III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 1/2023: Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori. C. 750 Governo (Parere alle Commissioni I e IX) (*Esame e rinvio*) 84

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 90

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dell'Ambasciatore della Repubblica dell'Azerbaigian in Italia, Rashad Aslanov ... 90

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 25 gennaio 2023. — Presidenza del presidente Giulio TREMONTI. — Interviene il viceministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Edmondo Cirielli.

La seduta comincia alle 13.45.

DL 1/2023: Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori.

C. 750 Governo.

(Parere alle Commissioni I e IX).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Salvatore CAIATA (FDI), *relatore*, segnala in premessa che secondo gli ultimi dati ufficiali del Viminale, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022 risultano sbarcati complessivamente 105.140 migranti, a fronte dei 67.477 sbarcati nel 2021. Da un'ulteriore *report* del Ministero dell'interno risulta che dei 45.664 migranti sbarcati dal 1° gennaio all'11 agosto 2022, 7.270 – pari

al 16 per cento del totale – sono stati soccorsi dalle ONG, 21.347 sono stati soccorsi dalle autorità italiane (46,7 per cento) e 24.317 (53,2 per cento) sono sbarcati in territorio italiano autonomamente, grazie a barche e scialuppe di fortuna.

Ampliando la panoramica all'intera Unione europea, osserva che i dati diffusi il 13 gennaio scorso dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) segnalano che nel 2022 sono stati rilevati circa 321 mila ingressi irregolari alle frontiere esterne dell'Unione europea: si tratta del dato più alto dal 2016, con un incremento del 64 per cento rispetto al 2021. La rotta dei Balcani occidentali rimane la più attiva, con il 45 per cento di tutti gli ingressi irregolari rilevati nell'Unione europea. Evidenzia che la seconda rotta migratoria più attiva verso l'Ue è quella del Mediterraneo centrale: nel 2022 gli ingressi attraverso questa rotta hanno raggiunto quota 102.000, con aumento del 51 per cento rispetto al 2021.

Venendo al merito del provvedimento, sottolinea che, in estrema sintesi, esso specifica le condizioni di svolgimento delle operazioni di soccorso in mare in presenza delle quali non possono essere adottati

provvedimenti di divieto o limitazione al transito o alla sosta delle navi non governative nel mare territoriale; tra queste condizioni rientrano, ad esempio, il fatto che sia stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco e il fatto che il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità sia raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso.

Rileva che il provvedimento interviene in un filone normativo che ha visto nella XVIII legislatura l'adozione di diverse disposizioni. Al riguardo, segnala che dapprima sono intervenuti i decreti-legge n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019 (cosiddetti « decreti sicurezza » 1 e 2). I due provvedimenti hanno affrontato numerosi aspetti concernenti l'immigrazione: in primo luogo, le condizioni della protezione internazionale, prevedendo, tra le altre cose, la sostituzione del permesso di soggiorno per motivi umanitari con permessi di soggiorno « speciali » ricondotti a specifiche fattispecie; in secondo luogo, l'accoglienza dei migranti e il contrasto all'immigrazione clandestina, disponendo, tra l'altro, il prolungamento da 90 a 180 giorni del periodo massimo di trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri e la sostituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) con il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), al quale però non avevano accesso i richiedenti protezione internazionale.

In relazione al provvedimento in esame sottolinea la rilevanza del decreto-legge n. 53 del 2019, che ha dato facoltà al Ministro dell'interno – 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 – di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica nel caso di violazioni delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero, conformemente a quanto disposto dall'articolo 19, paragrafo 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del

mare di Montego Bay. In caso di violazione – da parte del comandante di una nave – del divieto disposto dal Ministro dell'interno si prevede una sanzione amministrativa pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma da 150 mila a 1 milione di euro, e la sanzione accessoria della confisca, preceduta da sequestro immediato dell'imbarcazione.

Osserva che la disciplina è stata però modificata dal decreto-legge n. 130 del 2020, che ha eliminato il riferimento all'ingresso delle navi ed ha escluso dal divieto di transito e sosta nel mare territoriale navi impegnate in operazioni di soccorso; sono state poi abrogate le relative sanzioni e si è richiamata invece, per le violazioni, la disciplina vigente del Codice della navigazione, che prevede la reclusione fino a due anni (articolo 1102); si è anche introdotta, per le violazioni, una multa da 10 mila a 50 mila euro.

Evidenzia che il decreto-legge in esame, che si compone di tre articoli, modifica, all'articolo 1, talune disposizioni del citato decreto-legge n. 130 del 2020, intervenendo sul regime applicabile alle operazioni di soccorso, nonché sulla disciplina sanzionatoria relativa ai casi di inosservanza del divieto o limite di navigazione.

Più nel dettaglio, precisa che il nuovo comma 2-bis dell'articolo 1 del decreto-legge 130 del 2020 prevede che il provvedimento di interdizione al transito o alla sosta non sia adottato in caso di operazioni di soccorso, che, tuttavia, devono essere immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo (ovvero, il Comando generale del corpo delle capitanerie di porto), nonché allo Stato di bandiera, e devono essere effettuate nel rispetto di precise indicazioni emesse sulla base degli obblighi derivanti dai seguenti atti: Convenzioni internazionali in materia di diritto del mare; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata con la legge n. 848 del 1955); norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo.

Ricorda che nella prima categoria – convenzioni internazionali in materia di

diritto del mare – figurano i seguenti atti, tutti regolarmente ratificati dall'Italia: la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) del 1974; la Convenzione SAR di Amburgo del 1979; la citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, stipulata a Montego Bay nel 1982.

In particolare, sottolinea che la Convenzione SOLAS 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.

Segnala poi che la Convenzione SAR, per parte sua, obbliga gli Stati contraenti a dividere, sulla base di accordi regionali, il mare in zone di propria competenza S.A.R. (*Search and Rescue*), per ciascuna delle quali sono individuati appositi « Centri di coordinamento del salvataggio ».

Rileva, infine, che la Convenzione ONU sul diritto del mare prevede che il comandante di una nave, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave stessa, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita, potendo usufruire del diritto di passaggio attraverso il mare territoriale.

Ricorda che dal 1° luglio 2006 sono inoltre entrati in vigore per l'Italia gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, adottati dall'Organizzazione marittima internazionale, che impongono agli Stati competenti per la regione S.A.R. 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.

Per quanto concerne la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), segnala che essa prevede, tra le altre cose, il diritto alla vita (articolo 2) e la proibizione

della tortura e di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3), nonché, nel Protocollo addizionale n. 4, il divieto di espulsioni collettive di stranieri e, nel Protocollo n. 7, precise garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri.

Relativamente agli obblighi previsti dalle « norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo », ricorda che il diritto di asilo è riconosciuto dall'articolo 10, comma 3, della Costituzione allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione. Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è a sua volta entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra (ratificata con la legge n. 722 del 1954) che, tra le altre cose, all'articolo 33 stabilisce il principio di non respingimento, in base al quale « Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche ».

Osserva che lo *status* di rifugiato è regolato essenzialmente dal diritto dell'Unione europea, che ha introdotto altresì la protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno.

Tornando alla disposizione in esame, evidenzia che viene fatto salvo 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, ratificato con la legge n. 146 del 2006. Tale Protocollo dispone, in particolare, che nel caso in cui uno Stato abbia ragionevoli motivi per sospettare che una nave sia coinvolta nel traffico di migranti via mare, può richiedere ad altri Stati Parte assistenza per

porre fine all'utilizzo della nave a tale scopo.

Precisa che, in aggiunta alle prescrizioni già vigenti, il provvedimento in esame individua alcune ulteriori condizioni, che devono ricorrere congiuntamente, per escludere l'adozione del provvedimento di limite o divieto del transito e della sosta. Si tratta delle seguenti condizioni cui gli operatori di soccorso in mare devono attenersi: operare secondo autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera e possedere requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione; informare tempestivamente le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità; richiedere, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco; raggiungere senza ritardo il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità per il completamento dell'intervento di soccorso; fornire alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere.

Segnala che, peraltro, alcune di queste condizioni erano già presenti nel Codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti in mare elaborato dal Ministero dell'interno nel 2017.

Rileva che il successivo comma 2-ter garantisce comunque il transito e la sosta di navi nel mare territoriale ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo, a tutela della loro incolumità, pur facendo salva, in caso di violazione del provvedimento di divieto di transito e sosta, l'applicazione di sanzioni.

Al riguardo, segnala che i commi 2-*quater*, 2-*quinquies* e 2-*septies* introducono una nuova disciplina sanzionatoria: mentre la disciplina previgente all'entrata in vigore del decreto-legge prevedeva, per i casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione, l'applicazione della sanzione

penale di cui all'articolo 1102 del codice della navigazione, fissando l'importo della multa tra un minimo di 10 mila ad un massimo di 50 mila euro, la nuova disciplina sostituisce l'illecito penale con la sanzione amministrativa pecuniaria. L'importo della sanzione resta immutato: da un minimo di 10 mila euro a un massimo di 50 mila euro: tuttavia, sono fatte salve le sanzioni penali nel caso in cui la condotta integri un reato: pertanto, l'illecito amministrativo derivante dalla violazione del provvedimento di divieto o limitazione non esclude l'applicazione delle pene previste dall'ordinamento quando la condotta del comandante configuri, ad esempio, un'attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Sottolinea che, oltre alla sanzione pecuniaria, il nuovo comma 2-*quater* prevede che la nave sia sottoposta a fermo amministrativo per due mesi e affidata in custodia, con i relativi oneri di spesa, all'armatore o, in assenza di questi, al comandante o a un altro soggetto obbligato in solido, tenuti a farne cessare la navigazione. Avverso il provvedimento di fermo è previsto il ricorso entro sessanta giorni dalla notificazione dello stesso al prefetto, che dovrà pronunciarsi non oltre venti giorni dal ricevimento dell'istanza.

Osserva che ai sensi del comma 2-*quinquies* in caso di reiterazione della violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave. In tale caso si procede immediatamente al sequestro cautelare della nave.

Evidenzia che il comma 2-*sexies* introduce una nuova fattispecie di illecito amministrativo – al di fuori della violazione del divieto di transito e sosta – che si configura qualora il comandante della nave o l'armatore non forniscano le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniformino alle indicazioni impartite dalla predetta autorità. In questi casi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 2 mila a 10 mila euro, nonché la sanzione accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave

utilizzata per commettere la violazione. In caso di reiterazione della violazione, la sanzione accessoria del fermo amministrativo viene portata a due mesi e in caso di ulteriore reiterazione si applica la confisca dell'imbarcazione.

Rileva che il comma 2-*septies*, infine, individua l'autorità che irroga le sanzioni nel prefetto territorialmente competente.

Da ultimo, segnala che l'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria, in quanto si prevede che il provvedimento non determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le Amministrazioni interessate provvedano all'attuazione delle attività previste con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

Alla luce di queste considerazioni, preannuncia la presentazione di una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame.

Laura BOLDRINI (PD-IDP) evidenzia che il provvedimento in titolo è fuorviante già nel titolo, dal momento che fa riferimento ai «flussi migratori», ovvero ad una materia assai complessa, che normalmente i Governi disciplinano con una pluralità di strumenti normativi; al contrario, il decreto-legge in esame riguarda soltanto le operazioni di soccorso effettuate dalle imbarcazioni non governative. Rileva che il gruppo Lega ha presentato numerosi emendamenti presso le Commissioni I e IX, assegnatarie in sede referente: a suo avviso, si tratta di proposte emendative del tutto estranee alla materia, che rischiano di stravolgere il contenuto del provvedimento. Auspica pertanto che siano dichiarate inammissibili.

Rileva che una efficace politica migratoria dovrebbe prevedere la figura dello *sponsor*, ovvero un soggetto che agevoli la ricerca del lavoro da parte degli immigrati, fornendo opportune garanzie: solo in questo modo, infatti, si può evitare la piaga del lavoro nero e, soprattutto, evitare pericolosi viaggi in mare, che si risolvono spesso in tragici naufragi. Segnala che la figura dello *sponsor*, prevista dalla legge «Turco-Napolitano», è stata poi abrogata con l'introduzione della legge «Bossi-Fini» che, invece, subordina l'ingresso in territorio

nazionale alla presentazione di un contratto di lavoro.

A suo avviso, sarebbe altresì opportuno prevedere un decreto-flussi realistico, in grado di rispondere alla richiesta pressante di manodopera che il sistema produttivo rivendica da tempo in molteplici settori, dal turismo all'edilizia, dai servizi alla sanità; al riguardo, segnala che, mentre Col-diretti denuncia la carenza di 100 mila posti di lavoro in agricoltura, l'attuale decreto-flussi prevede solo 72 mila ingressi totali.

Sottolinea che il provvedimento in esame, finalizzato a contenere gli sbarchi, avrà solo l'effetto di ridurre le operazioni di soccorso in mare, con l'evidente rischio di aumentare il numero dei morti. Peraltro, si tratta di una legislazione *ad hoc* contro le organizzazioni non governative, che dunque lede il principio di generalità delle leggi; inoltre, la prassi di indicare porti di sbarco spesso molto distanti dalle operazioni di ricerca e soccorso, unitamente al divieto di eseguire più di una operazione di salvataggio, pone il personale delle organizzazioni non governative di fronte ad un drammatico dilemma: violare la legge o rinunciare a salvare vite umane, non ottemperando ad un obbligo imprescindibile per tutte le marine del mondo, oltre che previsto dalle Convenzioni internazionali.

Osserva che al comandante della nave è inoltre attribuito il compito, assai oneroso, se non impossibile, di identificare i naufraghi ed istruire l'eventuale richiesta di asilo, adempimento che finanche la citata legge Bossi-Fini attribuiva ad appositi organismi, con l'assistenza di mediatori culturali e solo dopo aver effettuato lo sbarco. Proprio perché parte, da presupposti totalmente errati, il decreto-legge appare quasi inemendabile. Precisa, altresì, che molte delle disposizioni contenute nel provvedimento erano già previste dal Codice sottoscritto da tutte le organizzazioni non governative: quindi, il decreto-legge appare come un «provvedimento bandiera», privo dei requisiti di urgenza e necessità, tanto più in un Paese messo a dura prova da altre emergenze. Appare, altresì, come un provvedimento non degno di un Paese, come

l'Italia, che ha sempre onorato i principi di dignità umana e di solidarietà.

Preannuncia, quindi, una opposizione durissima verso un provvedimento che il Governo dovrebbe ritirare.

Giulio TREMONTI, *presidente*, ricorda che la citata legge Bossi-Fini, varata nel 2001, non è stata modificata dai successivi Governi, alcuni dei quali di diverso orientamento politico.

Laura BOLDRINI (PD-IDP) osserva che il presidente dovrebbe astenersi da valutazioni di carattere politico.

Giulio TREMONTI, *presidente*, rileva che si è limitato ad una precisazione di carattere storico.

Laura BOLDRINI (PD-IDP), pur riconoscendo le responsabilità della sinistra nelle mancate modifiche alla legge Bossi-Fini, segnala che sotto i Governi di centro-sinistra i decreti-flussi prevedevano un numero di ingressi di gran lunga superiore a quello attuale.

Nicola FRATOIANNI (AVS), associandosi alle considerazioni della collega Boldrini, sottolinea che il decreto-legge in titolo, pur circoscrivendo l'area di intervento, muove dal presupposto inaccettabile che chi opera per salvare vite in mare sia fattore di attrazione dei flussi migratori. Segnala che tale assunto è stato da ultimo ribadito dal Ministro dell'interno Piantedosi che, con riferimento all'attività della imbarcazione Geo Barents, ha parlato di « sistematiche operazioni di ricerca ». A suo avviso, tuttavia, tali organizzazioni non possono esimersi da questo approccio, poiché la ricerca è una condizione necessaria per ridurre i naufragi e quindi le morti in mare, tenuto conto che nessun altro soggetto istituzionale si fa carico di questo compito. Rileva, infatti, che l'Italia e, più in generale, l'intera Europa hanno scelto di restare indifferenti alle sorti dei migranti in mare, delegando alla Libia un ruolo di controllo dei flussi migratori che, per la

precarietà delle sue istituzioni, non è in grado di esercitare.

Evidenzia che gli obiettivi illusori e propagandistici del provvedimento in esame sono destinati a scontrarsi con la realtà dei fatti e, dunque, a rimanere lettera morta. Del resto, l'immigrazione è un fenomeno strutturale, che come tale richiederebbe un grande dibattito pubblico, mentre in questi ultimi anni è stato trattato sempre in modo emergenziale, dunque fallimentare.

Federica ONORI (M5S), concordando con le opinioni espresse dai colleghi Boldrini e Fratoianni, sottolinea che occorre gestire i flussi migratori in modo umano e dunque evitando la criminalizzazione dei soccorsi in mare. Propone, quindi, che una delegazione della Commissione possa visitare una delle organizzazioni non governative impegnate in questo ambito ed assistere ad una simulazione di salvataggio in mare, in modo da apprendere in maniera inequivocabile la difficoltà e l'importanza delle attività condotte da tali organizzazioni.

Vincenzo AMENDOLA (PD-IDP) rileva che, qualora le Commissioni in sede referente approvassero le citate proposte emendative che stravolgono il testo iniziale, sarebbe opportuno posticipare l'adozione del parere, al fine di valutare le modifiche intervenute. Suggestisce, inoltre, al relatore di integrare la sua proposta di parere con le conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021 che, tra le altre cose, invitavano « la Commissione e l'Alto Rappresentante, in stretta cooperazione con gli Stati membri, a presentare, nell'autunno 2021, Piani d'azione per i Paesi di origine e di transito prioritari, indicando obiettivi chiari, ulteriori misure di sostegno e tempistiche concrete ». Il Consiglio europeo invitava, inoltre, « la Commissione ad utilizzare nel miglior modo possibile almeno il 10 per cento della dotazione finanziaria dello Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), nonché finanziamenti a titolo di altri strumenti pertinenti, per le azioni connesse alla migrazione »: si tratta di iniziative comuni, assunte a livello europeo,

che possono risultare assai più efficaci per affrontare un fenomeno complesso come le migrazioni.

Rileva, altresì, che gli ingressi nel territorio nazionale a seguito delle attività delle organizzazioni non governative sono assai inferiori a quelli effettuati in altro modo: ciò conferma la natura ideologica e propagandistica del provvedimento, che peraltro interviene a disciplinare per legge ambiti già normati dal citato Codice di condotta sottoscritto dalle organizzazioni non governative.

Il viceministro Edmondo CIRIELLI, pur ringraziando i colleghi dell'opposizione per i preziosi contributi al dibattito, si associa alle considerazioni svolte dal relatore.

Giulio TREMONTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.45 alle 15.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 25 gennaio 2023.

Audizione dell'Ambasciatore della Repubblica dell'Azerbaigian in Italia, Rashad Aslanov.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15 alle 16.