dunque impone di salvare le persone in pericolo di vita in mare. Ricorda che, peraltro, i numeri degli sbarchi nel nostro Paese si sono drasticamente ridotti e che sono in aumento invece i cosiddetti « dublinanti », vale a dire i migranti respinti da

altri Paesi europei che tornano in Italia in quanto Paese di primo approdo.

Evidenziando la necessità di introdurre misure che consentano l'ingresso legale in Italia per gli stranieri, sottolinea che una quota significativa di immigrati lavora nel sistema produttivo italiano, soprattutto nel Nord del Paese, e che essi, versando i contributi, assicurano l'erogazione degli assegni previdenziali per i nostri connazionali pensionati. Ritiene che da parte della maggioranza ci sia un chiaro disegno politico volto a lucrare consenso sulla base di una presunta emergenza sociale, come dimostra la crescita della Lega nei sondaggi proprio nei giorni della crisi che ha coinvolto la *Sea Watch 3*. Invita i colleghi del Movimento 5 stelle ad una maggiore coerenza, dal momento che non si possono approvare provvedimenti come il decreto-legge in esame e poi rilasciare interviste come quella odierna del sottosegretario Spadafora al quotidiano *La Repubblica*. Evidenzia, altresì, l'incoerenza dell'azione del Governo in sede europea, dove non si è impegnato per la riforma del Regolamento di Dublino e per la costruzione di un sistema di alleanze funzionale agli interessi italiani.

In conclusione, sottolinea che l'eredità peggiore di questo Governo è quella di aver cambiato l'*animus* nel nostro Paese, da sempre connotato da un profondo senso di pietas, facendo leva sulle paure irrazionali e su emergenze sociali inesistenti.

Piero FASSINO (PD) rileva che il decreto-legge in esame risulterà del tutto inadeguato a gestire il fenomeno migratorio, dal momento che mira a blindare il Paese attraverso un blocco navale che non potrà mai essere realizzato efficacemente, per via dell'ampiezza dei confini marittimi e della necessità di sottostare agli obblighi internazionali sottoscritti dall'Italia con le citate Convenzioni. Per quanto riguarda i profughi, ritiene che l'unica soluzione realmente percorribile sia la creazione di corridoi umanitari. Riguardo ai emigranti economici, rileva una sostanziale ipocrisia di buona parte dei Capi di Stato e di

Governo europei: infatti il continente europeo, Russia compresa, conta attualmente 730 milioni di abitanti e, a tassi di natalità costanti, a fine secolo la popolazione si ridurrà a 670 milioni di abitanti. Sulla scorta di questi dati appare indispensabile un contributo demografico attraverso l'immigrazione, al fine di garantire l'equilibrio al sistema economico: infatti, senza nuovi ingressi l'età pensionabile dei lavoratori europei dovrebbe essere elevata a ottanta anni! Ritiene dunque indispensabile reintrodurre lo strumento dei flussi programmati d'ingresso già previsti dalle leggi Bossi-Fini e Turco-Napolitano, nonché promuovere in sede europea la predisposizione di un *migration compact* da sottoporre in chiave strategica all'Unione africana per gestire congiuntamente con i Paesi di origine i flussi di migranti. Ricordando che il Ministro Maroni, a suo tempo, varò una sanatoria per circa un milione di stranieri irregolari, ribadisce che il provvedimento in esame alimenterà nei cittadini l'illusione e l'aspettativa di una soluzione del problema, ma si rivelerà del tutto inefficace e si ritorcerà contro la stessa maggioranza.

Preannunciando il voto contrario, ricorda che, come dimostra il consenso popolare di cui ha goduto Adolf Hitler, non sempre le scelte sostenute dal consenso della maggioranza si sono rivelate foriere di benefici per la collettività.

Eugenio ZOFFILI (Lega) invita il collega Fassino a ritirare il richiamo operato a stagioni storiche che nulla hanno a che vedere con l'Italia del presente e con il Governo in carica.

Marta GRANDE, *presidente*, invita i commissari ad evitare il ricorso a riferimenti o argomentazioni che possano alimentare polemiche sterili.

Piero FASSINO (PD) precisa che il riferimento al nazismo è utile solo a chiarire che il consenso maggioritario non sempre significa operare dalla parte giusta. Invita quindi i colleghi della Lega a non drammatizzare e a cogliere il senso

più genuino di questo richiamo, che in alcun modo vuole essere allusivo o offensivo. Prosegue osservando che il tema dell'immigrazione va ben oltre il tema della sicurezza, mentre l'approccio della maggioranza appare non andare oltre la gestione poliziesca del fenomeno. Per tali ragioni il voto del suo gruppo sul parere del relatore sarà negativo.

Paolo FORMENTINI, *relatore*, sottolineando che il dibattito in corso evidenzia due mondi antitetici, da un punto di vista valoriale e non solo, ribadisce che l'intento del Governo e, in particolare, della Lega è di evitare che ci siano ancora morti nel Mar Mediterraneo, come accadeva con i precedenti Governi: l'obiettivo finale è chiudere la rotta del Mediterraneo centrale e la politica migratoria del Governo e della maggioranza va per questo valutata nel suo insieme. In questo contesto, ricorda i recenti incontri del Ministro Salvini con i suoi omologhi di Slovenia e Croazia a seguito dei quali verranno avviati progetti di pattugliamento congiunto del confine con questi Paesi. Riguardo alla reputazione dell'Italia nelle organizzazioni internazionali e nel rapporto con le ONG, sottolinea che, da deputati del Parlamento italiano, occorre in primo luogo tutelare gli interessi dei nostri connazionali. In quest'ottica, le misure del decreto-legge sono tese a contrastare i trafficanti di esseri umani e non certo i migranti, tenuto conto che l'Italia non può essere considerato l'unico porto sicuro, come vorrebbero certi governanti europei, che per questa ragione hanno boicottato la missione EU-NAFORMED Operazione *Sophia*. Ricordando che il Parlamento europeo non dispone ancora della iniziativa legislativa – il che la dice lunga sul livello di democrazia delle istituzioni UE – ribadisce l'impegno della maggioranza di affermare e tutelare gli interessi dell'Italia, a partire dal consesso europeo.

Pino CABRAS (M5S), quanto ai richiami alla presunta ferocia che emergerebbe dalle disposizioni del decreto-legge, concorda con le considerazioni del collega

Formentini ed evidenzia che la ferocia è semmai insita nelle politiche europee e nelle decisioni dei *leader* europei in materia migratoria, come evidenzia il provvedimento emanato di recente dal Governo tedesco su proposta del Ministro dell'Interno Seehofer. Richiama, quindi, le drastiche misure di respingimento dei migranti alla frontiera, nel tempo adottate da Paesi come la Spagna o la Francia, a dimostrazione di un egoismo ben rappresentato ed equamente distribuito tra gli Stati membri dell'Unione europea. Sottolinea che sulla questione vi sono specifiche responsabilità anche da parte della stessa NATO per le politiche adottate in passato e i cui riflessi sono alla base delle emergenze di oggi. Si rammarica dell'assenza a livello europeo di una agenzia sull'immigrazione, il cui ruolo consentirebbe di superare il vuoto istituzionale che permette oggi alle ONG di perseguire i propri obiettivi nel segno di una idea fallace circa la porosità dei confini degli Stati nazionali. Quanto alla perfettibilità del decreto-legge, ritiene che i limiti del provvedimento potranno essere superati solo in presenza di autentiche frontiere esterne dell'Unione europea. Nel condividere l'importanza che un rilevante esponente di Governo partecipi ai consessi europei per i quali è competente, osserva che il vero *vulnus* è però rappresentato da politiche europee inesistenti, rispetto alle quali agli Stati nazionali non resta che ricorrere a misure alla loro portata. Né può essere omesso che la situazione di caos che ne deriva non sia stata debitamente strumentalizzata.

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) esorta la maggioranza a non ergersi a vittima della sua stessa propaganda. Rispetto a quanto appena detto dal collega Cabras, esorta i colleghi della Lega e del M5S a contenere almeno in Commissione i toni di una propaganda che, da un lato, attribuisce tutte le colpe all'Europa e, dall'altra, elogia attraverso le parole del Presidente del Consiglio Conte i vantaggi derivanti dal dialogo multilivello nel contesto europeo. Rispetto ai *leader* europei, richiamando la recente missione svolta

dalla Commissione a Berlino, ricorda ai colleghi il quesito posto dal viceministro degli affari esteri tedesco Annen rispetto alle decisioni del comando italiano dell'Operazione *Sophia*, da cui è derivata la decisione tedesca di ritirare i propri dispositivi navali. L'interlocutore tedesco ha ben ricordato che la Germania era disponibile a presidiare il Mediterraneo centrale e che è stata una specifica volontà dell'Italia quella di spostare l'operatività della missione dall'area interessata dal traffico illegale di esseri umani. Sottolinea che se è vero che il numero di migranti che attraversano il Mediterraneo è oggi drasticamente diminuito, il tasso di mortalità è invece il più alto di sempre. Osserva, inoltre, che è inaccettabile la retorica della maggioranza che dipinge se stessa come protettrice dei valori dell'italianità, tacciando l'opposizione di anti italianità e di contiguità con gli interessi del magnate Soros. La realtà è che il nostro Paese, per come ha gestito il fenomeno migratorio nel precedente Governo, ha ottenuto il plauso della Comunità internazionale e degli stessi Paesi dell'Unione africana, come confermato dal clima di particolare coesione che ha caratterizzato i lavori della prima Conferenza Italia-Africa. Quanto ai richiami dell'onorevole Formentini al pattugliamento del confine orientale, evidenzia che il Ministero dell'interno non ha finora pubblicato i dati relativi ai cosiddetti « dublinanti » in quanto sfavorevoli alla sua propaganda. Inoltre, l'attuale Governo ha chiuso un nucleo impegnato contro gli scafisti che in Sicilia aveva realizzato migliaia di arresti: tale nucleo è stato, come noto, soppresso e il relativo personale adibito alla gestione di pratiche di passaporto. Anche il Dipartimento di Stato americano ha sollevato critiche all'Italia per il crollo del numero di operazioni di contrasto alle organizzazioni criminali dedite alla tratta di esseri umani, numero che il Governo si è ben guardato dal rendere pubblico. Nell'auspicio affinché almeno il confronto in Commissione si mantenga franco ed onesto, evidenzia che il Governo si accinge ad intervenire in materia di sicurezza per la terza volta,

considerata la portata profondamente innovativa del provvedimento recata dagli emendamenti presentati. Ribadisce che la maggioranza, invece di cogliere i frutti di una situazione positiva ereditata dal passato, ha preferito compiere di passi indietro alzando sempre il tiro sul terreno della propaganda, di cui è destinata a restare prigioniera. La realtà vuole, invece che nella sola città di Milano il primo « decreto sicurezza » di questo Governo abbia già prodotto una crescita esponenziale delle persone senza fissa dimora, il cui numero è compreso fra 300 e 700 mila, con intuibili ripercussioni sul terreno del degrado e della stessa sicurezza dei cittadini milanesi.

Piero FASSINO (PD), intervenendo nel merito delle critiche sollevate dal collega Cabras alle istituzioni europee, ricorda al collega che la Commissione europea ha invece ben lavorato per la riforma del Regolamento di Dublino e che anche la Corte di giustizia europea con la sua giurisprudenza non si è astenuta dal contribuire al riordino della materia, a sostegno di una politica europea dell'immigrazione. I veri responsabili del fallimento europeo in materia di immigrazione sono invece i singoli governi e le capitali di Paesi come quelli del noto gruppo di Visegrad. È, d'altra parte, notorio che i migranti a bordo della *Alan Kurdi* saranno redistribuiti tra i Paesi che si sono dichiarati disponibili, come la Germania, il Lussemburgo, la Romania, il Portogallo, i Paesi Bassi e la Francia. Rivolgendosi al collega Formentini, ben sapendo che non è certamente intenzione della Lega mandare a morte migliaia di migranti disperati, chiede con vibrante interesse di potere conoscere la strategia con cui la Lega e il Governo nel suo complesso intendono gestire questo fenomeno globale, al di là dell'approccio securitario. Esprime, infine, soddisfazione per l'assenso dato dal Governo italiano ai corridoi umanitari voluti da organizzazioni come la Comunità di Sant'Egidio, ma evidenzia che tali iniziative sono rivolte ai richiedenti asilo, mentre è del tutto assente nel dibattito interno

alla maggioranza ogni ragionamento sui migranti economici.

Laura BOLDRINI (LeU) rileva con delusione quanto il presente dibattito costituisca un mero esercizio di responsabilità da parte dell'opposizione, considerata la differenza di linguaggio e di visione rispetto alla maggioranza. Il collega Fassino ha parlato di *governance* dell'immigrazione, che è esattamente il contrario di quanto la maggioranza intenda perseguire. Sottolinea, infatti, che è in atto da parte dei partiti di Governo un evidente disegno strategico basato sull'uso sistematico della tensione. Ricorda, a sua volta, la missione svolta in Germania e la disponibilità di numerosi sindaci tedeschi ad accogliere i migranti a quel momento ancora bloccati sulla *Sea Watch 3*: quell'episodio ha dimostrato che il Ministro Salvini non era e non è autenticamente interessato alla soluzione dei problemi ma al mantenimento degli stessi a scopo elettorale e di mantenimento del proprio consenso. Quanto al disdegno ostentato dal collega Formentini sull'importanza di godere di considerazione da parte delle Organizzazioni internazionali, ribatte evidenziando che l'interesse nazionale coincide con il mantenimento di un alto livello reputazionale nelle sedi multilaterali. È, in generale, sbagliato rappresentare al Paese come un tradimento dell'Italia l'impegno ed il lavoro nelle Organizzazioni internazionali. Ricorda, inoltre, che la CEDU ha già condannato l'Italia nel 2009 in omaggio al principio di non respingimento e pone, quindi, il quesito in ordine al destino delle persone che incorreranno nel blocco navale attuato dal Governo. Conclusivamente, esprime disappunto per il metodo di lavoro che porta questa Commissione ad esprimersi oggi su un testo politicamente già superato e su cui inevitabilmente sarà posta la fiducia in Aula.

Paolo FORMENTINI (Lega) invita i colleghi dell'opposizione a maggiore moderazione nell'uso di similitudini e richiami storici a sostegno delle proprie argomentazioni.

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) ritiene paradossale che proprio un esponente della Lega rivolga un simile invito all'opposizione, tenuto conto dei reiterati insulti e dei toni costantemente provocatori utilizzati dai suoi esponenti al più alto livello governativo. Rivolgendosi alla presidenza della Commissione, rimprovera il tentativo di contingentare gli interventi e di avere deciso di contenere l'esame del provvedimento entro la giornata odierna.

Marta GRANDE, *presidente*, in risposta all'onorevole Quartapelle Procopio, precisa di non avere in alcun modo limitato la durata degli interventi che si sono fin qui dilungati senza alcun limite imposto dalla presidenza. Quanto ai tempi di esame, richiamando gli esiti dell'Ufficio di presidenza odierno, ribadisce che la Commissione si accinge a deliberare su un testo che potrà eventualmente essere emendato nei prossimi giorni e su cui, su suo specifico impegno, la stessa Commissione potrà tornare ad esprimersi in caso di modifiche rientranti nel proprio ambito di competenza.

Andrea DELMASTRO DELLE VEDOVE (FdI) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo a favore della proposta di parere presentata dal relatore Formentini, in totale dissenso rispetto ai gruppi di opposizione fin qui intervenuti. Esprime inoltre personale solidarietà all'onorevole Minniti, a suo avviso uno dei migliori Ministri del Governo precedente, per l'assenza di sostegno da parte dei suoi colleghi di gruppo. Rispetto agli accadimenti di queste settimane manifesta pieno sostegno alla linea governativa e forti perplessità rispetto alla condotta delle ONG, i cui contatti con gli scafisti rappresentano un innegabile dato oggettivo. Rivolgendosi alla collega Quartapelle Procopio, precisa che il pronunciamento del Gip di Agrigento non rappresenta in alcun modo una giurisprudenza di riferimento, avendo trattato questioni meramente cautelari. Segnala che è, invece, da considerare un punto fermo sul piano giuridico il diniego della CEDU rispetto all'istanza della *Sea*

*Watch 3* sullo sbarco dei naufraghi. Ciò premesso, sottolinea che il decreto-legge ha non solo superato il vaglio della CEDU ma ha finalmente messo in evidenza le responsabilità degli scafisti che consegnano i migranti alle ONG in acque territoriali libiche. Il decreto-legge interviene, inoltre, in un contesto segnato da un fatto gravissimo, concernente lo sberonamento di una motovedetta della Guardia di Finanza da parte di una nave privata su cui erano imbarcati parlamentari del Partito Democratico. Ribadendo, pertanto, il radicale cambio di linea da parte di tale gruppo rispetto alla gestione Minniti e giudicando anacronistico e alquanto retorico il continuo richiamo ai fantasmi del fascismo da parte dell'opposizione, ritiene che il provvedimento in titolo rechi elementi alquanto moderati e migliorabili in chiave di maggiore severità rispetto alla reiterazione di certe condotte illegali da parte di comandanti, armatori e proprietari di navi private. Sicuramente il decreto-legge delinea un contesto normativo più blando rispetto alla Fase 3 di EUNAVFOR-MED Operazione *Sophia*, che configurava una operazione di guerra a tutti gli effetti. In conclusione, segnala che anche quest'anno il Governo ha deliberato il consueto « decreto flussi » per un numero di persone, pari a 30 mila unità, quasi doppio rispetto a quanto stabilito da analoghi decreti adottati dal precedente Governo.

Ivan SCALFAROTTO (PD) ritiene opportuno riportare ordine ricostruendo in modo puntuale la vicenda della *Sea Watch 3* fino al pronunciamento della CEDU, dettato da specifiche circostanze e che in alcun modo ha esentato le autorità italiane rispetto a doveri di protezione e di cura dei diritti e delle condizioni fisiche dei naufraghi. Registra con sorpresa la idoneità del provvedimento a coagulare in un

unico blocco le forze politiche di destra, ben oltre i partiti che compongono la coalizione di Governo. Rivolgendosi al collega Delmastro Delle Vedove, rivendica con orgoglio il ruolo di deputato di opposizione a tutela della posizione di quei cittadini che non si riconoscono nell'ideologia del Governo giallo-verde. Segnala, infine, che non ha avuto luogo alcuna « mutazione genetica » nella linea del Partito Democratico in tema di immigrazione, atteso che la priorità del suo gruppo è oggi, come nel passato, rappresentata dal salvataggio delle vite umane.

Maurizio LUPI (Misto-NcI-USEI) esprime a nome del suo gruppo condivisione sul provvedimento in titolo e sulla proposta di parere favorevole formulata dal relatore. Auspica che, in futuro, la difesa dei confini sia conciliabile con politiche di accoglienza idonee a tutelare la dignità della persona umana. Manifesta particolare condivisione sul dettato dell'articolo 12, concernente il Fondo di premialità in tema di accordi di riammissione e rimpatri. Invita, infine, ad una riflessione più approfondita e ponderata sulle diverse realtà che compongono il mondo del terzo settore e del volontariato, in cui operano organizzazioni non governative del tutto apprezzabili e meritorie.

Marta GRANDE, *presidente*, ricorda che dalla eventuale approvazione della proposta di parere favorevole del relatore deriva la reiezione della proposta alternativa di parere presentata dalle colleghe Quattropelle Procopio e Boldrini.

La Commissione approva quindi la proposta di parere favorevole del relatore (*vedi allegato 1*).

**La seduta termina alle 18.40.**

ALLEGATO 1

**DL 53/2019: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (C. 1913 Governo).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La III Commissione,

esaminato per le parti di competenza il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;

acquisiti gli approfondimenti istruttori svolti dalle Commissioni di merito,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

ALLEGATO 2

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Ciad sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 26 luglio 2017 (C. 1623 Governo).**

**EMENDAMENTO**

ART. 3.

*Al comma 1, sostituire le parole: pari a con le seguenti: valutati in.*

**3.1.** Il Relatore.

***(Approvato)***

ALLEGATO 3

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione militare e tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Congo, fatto a Roma il 27 giugno 2017 (C. 1624 Governo).**

**EMENDAMENTO**

ART. 3.

*Al comma 1, sostituire le parole: pari a con le seguenti: valutati in.*

**3.1.** Il Relatore.

***(Approvato)***

## ALLEGATO 4

**DL 53/2019: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (C. 1913 Governo).****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA  
DALLE DEPUTATE QUARTAPELLE PROCOPIO E BOLDRINI**

La III Commissione,

in sede di esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;

premesso che:

il decreto-legge in esame si inserisce nell'alveo dei provvedimenti adottati dall'attuale Governo che declinano la materia « ordine e sicurezza pubblica » principalmente nel contrasto e repressione dell'immigrazione irregolare;

i proclamati requisiti di necessità e urgenza, alla base dei quali viene giustificata l'emanazione del decreto-legge, riguarderebbero – si legge nella relazione – « il rischio che si possano riaccendere ipotesi di nuove ondate migratorie in considerazione degli scenari geopolitici internazionali » e « dell'approssimarsi della stagione estiva che, da sempre, ha fatto registrare il picco massimo di partenze di imbarcazioni cariche di migranti (in cui, peraltro, con maggiore facilità, possono celarsi anche cellule terroristiche) »;

è, quindi, la relazione stessa del decreto-legge che ammette, implicitamente, che non esiste alcuna emergenza « sbarchi » che giustifichi la necessità dell'adozione dell'atto normativo di urgenza: l'emergenza era finita già nei primi cinque mesi del 2018 con una diminuzione degli sbarchi del 78 per cento per cento rispetto a quelli del 2017 e con un più accentuato calo degli arrivi dalla Libia: -84 per cento

rispetto al 2017. Questo era ed è il bilancio dell'attività sul fronte dell'immigrazione del governo Gentiloni: risultati raggiunti, senza la chiusura dei porti, salvando vite umane;

a fronte del drastico calo degli sbarchi nel Mediterraneo sono invece in forte aumento gli ingressi nel nostro territorio dei cosiddetti « dublinanti », cioè coloro che vengono espulsi dai Paesi europei dove vivono verso gli Stati attraverso i quali sono entrati nell'Unione per effetto del Regolamento di Dublino che individua nello Stato di primo ingresso il responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale;

parrebbe addirittura che vi sia stato il sorpasso del numero dei migranti richiedenti protezione internazionale provenienti da paesi dell'Unione europea su quelli provenienti via mare;

ed è su questa emergenza sbarchi « in ipotesi » che si basano i primi due articoli del decreto: il primo conferisce al Ministro dell'interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi (escluse quelle militari o in servizio governativo non commerciale), laddove ricorrano due ordini di presupposti alternativi: *i)* « motivi di ordine e sicurezza pubblica »; *ii)* concretizzazione delle condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione di Montego Bay, norma che a sua volta individua, quale ipotesi di passaggio non inoffensivo (o « pregiudizievole ») di nave straniera nelle acque territoriali, il caso in

cui tale nave effettui « il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione »; il secondo articolo prevede una serie di pesanti sanzioni amministrative a carico del comandante ed eventualmente l'armatore ed il proprietario della nave che violi limiti e divieti imposti dal Ministro dell'interno;

si assiste, quindi, ad uno « strappo » formale di competenze che, dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, passa al Ministro dell'interno considerato che vengono messe « a norma » i contenuti delle controverse e criticate direttive recentemente emanate dal Ministro dell'interno nell'ambito della c.d. politica dei « porti chiusi »;

tale politica, se così si può chiamare, è stata infatti oggetto di severe critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani che ha evidenziato la sua radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni sul diritto internazionale del mare (UNCLOS, SOLAS e SAR), nonché con il principio del *non refoulement*. La progressiva inibizione delle attività di soccorso prestate dalle ONG e da altre navi private nel Mediterraneo centrale, infatti, comporta gravissimi rischi per i diritti fondamentali dei migranti, destinati in misura statisticamente sempre maggiore a perdere la vita in un naufragio;

è evidente, però, che gli stessi profili di illegittimità ravvisati nelle citate direttive potranno viziare i provvedimenti adottati dal Ministro dell'interno ai sensi del novellato articolo 11-ter del Testo unico sull'immigrazione e che l'esistenza di una cornice giuridica di rango primario non cambia, evidentemente, il sistema delle fonti sovranazionali, ratificate dall'Italia, all'interno del quale tali provvedimenti si inseriscono. Anzi, paradossalmente, la presenza nell'articolo 1 del decreto-legge di un espresso riferimento al necessario « rispetto degli obblighi internazionali », nell'adozione dei provvedimenti da parte del Ministro dell'interno, renderà più agevole il sindacato per violazione di legge,

con eventuale annullamento o disapplicazione in sede giurisdizionale;

vale la pena ricordare quali siano queste norme di diritto internazionale cui l'Italia ha aderito: la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974, cosiddetta Convenzione SOLAS, che obbliga il comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione;

la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Montego Bay) o UNCLOS, dispone che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo qualora sia a conoscenza del loro bisogno di assistenza;

le stesse Convenzioni SOLAS e SAR (*Search And Rescue*) – come modificate dagli emendamenti adottati dall'Organizzazione marittima mondiale (IMO – *International Maritime Organization*) nel maggio 2004 ed entrati in vigore il 1° luglio 2006 – impongono agli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un luogo di sicurezza (*Place Of Safety* – POS) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita;

le Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottate nel 2004 dal Comitato marittimo per la sicurezza dell'IMO ai fini della corretta attuazione agli emendamenti in questione pre-

cisano, tra le altre cose, che lo Stato cui appartiene il centro di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC – Maritime Rescue Coordination Centre) che per primo abbia ricevuto la notizia dell'evento o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, ha l'obbligo di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell'evento. Ciò indipendentemente da qualsiasi considerazione in merito al loro status;

ciò significa che tutte le questioni che non riguardino le operazioni di Search and Rescue in senso stretto, quali quelle relative allo status giuridico delle persone soccorse, alla presenza o meno dei prescritti requisiti per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o per acquisire il diritto alla protezione internazionale, ecc., devono essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco nel luogo sicuro di sbarco (POS) e non devono comunque causare indebiti ritardi allo sbarco delle persone soccorse od alla liberazione della nave soccorritrice dall'onere assunto;

a corredo dei poteri che il Ministro dell'interno si è auto attribuito e che – a parere dei sottoscrittori violano le norme di diritto internazionale – l'articolo 2 del decreto sicurezza-bis inasprisce la lotta contro chi risponde all'obbligo di soccorso, salvando vite umane, con pesanti sanzioni amministrative per comportamenti coerenti con l'ordinamento giuridico e con i principi costituzionali, ma che agli occhi del Ministro mettono in pericolo l'Ordine Pubblico;

di fatto però, il quadro complessivo delle rilevanti fonti di diritto nazionale e internazionale, tutelano non soltanto la fase della presa a bordo dei naufraghi, ma anche quella successiva della loro conduzione fino ad un porto sicuro. E proprio a tal proposito, gli obblighi gravanti su un capitano di imbarcazione che soccorre

naufraghi in mare, non possono venire meno né per effetto delle direttive ministeriali in materia dei cosiddetti « porti chiusi », né in conseguenza del divieto di ingresso in porto italiano adottato ai sensi del suddetto decreto, trattandosi in entrambi i casi di atti destinati a retrocedere, secondo il criterio gerarchico delle fonti del diritto, a fronte al diverso dettato di cui alle fonti ordinarie e sovranazionali regolanti la materia;

il 30 giugno è stata depositata l'Ordinanza del Gip di Agrigento con la quale è stato annullato l'arresto della capitana della Sea Watch 3 Carola Rackete e che aggiunge così un nuovo tassello al sempre più fitto reticolo di interventi giurisdizionali e di *soft law* che, intorno alla questione dei soccorsi in mare, stanno progressivamente riportando in primo piano i principi dello stato di diritto e, soprattutto, il primato dei diritti fondamentali rispetto alle esigenze, strumentalmente propagandistiche, di controllo dei confini territoriali;

la convenzione di Amburgo del 1979 prevede che gli sbarchi dei naufraghi soccorsi in mare debbano avvenire nel « porto sicuro » più vicino al luogo di soccorso. Questa significa che le persone tratte in salvo devono essere portate dove « la sicurezza della vita dei naufraghi non è più in pericolo, le necessità primarie (cibo, alloggio e cure mediche) sono assicurate; può essere organizzato il trasferimento dei naufraghi verso una destinazione finale »;

la Libia non può più essere considerata un « porto sicuro » per lo sbarco dei migranti per le numerose e circostanziate episodi di violazioni dei diritti umani verificatisi. L'Onu, l'Ue, il Commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa, l'UNHCR hanno più volte affermato che la Libia non è un porto sicuro. E con loro anche il Ministro degli esteri italiano Moavero Milanesi;

riteniamo, dunque, inaccettabile la criminalizzazione dell'operato delle ONG: salvare vite non può in nessun caso essere considerato un reato. La persecuzione

contro le ONG ha reso la traversata della rotta del Mediterraneo centrale molto più pericolosa, nonostante siano diminuite le partenze;

ci rattristano, a tal proposito, le dichiarazioni di un esponente del movimento di governo 5 stelle, che ha recentemente dichiarato: « Sono annoiato dalle Ong. Un paese deve difendere i propri confini, capisco quindi quello che il Governo sta facendo »;

a seguito dell'intercettazione o del salvataggio in mare, le persone vengono consegnate dalla Guardia costiera libica alle autorità del Dipartimento per la lotta alla migrazione illegale, che le trasferisce direttamente nei centri di detenzione gestiti dal Governo, dove vengono detenute per periodi indefiniti;

L'attuale situazione in Libia è caratterizzata da una vera e propria guerra civile, una frammentazione politica e militare, proliferazione di gruppi armati e da un deterioramento della situazione dei diritti umani;

la Libia non ha aderito né alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, né al relativo Protocollo. Ha però ratificato la Convenzione dell'organizzazione dell'Unità Africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (Convenzione OUA) e ha aderito alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (Carta di Banjul). Nonostante l'articolo 10 della Dichiarazione costituzionale provvisoria della Libia del 2011 preveda il diritto all'asilo, non esiste una legislazione in materia di asilo o alcuna procedura di asilo stabilita. Di conseguenza, tutte le persone non libiche indipendentemente dal loro status, compresi i richiedenti asilo e i rifugiati, ricadono sotto le leggi nazionali sull'immigrazione. La legislazione libica in vigore criminalizza l'ingresso, il soggiorno o l'uscita irregolari, ad esempio in assenza della documentazione appropriata o attraverso posti di frontiera non ufficiali, senza fare alcuna distinzione tra richiedenti asilo/rifugiati, migranti o vittime di tratta. Le

violazioni sono sanzionate con una pena detentiva a tempo indeterminato con « lavori forzati » o con una multa di circa 1.000 dinari libici (723 dollari statunitensi) e la successiva deportazione una volta completata la condanna;

secondo gli ultimi dati disponibili dell'UNHCR, oltre 8.000 persone, si trovano detenute in centri di detenzione gestiti dal DCIM dopo essere state salvate o intercettate in mare, o dopo essere state arrestate a terra durante incursioni in abitazioni o controlli di identità. Non vi sono stime delle persone detenute da varie fazioni armate o reti criminali in centri di detenzione non ufficiali, compresi depositi e fattorie. Secondo i rapporti disponibili, in tutte le strutture le condizioni di detenzione non rispettano gli standard internazionali e sono state descritte come « spaventose », « da incubo », « crudeli, disumane e degradanti ». Uomini e donne richiedenti asilo, rifugiati e migranti, inclusi i minori, sono sistematicamente sottoposti a tortura e ad altre forme di maltrattamento, compresi stupri e altre forme di violenza sessuale, lavoro forzato e estorsione, o ne sono ad alto rischio, sia in strutture di detenzione ufficiali che non ufficiali. In detenzione sono state segnalate anche discriminazioni razziali e religiose. I detenuti non hanno possibilità di contestare la legalità della detenzione o del trattenimento;

l'articolo 12, del suddetto decreto, istituisce nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, *un fondo con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2019, destinato a finanziare interventi di cooperazione mediante sostegno al bilancio generale o settoriale ovvero intese bilaterali, comunque denominate, con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore della riammissione di soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea*; ma sarebbe opportuno innanzitutto chiarire la tipologia di rimpatri – forzati o volontari – ai quali la norma si vuole riferire e comunque, esclu-

dendo quelli nei paesi dove non c'è rispetto dei diritti umani nei paesi di riammissione interessati;

difatti, più nel dettaglio, desta preoccupazione la conformità delle disposizioni citate con il diritto interno italiano in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo (in particolare con la legge 11 agosto 2014 n. 125 – Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo), con le politiche europee disciplinate dal Trattato sul funzionamento dell'Unione e con il rispetto degli obblighi fissati dalla Direttiva 115/2008/CE in materia di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi e del principio di *non refoulement*;

questa disposizione, parrebbe, porsi in contrasto con quanto previsto dalla legge 125/2014 in materia di cooperazione allo sviluppo. Gli obiettivi e le finalità della normativa italiana in materia di cooperazione internazionale, infatti, sono rigorosamente definiti. Il collegamento, in termini di finalità della norma, tra le politiche migratorie e la cooperazione, inoltre, è chiaramente inquadrato (Art. 2 comma 6 della 125/2014): « La politica di cooperazione italiana – si legge – promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali »;

certamente la cooperazione allo sviluppo può essere attuata anche attraverso intese ed accordi bilaterali o multilaterali tra l'Italia e Paesi terzi ma in tal caso detti accordi debbono comunque sottostare ai criteri previsti dalla norma ovvero corrispondere « ad una specifica richiesta da parte del Paese partner, in linea con i principi della piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei Paesi partner e del coinvolgimento delle comunità locali » (articolo 7 comma 2). La norma è tassativa anche in relazione a contributi finanziari destinati a Paesi terzi. È chiaro perciò che l'erogazione di con-

tributi a Paesi terzi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo non può in alcun modo prevedere interventi di tipo premiale conseguenti alla attiva collaborazione degli Stati nei rimpatri dei propri cittadini o in quella di cittadini di Paesi terzi in quanto Paese di transito. Il « decreto sicurezza bis » stravolge completamente le finalità e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e delinea un evidente contrasto normativo con la legge 125/2014;

l'utilizzo del termine « riammissione » appare connotato da una spiccata ambiguità, in contrasto con il principio generale di tassatività della norma di legge. Esso infatti si presta sia ad indicare, in senso ampio, l'adozione di provvedimenti di espulsione di cittadini di Paesi terzi, la cui adozione ed esecuzione è soggetta al rispetto della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, sia si presta ad indicare l'adozione di un provvedimento di respingimento alla frontiera di uno straniero intercettato appunto nell'atto di attraversare irregolarmente la frontiera dello Stato membro. Il termine si presta altresì ad una terza, ancora più ambigua ed incerta interpretazione, ovvero quella di una sorta di riammissione senza formalità, ovvero quale mero atto materiale posto in essere dalle forze di polizia, di un cittadino di un Paese terzo intercettato mentre sta attraversando la frontiera italiana in provenienza da un altro Paese;

l'utilizzo di accordi di riammissione tra l'Italia e Paesi terzi con procedure semplificate è prassi lungamente utilizzata dall'Italia, sia chiaro. Tuttavia il diritto dell'Unione prevede (articolo 5 della Direttiva rimpatri), senza possibilità di deroga alcuna, che debba essere rispettato il principio di non refoulement, anche in relazione al rischio non solo di refoulement diretto verso un Paese nel quale lo straniero potrebbe essere esposto a persecuzioni, o a torture o a trattamenti disumani e degradanti, ma anche in rela-

zione al *refoulement* indiretto o a catena, ovvero al rinvio dello straniero verso un Paese di transito che a sua volta rinverrà lo straniero verso il Paese in cui la sua vita e sicurezza sono a rischio;

la nuova norma introdotta dal decreto legge 53/2019, non prevedendo alcun riferimento chiaro alla necessità di rispettare gli obblighi comunitari ed internazionali in materia di non *refoulement*, potrebbe essere applicata quale forma di *lex specialis* che si sottrae, quanto meno nella prassi, a tali obblighi inderogabili;

in particolare l'utilizzo generico del termine « riammissione » utilizzato dalla norma sembra sottendere ad una precisa volontà di sottrarsi, tramite l'uso massiccio dello strumento giuridico del respingimento, ai vincoli previsti dalla Direttiva 115/2008/CE che prevede che gli Stati possono non applicare le disposizioni della Direttiva nei confronti degli stranieri « sottoposti a respingimento alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen ovvero fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro »;

sussiste, il rischio che la nuova normativa possa essere utilizzata per eludere in modo esteso il principio di *non refoulement*;

l'UNHCR approva ogni misura adottata dagli Stati volta alla sospensione dei rimpatri forzati di cittadini o residenti abituali in Libia, ed invita tutti gli Stati a sospendere i rimpatri forzati in Libia fino a quando le condizioni di sicurezza e il rispetto dei diritti umani non saranno considerevolmente migliorati;

considerando che,

esprimiamo fortissima preoccupazione per quanto l'attuale governo italiano ha fatto per smantellare quelle forme di cooperazione e sostegno alle autorità libi-

che che avevano permesso all'Italia di essere un attore chiave nel difficile cammino di transizione e consolidamento della Libia, lontano dall'essere completato ma che per il nostro paese è ineludibile e necessario;

denunciamo l'assenza di ulteriori iniziative del governo italiano per quanto riguarda il miglioramento della situazione dei diritti umani nei campi dove sono tenuti i migranti. Il Governo italiano avrebbe dovuto dare seguito a quanto contenuto nel memorandum tra l'Italia e la Libia del 2 febbraio 2017, richiedendo alle autorità libiche il rispetto di quanto contenuto in quegli accordi relativamente alla programmazione regolare di corridoi umanitari; adeguamento dei centri di accoglienza, fornitura di medicinali e attrezzature mediche ai centri, assistenza sanitaria; la formazione (anche in ambito di diritti umani) del personale libico all'interno dei centri di accoglienza;

si rileva che questa stretta contro coloro che salvano vite umane in mare segue il ridimensionamento – voluto dall'attuale Esecutivo in sede europea – della missione europea EUNAVFOR MED Operazione *Sophia* che mantiene il solo pattugliamento aereo del Mediterraneo, eliminando la presenza di navi in mare;

ci dichiariamo contrari al boicottaggio dell'operazione navale europea *Sophia* e denunciando le decisioni dell'attuale governo, che ha di fatto arretrato il raggio d'azione del dispositivo militare previsto da « Mare sicuro », affidando alle autorità libiche anche di funzioni di controllo, monitoraggio e coordinamento. Funzioni che guardia costiera e forze di sicurezza libiche non possono garantire secondo gli standard del dispositivo italiano sia in termini di capacità operative sia di tutela dei diritti umani. Soprattutto in una fase di crescente conflittualità in Libia;

si ricorda che EUNAVFOR MED Operazione *Sophia* ha salvato dal 2015 circa 45 mila vite umane dai pericoli del mare e dei trafficanti di uomini;

il « problema » del porto di approdo deriva dal cosiddetto Regolamento di Dublino che individua nello Stato di primo ingresso il responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale. Queste regole, che costituiscono il vero nodo politico della questione, furono sottoscritte dal Governo Berlusconi e dall'allora Ministro dell'interno leghista Roberto Maroni;

la novità più importante sul tema è stato il voto da parte del Parlamento europeo di una proposta di modifica del regolamento di Dublino che per la prima volta mette in discussione la regola del paese di primo ingresso, sostituendola con un meccanismo permanente e automatico di ricollocazione, volontà di cambiamento ribadita anche dal neo eletto presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, nel suo discorso di insediamento;

su un testo così importante, che rappresenta un primo passaggio verso la modifica del sistema di asilo europeo e introduce forti cambiamenti per l'Italia, la Lega si è astenuta e tutti i deputati del

Movimento 5 Stelle hanno votato, in maniera compatta, contro il testo;

inoltre, il comportamento del Ministro dell'interno attuale, assente alla maggior parte delle riunioni dei ministri dell'interno dell'Ue a Bruxelles per discutere (tra l'altro) di sicurezza e migranti, implica un isolamento del nostro Paese a livello europeo su questi temi e proprio nelle riunioni per le assegnazioni dei vertici europei si è schierato con i paesi del « gruppo Visegrad », da sempre invece, fortemente contrari alla redistribuzione dei migranti all'interno dell'Unione europea;

il risultato di questa politica di propaganda dei « porti-chiusi » e della « tolleranza zero » verso le ONG rischia seriamente di provocare l'aumento del tasso di mortalità nel Mediterraneo quale diretta conseguenza dell'assenza di un dispositivo strutturato di ricerca e salvataggio,

esprime

#### PARERE CONTRARIO

Quartapelle Procopio, Boldrini, Magi, Fassino, De Maria, Scalfarotto, La Marca.