



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 435

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 13 ottobre 2020

I N D I C E

Commissioni congiunte

5 ^a (Bilancio-Senato) e V (Bilancio-Camera):	
<i>Uffici di Presidenza (Riunione n. 16)</i>	Pag. 5

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali:	
<i>Sottocommissione per i pareri</i>	Pag. 6
<i>Plenaria</i>	» 7
3 ^a - Affari esteri:	
<i>Plenaria</i>	» 17
6 ^a - Finanze e tesoro:	
<i>Plenaria</i>	» 24
7 ^a - Istruzione pubblica, beni culturali:	
<i>Plenaria (*)</i>	
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni:	
<i>Plenaria</i>	» 26
10 ^a - Industria, commercio, turismo:	
<i>Plenaria</i>	» 31
12 ^a - Igiene e sanità:	
<i>Plenaria (*)</i>	
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:	
<i>Sottocommissione per i pareri</i>	» 36
<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	» 36
<i>Plenaria (pomeridiana) (*)</i>	
14 ^a - Politiche dell'Unione europea:	
<i>Plenaria (*)</i>	

(*) Il riassunto dei lavori delle Commissioni 7^a (Istituzione pubblica, beni culturali), 12^a (Igiene e sanità), 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 435° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 13 ottobre 2020.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Commissioni bicamerali

Questioni regionali:

Plenaria *Pag.* 43

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:

Plenaria » 57

Controllo e vigilanza sull'attuazione dell'Accordo Schengen, su Europol e su immigrazione:

Plenaria » 58

Ufficio di Presidenza » 60

Inchiesta sul sistema bancario e finanziario:

Plenaria » 116

Ufficio di Presidenza » 117

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio)

del Senato della Repubblica

con la Commissione

V (Bilancio, tesoro e programmazione)

della Camera dei deputati

Martedì 13 ottobre 2020

**Uffici di Presidenza integrati
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 16

Presidenza del Presidente della V Commissione della Camera
MELILLI

indi del Vice Presidente della V Commissione della Camera
LOVECCHIO

Orario: dalle ore 8,35 alle ore 10,20

AUDIZIONE INFORMALE, IN VIDEOCONFERENZA, DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA PRELIMINARE ALL'ESAME DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020 (DOC. LVII N. 3-BIS)

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Martedì 13 ottobre 2020

Sottocommissione per i pareri

96^a Seduta

Presidenza del Presidente
PARRINI

La seduta inizia alle ore 8,50.

(1721-A) Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019

(Parere all'Assemblea su testo ed emendamenti. Esame. Rimessione alla sede plenaria)

Il presidente PARRINI (PD), relatore, dopo aver illustrato il testo proposto all'Assemblea dalla Commissione di merito per il disegno di legge in titolo, propone di esprimere, con riferimento al riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni, un parere non ostativo.

Illustrati, altresì, i relativi emendamenti, propone di esprimere un parere in parte non ostativo con condizioni, in parte non ostativo.

La senatrice PIROVANO (L-SP-PSd'Az) chiede la rimessione dell'esame del provvedimento alla sede plenaria.

La Sottocommissione prende atto e l'esame del provvedimento è quindi rimesso alla sede plenaria.

(1764) Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003, e modifica all'articolo 604-bis del codice penale

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI (PD), relatore, riferisce sul disegno di legge in titolo, proponendo di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

(1926) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica tunisina sullo sviluppo di una infrastruttura per la trasmissione elettrica finalizzata a massimizzare gli scambi di energia tra l'Europa ed il Nord Africa, fatto a Tunisi il 30 aprile 2019

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore PARRINI (*PD*), relatore, riferisce sul disegno di legge in titolo, proponendo di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

La seduta termina alle ore 9.

Plenaria

186^a Seduta

Presidenza del Presidente
PARRINI

Interviene il vice ministro della salute Sileri.

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(1721-A) Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019

(Parere all'Assemblea su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo sul testo; parere in parte non ostativo con condizioni, in parte non ostativo sugli emendamenti)

Il presidente PARRINI (*PD*), relatore, riferisce sul disegno di legge in titolo, rimesso alla sede plenaria dalla Sottocommissione per i pareri, e sui relativi emendamenti. Propone, quindi, di esprimere, con riferimento al riparto delle competenze normativo tra lo Stato e le Regioni, parere non ostativo sul testo e parere in parte non ostativo con condizioni e in parte non ostativo sugli emendamenti.

Previa dichiarazione di astensione della senatrice PIROVANO (*L-SP-PSd'Az*), accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Com-

missione approva la proposta di parere non ostativo sul testo e non ostativo con condizioni e in parte non ostativo sui relativi emendamenti, avanzata dal relatore (*pubblicata in allegato*).

(Doc. LVII, n. 3-bis – Allegati I, II, III e IV – Annesso) Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020, allegati e relativo annesso

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore GARRUTI (*M5S*) illustra, per le parti di competenza, il documento in titolo, nonché i relativi allegati e annesso.

Ricorda, preliminarmente, che la «Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020» aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2021-2023 rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile.

Alla Nota risultano allegati: le relazioni sulle spese di investimento e sulle relative leggi pluriennali, il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali, il rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, nonché la relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

La Nota presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso, in relazione alla contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre – conseguente alla chiusura delle attività produttive connessa alla diffusione dell'epidemia da Covid-19 su scala globale – rispetto a quanto ipotizzato ad aprile scorso nel DEF. Per il triennio successivo, sempre rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, il recupero dell'economia dovrebbe riprendere maggiore slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022, in considerazione, principalmente, delle ingenti manovre di supporto e di stimolo all'economia introdotte con i decreti-legge cosiddetti «Rilancio», varato a maggio, e «Sostegno e Rilancio», emanato in agosto.

In particolare, il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica prevede: una riduzione del PIL (in termini reali e non nominali) pari al 9 per cento per l'anno in corso, seguita da un incremento del medesimo valore pari al 6 per cento nel 2021, al 3,8 per cento nel 2022 e al 2,5 per cento nel 2023 (il DEF 2020 prevedeva, per il 2020, una riduzione pari all'8 per cento e, per il 2021, un incremento pari al 4,7 per cento); un tasso di disoccupazione pari al 9,5 per cento per l'anno in corso, al 10,3 per cento per il 2021, al 9,5 per cento per il 2022 e all'8,7 per cento per il 2023 (il DEF 2020 prevedeva un tasso di disoccupazione pari all'11,6 per cento per il 2020 e all'11 per cento per il 2021); un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) pari al 10,8 per cento per l'anno in corso, al 7 per cento per il 2021, al 4,7 per cento per il 2022 e al 3 per cento per il 2023 (il DEF 2020 prevedeva un tasso pari al 10,4 per cento per l'anno in corso e al

5,7 per cento per il 2021 e il quadro tendenziale a legislazione vigente prevede, per il 2022, un tasso pari al 4,1 per cento e, per il 2023, un tasso pari al 3,3 per cento).

Riguardo all'indebitamento netto strutturale delle pubbliche amministrazioni (nel quale sono escluse dal computo le misure *una tantum* e le variazioni imputabili alla congiuntura economica), il nuovo quadro programmatico prevede un valore pari al 6,4 per cento per l'anno in corso, al 5,7 per cento per il 2021, al 4,7 per cento per il 2022 e al 3,5 per cento per il 2023, mentre il quadro tendenziale a legislazione vigente prevede un valore pari al 6,6 per cento per l'anno in corso, al 4,2 per cento per il 2021, al 3,8 per cento per il 2022 e al 3,2 per cento per il 2023.

In merito alle suddette variazioni degli obiettivi relativi al tasso di indebitamento netto, il Documento osserva che l'impatto della manovra di fine anno sarà espansivo con riferimento al prossimo biennio, mentre nel 2023 vi sarà una restrizione di circa 0,3 punti percentuali rispetto al tendenziale.

L'ultima parte della Nota è dedicata alle riforme e alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea.

In particolare, il documento richiama le linee guida del Piano nazionale di ripresa e resilienza, redatte dal Governo per essere sottoposte all'esame della Commissione europea nell'ambito del piano denominato Next Generation EU, elaborato in risposta alla grave crisi economica e sociale provocata dalla pandemia. Tali linee guida sono state oggetto del parere reso alle Commissioni riunite 5^a e 14^a.

Con riferimento alle raccomandazioni del Consiglio, in linea con le priorità definite per l'intera Unione europea, all'Italia è richiesto di adottare, nel 2020 e nel 2021, provvedimenti volti a:

- attuare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa;
- sostenere i redditi e il sistema di protezione sociale attenuando l'impatto della crisi sull'occupazione attraverso politiche attive e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali;
- introdurre e attuare misure in favore delle piccole e medie imprese per favorire la ripresa economica, con particolare attenzione all'adozione di tecnologie *green* e sostenibili in materia ambientale;
- migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.

La Nota, inoltre, aggiorna lo stato di attuazione delle riforme illustrate nel Programma nazionale di riforma 2020. Nell'illustrare i contenuti di tale programma, si sofferma sulle parti di competenza della Commissione affari costituzionali.

Con riferimento alla pubblica amministrazione, il Governo evidenzia come il decreto-legge «semplificazioni» abbia introdotto significative innovazioni con particolare riguardo alle semplificazioni procedurali e responsabilità dei funzionari pubblici e alle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale.

Nella Nota si ricordano altresì le maggiori risorse stanziare nel 2020 per il personale appartenente ai comparti difesa, sicurezza e soccorso pubblico (circa 0,2 miliardi nel 2020), in considerazione del contributo dato dalle Forze armate, dalle Forze di polizia e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco nelle azioni di contrasto della diffusione del Covid-19.

Segnala, infine, che la Nota annuncia, tra i collegati alla decisione di bilancio, i seguenti provvedimenti:

- il disegno di legge di riordino della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;
- il disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione;
- il disegno di legge in materia di implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regionali, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale;
- il disegno di legge di revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali.

Alla Nota di aggiornamento è annessa la Relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 (autorizzazione allo scostamento di bilancio). Vi si precisa che, per consentire di avviare la realizzazione dei programmi di investimento e di utilizzare appieno le risorse del Programma europeo, saranno anticipati alle Amministrazioni gli stanziamenti necessari, a tal fine appositamente iscritti in bilancio, anche tenuto conto delle procedure e della tempistica previste in ambito europeo per l'assunzione degli impegni e il pagamento delle risorse. Per effetto di tali interventi, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 196 miliardi di euro nel 2021, 157 miliardi nel 2022 e 138,5 miliardi nel 2023. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 279 miliardi di euro nel 2021, 208,5 miliardi nel 2022 e 198 miliardi nel 2023.

Propone, quindi, uno schema di parere favorevole, pubblicato in allegato.

Si apre la discussione generale.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) chiede di verificare se effettivamente il parere deve essere reso alla Commissione bilancio entro la giornata odierna. Diversamente, considerato che lo schema di parere è stato appena comunicato dal relatore, si potrebbero prevedere tempi più ampi per la discussione, eventualmente rinviando la votazione a domani mattina.

Il PRESIDENTE sottolinea che la discussione può intanto essere svolta nella seduta in corso e in quella già convocata per le ore 14 di oggi, ferma restando la propria disponibilità a interpellare la Presidenza

della Commissione bilancio al fine di conoscerne l'organizzazione dei lavori sul documento in titolo.

Il senatore VITALI (*FIBP-UDC*) preannuncia, a nome del Gruppo, un avviso fortemente contrario sullo schema di parere predisposto dal relatore. Infatti, si autorizza uno scostamento di bilancio in *deficit*, che produrrà ricadute negative di cui dovranno farsi carico le generazioni future, considerata anche l'assenza di prospettive di rilancio sistematiche.

Se da un lato, infatti, sono previste risorse per il personale appartenente ai comparti difesa, sicurezza e soccorso pubblico, dall'altro, non è previsto alcun intervento volto a ridurre la pressione fiscale, giunta ormai al 48 per cento. Ciò determina un effetto depressivo su imprese, commercianti e lavoratori autonomi e quindi pregiudica le capacità di ripresa economica del Paese.

A suo avviso, il Governo dovrebbe precisare meglio i progetti di riforma che intende avviare, di cui nella Nota, invece, compare un mero annuncio. Inoltre, il tasso di disoccupazione indicato non tiene conto della fine del divieto di licenziamento, prevista per il 31 dicembre di quest'anno.

Il PRESIDENTE assicura che farà le verifiche richieste dal senatore Augussori. Qualora fosse possibile prevedere tempi più ampi per la discussione, sarà convocata una ulteriore seduta plenaria per domani, mercoledì 14 ottobre.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(1970) Conversione in legge del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020

(Esame e rinvio)

La relatrice VALENTE (*PD*) riferisce sul decreto-legge n. 125 del 2020, che introduce misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 – deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 ottobre 2020 – e per la continuità operativa del sistema di allerta Covid, nonché l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020.

L'articolo 1 reca modifiche all'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020. In particolare, proroga al 31 gennaio 2021 le disposizioni già in vigore che prevedono la possibilità per il Governo di adottare misure volte a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Sars-Cov-2. In relazione all'andamento epidemiologico e secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente, tali mi-

sure potranno essere stabilite per specifiche parti o per tutto il territorio nazionale e per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, comunque reiterabili e modificabili.

Inoltre, in considerazione della recrudescenza dell'epidemia, alle misure che possono essere adottate si aggiunge l'obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione delle vie respiratorie e si ampliano le circostanze che prevedono l'obbligo di indossarli. Tali dispositivi, infatti, dovranno essere indossati non solo nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, ma più in generale nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e anche in tutti i luoghi all'aperto. Si fa eccezione a tali obblighi, sia in luogo chiuso che all'aperto, nei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi. Sono comunque fatti salvi i protocolli e le linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché le linee guida per il consumo di cibi e bevande.

Da tali obblighi restano esclusi: i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva, i bambini di età inferiore ai sei anni, i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina e coloro che per interagire con questi ultimi versino nella stessa incompatibilità.

Sempre l'articolo 1, per mezzo di modifiche al decreto-legge n. 33 del 2020, interviene sulla facoltà delle Regioni di introdurre misure derogatorie rispetto a quelle previste a livello nazionale, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Si prevede infatti che le Regioni, nei limiti delle proprie competenze regionali e di quanto previsto dallo stesso decreto-legge n. 33 del 2020, possano introdurre temporaneamente misure maggiormente restrittive, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai DPCM, anche ampliative, introducendo in tale ultimo caso la previsione della necessaria intesa con il Ministro della salute.

Dispone altresì la proroga al 31 gennaio 2021 del termine di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 33 del 2020, entro il quale è possibile adottare le misure di cui al medesimo decreto-legge.

Con una modifica all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 83 del 2020, è prorogata al 31 dicembre 2020 l'operatività delle disposizioni, in scadenza al 15 ottobre 2020, di cui all'allegato 1 al medesimo decreto. Si interviene poi sullo stesso allegato 1, al fine di prorogare i termini di applicazione di ulteriori disposizioni.

L'articolo 2 del decreto-legge in esame modifica l'articolo 6 del decreto-legge n. 28 del 2020 che ha disposto l'introduzione del sistema di allerta Covid-19. In particolare, previa valutazione dell'impatto ai sensi delle norme europee sulla *privacy*, si prevede l'interoperabilità dell'applicazione «Immuni» con le piattaforme che operano, con le medesime finalità, nel territorio dell'Unione europea, come peraltro indicato dalla raccomandazione della Commissione europea C(2020)2296, relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per l'uso della tecnologia e dei dati al fine di contrastare la crisi da Covid-19, adottata lo scorso aprile.

Un'ulteriore modifica prevede che il sistema di allerta operi sino alla cessazione delle esigenze di protezione e prevenzione della sanità pubblica, legate alla diffusione del virus anche a carattere transfrontaliero, individuate con DPCM, e comunque fino al 31 dicembre 2021.

L'articolo 3 differisce al 31 ottobre 2020 i termini per l'invio delle domande relative ai trattamenti di cassa integrazione ordinaria collegati all'emergenza Covid-19.

L'articolo 4 è volto a dare attuazione alla direttiva (UE) 2020/739 della Commissione, del 3 giugno 2020, che modifica l'allegato III della direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'inserimento del Sars-Cov-2 nell'elenco degli agenti biologici di cui è noto che possono causare malattie infettive nell'uomo e che modifica la direttiva (UE) 2019/1833 della Commissione, il cui termine di recepimento scade il 24 novembre 2020.

L'articolo 5 proroga la vigenza del DPCM del 7 settembre 2020, nelle more dell'adozione del primo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri successivo all'introduzione delle nuove norme e comunque non oltre il 15 ottobre 2020. Prevede, altresì, l'applicabilità immediata di ulteriori misure circa l'obbligo di uso delle mascherine, introdotte dal presente decreto, nei casi e con le esclusioni indicate all'articolo 1, comma 1.

Infine, gli articoli 6 e 7 dispongono in merito alla copertura finanziaria e all'entrata in vigore del provvedimento.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) chiede delucidazioni sui tempi a disposizione per l'esame del provvedimento in titolo.

Il PRESIDENTE ricorda che il provvedimento scade il 6 dicembre. Vi sono quindi i tempi per esaminare compiutamente il testo nel rispetto dei termini regolamentari e in modo tale da consentire una lettura piena anche da parte della Camera, invertendo la tendenza all'esame di fatto monocamerale cui si sta assistendo per la conversione dei decreti-legge. Si può eventualmente prevedere anche un ciclo di audizioni informali, purché il numero degli auditi sia ragionevole, considerato anche che finora il Parlamento ha esaminato più provvedimenti volti al contrasto dell'emergenza determinata dalla diffusione del Covid-19.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*), pur concordando sulla opportunità di contenere il numero di audizioni, osserva che il provvedimento in esame contiene in effetti alcune novità, per esempio in relazione all'utilizzo dell'applicazione Immuni, che sarebbe opportuno approfondire. Considerati i tempi a disposizione, sarà possibile, a suo avviso, concludere l'esame in tempo ragionevole per consentirne una discussione approfondita anche nell'altro ramo del Parlamento.

Il senatore VITALI (*FIBP-UDC*) sottolinea che Forza Italia intende garantire la propria leale collaborazione alla definizione del testo, con

l'auspicio che la maggioranza e il Governo questa volta siano effettivamente disponibili ad accogliere eventuali proposte di modifica migliorativa. Sarebbe grave invece se, come già accaduto in passato su provvedimenti dello stesso tenore, l'*iter* si concludesse con il voto di fiducia.

Il PRESIDENTE assicura che i lavori saranno organizzati in modo da consentire che entrambe le Camere esercitino le proprie prerogative. In ogni caso, trattandosi di un provvedimento particolarmente urgente e considerata la situazione di crisi legata alla emergenza sanitaria, sarebbe opportuno licenziarlo quanto prima.

Propone quindi di fissare il termine per indicare i soggetti da audire per le ore 12 di giovedì 15 ottobre.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*), in merito alla Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza», esaminata in sede consultiva la scorsa settimana, esprime il proprio disappunto in quanto i rilievi proposti dal suo Gruppo e recepiti nello schema di parere dal relatore, approvato dalla Commissione affari costituzionali, non sono poi stati inseriti, a differenza delle altre osservazioni, nella relazione per l'Assemblea approvata dalle Commissioni riunite 5^a e 14^a.

Chiede, quindi, che il Presidente, anche in qualità di relatore sull'Atto n. 572, si faccia carico di appurare i motivi per cui sia stato ignorato il risultato del proficuo lavoro svolto dalla Commissione.

Il PRESIDENTE precisa di aver accolto, nello schema di parere sull'Atto n. 572, in qualità di relatore, le osservazioni formulate dal Gruppo della Lega poiché le riteneva condivisibili.

Nel concordare, quindi, con le considerazioni del senatore Augussori, assicura che interloquirà con le Commissioni bilancio e politiche dell'Unione europea, per comprendere se si sia verificato un recepimento parziale anche del parere espresso dalle altre Commissioni e, in ogni caso, se l'espunzione sia dovuta a ragioni meramente tecniche di sintesi oppure discenda da motivazioni di carattere politico.

La seduta termina alle ore 9,40.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1721-A
E SUI RELATIVI EMENDAMENTI**

La Commissione, esaminato il testo proposto all'Assemblea dalla Commissione di merito per il disegno di legge in titolo, esprime, con riferimento al riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni, parere non ostativo.

Esaminati altresì i relativi emendamenti, esprime, per quanto di competenza, i seguenti pareri:

- sull'emendamento 9.49 parere non ostativo, a condizione che l'obbligo di cui alla lettera *a*) sia riformulato in termini di facoltà;
- sui restanti emendamenti parere non ostativo.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE
SUL DOCUMENTO LVII, N. 3-BIS, ALLEGATI
E RELATIVO ANNESSO**

La Commissione, esaminato il documento in titolo, gli allegati e l'annesso,

premessi che:

– con riferimento alla pubblica amministrazione, il Governo evidenzia come il decreto-legge «semplificazioni» abbia introdotto significative innovazioni con particolare riguardo alle semplificazioni procedurali e responsabilità dei funzionari pubblici e alle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale;

– in materia di sicurezza e ordine pubblico, la Nota ricorda le maggiori risorse stanziare nel 2020 per il personale appartenente ai comparti difesa, sicurezza e soccorso pubblico (circa 0,2 miliardi nel 2020), in considerazione del contributo dato dalle Forze armate, dalle Forze di polizia e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco nelle azioni di contrasto della diffusione del Covid-19;

– tra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio, sono annunciati: il disegno di legge di riordino della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; il disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione; il disegno di legge in materia di implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regionali, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale; il disegno di legge di revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali;

– alla Nota è annessa la Relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 (autorizzazione allo scostamento di bilancio), nel quale si precisa che, per consentire di avviare la realizzazione dei programmi di investimento e di utilizzare appieno le risorse del Programma europeo, saranno anticipati alle Amministrazioni gli stanziamenti necessari, a tal fine appositamente iscritti in bilancio, anche tenuto conto delle procedure e della tempistica previste in ambito europeo per l'assunzione degli impegni e il pagamento delle risorse,

formula, per quanto di competenza, un parere favorevole.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria**92^a Seduta***Presidenza del Presidente*
PETROCELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale Di Stefano.

La seduta inizia alle ore 8,45.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 3-bis – Allegati I, II, III e IV – Annesso) Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020, allegati e relativo annesso

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il senatore MARIOTTI (*M5S*), relatore, illustra la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020, che definisce il perimetro di finanza pubblica entro cui si iscriveranno le misure della prossima legge di bilancio, che avrà come obiettivo – come si evince da una nota sintetica diffusa dal Governo ed esplicativa dei contenuti del provvedimento – quello di sostenere la ripresa dell'economia italiana nel triennio 2021-2023, in coerenza con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di prossima individuazione.

Gli interventi saranno principalmente rivolti a sostenere, nel breve termine e per tutta la durata della crisi da Covid-19, i lavoratori e i settori produttivi più colpiti, a valorizzare appieno le risorse messe a disposizione dal programma *Next Generation EU* (NGEU) per realizzare investimenti e riforme di portata e profondità inedite, a rafforzare gli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne e per migliorare la coesione territoriale, ad attuare un'ampia riforma fiscale che migliori l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario, ad assicurare un miglioramento qualitativo della finanza pubblica, a garantire un miglio-

mento del benessere dei cittadini, dell'equità e della produttività dell'economia e, infine, a ricondurre l'indebitamento netto della pubblica amministrazione verso livelli compatibili con una costante e significativa riduzione del rapporto fra debito e PIL.

La Nota di aggiornamento – continua il relatore – reca un nuovo quadro programmatico di finanza pubblica che prevede: una riduzione del PIL (in termini reali e non nominali) pari al 9,0 per cento per l'anno in corso, seguita da un incremento del medesimo valore pari al 6,0 per cento nel 2021, al 3,8 per cento nel 2022 ed al 2,5 per cento nel 2023 (il Documento di economia e finanza 2020 prevedeva, per il 2020, una riduzione pari all'8,0 per cento e, per il 2021, un incremento pari al 4,7 per cento); un tasso di disoccupazione pari al 9,5 per cento per l'anno in corso, al 10,3 per cento per il 2021, al 9,5 per cento per il 2022 e all'8,7 per cento per il 2023 (il Documento di economia e finanza 2020 prevedeva un tasso di disoccupazione pari all'11,6 per cento per il 2020 ed all'11,0 per cento per il 2021); un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) pari al 10,8 per cento per l'anno in corso, al 7,0 per cento per il 2021, al 4,7 per cento per il 2022 ed al 3,0 per cento per il 2023 – il Documento di economia e finanza 2020 prevedeva un tasso pari al 10,4 per cento per l'anno in corso e al 5,7 per cento per il 2021 e il quadro tendenziale a legislazione vigente prevede, per il 2022, un tasso pari al 4,1 per cento e, per il 2023, un tasso pari al 3,3 per cento) –. Riguardo all'indebitamento netto strutturale delle pubbliche amministrazioni (nel quale sono escluse dal computo le misure una tantum e le variazioni imputabili alla congiuntura economica), il nuovo quadro programmatico prevede un valore pari al 6,4 per cento per l'anno in corso, al 5,7 per cento per il 2021, al 4,7 per cento per il 2022 e al 3,5 per cento per il 2023, mentre il quadro tendenziale a legislazione vigente prevede un valore pari al 6,6 per cento per l'anno in corso, al 4,2 per cento per il 2021, al 3,8 per cento per il 2022 e al 3,2 per cento per il 2023.

Riguardo alle suddette variazioni degli obiettivi relativi al tasso di indebitamento netto, il Documento osserva che l'impatto della manovra di fine anno sarà espansivo con riferimento al prossimo biennio, mentre nel 2023 vi sarà una restrizione di circa 0,3 punti percentuali rispetto al tendenziale.

Con riferimento allo scenario macroeconomico internazionale – che presenta profili di interesse per la Commissione esteri stanti anche le attribuzioni al MAECI in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese – la Nota evidenzia come, nella prima metà del 2020 l'economia mondiale abbia registrato la battuta di arresto più profonda dalla Seconda Guerra Mondiale, e ciò in conseguenza del diffondersi della pandemia da Covid-19. Nonostante le misure straordinarie di politica fiscale e monetaria per sostenere i redditi dei lavoratori e il tessuto produttivo adottate dai governi e dalle banche centrali, il blocco produttivo ha determinato una contrazione del PIL e del commercio mondiale rispettivamente del 3,5 e del 2,7 per cento nel primo trimestre dell'anno, e del 5 e del 12,5 per cento nel trimestre successivo. La maggior

contrazione del PIL nei Paesi ad economia avanzata si è registrata durante il secondo trimestre del 2020, quando il prodotto degli Stati Uniti e del Giappone ha fatto registrare una diminuzione di circa l'8 per cento, quello dell'Eurozona di circa l'11,8 per cento, quello del Regno Unito del 19,8 per cento. Solo la Cina – primo Paese colpito dall'epidemia da Covid-19 e in ragione di questo in grado di riattivare prima degli altri il proprio processo produttivo – ha fatto registrare un dato in controtendenza, segnando una crescita del 3,2 per cento su base tendenziale nel secondo trimestre. Nel complesso, segnala la Nota, i rischi per lo scenario globale appaiono orientati ancora al ribasso, in ragione del fatto che all'evoluzione dell'epidemia nel mondo – che in molti Paesi continua a manifestarsi con particolare intensità –, si affiancano rischi connessi a tensioni geopolitiche preesistenti all'epidemia o acuitesi più di recente, dai rapporti commerciali tesi fra gli Stati Uniti e la Cina alle difficoltà del processo di negoziazione della *Brexit*, fino all'emergere di nuove complicazioni nei rapporti fra la Turchia e la Russia. Le previsioni più aggiornate dell'OCSE prefigurano una contrazione dell'economia mondiale del 4,5 per cento nel 2020, mentre nel 2021 è attesa una ripresa con un tasso di crescita attorno al 5 per cento.

Un paragrafo specifico della Nota è poi dedicato al commercio estero del Paese e segnala come, a fronte della tenuta delle esportazioni nei primi due mesi dell'anno, a partire dal mese di marzo si sia, viceversa, registrata una forte contrazione a causa della diffusione del Covid-19, fino a segnare una riduzione nel secondo trimestre pari al 27,8 per cento. Nei primi sette mesi dell'anno, le esportazioni in valore e in volume sono diminuite rispettivamente del 14 e del 14,8 per cento, con un'intensità maggiore verso l'area extra-europea. A fronte, infatti di una diminuzione delle esportazioni verso i Paesi dell'Unione europea pari al 12,9 per cento, le esportazioni in valore sono diminuite maggiormente (di circa il 15,2 per cento) verso i mercati *extra-UE*, con una flessione di poco inferiore al 10 per cento verso gli Stati Uniti, del 10,3 per cento verso la Svizzera, del 18,2 per cento verso il Regno Unito, del 13,6 per cento verso la Cina, dell'11,4 per cento verso la Russia e del 6,2 per cento verso il Giappone. Nonostante la diminuzione delle esportazioni, il paragrafo evidenzia come il saldo commerciale del nostro Paese – pari a circa 32,7 miliardi, dai 29,7 miliardi dello stesso periodo del 2019 – rimanga tra i più elevati dell'Unione Europea dopo quelli della Germania, dell'Irlanda e dei Paesi Bassi.

Anche quest'anno la Nota contiene un paragrafo dedicato alle Raccomandazioni rivolte agli Stati membri, inclusa l'Italia, dal Consiglio dell'Unione europea, inevitabilmente ricalibrate sulle esigenze imposte dalla pandemia da Covid-19. In linea con le priorità definite per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, le Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia richiedono al Paese di adottare, nel periodo compreso fra il 2020 e il 2021, provvedimenti volti ad attuare tutte le misure ritenute necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e per sostenere l'economia e la successiva ripresa, a sostenere i redditi e il sistema di protezione sociale, a garantire l'effettiva attuazione delle iniziative finalizzate a fornire liquidità

all'economia reale e alle piccole e medie imprese in particolare, ed infine a migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Riguardo agli interventi adottati nel corso del 2020 dal Governo, in coerenza con le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, la Nota richiama – per gli aspetti di interesse della nostra Commissione –, fra le misure di sostegno alla liquidità e capitalizzazione delle imprese italiane, il rifinanziamento del Fondo rotativo per l'internazionalizzazione degli enti fieristici e delle *start up* innovative. Ulteriori misure si rinven- gono anche in relazione alla Raccomandazione finalizzata a migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione con gli sforzi in atto per la sua digitalizzazione, un'operazione che, auspicabilmente, dovrebbe inte- ressare anche la rete diplomatico e consolare del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con interventi analoghi a quelli già in atto sugli archivi degli Uffici consolari all'estero.

Per quanto riguarda gli allegati al documento in esame, conclude il relatore, ulteriori profili di competenza si rinven- gono nella nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non perma- nente, che reca tutti i quadri contabili delle leggi pluriennali di interesse del Dicastero (preceduti da un quadro informativo di sintesi).

Nell'introduzione all'allegato viene specificato che per ciascuna delle autorizzazioni pluriennali di spesa, siano esse leggi pluriennali o contri- buti, i quadri contabili riportano la scadenza, l'onere complessivo, le even- tuali autorizzazioni rifinanzianti o definanzeanti, le somme complessive (stanziare, impegnate ed erogate), nonché i residui passivi e la program- mazione finanziaria di ciascuna legge.

Il presidente PETROCELLI ringrazia il relatore per l'esauriente rela- zione svolta e rinvia il seguito dell'esame.

IN SEDE REFERENTE

(1944) Deputati Laura BOLDRINI e Romina MURA. – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108^a sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione, approvato dalla Camera dei deputati*

(1598) Anna ROSSOMANDO ed altri. – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del- l'Organizzazione internazionale del lavoro C 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, fatta a Ginevra il 21 giugno 2019*

(Esame congiunto e rinvio)

Il senatore AIROLA (*M5S*), relatore, illustra i due disegni di legge su cui la Commissione è chiamata all'esame: l'Atto Senato n. 1944, già ap- provato in prima lettura dalla Camera dei deputati, e l'Atto Senato n. 1598, entrambi di iniziativa parlamentare, recanti la ratifica della Conven- zione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'elimina-

zione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra nel giugno 2019.

Tenuto conto che i due disegni di legge risultano di contenuto pressoché identico, il relatore propone di procedere ad unificarne l'esame, assumendo l'Atto Senato n. 1944, già approvato dalla Camera dei deputati, quale testo base.

Ricorda, quindi, che la Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro è stata adottata a larga maggioranza nel corso della 108^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro il 21 giugno 2019, in occasione del centenario della creazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), ed è frutto di un processo negoziale avviato nel 2015.

Composto da 20 articoli, suddivisi in 8 titoli, il testo convenzionale – che è stato già ratificato dalla Repubblica delle Fiji e dall'Uruguay – rappresenta un importante strumento nell'azione di contrasto alle violenze e alle molestie commesse nel mondo del lavoro, con l'ambizioso obiettivo di proteggere tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici a livello globale, a prescindere dal loro *status* contrattuale. La Convenzione fornisce innanzitutto una definizione piuttosto ampia – suscettibile di includere non soltanto l'abuso fisico ma anche quello verbale, oltre a fenomeni di *stalking* e di *mobbing* – di violenza e molestia, anche di genere, intese come comportamenti e pratiche che provochino, mirino a provocare, o siano suscettibili di provocare danni fisici, psicologici, sessuali o economici (articolo 1). L'ambito di applicazione del testo convenzionale è quello relativo alla protezione dei lavoratori e, più ampiamente, degli altri soggetti nel mondo del lavoro, a prescindere dal loro *status* contrattuale, inclusi i volontari, le persone in formazione, i tirocinanti e gli apprendisti, nonché coloro che siano in cerca di lavoro (articolo 2), per casi di violenza o molestie che si verificano in occasioni di lavoro o in connessione con esso (articolo 3).

Dopo aver enunciato i principi fondamentali che gli Stati membri sono tenuti a rispettare per promuovere e attuare il diritto di tutti ad un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie (Titolo III, articoli 4-6), la Convenzione prevede un articolato ventaglio di misure di protezione e di prevenzione, con l'indicazione di obblighi per gli Stati parte di adottare disposizioni interne che definiscano la violenza e le molestie conformemente a quanto da essa previsto (articolo 7) e che prescrivano ai datori di lavoro di porre in essere, proporzionatamente al loro grado di controllo, le misure atte a prevenire le condotte lesive (articolo 9), assumendo al contempo le misure necessarie, di ordine preventivo (articolo 8), risarcitorio e repressivo (articolo 10). In particolare, la Convenzione richiede agli Stati di garantire alle potenziali vittime di violenze o molestie l'accesso alla giustizia in maniera effettiva, e di predisporre misure atte a porvi rimedio. Anche in tale contesto, il testo convenzionale dedica una particolare attenzione alle violenze e alle molestie basate sul genere. Fra gli obblighi specifici previsti nei confronti degli Stati membri, il conferimento di poteri incisivi agli ispettori del lavoro e alle pertinenti autorità, e segnatamente l'attribuzione del potere di adottare, laddove necessa-

rio, misure immediatamente esecutorie (art. 10, lett. *h*). Ulteriori norme della Convenzione sono relative all'orientamento, alla formazione e alla sensibilizzazione dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle rispettive organizzazioni sulla materia (Titolo VI, articolo 11), alle modalità di applicazione del testo (Titolo VII, articolo 12) e alle disposizioni finali (Titolo VIII, articoli 13-20). In particolare, è previsto che la Convenzione entri in vigore dodici mesi dopo che almeno due Stati membri dell'OIL l'abbiano ratificata (articolo 14). Come evidenzia la relazione illustrativa, l'applicazione della Convenzione è in ogni caso soggetta ai meccanismi di controllo, ordinari e speciali, previsti in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro.

Segnala, infine, che è in via di approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea la proposta di decisione COM(2020)24 che autorizza espressamente gli Stati membri a ratificare la Convenzione al nostro esame, in quanto alcune disposizioni del testo convenzionale sono contemplate dall'*acquis* dell'Unione nell'ambito della politica sociale e nel settore della non discriminazione. In attesa dell'approvazione di tale proposta di decisione, alcuni Paesi – ed in particolare Francia, Belgio, Spagna e Svezia, oltre all'Italia – hanno già avviato le procedure di ratifica.

Il disegno di legge di ratifica si compone di 4 articoli. L'articolo 3, in particolare, pone una clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione della legge di ratifica non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In conclusione, tenuto conto dell'importanza di tale strumento normativo internazionale, il relatore esprime l'auspicio che l'*iter* di approvazione del relativo disegno di legge di ratifica possa essere particolarmente sollecitato.

Il presidente PETROCELLI ringrazia il relatore per l'esauriente relazione svolta ed apre la discussione generale.

Il senatore AIMI (*FIBP-UDC*) non ha difficoltà a palesare il consenso della propria parte politica avuto riguardo alla ratifica dell'Accordo in argomento.

Tuttavia, non può non evidenziare come sia la Carta costituzionale che la legislazione penale vigente, già prescrivano, in Italia, in maniera chiara e rigorosa, il rispetto dei principi enucleati nella Convenzione OIL.

Anche la senatrice MAIORINO (*M5S*) dichiara il proprio assenso per i contenuti del trattato in questione, ricordando, tuttavia, a riprova della grande attualità della materia, che, presso le Commissioni riunite Giustizia e Lavoro, è stato incardinato un apposito provvedimento volto a disciplinare, in modo specifico, le problematiche connesse alla violenza nei luoghi di lavoro.

Segue un breve intervento del senatore IWOBÌ (*L-SP-PSd'Az*), il quale tiene a sottolineare l'importanza dell'atto internazionale in disamina, che incontra il parere favorevole della propria parte politica.

Il senatore LUCIDI (*L-SP-PSd'Az*), pur condividendo la necessità di salvaguardare i principi base enucleati nella Convenzione in titolo, auspica, tuttavia, un approfondimento mirante a comprendere meglio in quali ambiti l'Italia si è già adeguata a tale normativa internazionale – non essendovi, quindi, bisogno di un formale recepimento di quest'ultima – e in quali altri settori, invece, occorra procedere ad un effettivo allineamento.

Il relatore AIROLA (*M5S*), pur riconoscendo che, in effetti, l'Italia ha sempre mostrato di essere all'avanguardia nella tutela dei diritti nei luoghi di lavoro, è dell'avviso che, in ogni caso, l'implementazione, nell'ordinamento nazionale, della suddetta Convenzione non potrà che migliorare ulteriormente lo *status* e le prerogative soprattutto delle donne lavoratrici.

Interviene, quindi, il sottosegretario DI STEFANO per rammentare, in via generale, che lo scopo precipuo della ratifica di accordi elaborati in seno ad organismi internazionali è, essenzialmente, quello di incentivare, all'interno di ogni Stato contraente, una maggiore consapevolezza del problema disciplinato da una determinata convenzione, spingendolo ad apportare modifiche *in melius* alla propria normativa interna di riferimento.

Segue, quindi, una breve precisazione del senatore LUCIDI (*L-SP-PSd'Az*), volta a ribadire la sua mera sollecitazione a verificare la normativa interna che necessita di essere integrata dal recepimento di tale Accordo OIL che, in ogni caso, egli reputa di grande rilevanza.

Il seguito dell'esame congiunto è, quindi, rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE, preannunciando la trattazione di uno dei temi all'ordine del giorno dell'Ufficio di Presidenza già previsto per domani, mercoledì 14 ottobre, informa i commissari che, il 27 ottobre, alle ore 10, avrà luogo un incontro in videoconferenza con la omologa Commissione esteri del Consiglio della Federazione russa.

In vista di tale riunione, propone come relatori dei due temi in discussione, rispettivamente, la vice presidente Garavini per la situazione della diplomazia parlamentare europea (Assemblee del Consiglio d'Europa e dell'OSCE), e la vice presidente Craxi per i problemi della sicurezza europea (conflitti regionali).

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,25.

FINANZE E TESORO (6^a)

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria

208^a Seduta

Presidenza del Presidente
D'ALFONSO

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Maria Cecilia Guerra.*

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE CONSULTIVA

*(Doc. LVII, n. 3-bis – Allegati I, II, III e IV – Annesso) Nota di aggiornamento del
Documento di economia e finanza 2020, allegati e relativo annesso*

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore DI NICOLA (*M5S*) illustra il provvedimento sintetizzando una relazione che deposita e che prega la Presidenza di mettere a disposizione di tutti i colleghi.

Il PRESIDENTE prende atto e rassicura il relatore in tal senso.

Il relatore DI NICOLA (*M5S*) chiede quindi al Governo di fornire un elenco delle spese fiscali introdotte nel 2020, anche a seguito della crisi da Covid-19, con relativa quantificazione economica e numero dei beneficiari.

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA sottolinea che il lavoro della Commissione governativa incaricata non è ancora completo e che peraltro, stante l'assenza di un criterio univoco, la definizione di spesa fiscale può essere oggetto di interpretazione. Ritiene opportuno, pur dichiarando la propria disponibilità, un chiarimento circa i termini della sollecitazione.

Il relatore DI NICOLA (M5S) chiarisce che apprezzerrebbe disporre di un elenco delle misure fiscali considerate tali sulla base dei criteri che sono stati individuati dal Governo e dalla Commissione di riferimento. Ancor più apprezzata tuttavia sarebbe una lista più ampia, predisposta grazie all'impiego anche di altri criteri di valutazione, al fine di un più completo censimento, per consentire alla Commissione di approfondire le questioni.

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA assicura che il Governo cercherà di soddisfare la richiesta – del tutto legittima – nei termini posti dal relatore, pur chiarendo che in ogni caso si tratterà della anticipazione di un lavoro non ancora terminato.

Il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 9,20.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria**161^a Seduta***Presidenza del Presidente*
COLTORTI*La seduta inizia alle ore 9.**IN SEDE CONSULTIVA***(Doc. LVII, n. 3-bis – Allegati I, II, III e IV – Annesso) Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020, allegati e relativo annesso**(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore D'ARIENZO (PD) illustra la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che ridefinisce il quadro programmatico di finanza pubblica nel quale si iscriveranno le misure della prossima legge di bilancio, che avrà come obiettivo quello di sostenere la ripresa dell'economia italiana nel triennio 2021-2023, in stretta coerenza con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nel tratteggiare le recenti tendenze dell'economia, la Nota ripercorre il difficile contesto che ha caratterizzato i mesi passati. Il contenimento dei contagi e la salvaguardia della salute hanno richiesto l'adozione di misure via via più stringenti, con una pesante ricaduta sul tessuto economico del Paese, che ha registrato la peggiore caduta del prodotto interno lordo della storia repubblicana.

Dal mese di maggio, grazie al graduale allentamento delle misure di prevenzione e agli imponenti interventi di politica economica messi in atto – quantificabili in 100 miliardi in termini di impatto sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione, a cui va aggiunto l'ammontare senza precedenti delle garanzie pubbliche sulla liquidità – si sono iniziati a registrare segnali di ripresa, che consentono, per il terzo trimestre dell'anno, di prevedere un rimbalzo del PIL maggiore di quello ipotizzato nel DEF.

Complessivamente, la previsione di variazione del PIL reale per il 2020 viene abbassata dal –8 per cento della previsione del DEF al –9

per cento (che potrebbe arrivare a –10,5 per cento in caso di recrudescenza dell'epidemia), con un'inversione di tendenza per gli anni successivi, per i quali l'aumento tendenziale è del 5,1 per cento nel 2021, del 3 per cento nel 2022 e dell'1,8 per cento nel 2023.

Il principale motivo della revisione al ribasso per il 2020 risiede nella contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, a sua volta spiegata da una durata del periodo di parziale chiusura delle attività produttive in Italia e da una diffusione dell'epidemia su scala globale superiori a quanto ipotizzato in aprile. Si è inoltre adottata una previsione assai più cauta di incremento del PIL nel quarto trimestre (ora cifrata in uno 0,4 per cento a fronte del 3,8 per cento previsto nel DEF).

Per quanto riguarda la programmazione delle finanze pubbliche, la Nota prevede per il 2021 un *deficit* pari al 7 per cento del PIL. Rispetto alla legislazione vigente, che prevede un rapporto *deficit*/PIL pari al 5,7 per cento, si presenta quindi lo spazio per una manovra espansiva pari a 1,3 punti percentuali di PIL. Per tale motivo, alla Nota di aggiornamento è allegata la relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con la quale il Governo chiede che le Camere autorizzino il relativo scostamento, dichiarando di voler utilizzare questo spazio fiscale, con la prossima legge di bilancio 2021-2023, per interventi di natura fiscale, l'adozione di misure per il sostegno e lo sviluppo delle imprese, interventi per la salvaguardia dell'occupazione e il rilancio degli investimenti pubblici e privati.

In particolare, tra gli ambiti principali della manovra, la Nota segnala i seguenti: rifinanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi d'impresa, ecc.); previsione di significative risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, segnatamente nei settori più colpiti dall'emergenza Covid-19 e con particolare riferimento al 2021; completamento del finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i cosiddetti 100 euro); finanziamento del taglio contributivo al Sud già introdotto dal decreto-legge «agosto» limitatamente alla seconda metà del 2020.

Sono poi previsti l'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa corrente della pubblica amministrazione e la revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale.

La programmazione triennale prevede inoltre un'ampia riforma fiscale – da attuare in virtù del disegno di legge delega inserito tra i disegni di legge collegati alla decisione di bilancio – che migliori l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi, coordinata con l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli.

Un'ulteriore, importante componente della politica di bilancio per il 2021-2023 sarà il pieno utilizzo delle risorse messe a disposizione dal *Next Generation EU* (NGEU) per incrementare gli investimenti pubblici in maniera inedita e aumentare le risorse per la ricerca, la formazione,

la digitalizzazione e la riconversione dell'economia in chiave di sostenibilità ambientale.

Rispetto allo scenario tendenziale, l'impatto della manovra e delle risorse NGEU dovrebbe ammontare a 0,9 punti percentuali nel 2021, 0,8 punti percentuali nel 2022 e 0,7 punti percentuali nel 2023. Il quadro macroeconomico programmatico prefigura, pertanto, una crescita del PIL del 6 per cento nel 2021, del 3,8 per cento nel 2022 e del 2,5 per cento nel 2023.

Il rapporto debito/PIL è atteso scendere dal 158 per cento del PIL dell'anno in corso al 155,6 per cento nel 2021, al 153,4 per cento nel 2022 e al 151,5 per cento nel 2023.

Il tasso di disoccupazione è pari al 9,5 per cento per l'anno in corso, al 10,3 per cento per il 2021, al 9,5 per cento per il 2022 e all'8,7 per cento per il 2023 (il DEF prevedeva un tasso di disoccupazione pari all'11,6 per cento per il 2020 ed all'11 per cento per il 2021).

Il recente Programma nazionale di riforma (PNR) è aggiornato con l'illustrazione dei provvedimenti assunti durante il periodo estivo, di rilievo ai fini delle Raccomandazioni rivolte per il 2020 all'Italia dal Consiglio europeo e della risposta di politica economica alla crisi.

In tale ambito, oltre che alle misure contenute nel decreto-legge «agosto», particolare spazio, proprio per la coerenza con gli obiettivi di riforma richiesti al Paese, è dedicato agli interventi disposti con il decreto-legge «semplificazioni» e alle loro ricadute in termini di stimolo agli investimenti pubblici e privati, di sostegno al Mezzogiorno e allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, di sviluppo infrastrutturale e digitale, di supporto alla mobilità sostenibile e, più in generale, alla *green economy*.

Come d'abitudine, alla Nota di aggiornamento sono altresì allegati: la Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente; il Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali; il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva; la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

In conclusione, preannuncia l'intenzione di sottoporre alla Commissione, nella prossima seduta, uno schema di parere favorevole recante una sollecitazione ad impiegare, al fine di accelerare gli investimenti, tutti gli strumenti messi a disposizione dal recente decreto «semplificazioni», che potranno eventualmente essere ulteriormente potenziati, nonché un indirizzo chiaro volto all'utilizzo di tutte le risorse connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza, ribadendo il contenuto dell'articolato parere approvato dalla 8^a Commissione in merito alle Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore RUFA (*L-SP-PSd'Az*) lamenta l'assenza, nella Nota di aggiornamento, del riferimento a qualsiasi intervento concreto volto ad alleggerire il carico fiscale sulle piccole e medie imprese, che ha raggiunto li-

velli intollerabili. Se il Governo vuole realmente sostenere l'occupazione e non limitarsi a degli annunci in tal senso, deve promuovere l'azione delle PMI, presso le quali sono impiegati la maggior parte dei lavoratori e che sono la colonna portante dell'economia italiana, abbassando le tasse.

Ritiene inoltre totalmente deficitaria l'azione a sostegno del *made in Italy*. La Lega aveva proposto la creazione di una struttura nazionale specificamente dedicata a questa funzione, unitamente a un potenziamento dell'azione delle camere di commercio, concentrando l'azione delle sedi secondarie proprio sul *made in Italy*. Il Governo ha fatto esattamente l'opposto, attribuendo la competenza sul commercio con l'estero al Ministero degli affari esteri e proseguendo nel processo di accorpamento delle camere di commercio. Sottolinea poi che, a suo parere, l'Italia non riesce nemmeno a difendere in Europa i suoi prodotti di qualità.

In conclusione, afferma che la Lega non può condividere un documento in cui non si parla di azioni concrete e sollecita dunque l'apertura di un dibattito su misure, quali la *flat tax*, che aiutino realmente le imprese a non chiudere.

La senatrice PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*) critica il fatto che la Nota di aggiornamento preveda un ulteriore finanziamento del taglio contributivo al Sud, osservando che sono le imprese del Nord a trainare l'economia del Paese e che è stato il Nord ad essere colpito in maniera più dura dall'epidemia di Covid-19. E invece le imprese del Nord pagano, mentre quelle del Sud godono dei benefici. Ciò è, a suo avviso, inaccettabile, in quanto la defiscalizzazione deve riguardare tutto il Paese, e chiede pertanto al Relatore di inserire nello schema di parere un'osservazione che vada in questa direzione.

Per quanto riguarda poi le misure che il Governo ha messo in campo per contrastare l'emergenza sanitaria, ritiene che il ricorso allo *smart working* darà il colpo di grazia all'economia italiana. Premesso di essere ben conscia degli effetti della pandemia, provenendo dalla città che ha pagato il tributo più alto di tutte, afferma che bisogna puntare sulla diffusione delle misure di prevenzione e dei comportamenti corretti, ma non incentivare i cittadini a chiudersi in casa, in quanto ciò determinerà il crollo dei consumi e l'isolamento sociale.

Il relatore D'ARIENZO (*PD*) osserva che la relazione tra l'aspetto sanitario e quello economico è purtroppo ineludibile. Nessuno prova piacere a introdurre misure restrittive: ciò avviene solo in esito ad un'attenta valutazione dei pro e dei contro.

Per quanto riguarda il settore fiscale, ribadisce che la Nota di aggiornamento non sottovaluta assolutamente la questione ma, al contrario, preannuncia un'ampia riforma fiscale, che verrà operata per il tramite di un disegno di legge collegato alla manovra di bilancio e che sarà finalizzata a migliorare l'equità del sistema tributario, riducendo le disuguaglianze e promuovendo uno sviluppo armonioso di tutti i comparti.

In merito alla tutela dei prodotti italiani, ritiene che la globalizzazione vada governata anche mediante misure che ne minimizzino gli impatti negativi, senza assumere però atteggiamenti protezionistici, che possono solo danneggiare l'Italia che, essendo un Paese esportatore, risente anche della situazione di crisi in cui versano tutti gli altri Paesi, a partire dai *partner* europei.

In conclusione, afferma che la coesione territoriale e la riduzione dei divari esistenti è un interesse comune a tutte le aree del Paese e, se non la si affronta, comporterà problemi per tutti.

Il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria**116^a Seduta***Presidenza del Presidente*
GIROTTO*La seduta inizia alle ore 8,50.**IN SEDE CONSULTIVA***(Doc. LVII, n. 3-bis – Allegati I, II, III e IV – Annesso) Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020, allegati e relativo annesso**(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore COLLINA (PD) illustra la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (NADEF), che reca un nuovo quadro programmatico di finanza pubblica. Pur in ripresa, l'attività economica rimane nettamente al disotto dei livelli del 2019. Secondo le ultime stime dell'Istat, il PIL è caduto del 5,5 per cento nel primo trimestre e del 13,0 per cento nel secondo in termini congiunturali. Si prevede una riduzione del PIL (in termini reali e non nominali) pari al 9,0 per cento per l'anno in corso, seguita da un incremento del medesimo valore pari al 6,0 per cento nel 2021 fino al 2,5 per cento nel 2023; un tasso di disoccupazione pari al 9,5 per cento per l'anno in corso, al 10,3 per cento per il 2021, al 9,5 per cento per il 2022 e all'8,7 per cento per il 2023. Riguardo all'indebitamento netto strutturale delle pubbliche amministrazioni, il nuovo quadro programmatico prevede un valore pari al 6,4 per cento per l'anno in corso, al 5,7 per cento per il 2021, al 4,7 per cento per il 2022 e al 3,5 per cento per il 2023, mentre il quadro tendenziale a legislazione vigente prevede un valore pari al 6,6 per cento per l'anno in corso, al 4,2 per cento per il 2021, al 3,8 per cento per il 2022 e al 3,2 per cento per il 2023. Riguardo alle suddette variazioni degli obiettivi relativi al tasso di indebitamento netto, il Documento osserva che l'impatto della manovra di fine anno sarà espansivo con riferimento al prossimo biennio, mentre nel 2023 vi sarà una restrizione di circa 0,3 punti percen-

tuali rispetto al tendenziale. La NADEF evidenzia altresì che la spesa per investimenti pubblici è prevista in crescita dell'8,4 per cento nel 2020 e del 6,5 per cento nel 2021 e 2022, con una lieve diminuzione nel 2023 (-1,8 per cento), conseguente al ridimensionamento delle risorse stanziare dagli ultimi interventi di sostegno all'economia. Ciò nonostante nel 2023 il rapporto fra investimenti pubblici a PIL si attesterebbe al 2,7 per cento, in crescita rispetto al 2,3 per cento del 2019. Nel quadro delle politiche e riforme per il sostegno a imprese e famiglie, la NADEF identifica nel settore degli investimenti pubblici alcuni aspetti prioritari sui quali saranno adottati specifici interventi. Viene, in particolare, annunciata l'intenzione di intervenire sulla capacità progettuale delle pubbliche amministrazioni attraverso un processo efficace di programmazione e realizzazione delle opere eliminando sprechi e inefficienze, anche mediante una revisione di alcune disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Tra gli interventi già adottati, la Nota di aggiornamento ricorda le misure di semplificazione contenute nel decreto-legge n. 76 del 2020 in materia di contratti pubblici e edilizia, finalizzate principalmente ad incentivare gli investimenti pubblici durante il periodo post-emergenziale. Tra le misure più innovative già adottate, nella Nota vengono richiamate quelle concernenti le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici sotto la soglia comunitaria, con affidamento diretto o con procedura negoziata senza bando; quelle concernenti la possibilità di ricorrere, entro il 31 luglio 2021, per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia europea, a procedure negoziate; l'istituzione del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alla soglia comunitaria al fine di evitare che temporanee insufficienti disponibilità finanziarie annuali ostacolino la regolare e tempestiva realizzazione dell'opera in esecuzione; la proroga al 31 dicembre 2021 dei termini di sospensione dell'applicazione del divieto di cosiddetto «appalto integrato»; le modifiche al Testo Unico dell'Edilizia volte a semplificare le procedure e ad assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo dei processi di rigenerazione urbana; l'accelerazione e la semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici. La Raccomandazione del Consiglio sul Piano nazionale di riforma (PNR) dell'Italia del 20 luglio 2020 (2020/C 282/12) evidenzia come la crisi COVID-19 abbia rafforzato la necessità di sostenere l'accesso ai finanziamenti per le imprese. L'Italia ha adottato molti regimi per sostenere il flusso di liquidità alle imprese, in particolare nell'ambito del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza (cosiddetto *Temporary framework*). L'efficacia di tali regimi, afferma il Consiglio UE, anche attraverso garanzie convogliate dal sistema bancario, è fondamentale per garantire che possano beneficiarne tutte le imprese, soprattutto le piccole e medie imprese (PMI), quelle dei settori e delle aree geografi-

che più colpite e le imprese innovative. Anche le sovvenzioni dirette e gli incentivi al finanziamento basato sul mercato possono sostenere la liquidità delle PMI e delle imprese innovative, le quali (spesso prive di garanzie reali) incontrano maggiori difficoltà ad accedere al credito e la crisi attuale potrebbe peggiorare la situazione. Pertanto, il Consiglio raccomanda all'Italia di garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, comprese le PMI, le imprese innovative e i lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dovrà essere dunque coerente con le indicazioni del Consiglio. La Nota di aggiornamento 2020 fornisce i dati attuativi di alcune delle principali misure adottate a sostegno della liquidità, dai quali emerge una particolare efficacia realizzativa di quelle inerenti le garanzie straordinarie concesse dal Fondo di garanzia PMI, rifinanziato a tal fine, da ultimo, per il triennio 2023-2025, dal decreto legge n. 104 del 2020; anche la moratoria sui prestiti e mutui, è stata oggetto di proroga con il medesimo provvedimento, fino al 31 gennaio (per le imprese del comparto turistico, sino al 31 marzo 2021). La Nota richiama inoltre, le recenti misure a supporto della liquidità introdotte con il decreto-legge cosiddetto «Agosto» per il sostegno delle imprese operanti nei settori ricreativo ristorativo e dell'intrattenimento nonché per gli esercenti dei centri storici, nonché le forme di incentivazione agli acquisti *cashless*. Con riferimento al rafforzamento patrimoniale e alla ricapitalizzazione, la NADEF ricorda le misure contenute per la sottoscrizione di aumenti di capitale e il rafforzamento patrimoniale di società controllate dallo Stato e il potenziamento dei Piani individuali di risparmio alternativi. Sono stati inoltre rifinanziati una serie di interventi, già operativi da anni, che hanno mostrato una particolare efficacia in termini di supporto finanziario alle imprese, come la cosiddetta «Nuova Sabatini» e i contratti di sviluppo. Numerosi interventi hanno poi avuto carattere settoriale, per il sostegno agli operatori maggiormente colpiti dalla crisi, tra questi il settore della cultura, dei trasporti, il settore agricolo e della pesca, quello tessile, della moda e degli accessori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1970) Conversione in legge del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020

(Parere alla 1^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore LANZI (M5S) illustra il disegno di legge n. 1970 che proroga il termine di efficacia di disposizioni dettate dai precedenti decreti-legge nn. 19, 33 e 83 del 2020. Il primo decreto-legge reca misure urgenti volte al contenimento dell'epidemia da Covid-19, con un termine ultimo fino al quale esse potessero essere adottate; gli altri due recano ulteriori misure nonché (il decreto-legge n. 83) una proroga del termine ivi previ-

sto. Il decreto-legge in esame si pone, invece, con una specificità connessa all'andamento epidemiologico. L'articolo 1, comma 1, lettera *b*) introduce – tra le misure adottabili secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente – l'obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione delle vie respiratorie, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso e in tutti i luoghi all'aperto. Per i luoghi delle attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché di consumo di cibi e bevande, resta ferma l'applicazione dei protocolli e linee guida anti-contagio. Ai sensi del comma 2, lettera *a*), la facoltà delle Regioni di introdurre misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in deroga a quelle contenute nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri è esercitabile solo se si tratti di misure più restrittive, salvo che sia altrimenti disposto dai medesimi decreti. L'articolo 1, comma 3, lettera *a*), proroga dal 15 ottobre al 31 dicembre 2020 i termini previsti dalle disposizioni legislative di cui all'Allegato 1 del decreto-legge n. 83 del 2020. Si consente pertanto fino al 31 dicembre 2020 l'adozione delle misure straordinarie adottate dal decreto «cura Italia» per la produzione, in deroga alle vigenti disposizioni, di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale. Si ricorda che l'articolo 15 del decreto «cura Italia» è intervenuto per far fronte alla situazione emergenziale connotata dalla oggettiva e grave carenza di mascherine chirurgiche e di dispositivi di protezione individuale (DPI), consentendo di importare e immettere in commercio mascherine chirurgiche e DPI, avviando una procedura di validazione straordinaria relativamente alla tempistica necessaria per la conformità alle prescrizioni europee in materia (marchio CE). In tal modo, è stata resa possibile anche sul territorio nazionale, la produzione e la fornitura, in tempi rapidi, sia delle mascherine chirurgiche, sia dei DPI (dispositivi per la protezione dei lavoratori sanitari quali guanti, occhiali, visiere, camici, maschere protettive facciali filtranti e scarpe). Infine, si ricorda che l'articolo 66-*bis* del decreto «Rilancio» (decreto-legge n. 34 del 2020) ha specificato che le suddette procedure restano vigenti per le produzioni in Italia, mentre per le importazioni e le immissioni in commercio dei prodotti importati si introducono, in via sostitutiva e per il solo periodo emergenziale, procedure di validazione a cura delle Regioni, che a tal fine devono definire le modalità di presentazione delle domande di validazione, individuare le strutture competenti per la medesima validazione, e provvedere ai relativi controlli. È altresì prorogata dal 15 ottobre al 31 dicembre 2020 l'efficacia della disposizione intesa a garantire l'erogazione di misure assistenziali ai connazionali residenti all'estero, senza promessa di restituzione anche a non residenti nella circoscrizione consolare, in considerazione delle particolari difficoltà vissute.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE avverte che la seduta già convocata alle ore 8,45 di domani, mercoledì 14 ottobre, avrà luogo alle ore 9.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,05.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Martedì 13 ottobre 2020

Sottocommissione per i pareri

15^a Seduta

Presidenza della Presidente
MORONESE

Orario: dalle ore 8,45 alle ore 8,55

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per i provvedimenti deferiti:

alla 9^a Commissione:

(810) MOLLAME ed altri. – *Disposizioni per la ricerca, raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi destinati al consumo*

(918) TARICCO ed altri. – *Norme in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo*

(933) BERGESIO ed altri. – *Disposizioni in materia di cerca, raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi destinati al consumo: rinvio dell'espressione del parere.*

Plenaria

167^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza della Presidente
MORONESE

Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Morassut.

La seduta inizia alle ore 9.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 3-bis – Allegati I, II, III e IV – Annesso) Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020, allegati e relativo annesso

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore COMINCINI (*IV-PSI*) rileva, in via generale, come la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020 (NADEF 2020) aggiorni il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2021-2023 rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile (DEF 2020).

La Nota di aggiornamento presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso, in relazione alla contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre conseguente alla maggiore durata del periodo di chiusura delle attività produttive e della diffusione dell'epidemia su scala globale rispetto a quanto ipotizzato ad aprile scorso nel DEF. Nel dettaglio, il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica prevede: una riduzione del PIL (in termini reali e non nominali) pari al 9 per cento per l'anno in corso, seguita da un incremento del medesimo valore pari al 6 per cento nel 2021, al 3,8 per cento nel 2022 ed al 2,5 per cento nel 2023 (il Documento di economia e finanza 2020 prevedeva, per il 2020, una riduzione pari all'8 per cento e, per il 2021, un incremento pari al 4,7 per cento); un tasso di disoccupazione pari al 9,5 per cento per l'anno in corso, al 10,3 per cento per il 2021, al 9,5 per cento per il 2022 e all'8,7 per cento per il 2023 (il Documento di economia e finanza 2020 prevedeva un tasso di disoccupazione pari all'11,6 per cento per il 2020 ed all'11 per cento per il 2021); un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) pari al 10,8 per cento per l'anno in corso, al 7 per cento per il 2021, al 4,7 per cento per il 2022 ed al 3 per cento per il 2023.

In relazione alla Strategia nazionale e alle raccomandazioni del consiglio europeo, si ricorda che il 20 luglio 2020 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le raccomandazioni specifiche per paese e i pareri sulle politiche degli Stati membri. Va ricordato che la Raccomandazione del Consiglio sul PNR dell'Italia del 20 luglio 2020 (2020/C 282/12) evidenzia che gli investimenti nell'ambito del Green Deal per affrontare i cambiamenti climatici, definiti nel Piano nazionale per l'energia e il clima dell'Italia (PNIEC), sono essenziali per far fronte alla minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici e, nel contempo, hanno un ruolo fondamentale per la ripresa dell'Italia e per rafforzarne la resilienza. Affrontare le sfide associate all'ambiente e ai cambiamenti climatici, come i rischi idrologici, la mobilità urbana sostenibile, l'efficienza energetica, l'economia circolare e la trasformazione industriale, costituisce un'opportunità per migliorare la produttività evitando nel contempo pratiche non sostenibili ed investire in questo tipo di progetti può contribuire a creare occupazione e sostenere la ripresa post-crisi (considerando n. 21). Il Consiglio racco-

manda all'Italia di anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica nonché di concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche.

In tale quadro, una delle tre linee strategiche per la ripresa è rappresentata dalla transizione ecologica. Per i progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si richiede che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme, siano allineati con le Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio e con le sfide e le priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. È inoltre essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti e gli obiettivi del PNRR e le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell'ambito del *Just Transition Fund* e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE. Nelle Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza viene già in tale linea ribadito l'obiettivo di un Paese più verde e sostenibile, nonché di rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte delle minacce rappresentate dalle calamità naturali e dai cambiamenti climatici; tale obiettivo viene declinato nella missione «Rivoluzione verde e transizione ecologica» a sua volta articolata in un *cluster* di interventi che dovrà essere finalizzato a sostenere gli investimenti volti a conseguire gli obiettivi dell'*European Green Deal*.

In tale quadro programmatico, la NADEF 2020, in relazione ai profili inerenti le politiche per l'ambiente e il territorio, evidenzia che la concentrazione degli investimenti sulla transizione verde rappresenta uno degli obiettivi principali su cui si soffermano le raccomandazioni del Consiglio UE del 2020 e le indicazioni del PNR 2020. In particolare nel PNR 2020 viene sottolineato il ruolo centrale del *Green and Innovation New Deal*, tra le cui priorità è indicata l'efficienza energetica in campo edilizio, ricordandosi, in proposito, le misure del cosiddetto *ecobonus*, nonché il cosiddetto *superbonus* previsto dal decreto-legge n. 34 del 2020; si indicano inoltre le priorità della lotta al dissesto idrogeologico, dello sviluppo di un'industria sostenibile, il tema della mobilità sostenibile e dell'importanza dello sviluppo di energia pulita. Nel PNR 2020 viene preannunciato l'aumento rilevante di fondi da dedicare agli interventi per la sostenibilità ambientale e sociale, usufruendo anche delle risorse della legge di bilancio 2020; a tale riguardo si ricorda che la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019) ha previsto una serie di fondi per sostenere gli investimenti nell'economia verde, quali il Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali, ove sono stati allocati 20,8 miliardi dal 2020 al 2034, il Fondo per il *Green New Deal*, con 4,24 miliardi per il periodo 2020-2023 ed il Fondo per rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni con 4 miliardi dal 2025 al 2034.

Nella Nota di aggiornamento viene poi evidenziato che, in linea con l'obiettivo del Governo di concentrare gli investimenti sulla trasformazione ambientale e sulla *green economy*, una parte consistente del decreto-legge n. 76 del 2020 (cd. decreto «semplificazioni») di recente convertito in legge, è dedicata a facilitare le procedure autorizzative e semplificare il quadro normativo a sostegno del *Green New Deal*. Viene altresì sottolineato che per favorire gli investimenti a livello locale sono stati aumentati i contributi assegnati nel 2021 ai Comuni per piccole opere e potenziati quelli per la messa in sicurezza di edifici e territorio.

Inoltre, il documento ricorda gli interventi adottati con il decreto legge semplificazioni volti a dare attuazione a taluni degli obiettivi già delineati nel PNIEC, in materia di semplificazioni procedurali in ambito energetico, ed in particolare per le fonti rinnovabili.

In ordine alle politiche fiscali adottate, si richiamano le specifiche agevolazioni fiscali dirette a sostenere gli interventi di efficientamento energetico e adeguamento antisismico degli immobili, l'installazione degli impianti fotovoltaici e la realizzazione di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici, pari nel complesso a 0,96 miliardi nel 2021 e 2,9 miliardi annui nel 2022 e 2023.

Con riferimento ai settori delle infrastrutture e dei trasporti, sui quali la Raccomandazione n. 3 del Consiglio all'Italia del 20/5/2020 (COM2020/512/final) invita, tra l'altro, a «concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile», il documento si sofferma tra l'altro sulle misure concernenti il sostegno della mobilità elettrica e sostenibile di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2020. La NADEF sottolinea, inoltre, che nella missione «infrastrutture per la mobilità» del prossimo PNRR, come indicato dalle Linee guida del Governo, altri interventi riguarderanno il settore della rete stradale e autostradale, in particolare ponti e viadotti, e l'introduzione di tecnologie informatiche, in coerenza con le azioni già indicate nell'allegato al DEF 2020 «Italiaveloce – L'Italia resiliente progetta il futuro», nell'ambito del quale si individuano una serie di programmi di intervento, tra cui gli interventi per il ripristino e la messa in sicurezza delle infrastrutture a rischio sismico.

Il documento si sofferma poi sull'attività di valorizzazione del patrimonio pubblico (sez. III.7), finalizzata alla realizzazione di un impatto positivo sull'economia, con particolare attenzione agli investimenti nei territori e nei settori strategici quali energia, *green economy*, infrastrutture. Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare pubblico, si rileva quale fondamentale il rafforzamento delle politiche di valorizzazione a tutti i livelli istituzionali – centrale e locale e di incremento dell'efficienza dei cespiti utilizzati. Circa il ruolo specifico dell'Agenzia del Demanio, nella Nota si sottolinea che, accanto al proseguimento delle valorizzazioni dirette, l'Agenzia è impegnata in interventi di rigenerazione degli immobili in uso alle Amministrazioni statali e di rifunzionalizzazione di beni non strumentali, in coerenza con le strategie europee per la transizione verde e digitale e le linee guida nazionali per la definizione del Piano Nazionale di Ri-

presa e Resilienza. Per gli *asset* non strumentali, le iniziative dovranno poi essere rivolte alla valorizzazione per finalità economiche e sociali degli immobili dello Stato e degli enti pubblici con particolare riferimento ai beni di interesse culturale e paesaggistico, funzionali alla realizzazione di progetti di sviluppo del territorio mediante il partenariato pubblico-privato. In tale ambito, l'Agenzia sta lavorando, in collaborazione con MiBACT, ENIT, Difesa servizi S.p.A. e gli altri soggetti istituzionali competenti, al progetto denominato 'Valore Paese Italia', volto a riunire reti tematiche accomunate dall'obiettivo della valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati, secondo il principio del turismo sostenibile in connessione agli aspetti di tutela dell'ambiente e della mobilità più sostenibile.

Il documento evidenzia che la spesa per investimenti pubblici è prevista in crescita dell'8,4 per cento nel 2020 e del 6,5 per cento nel 2020 e 2021, con una lieve diminuzione nel 2023 (-1,8 per cento), conseguente al ridimensionamento delle risorse stanziare dagli ultimi interventi di sostegno all'economia. Nel quadro delle politiche e riforme di contesto per il sostegno alla ripresa, il documento in esame identifica nel settore degli investimenti pubblici alcuni aspetti prioritari sui quali saranno adottati specifici interventi, evidenziando la necessità di un processo efficace di programmazione e realizzazione delle opere e ricordando le misure di semplificazione contenute nel decreto-legge n. 76 del 2020 in materia di contratti pubblici e di edilizia, finalizzate principalmente ad incentivare gli investimenti pubblici durante il periodo post-emergenziale, tra cui le modifiche al Testo Unico dell'Edilizia volte a semplificare le procedure per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo dei processi di rigenerazione urbana, nonché l'accelerazione e la semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici.

La NADEF ricorda inoltre, tra i principali obiettivi della politica di bilancio per il 2021-2023, il rafforzamento degli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi da Covid-19 accentui le disparità fra le aree del Paese, elencando i principali interventi approvati nell'ambito delle politiche di coesione e attraverso i decreti-legge per il rilancio dell'economia a seguito della pandemia da Covid-19 (in particolare, con i decreti-legge n. 34, n. 76 e n. 104), con riferimento al tema del riequilibrio territoriale.

La Nota, nell'illustrare la programmazione di bilancio per i prossimi anni, sottolinea che la manovra per il triennio 2021-2023 è definita alla luce dell'importantissima novità costituita da *Next Generation EU (NGEU)* nell'ottica di interventi per il sostegno e lo sviluppo delle imprese e il rilancio degli investimenti pubblici e privati, che costituiscono parte integrante Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sottolineando che parte delle risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2021-2023 sarà assicurata tra l'altro mediante la revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale.

Viene infine evidenziato che, a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo dichiara una serie di disegni di legge colle-

gati alla decisione di bilancio, tra i quali figurano il disegno di legge per il riordino della normativa ambientale, la promozione della *green economy* e l'economia circolare (*Green Generation*) ed il disegno di legge per la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di contenimento del dissesto idrogeologico.

Rispondendo ad una richiesta di chiarimenti della senatrice NUGNES (*Misto-LeU*), il RELATORE fa presente che – come confermato recentemente dal Commissario Gentiloni – una prima parte delle risorse del Programma *Next Generation EU*, pari a circa 20 miliardi, sarà disponibile a breve e per tale ragione di esse si è potuto tenere conto già ai fini della predisposizione della Nota di aggiornamento in titolo.

La presidente MORONESE fissa alle ore 15 di oggi il termine entro il quale dovranno pervenire le eventuali osservazioni, di cui il relatore potrà tenere conto ai fini della predisposizione di uno schema di parere.

Non facendosi osservazioni in senso contrario, così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REDIGENTE

(1571) Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare («legge SalvaMare»), approvato dalla Camera dei deputati

(674) MANTERO ed altri. – Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per il recupero di rifiuti in mare

(1133) Patty L'ABBATE ed altri. – Disposizioni per prevenire e ridurre i rifiuti in plastica per la tutela degli ecosistemi terrestri e marini

(1503) IANNONE ed altri. – Disposizioni per il recupero dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la protezione dell'ecosistema marino

(1822) Virginia LA MURA ed altri. – Disposizioni in materia di gestione ecosostenibile delle biomasse vegetali spiaggiate ai fini della tutela dell'ecosistema marino e costiero

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Prosegue la discussione congiunta, sospesa nella seduta del 23 settembre.

La presidente MORONESE, facente funzione di relatore, comunica che il ciclo di audizioni disposto in ordine ai disegni di legge in titolo si è concluso nella giornata di ieri.

Fissa quindi alle ore 12 di lunedì 26 ottobre il termine per la presentazione degli emendamenti da riferirsi al disegno di legge n. 1571, che viene assunto come testo base per il prosieguo dell'esame.

Non facendosi osservazioni in senso contrario, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione congiunta è infine rinviato.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ

La presidente MORONESE comunica che la seduta di giovedì 15 ottobre, già prevista per le ore 8,45, è posticipata alle ore 9.

La seduta termina alle ore 9,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria

Presidenza della Presidente
Emanuela CORDA

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE CONSULTIVA

Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020

Doc. LVII, n. 3-bis, Annesso e Allegati

(Parere alla V Commissione della Camera e alla 5^a Commissione del Senato)

(Esame e conclusione – Parere favorevole con un’osservazione)

La Commissione inizia l’esame del provvedimento.

La senatrice Bianca Laura GRANATO (*M5S*), *relatrice*, nel riassumere il contenuto della Nota, rileva come questa presenti, in primo luogo, una revisione al ribasso delle stime sull’andamento dell’economia italiana per l’anno in corso, in relazione alla contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre conseguente alla maggiore durata del periodo di chiusura delle attività produttive. In particolare, il DEF di aprile prevedeva un calo del PIL nel 2020 dell’8 per cento che ora la NADEF quantifica al 9 per cento. Per il 2021 il DEF di aprile prevedeva un «rimbalzo» del PIL con un + 4,7 per cento che ora è elevato al 5,1 per cento in termini tendenziali e in termini programmatici (scontando cioè l’effetto delle misure che il Governo ha in cantiere) del 6 per cento. Per il 2022 la Nota prevede un aumento del PIL del 3 per cento in termini tendenziali e del 3,8 per cento in termini programmatici.

La nota precisa che il rialzo delle stime di crescita del PIL scontano, con riferimento al contrasto dell’epidemia in corso, una gestione controllata dei focolai ma non ipotizzano un nuovo *lockdown* a livello nazionale. Inoltre, la previsione per il 2021 considera i progressi registrati nello sviluppo e nella produzione dei vaccini anti Covid-19 e ipotizza che una di-

stribuzione su ampia scala possa essere avviata già a partire dalla primavera 2021, determinando un graduale ritorno alla normalità e un incremento dell'attività economica intorno a metà anno.

Con riferimento ai saldi di finanza pubblica la NADEF fissa un livello di deficit tendenziale al 10,8 per cento del PIL rispetto al 7,1 per cento segnalato dal DEF di aprile. Per il 2021 la NADEF fissa invece il deficit tendenziale al 5,7 per cento nel 2021; al 4,1 per cento nel 2022 e al 3,3 per cento nel 2023. In termini programmatici invece il *deficit* corrisponde al 10,8 per cento tendenziale nel 2020 ed è fissato al 7 per cento nel 2021, al 4,7 per cento nel 2022 e al 3 per cento nel 2023. In altre parole, si prevede una manovra espansiva di 1,3 punti percentuali di PIL nel 2021 e di 0,6 punti percentuali nel 2022, per poi avviare un percorso di correzione dei conti pubblici nel 2023 con una correzione di 0,3 punti percentuali di PIL.

Gli obiettivi programmatici della NADEF prevedono poi un rapporto debito/PIL del 154,5 per cento nel 2020, del 152,3 per cento nel 2021, del 150,3 per cento nel 2022 e del 148,6 per cento nel 2023; il DEF di aprile prevedeva invece un rapporto debito/PIL del 152,3 per cento nel 2020 e del 149,4 per cento nel 2021.

Con riferimento all'ambito di competenza della Commissione, rileva che molti dei disegni di legge che nella NADEF sono annunciati come collegati alla manovra di finanza pubblica investono aspetti di competenza legislativa concorrente o residuale regionale. Segnala in particolare il disegno di legge recante disposizioni in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e turismo; il disegno di legge di riordino della normativa ambientale; il disegno di legge delega di riforma fiscale; il disegno di legge recante disposizioni in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni; il disegno di legge in materia di sostegno e valorizzazione dell'agricoltura e della pesca; il disegno di legge sulla semplificazione e riordino in materia di *start-up* e piccole e medie imprese innovative; il disegno di legge sulla revisione organica degli incentivi alle imprese; il disegno di legge per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese; il disegno di legge di riforma della legge quadro per l'artigianato. Di particolare interesse per la Commissione, infine, il disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il disegno di legge sull'implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regionali, anche al fine di ridurre il contenzioso costituzionale e il disegno di legge di revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

In questo quadro rileva l'opportunità di prevedere un ampio ricorso, per il vasto processo riformatore che l'ampio elenco dei provvedimenti collegati prefigura, allo strumento della legge delega (attualmente solo due disegni di legge collegati, quello già richiamato sulla riforma fiscale e quello di riforma della giustizia tributaria sono indicati come «disegni di

legge delega»). In particolare poi le leggi delega in questione dovrebbero contenere procedure che consentano da un lato, un adeguato coinvolgimento del sistema delle conferenze in sede di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, e dall'altro lato, un forte parere parlamentare sui medesimi (ad esempio attraverso la procedura del «doppio parere»), non solo da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia ma anche, laddove il ruolo delle competenze regionali assuma maggiore rilevanza, della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il ricorso a leggi delega organiche potrebbe inoltre ridimensionare l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, che rischia di comprimere eccessivamente le esigenze di adeguato confronto parlamentare; esso infine potrebbe rispondere anche all'esigenza di prevedere un ordinato e meditato utilizzo delle risorse stanziata dal *Recovery Fund* europeo.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato 1*).

La senatrice Roberta TOFFANIN (*FI BP-UDC*) con riferimento alle stime ottimistiche relativamente all'aumento del PIL nei prossimi anni, contenute nella NADEF e rilasciate anche dal Ministro dell'economia, Gualtieri, pur auspicando che tale ottimismo possa rivelarsi veritiero, rileva come invece la proroga dello stato di emergenza – fattore che oggettivamente è un ostacolo alla ripartenza dell'economia – dovrebbe indurci alla prudenza, come ha fatto l'ufficio parlamentare di bilancio che ha rilevato alcune criticità circa le previsioni per il 2022 e il 2023. Con riferimento ai 22 disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, nell'auspicare che possano essere approvati, ricorda come l'esperienza ci insegna invece che spesso questi disegni di legge non giungono a compimento, se non nella misura massima di 2 o 3 all'anno, per tacere dei decreti attuativi che giacciono a centinaia e impediscono che le norme divengano veramente operanti. Sottolinea poi come l'operato del Governo dovrebbe ragionare meno in termini di assistenzialismo e più in termini di investimenti. Ricorda poi il preoccupante dato sulla disoccupazione e fa notare come probabilmente la realtà sia anche superiore ai dati ufficiali, che ne stimano un aumento del 2 per cento: la CGIA di Mestre ha ad esempio previsto un aumento del numero dei disoccupati di circa 3.600.000 unità.

Con riferimento allo *smart working* nella pubblica amministrazione rileva come questo finisca per creare grossi disagi per i cittadini che non riescono ad usufruire dei servizi e ad avere risposte, circostanza particolarmente grave in questo momento in cui sono in corso le procedure per l'ottenimento dell'ecobonus e del superbonus; sarebbe a suo avviso più opportuno potenziare le precauzioni da utilizzare sui luoghi di lavoro. Rileva inoltre l'impossibilità di realizzare un vero e proprio *smart working* in una pubblica amministrazione che non è digitalizzata, volerlo attivare a

tutti i costi crea soltanto scompensi. Oltre a ciò ricorda che nelle zone dove ci sono uffici l'allontanamento dei lavoratori ha generato una crisi economica negli esercizi commerciali e nei locali di ristorazione che, in molti casi, non sono stati in condizioni di riaprire la loro attività dopo il *lockdown*. Dunque, ritiene necessario riflettere su un sistema complessivo che possa sostenere lo *smart working*. Dichiarò pertanto il voto contrario del gruppo di Forza Italia.

Il deputato Guido Germano PETTARIN (*FI*), nell'associarsi alle considerazioni della collega Toffanin, sottolinea come la NADEF non rechi gli elementi quantitativi sottostanti alle stime sulla ripresa del PIL e sulle previsioni di finanza pubblica, entrambe estremamente ottimistiche. Rispetto a questo ottimismo, ricorda come l'aumento dell'iva al 22% che avrebbe dovuto portare un aumento degli incassi portò una diminuzione del 6%. Peraltro, rileva come una pressione fiscale che si aggira al 62% può quasi trasformare l'evasione in legittima difesa.

Oltre a ciò sottolinea come non vi sia allineamento tra gli obiettivi della NADEF e gli obiettivi della Commissione europea. Con riferimento alle competenze della Commissione stigmatizza la mancata indicazione delle risorse che dovrebbero essere utilizzate a livello regionale. Dichiarò pertanto il proprio voto contrario.

La deputata Emanuela ROSSINI (*MISTO-MIN.LING.*) nel ricordare l'importante ruolo assunto nel corso dell'epidemia dalla Conferenza Stato-regioni, che è ormai diventato un luogo permanente di confronto che anticipa il lavoro con il Parlamento, sottolinea la necessità di provvedere a una riforma del Parlamento al fine di riassorbire questo cambiamento nell'attività parlamentare.

Con riferimento ai rilievi sull'eccessivo ottimismo che caratterizzerebbe in questa fase il Governo, invita a tenere conto quanto la politica europea sia cambiata negli ultimi sei mesi, in particolare con la decisione di avviare il *Recovery Fund*. Questo cambiamento deve essere una sorta di onda che deve essere accompagnata da un lavoro di semina di una nuova consapevolezza anche su problemi temi atavici del nostro Paese come l'evasione fiscale. Sottolinea l'importanza di coinvolgere la società civile in un lavoro comune di ricerca umana e tecnologica perché il Paese possa esprimere la volontà di camminare con le proprie gambe per un cambiamento che si sta già attuando.

Dichiarò quindi il suo voto favorevole sulla proposta di parere.

La Commissione approva la proposta di parere della relattrice (*vedi allegato 1*).

Interventi per il settore ittico. Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale

Testo unificato C. 1008 e abb

(Parere alla XIII Commissione)

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Emanuela CORDA (M5S), *presidente* constatata l'assenza della relatrice sul provvedimento, invita il deputato Federico ad assumerne le funzioni.

Antonio FEDERICO (M5S), *relatore*, nell'illustrare il provvedimento in esame, ricorda preliminarmente che la materia della pesca è ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale; tuttavia la medesima giurisprudenza evidenzia che per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca la pesca, sulla stessa possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali (si pensi alla tutela dell'ecosistema, competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa (sentenza n. 213 del 2006). A fronte di questo intreccio di competenze, la giurisprudenza della Corte costituzionale richiede, come è noto, l'adozione di procedure concertative con il sistema delle autonomie territoriali. In particolare, la giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale, ovvero (sentenze n. 52 e n. 79 del 2019) in presenza di un «nodo inestricabile» di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente, potendosi invece procedere – si deve desumere – negli altri casi (prevalenza di una competenza statale o possibilità di definire in modo chiaro un numero limitato di competenze coinvolte, sia statali sia concorrenti o residuali) con la previsione del parere.

L'articolo 1, composto di un solo comma, definisce le finalità e l'ambito di applicazione del testo unificato in esame, consistenti in: *a*) sostenere e promuovere la nascita di nuove imprese nell'acquacoltura; *b*) incentivare una gestione razionale e sostenibile e l'incremento delle risorse ittiche; *c*) sostenere le attività della pesca marittima professionale e dell'acquacoltura di rilevanza nazionale; *d*) assicurare un efficace sistema di relazioni tra lo Stato e le Regioni per garantire la piena coesione delle politiche in materia di pesca e di acquacoltura nel rispetto degli orientamenti e degli indirizzi di competenza dell'Unione europea e lo sviluppo sostenibile delle risorse ittiche.

L'articolo 2 reca una delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di pesca e acquacoltura, prevedendo l'adozione di uno o più decreti legislativi entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, i quali raccolgano in un testo unico le norme vigenti in materia di pesca e di acquacoltura, apportandovi le modifiche necessarie per la semplificazione, il riordino e l'aggiornamento della normativa. Vengono quindi dettati specifici principi e criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi, prevedendo l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni e il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

L'articolo 3 prevede interventi in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale e, a tale fine, estende le forme di integrazione salariale previste per i lavoratori agricoli dalla legge 8 agosto 1972, n. 457, ai lavoratori imbarcati su navi adibite alla pesca marittima o esercitata in acque interne e lagunari, comprendendo anche i soci lavoratori di cooperative della piccola pesca, gli armatori e i proprietari armatori, imbarcati sulla nave da essi stessi gestita. Viene demandata a un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze l'attuazione di tali interventi.

L'articolo 4 reca modifiche all'inquadramento previdenziale dei marittimi operanti su imbarcazioni da pesca inferiori alle dieci tonnellate, a tal fine aggiungendo il comma 1-*bis* all'articolo 1 della legge 13 marzo 1958, n. 250.

L'articolo 4-*bis* estende l'applicabilità della disciplina prevista dall'articolo 1, comma 1 della legge 13 marzo 1958, n. 250 nei confronti dei marittimi di cui all'articolo 115 del codice della navigazione che esercitano la pesca quale esclusiva e prevalente attività lavorativa e che sono associati in qualità di soci di cooperative di pesca.

L'articolo 5 istituisce, dall'anno 2021, il Fondo per lo sviluppo della filiera ittica, destinato a finanziare, tra le altre cose, la stipula di convenzioni con le associazioni nazionali di categoria o con i consorzi da queste costituiti; la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima; lo svolgimento di campagne di educazione alimentare e di promozione di consumo della pesca marittima; interventi per migliorare l'accesso al credito; programmi di formazione professionale e misure per migliorare la sicurezza e la salute del personale imbarcato; progetti per la tutela e lo sviluppo sostenibile delle risorse ittiche autoctone; progetti indirizzati alla promozione del pescaturismo e dell'ittiturismo; progetti volti alla creazione di marchi e all'ottenimento di certificazioni; campagne di pesca sperimentali; promozione della parità di genere nell'intera filiera ittica. La definizione dei criteri e delle modalità di accesso ai finanziamenti concessi con le risorse del Fondo è demandata ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, da adottare previa intesa in Conferenza Stato-regioni.

L'articolo 6 apporta due modifiche al decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154, recante norme per la modernizzazione del settore della pesca

e dell'acquacoltura, al fine di promuovere la cooperazione e l'associazionismo.

L'articolo 7 aggiunge, a decorrere dal 1° gennaio 2021, i settori della pesca e dell'acquacoltura al già previsto settore agricolo, relativamente all'esenzione dall'imposta di bollo per le domande, gli atti e la documentazione finalizzati alla concessione di aiuti europei e nazionali e a prestiti agrari di esercizio, di cui all'articolo 21-*bis* dell'allegato B, annesso al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 642 sull'imposta di bollo.

L'articolo 8 prevede, al comma 1, che la tassa di concessione governativa prevista dall'articolo 8 della tariffa annessa al decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 641 (Licenza per la pesca professionale marittima) sia dovuta ogni otto anni, indipendentemente dalla scadenza indicata nella licenza di pesca. Il comma 2 dispone che la tassa è, altresì, dovuta, prima della scadenza degli otto anni, soltanto nei casi di variazioni sostanziali della licenza di pesca che comportino l'adozione di un nuovo atto amministrativo. Il comma 3 prevede che, ferma restando la scadenza prevista della licenza, la tassa di concessione governativa sulla licenza di pesca non sia dovuta in caso di cambio di armatore, qualora il passaggio avvenga tra la cooperativa di pesca o impresa di pesca ed i suoi soci o viceversa, nonché fra soci appartenenti alla medesima cooperativa di pesca, durante il periodo di vigenza della licenza. Il comma 4 dispone che, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, siano stabilite le modalità per il rilascio delle licenze di pesca, le modifiche e i rinnovi, i criteri di valutazione, le variazioni sostanziali di cui sopra che comportano il rilascio di una nuova licenza, le procedure e i termini relativi. Il comma 5 prevede che, in tutti i casi di rilascio di una nuova licenza di pesca o di semplice rinnovo, nelle more della conclusione del relativo procedimento amministrativo, il soggetto che ha presentato l'istanza, redatta ai sensi delle norme vigenti in materia, sia temporaneamente abilitato all'esercizio dell'attività di pesca. Anche in questo caso, è previsto un decreto attuativo del Ministro delle politiche agricole.

Al riguardo, segnala l'opportunità, assumendo rilievo, con riferimento al rilascio delle licenze di pesca, sia la competenza regionale residuale in materia di pesca sia – in maniera consistente – la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ecosistema, di prevedere forme di coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni, quale il parere, ai fini dell'adozione dei decreti ministeriali previsti dai commi 4 e 5.

L'articolo 8-*bis* esclude la tassa di concessione governativa per gli apparecchi televisivi detenuti a bordo di natanti adibiti alla attività di pesca prevista dall'articolo 17 della tariffa annessa al decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 641.

L'articolo 9 prevede che gli imprenditori ittici e gli acquacoltori, singoli o associati, possano vendere direttamente al consumatore finale i prodotti provenienti dall'esercizio della propria attività (comma 1); il comma

2 prevede che non possono esercitare l'attività di vendita diretta gli imprenditori ittici e dell'acquacoltura e gli amministratori di persone giuridiche che abbiano riportato, nello svolgimento delle funzioni, condanne con sentenza passata in giudicato per reati in materia di igiene e sanità o di frode; il comma 3 sostituisce la lettera g) dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 114 del 1998 (la quale individua un insieme di soggetti ai quali non si applica la normativa sul commercio introdotta dal medesimo decreto), prevedendo che l'esclusione si applichi anche agli imprenditori ittici e dell'acquacoltura che vendono prodotti provenienti dall'esercizio della propria attività.

L'articolo 10 autorizza il Governo ad emanare un regolamento di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, al fine di disciplinare le modalità di indicazione al consumatore finale della data di cattura dei prodotti ittici.

L'articolo 10-*bis* prevede che gli esercenti di attività alberghiere e di ristorazione possano fornire al consumatore una informazione completa e trasparente sui prodotti della pesca e dell'acquacoltura distribuiti e somministrati, in base a quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Un decreto adottato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, stabilisce le modalità con le quali le informazioni vengono fornite ai consumatori.

Al riguardo, rileva l'opportunità, assumendo rilievo sia – in maniera consistente – una materia di esclusiva competenza statale come la tutela della concorrenza sia materie di competenza residuale regionale come la pesca, il commercio e il turismo, di prevedere forme di coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni, quale il parere, ai fini dell'adozione del previsto decreto ministeriale.

L'articolo 11 modifica l'articolo 2, comma 339, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, il quale disciplina la rappresentanza delle associazioni della pesca nelle Commissioni di riserva delle aree marine protette, sostituendo, in particolare, l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM), con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e ne modifica la composizione.

L'articolo 12 reca disposizioni in materia di determinazione dei canoni per le concessioni demaniali per la pesca e l'acquacoltura. In particolare, tale disposizione prevede che alle concessioni di aree demaniali marittime lacuali e fluviali e loro pertinenze, nonché di zone di mare territoriale richieste da soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 2511 del codice civile (ossia diversi dalle società cooperative) per attività di acquacoltura, pesca, ripopolamento attivo e passivo, protezione della fascia costiera e di zone acquee, nonché per la realizzazione di manufatti per il conferimento, il mantenimento, l'eventuale trasformazione e la commercializzazione del prodotto, si applichi il canone a titolo ricognitorio previsto dall'articolo 48, lettera e), del testo unico delle leggi sulla pesca, di cui al regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604. Si dispone, inoltre, che alle concessioni di specchi acquee demaniali, rilasciate o rinnovate per le aree non

occupate da strutture produttive, si applichi il canone annuo pari a un decimo di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 15 novembre 1995, n. 595.

L'articolo 13 istituisce nuovamente la Commissione consultiva centrale della pesca e dell'acquacoltura (attualmente non più operativa e le cui competenze sono state trasferite al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in base a quanto previsto dal comma 20 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 95/2012); si prevede che tale commissione svolga le funzioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 154 del 2004, senza alcun onere a carico del bilancio dello Stato e senza compensi ai componenti della Commissione.

L'articolo 13-*bis* reca disposizioni relative all'istituzione di Commissioni consultive locali per la pesca marittima e l'acquacoltura presso ogni Capitaneria di porto, disciplinandone, tra l'altro, la composizione.

L'articolo 13-*ter* prevede che il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali definisca gli indirizzi di ricerca in materia di pesca e acquacoltura finalizzati a sostenere il conseguimento degli obiettivi previsti dal Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura. In particolare, i commi 3, 4 e 5 disciplinano la composizione e le competenze del Comitato per la ricerca applicata alla pesca e all'acquacoltura.

L'articolo 14 dispone che un provvedimento amministrativo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali disciplini l'eventuale incremento annuo del contingente di cattura di tonno rosso assegnato all'Italia dall'Unione europea, in funzione del principio di stabilità relativa, del contemperamento con il principio di equità nel riparto del contingente nazionale, del principio di trasparenza e della necessità di incentivare l'impiego di sistemi di pesca selettivi e a ridotto impatto sull'ecosistema, secondo le previsioni dell'articolo 8 del Regolamento (UE) 14 settembre 2016 n. 2016/1627. Il comma 3 prevede che il Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali promuova una filiera italiana di produzione del tonno rosso idonea a valorizzare la risorsa e a favorire l'occupazione, la cooperazione e l'economia di impresa. l'ultimo capoverso stabilisce che la filiera, su base volontaria, vedrà l'adesione del maggior numero di operatori nazionali e sarà valorizzata con tutti gli strumenti necessari, fra cui i contratti di filiera.

L'articolo 15 dispone che, al fine di adeguare i limiti di abilitazione del personale imbarcato per tenere conto delle nuove tecnologie di ausilio alla navigazione installate a bordo delle navi da pesca, il marinaio autorizzato alla pesca possa assumere il comando di navi di stazza lorda non superiore a 200 tonnellate, addette alla pesca mediterranea in qualsiasi zona; a tal fine, si autorizza il Governo a modificare l'articolo 257 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328 (Regolamento di esecuzione del codice della navigazione).

L'articolo 15-*bis* modifica la disciplina delle garanzie concesse dall'ISMEA ai sensi dall'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.

L'articolo 15-ter interviene in materia di destinazione delle aliquote relative a giacimenti territoriali, integrando l'articolo 22, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625.

L'articolo 15-quater modifica l'articolo 9 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, relativo alla intesa di filiera agricolo-alimentare, aggiungendo, in particolare, il settore della pesca e dell'acquacoltura.

L'articolo 15-quinquies introduce, nell'articolo 8 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, il comma 1-bis, il quale prevede una particolare ammenda quale sanzione per la cattura della *Lithophaga litophaga* (cosiddetto dattero di mare).

L'articolo 15-sexies modifica la disciplina in materia di fatturazione elettronica della piccola pesca marittima e delle acque interne, integrando l'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127.

L'articolo 16 reca la copertura finanziaria.

L'articolo 17 reca la clausola di salvaguardia, prevedendo che le disposizioni del progetto di legge in esame siano applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle ore 9.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

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

ALLEGATO 1

**Nota di aggiornamento al
Documento di economia e finanza 2020
(Doc. LVII-n. 3-bis)**

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,
esaminata, per le parti di competenza, la nota di aggiornamento al
Documento di economia e finanza (NADEF) 2020;

rilevato che:

la Nota presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso, in relazione alla contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre conseguente alla maggiore durata del periodo di chiusura delle attività produttive nell'ambito del contrasto all'epidemia da Covid-19; in particolare, il DEF di aprile prevedeva un calo del PIL nel 2020 dell'8 per cento che ora la NADEF quantifica al 9 per cento; per il 2021 il DEF di aprile prevedeva un «rimbalzo» del PIL con un + 4,7 per cento che ora è elevato al 5,1 per cento in termini tendenziali e in termini programmatici (scontando cioè l'effetto delle misure che il Governo ha in cantiere) del 6 per cento; per il 2022 la Nota prevede un aumento del PIL del 3 per cento in termini tendenziali e del 3,8 per cento in termini programmatici;

la Nota fissa un livello di *deficit* tendenziale al 10,8 per cento del PIL nel 2020 rispetto al 7,1 per cento segnalato dal DEF di aprile; la NADEF fissa poi invece il deficit tendenziale al 5,7 per cento nel 2021; al 4,1 per cento nel 2022 e al 3,3 per cento nel 2023; in termini programmatici invece il deficit corrisponde al 10,8 per cento tendenziale nel 2020 ed è fissato al 7 per cento nel 2021, al 4,7 per cento nel 2022 e al 3 per cento nel 2023; in altre parole si prevede una manovra espansiva di 1,3 punti percentuali di PIL nel 2021 e di 0,6 punti percentuali nel 2022, per poi avviare un percorso di correzione dei conti pubblici nel 2023 con una correzione di 0,3 punti percentuali di PIL;

molti dei disegni di legge che nella NADEF sono annunciati come collegati alla manovra di finanza pubblica investono aspetti di competenza legislativa concorrente o residuale regionale; si segnala in particolare il disegno di legge recante disposizioni in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e turismo; il disegno di legge di riordino della normativa ambientale; il disegno di legge delega di riforma fiscale; il disegno di legge recante disposizioni in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni; il disegno di legge in materia di sostegno e valorizzazione

dell'agricoltura e della pesca; il disegno di legge sulla semplificazione e riordino in materia di *start-up* e PMI innovative; il disegno di legge sulla revisione organica degli incentivi alle imprese; il disegno di legge per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese; il disegno di legge di riforma della legge quadro per l'artigianato;

di particolare interesse per la Commissione risultano poi il disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il disegno di legge sull'implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regionali, anche al fine di ridurre il contenzioso costituzionale e il disegno di legge di revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali;

in questo quadro si segnala l'opportunità di prevedere un ampio ricorso, per il vasto processo riformatore che l'ampio elenco dei provvedimenti collegati prefigura, allo strumento della legge delega (attualmente solo due disegni di legge collegati, quello già richiamato sulla riforma fiscale e quello di riforma della giustizia tributaria sono indicati come «disegni di legge delega»); in particolare poi le leggi delega in questione dovrebbero contenere procedure che consentano da un lato, un adeguato coinvolgimento del sistema delle conferenze in sede di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, e dall'altro lato, un forte parere parlamentare (ad esempio attraverso la procedura del «doppio parere»), non solo da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia ma anche, laddove il ruolo delle competenze regionali assuma maggiore rilevanza, della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

il ricorso a leggi delega organiche potrebbe inoltre ridimensionare l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, che rischia di comprimere eccessivamente le esigenze di adeguato confronto parlamentare; esso potrebbe poi rispondere anche all'esigenza di prevedere un ordinato e meditato utilizzo delle risorse stanziata dal *Recovery Fund* europeo;

esprime:

PARERE APPROVATO

Con la seguente osservazione:

valutino le Commissioni di merito, nel riferire sul documento alle Assemblee di Camera e Senato, l'opportunità di sottolineare il ruolo che, nel porre in essere il vasto processo riformatore delineato nella Nota, può avere il ricorso a leggi delega organiche che prevedano, da un lato, un adeguato coinvolgimento del sistema delle conferenze in sede di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, e dall'altro lato, un forte parere parlamentare (ad esempio attraverso la procedura del «doppio parere»), non solo da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia ma anche, laddove il ruolo delle competenze regionali assuma maggiore rilevanza, della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

ALLEGATO 2

Interventi per il settore ittico. Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale

(testo unificato C. 1008 e abb.)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il testo unificato delle proposte di legge C. 1008 e abbinate, recante Interventi per il settore ittico, deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale, nel testo risultante dagli emendamenti approvati in sede referente;

rilevato che:

la materia della pesca è ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale; tuttavia la medesima giurisprudenza evidenzia che per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca la pesca, sulla stessa possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali (si pensi alla tutela dell'ecosistema, competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa (sentenza n. 213 del 2006);

l'articolo 8 prevede, al comma 4, che, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, siano stabilite le modalità per il rilascio delle licenze di pesca, le modifiche e i rinnovi, i criteri di valutazione, le variazioni sostanziali che comportano il rilascio di una nuova licenza, le procedure ed i termini relativi; il successivo comma 5 prevede che, in tutti i casi di rilascio di una nuova licenza di pesca o di semplice rinnovo, nelle more della conclusione del relativo procedimento amministrativo, il soggetto che ha presentato l'istanza, redatta ai sensi delle norme vigenti in materia, sia temporaneamente abilitato all'esercizio dell'attività di pesca ed anche in questo caso, è previsto un decreto attuativo del Ministro delle politiche agricole; al riguardo si segnala l'opportunità, assumendo rilievo, con riferimento al rilascio delle licenze di pesca, sia la competenza regionale residuale in materia di pesca sia, in maniera consistente, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ecosistema, di prevedere forme di coinvolgimento della Conferenza Stato-re-

gioni, quale il parere, ai fini dell'adozione dei decreti ministeriali previsti dai commi 4 e 5;

l'articolo 10-bis prevede che gli esercenti di attività alberghiere e di ristorazione possono fornire al consumatore una informazione completa e trasparente sui prodotti della pesca e dell'acquacoltura distribuiti e somministrati, in base a quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; un decreto adottato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, stabilisce le modalità con le quali le informazioni vengono fornite ai consumatori; al riguardo si segnala l'opportunità, assumendo rilievo sia, in maniera consistente, una materia di esclusiva competenza statale come la tutela della concorrenza sia materie di competenza residuale regionale come la pesca, il commercio e il turismo, di prevedere forme di coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni, quale il parere, ai fini dell'adozione del previsto decreto ministeriale;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

Con le seguenti condizioni:

all'articolo 8, comma 4, dopo le parole: «Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali» aggiungere le seguenti: «, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»;

all'articolo 8, comma 5, terzo periodo, dopo le parole: «da emanare» aggiungere le seguenti: «, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»;

all'articolo 10-bis, comma 2, dopo le parole: «da adottarsi» aggiungere le seguenti: «, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria

96ª Seduta

Presidenza del Presidente
MORRA

La seduta inizia alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Prefetto di Trieste, dottor Valerio Valenti

Il dottor VALENTI svolge una relazione, parzialmente secretata, sugli accertamenti effettuati in merito alle infiltrazioni della criminalità organizzata in alcune società operanti nel porto di Trieste e sui provvedimenti conseguentemente assunti dalla Prefettura.

Intervengono, per porre quesiti e svolgere considerazioni e commenti, il PRESIDENTE, i senatori VITALI (*FIBP-UDC*), MIRABELLI (*PD*) e GRASSO (*Misto-LeU*), nonché la deputata Sandra SAVINO (*FI*).

Il dottor VALENTI fornisce i chiarimenti richiesti, il cui contenuto viene in parte secretato.

Il PRESIDENTE ringrazia l'audito e dichiara con conclusa la seduta.

La seduta termina alle ore 15.

COMITATO PARLAMENTARE
di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen,
di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo
e vigilanza in materia di immigrazione

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria

Presidenza del Presidente
Eugenio ZOFFILI

La seduta inizia alle ore 14,10.

Variatione nella composizione del Comitato

Eugenio Zoffili, *presidente*, comunica che in data 2 ottobre 2020 la Presidente del Senato ha chiamato a far parte del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, i senatori Maria Domenica Castellone e Gianmauro Dell'Olio in sostituzione dei senatori Paola Nugnes e Carlo Martelli, dimissionari.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Eugenio ZOFFILI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

Esame della relazione sull'attività svolta, ai sensi dell'art. 37 della legge 30 luglio 2002, n. 189

(Seguito dell'esame e rinvio)

Eugenio ZOFFILI, *presidente*, ricorda che la proposta di relazione è già stata esaminata dal Comitato nelle sedute del 21 maggio, del 17 giugno, dell'8, del 22 luglio e del 10 settembre 2020.

Precisa inoltre che la proposta di relazione in esame si riferisce al periodo 14 novembre 2018 – 30 giugno 2020.

Ricorda altresì che, così come deciso dall'Ufficio di Presidenza, sono stati assegnati termini, più volte prorogati, per far pervenire eventuali integrazioni.

Risultavano pervenute, prima della pausa estiva, le osservazioni a nome dei gruppi del PD, di Italia Viva e del Movimento 5 Stelle. La proposta di relazione, in un testo che ritiene teneva conto delle osservazioni sopramenzionate, è stata trasmessa a tutti i componenti del Comitato il 6 agosto scorso. Soltanto nella giornata di ieri è stata inviata, da parte del capogruppo del Movimento 5 Stelle, una versione del documento rivisto in alcune sue parti, che non è stato ancora possibile valutare, in quanto tale testo non è pervenuto né a lui personalmente né agli Uffici, bensì ai soli componenti il Comitato.

Ritiene pertanto, considerati i molteplici rinvii che ha accordato e il fatto che la proposta di relazione è aggiornata al 30 giugno scorso, di poterne disporre la pubblicazione, in calce al resoconto della seduta odierna, salvo procedere in una seduta successiva alla sua discussione alla luce delle ulteriori osservazioni proposte, nonché all'eventuale approvazione e all'invio alle Presidenze delle Camere.

Filippo Giuseppe PERCONTI (*M5S*) si scusa per il disguido certamente non voluto relativo al mancato invio al presidente del testo della relazione rivisto, auspicando che si possa trovare un accordo e approvare all'unanimità un testo condiviso.

Piero DE LUCA (*PD*) concorda sulla proposta del presidente, auspicando anch'egli che si raggiunga un accordo ai fini dell'approvazione all'unanimità di un testo in esame.

Cristiano ZULIANI (*Lega – Salvini premier – Partito sardo d'azione*), nel dare anch'egli il benvenuto ai nuovi colleghi, deve ricordare le numerose proroghe concesse dal presidente al fine dell'invio di osservazioni e integrazioni al documento. L'ultima di esse, richiesta dal senatore De Falco, scadeva il 28 settembre scorso. Deve quindi rilevare che anche l'invio del testo avvenuto nella giornata di ieri, peraltro neanche pervenuto al presidente, era comunque del tutto tardivo. Nel condividere la proposta del presidente, auspica anch'egli che si trovi un accordo su un testo da approvare all'unanimità.

Eugenio ZOFFILI, *presidente*, invita i colleghi a confrontarsi tra di loro affinché, come da tutti auspicato, si possa arrivare ad un testo condiviso da approvare all'unanimità.

Rinvia quindi ad altra seduta il seguito dell'esame della proposta di relazione, il cui testo, così come concordato, sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 14,20.

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

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 14,25 alle ore 14,30.

ALLEGATO

**PROPOSTA DI RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL COMITATO DAL 14 NOVEMBRE 2018 AL 30 GIUGNO 2020
(ART. 37 DELLA LEGGE N. 189 DEL 2002)**

INTRODUZIONE

Attraverso la presente Relazione si intende riepilogare, seppur in modo sintetico, l'attività sinora svolta dal Comitato, costituitosi il 14 novembre 2018.

Questo documento, oltre a rappresentare un'opportunità per il Comitato, può in tal modo far conoscere alle Camere i principali temi di lavoro affrontati, rispondendo ad un preciso obbligo previsto all'articolo 37 della legge n. 189/2002.

L'attività svolta si è articolata principalmente attraverso audizioni, un'indagine conoscitiva sulla gestione dei fenomeni migratori, lo svolgimento di missioni nelle quali sono stati approfonditi alcuni aspetti dell'indagine, con particolare riferimento alla gestione delle frontiere (*si veda in proposito il capitolo 5*).

L'indagine conoscitiva ha approfondito varie tematiche tra cui quelle delle mafie nigeriane, dei sistemi di cooperazione di polizia nell'area Schengen, con un *focus* particolare sul SIS (il Sistema di Informazione Schengen), sulle agenzie Europol e Frontex, sull'Unità Nazionale Europol, sulla situazione degli *hotspot*, con particolare riferimento a quello di Lampedusa, e sulla gestione dei flussi migratori.

L'indagine conoscitiva è ancora in corso di svolgimento, avendo come termine di scadenza il 31 dicembre 2020, quando verrà redatto e approvato un documento conclusivo, con i risultati acquisiti, così come prevede l'articolo 144 del regolamento della Camera.

L'emergenza epidemiologica del COVID-19 ha riguardato l'attività del Comitato sia sotto il profilo dell'applicazione dell'Accordo di Schengen che sotto il profilo del controllo sui flussi migratori, i quali inevitabilmente hanno assunto caratteristiche diverse a causa delle misure adottate in merito al distanziamento sociale e alle precauzioni sanitarie per il contenimento dell'epidemia.

Con la presente Relazione si intende principalmente dar conto dell'attività del Comitato in relazione a tali aspetti. I primi capitoli sono stati dedicati ad una ricognizione normativa degli Accordi di Schengen, delle Agenzie Europol e Frontex, del Trattato di Prüm, con uno sguardo all'agenda europea in materia di migrazione e alle operazioni navali nel Mediterraneo al fine di

inquadrate le competenze del Comitato. Particolare attenzione è stata dedicata alle misure adottate durante l'emergenza epidemiologica sotto il profilo dell'applicazione dell'Accordo di Schengen sulla libera circolazione delle persone, degli spostamenti dei lavoratori transfrontalieri e delle misure di contenimento, sotto il profilo organizzativo e sanitario, adottate a tutela dei migranti e della popolazione più a stretto contatto con essi. In tale ambito è stato anche affrontato, con specifiche audizioni, il tema della regolarizzazione dei lavoratori stranieri che, nelle intenzioni del Governo, avrebbe la finalità di far emergere il lavoro nero, contrastare il caporalato e tutelare la salute individuale e pubblica.

Si è infine ritenuto di dar conto della Dichiarazione programmatica in materia di principi e condizioni di ingresso nel Regno Unito, adottata dal Governo britannico all'inizio dei negoziati con l'UE, avviati il 31 gennaio 2020, che vedranno la loro conclusione entro la fine del corrente anno, con importanti ripercussioni sulla libera circolazione delle persone.

1. LE COMPETENZE DEL COMITATO PARLAMENTARE SCHENGEN

Il Comitato è stato istituito con l'articolo 18, comma 1, della legge 30 settembre 1993, n. 388, che ha ratificato l'Accordo di Schengen, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, nonché la Convenzione di applicazione dell'Accordo medesimo. La legge di ratifica ha infatti previsto, accanto alle disposizioni immediatamente attuative dei due trattati, l'istituzione di un Comitato parlamentare incaricato di "esaminare l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen". Il medesimo articolo prevede un obbligo di Relazione annuale del Governo al Comitato sulla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1° maggio 1999), il Consiglio dell'Unione europea è divenuto competente per l'adozione di misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone. La cooperazione Schengen è stata pertanto incorporata nell'ambito dell'Unione europea, e con essa tutto il complesso di norme rientrante nel cosiddetto *acquis* di Schengen. A partire da tale data, la materia ha cessato di essere oggetto di cooperazione intergovernativa, rientrando a pieno titolo nel quadro giuridico dell'Unione europea.

Il Comitato è composto da dieci deputati e dieci senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Il Comitato elegge al suo interno, così come stabilisce la legge istitutiva all'articolo 18, comma 3, un Presidente ed un vicepresidente. Si è ritenuto tuttavia, con l'assenso dei Presidenti delle Camere, di integrare la composizione dell'ufficio di presidenza con l'elezione di un segretario.

La legge 23 marzo 1998, n. 93, con la quale è stata ratificata ed eseguita la Convenzione Europol, istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia, ha inoltre attribuito al Comitato funzioni di vigilanza sull'Unità nazionale Europol. L'Ufficio europeo di polizia persegue il miglioramento della cooperazione di polizia tra gli Stati membri. Secondo quanto disposto dalla Convenzione, ogni Stato membro costituisce o designa un'Unità nazionale, unico organo di collegamento fra Europol e i servizi nazionali competenti. La legge n. 93 del 1998 ha altresì previsto che il Governo trasmetta annualmente al Comitato una relazione sull'attuazione della Convenzione Europol e che lo stesso riferisca annualmente alle Camere sulla propria attività.

L'articolo 37 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in materia di immigrazione e di asilo, ha infine attribuito al Comitato compiti di indirizzo e vigilanza circa la concreta attuazione della legge, nonché degli accordi internazionali e della restante legislazione in materia di immigrazione e asilo, prevedendone la seguente nuova denominazione: "Comitato parlamentare di controllo

sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione". In particolare, per effetto del citato articolo 37, le funzioni di vigilanza e controllo del Comitato si estendono alla concreta attuazione della normativa sull'immigrazione e l'asilo, nonché degli accordi internazionali in materia.

La legge 30 giugno 2009, n. 85 che sancisce l'adesione della Repubblica italiana al Trattato di Prüm, (istitutivo di una banca dati nazionale del DNA) stabilisce inoltre, all'art. 30, che il Ministro dell'interno informi annualmente il Comitato parlamentare sullo stato di attuazione delle previsioni del Trattato, sulle azioni intraprese e sugli accordi conclusi, con specifico riferimento a quelli attuativi di cui all'articolo 44 del Trattato medesimo.

2. LE FONTI EUROPEE SULLA COMPETENZA DEL COMITATO SCHENGEN

Le fonti europee sulla competenza del Comitato Schengen: l'Accordo di Schengen, la Convenzione di Europol e il Trattato di Prüm.

Un approfondimento specifico, pur se in sintesi, delle principali fonti europee sulle competenze del Comitato, consente di meglio comprenderne il ruolo all'interno del Parlamento e nella sua interlocuzione con il Governo nazionale e le istituzioni dell'Unione europea.

2.1 L'Accordo di Schengen.

Cinque Paesi, segnatamente Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Olanda, firmarono il 14 giugno 1985 l'Accordo di Schengen, prefigurante la creazione di uno spazio comune entro il 1° gennaio 1990, attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere per le merci e per le persone. Con la Convenzione applicativa, firmata il 19 giugno 1990 a Schengen, furono dettate le modalità della soppressione del controllo delle persone.

Ai sensi di questa disciplina, lo Spazio Schengen si configura come un territorio dove è garantita la libera circolazione, previa abolizione di tutte le frontiere interne sostituite da un'unica frontiera esterna; sono previste norme comuni per chi attraversa le frontiere esterne degli Stati UE, applicando regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli alle frontiere. La soppressione dei controlli è stata accompagnata da misure in materia di sicurezza, prevedendo una collaborazione nei campi della giustizia, della polizia e dell'immigrazione. Sono stati potenziati a tale fine il coordinamento tra i servizi di polizia - riconoscendo i diritti di osservazione transfrontaliera e di inseguimento transfrontaliero - e la cooperazione giudiziaria, con un sistema di estradizione più rapido. È stato inoltre istituito il Sistema d'Informazione Schengen (SIS), il 26 marzo 1995, data a partire dalla quale la

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ha avuto applicazione, quale banca dati comune accessibile alla polizia e alle autorità competenti per l'ordine pubblico e la lotta alla criminalità, contenente informazioni sull'identità di determinate categorie di persone e di beni per finalità di sicurezza pubblica, di cooperazione giudiziaria e di polizia. Sono stati previsti altresì la gestione di controlli a frontiere esterne, la segnalazione su persone ricercate o scomparse, oggetti rubati e divieti di ingresso. Con Decisione del Consiglio del 7 marzo 2013 (2013/157/UE) è entrato in esercizio il SIS II, versione avanzata del sistema d'informazione, che prevede l'acquisizione di dati biometrici, ulteriori categorie di segnalazioni, la semplificazione del meccanismo di interrogazione della banca dati e il rafforzamento delle tutele circa la protezione dei dati personali.

Il regolamento (UE) n. 2016/399 ha infine istituito un Codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen): è oggi il pilastro centrale per quanto concerne la gestione delle frontiere dell'UE.

Il Codice stabilisce, tra l'altro, norme riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE e l'assenza di controlli alle frontiere interne.

In particolare, il Codice definisce alcune regole che governano:

- le verifiche sulle persone alle frontiere esterne;
- le condizioni d'ingresso per i cittadini di Paesi extra UE o esterni allo Spazio Schengen;
- le condizioni per il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne nello Spazio Schengen in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

Per quanto riguarda il regime delle frontiere esterne, il Codice prevede che i cittadini dei Paesi extra UE siano sottoposti a controlli in conformità delle condizioni di ingresso nel Paese, comprese la consultazione sistematica delle banche dati pertinenti, tra le quali, principalmente il Sistema d'Informazione Schengen (SIS), nonché il Sistema di Informazione Visti (VIS), qualora la persona sia soggetta all'obbligo del visto.

Allo stesso modo, giova ricordare che i confini esterni rimangono una prerogativa degli Stati membri. Nel Codice Schengen si afferma che il controllo sui cittadini extra europei avviene tramite verifica ai valichi di frontiera di una serie di requisiti (tra cui non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o essere in possesso del visto rilasciato dalle autorità diplomatiche o consolari all'estero) e con il respingimento di chi ne è privo, disposto mediante una decisione presa dall'autorità nazionale competente e indicante le ragioni precise della non ammissione.

Attualmente la cosiddetta Area Schengen comprende 26 Paesi europei (22 dei quali sono Stati membri dell'UE): Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo,

Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria, più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Non ne fanno parte quindi Irlanda, Regno Unito, Cipro, Romania, Bulgaria e Croazia, che pure sono membri dell'Unione europea.¹

L'Accordo era inizialmente finalizzato a favorire la libera circolazione dei cittadini europei nell'Unione, con la sostanziale abolizione delle frontiere interne. In seguito ai massicci eventi migratori degli ultimi anni, si vedrà come, soprattutto nella legislatura in corso, abbiano assunto maggior rilevanza i temi della sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione, delle politiche dell'immigrazione e del diritto di asilo.

2.2. La Convenzione di EUROPOL

L'Ufficio europeo di polizia, Europol, con sede all'Aja, entrato in funzione nel 1998, ha il compito di migliorare l'efficienza e la cooperazione dei servizi competenti degli Stati membri per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri. La Convenzione istitutiva di Europol è stata firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e ratificata dall'Italia con la legge 23 marzo 1998, n. 93.

La Convenzione istitutiva è stata più volte giuridicamente riformata, da ultimo con il regolamento n. 794/2016. Il 1° gennaio 2010 è divenuta un'Agenzia dell'UE a tutti gli effetti, mentre con il citato regolamento (UE) 794/2016 l'Unione europea ha dato mandato ad Europol d'intensificare gli sforzi tesi a contrastare il terrorismo, la criminalità informatica nonché la criminalità organizzata, rafforzando il ruolo di Europol nel favorire la cooperazione tra le Autorità di *Law Enforcement* dell'Unione europea.

Il raggio di azione dell'Agenzia, previsto dall'articolo 88, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE, ricomprende la prevenzione e la lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. In particolare, l'allegato I del regolamento citato specifica le tipologie di reato di competenza dell'Agenzia: terrorismo, criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, attività di riciclaggio del denaro, criminalità nel settore delle materie

¹ L'Irlanda e il Regno Unito non hanno aderito alla Convenzione, ma hanno la possibilità di decidere di applicare (*opt in*) determinate parti dell'*acquis* di Schengen. La Danimarca, pur facendo parte di Schengen, beneficia della possibilità di decidere di non applicare eventuali nuove misure in materia di giustizia e affari interni, anche per quanto riguarda Schengen, benché sia vincolata ad alcune misure nell'ambito della politica comune dei visti. Bulgaria, Romania e Cipro dovrebbero aderire, ma vi sono ritardi dovuti a vari motivi. La Croazia ha avviato la procedura di adesione allo Spazio Schengen il 10 luglio 2015.

nucleari e radioattive, organizzazione del traffico di migranti, tratta di esseri umani, criminalità connessa al traffico di veicoli rubati, omicidio volontario e lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa di ostaggi, razzismo e xenofobia, rapina e furto aggravato, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffe e frodi, reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato finanziario, *racket* ed estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento, criminalità informatica, corruzione, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di specie animali protette, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi, traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita, abuso e sfruttamento sessuale, compresi materiale pedopornografico e adescamento di minori per scopi sessuali, genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

Oltre alla raccolta, conservazione, trattamento, analisi e scambio di informazioni, l'Agenzia può sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri svolgendo attività di coordinamento, organizzazione e svolgimento di indagini e azioni operative comuni. Tuttavia, Europol non applica misure coercitive nello svolgimento dei suoi compiti, trattandosi di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali.

La struttura amministrativa e di gestione di Europol vede al suo vertice un direttore esecutivo, nella persona di Catherine De Bolle, nominata dal Consiglio dell'Unione europea, incontrata dal Comitato nel corso della missione effettuata a [L'Aia l'8 e il 9 aprile 2019](#) e tre vicedirettori per aree tematiche. I funzionari, compresi anche gli ufficiali di collegamento, sono circa 1300.

Il *budget* dell'Agenzia per il 2020 ammonta a circa 154 milioni di euro, finanziati con il bilancio comunitario.

Per affrontare la tematica dell'immigrazione irregolare e del traffico di esseri umani (principali ambiti di interesse del Comitato che sul tema, come si dirà in seguito, ha avviato un'indagine conoscitiva) Europol ha istituito una unità dedicata denominata *European Migrant Smuggling Center* (EMSC), al cui interno sono inquadrati i due progetti di analisi (*Analysis Project*), incentrati rispettivamente sul traffico di esseri umani (*AP Phoenix*) e, specificamente, sul traffico di migranti (*AP Migrant Smuggling*). L'obiettivo principale dell'EMSC è di supportare le forze di polizia e le autorità di frontiera nel coordinare complesse operazioni transfrontaliere di contrasto al traffico di essere umani. L'EMSC, istituito nel 2016 a seguito dell'emergenza migratoria, collabora con le Agenzie dell'UE che si occupano di cooperazione giudiziaria (Eurojust) e gestione delle frontiere (Frontex).

In ogni Stato membro è costituita un'Unità nazionale Europol, con funzioni di organo di collegamento tra Europol e i servizi nazionali competenti; presso Europol è distaccato almeno un ufficiale di collegamento, che svolge riunioni periodiche tra i capi delle diverse unità nazionali. Il *desk* italiano, secondo quanto riferito dal generale Spina, direttore del Servizio per la cooperazione internazionale del dipartimento di pubblica sicurezza della polizia di Stato, nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato il [26 febbraio 2020](#), conta, al momento, su sette unità.

Ferme restando disposizioni specifiche del regolamento sopra citato, gli ufficiali di collegamento sono soggetti alla legislazione nazionale dello Stato membro di origine, costituiscono parte dell'Unità nazionale del loro Paese e ne rappresentano gli interessi presso Europol in conformità con la legislazione nazionale dello Stato membro di origine.

In concreto, gli ufficiali di collegamento assicurano lo scambio informativo tra Europol e l'Italia attraverso l'Unità nazionale Europol, nonché tra gli Stati membri.

L'Unità nazionale Europol, istituita con decreto interministeriale il 21 febbraio 1996, è oggi inquadrata nel servizio per la cooperazione internazionale della direzione centrale della polizia criminale del dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed è l'unico ufficio italiano incaricato di scambiare le informazioni con l'Agenzia. L'Unità nazionale, per lo svolgimento dei propri compiti, può scambiare le proprie informazioni solo con i referenti nazionali appositamente individuati, che sono il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, il Comando generale della Guardia di finanza, il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, la Direzione centrale per i Servizi antidroga e la Direzione investigativa antimafia.

L'Unità nazionale italiana è organizzata su tre sezioni competenti per le rispettive materie di Europol:

- I sezione: terrorismo, furti e rapine, omicidio, traffico di esplosivi e armi, traffico di sostanze radioattive, reati contro la persona, rapimento, estorsione, traffico di opere d'arte, razzismo e xenofobia, falsificazione dell'euro, commercio specie in via di estinzione, frode sportiva;
- II sezione: traffico di migranti, traffico di esseri umani, falso documentale, traffico di sostanze ormonali;
- III sezione: traffico di sostanze stupefacenti, riciclaggio, criminalità organizzata, frode e truffa, pirateria commerciale, contrabbando, pedopornografia, traffico di veicoli rubati, altri mezzi di pagamento, reati ambientali, reati informatici.

L'UNE opera attraverso il sistema SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*), che assicura che lo scambio di informazioni sia rapido, veloce, ma soprattutto sicuro. Ad esempio, presso gli *hotspot*, i centri ove i migranti ricevono la loro prima accoglienza e ove vengono identificati, Europol distacca *guest officer* per le attività di secondo livello. Nel momento

in cui, dopo l'identificazione, dovesse infatti insorgere qualche dubbio, qualche sospetto non soltanto sull'identità, ma anche sulla natura della presenza di un soggetto, vengono effettuati controlli di secondo livello, svolti dai *guest officer*, distaccati da Europol, i quali procedono ad accertamenti più approfonditi.

Europol gestisce un sistema di informazioni, contenente sia dati relativi a persone sospettate di aver commesso un reato o condannate per un reato – in riferimento a crimini per i quali Europol ha competenza - sia dati relativi a persone riguardo alle quali vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere reati per i quali Europol è competente. Nel momento in cui un'articolazione investigativa italiana rileva un elemento che suggerisca una dimensione transfrontaliera delle attività oggetto delle proprie indagini, l'informazione viene immessa nel sistema al fine di trovare eventuali connessioni oltreconfine. Europol contribuisce quindi ad assicurare la dimensione internazionale dell'attività investigativa. Da segnalare peraltro, come evidenziato dal generale Spina nel corso dell'audizione sopra citata, lo sforzo italiano di far inserire tra le minacce dell'Unione europea quella rappresentata dalle organizzazioni criminali italiane di tipo mafioso, che oggi non sono contemplate.

I dati personali possono comprendere nome, data e luogo di nascita, cittadinanza, sesso, luogo di residenza, professione e luogo di soggiorno, codici di previdenza sociale, patenti di guida, documenti d'identità e dati del passaporto; all'occorrenza, altri elementi utili all'identificazione, quali caratteristiche fisiche particolari, obiettive e inalterabili, quali i dati dattiloscopici ed il profilo DNA.

Ciascuno Stato membro designa un'autorità di controllo nazionale incaricata di monitorare, in modo indipendente e nel rispetto della legislazione nazionale, che l'introduzione, il recupero e la comunicazione a Europol di dati personali da parte dello Stato membro interessato avvengano in modo lecito e non ledano i diritti delle persone cui si riferiscono i dati. In Italia l'autorità designata è il Garante per la protezione dei dati personali.

2.3 Il Trattato di Prüm

Il Trattato di Prüm, sottoscritto il 27 maggio 2005 da Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria, è stato successivamente sottoscritto da altri sette Paesi: Finlandia, Slovenia, Ungheria, Estonia, Romania, Slovacchia e Bulgaria. L'Italia ha ratificato il Trattato con la legge 30 giugno 2009, n. 85². Si tratta di una Convenzione per l'approfondimento

² Legge 30 giugno 2009, n. 85: "Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di

della cooperazione transfrontaliera, in particolare ai fini del contrasto del terrorismo, della criminalità transfrontaliera e dell'immigrazione illegale.

Il Trattato di Prüm prevede l'istituzione di tre banche dati nazionali: la banca dati del DNA; la banca dati delle impronte digitali; il registro di immatricolazione dei veicoli. In particolare, le banche dati nazionali del DNA sono istituite per indagini su reati, con la possibilità per ciascun Paese contraente di accedere, ai fini della investigazione sui crimini, alla ricerca automatica ed alla comparazione dei dati sul DNA e sulle impronte digitali contenuti nelle banche dati degli altri Stati contraenti; l'accesso e la ricerca automatica sono consentite anche riguardo ai dati sui veicoli e sui loro proprietari. Per prevenire reati e mantenere l'ordine e la sicurezza in caso di eventi di grandi proporzioni di carattere transfrontaliero, inoltre, nonché per prevenire atti di terrorismo, lo scambio dei dati personali – nell'ambito di quanto previsto dalle normative di ciascun Paese contraente – è consentito non solo per perseguire autori di crimini, ma anche riguardo a persone per cui esista la presunzione che commetteranno reati o che costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza. Il Trattato contiene anche disposizioni relative alla presenza di agenti armati a bordo degli aerei; ciascun Paese decide autonomamente se impiegarli o meno sugli aeromobili registrati nel Paese stesso. Il Trattato reca alcune disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione illegale: in particolare, contempla il possibile invio, nei Paesi di provenienza dei flussi migratori clandestini, di esperti in documenti falsi, nonché, tra i Paesi contraenti, assistenza reciproca nei provvedimenti di rimpatrio e rimpatri congiunti. Sono previsti anche pattugliamenti misti e altre forme di operazioni congiunte, con la partecipazione di funzionari o di altri agenti dell'autorità pubblica di altri Paesi contraenti all'interno del territorio di uno degli Stati membri. In situazioni urgenti di rischio è consentito, in particolare, l'attraversamento del confine da parte dei funzionari di un Paese anche senza previo consenso dell'altro Paese contraente, per adottare nella zona frontiera dell'altro Paese i provvedimenti necessari ad evitare pericoli imminenti.

Il Trattato prevede la possibilità di promuovere un'iniziativa affinché le sue disposizioni vengano acquisite nel quadro giuridico dell'Unione (art. 1, co. 4).

Dato il notevole interesse dimostrato dagli altri Stati dell'UE per le forme di cooperazione stabilite dal Trattato di Prüm, la Commissione europea ha appoggiato l'iniziativa tedesca per trasformare il Trattato in uno strumento comunitario, valido per tutti gli Stati membri. Conseguentemente, il Consiglio ha adottato la decisione 2008/615/GAI, del 23 giugno 2008, con la

Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 160 del 13 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 108.

quale alcune importanti parti del Trattato di Prüm sono state trasformate in diritto dell'Unione. La decisione, nel quadro del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra la polizia e le autorità giudiziarie dei Paesi dell'Unione europea, contiene norme "basate sulle principali disposizioni del Trattato di Prüm e intese a migliorare lo scambio di informazioni ai cui sensi gli Stati membri si concedono reciprocamente diritti di accesso ai rispettivi schedari automatizzati di analisi del DNA, sistemi automatizzati di identificazione dattiloscopica e dati di immatricolazione dei veicoli". Al contempo il Consiglio ha adottato la decisione 2008/616/GAI sull'attuazione della decisione 2008/615/GAI (note collettivamente come «le due decisioni di Prüm»). Islanda e Norvegia si sono associate alle due decisioni di Prüm nel novembre 2009 sottoscrivendo l'accordo sull'applicazione di talune disposizioni delle decisioni.

3. LA DISCIPLINA DI RIFERIMENTO DEL COMITATO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE. LE PRINCIPALI NOVITÀ INTRODOTTE NELLA XVIII LEGISLATURA.

Le principali novità in materia di immigrazione sono state introdotte dai cosiddetti decreti sicurezza: il decreto-legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla [L. 1 dicembre 2018, n. 132](#), e il successivo decreto-legge 53 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla [L. 8 agosto 2019, n. 77](#).

Il primo è intervenuto su diversi aspetti delle politiche migratorie (condizioni della protezione internazionale, accoglienza dei migranti, contrasto all'immigrazione clandestina, ecc.), il secondo è stato incentrato soprattutto sul contrasto all'immigrazione illegale e sul controllo delle frontiere. Le principali novità sono qui di seguito sintetizzate.

In materia di protezione internazionale:

- è stata disposta l'abrogazione del permesso umanitario, prevedendo specifiche forme di protezione speciale, tipizzate in fattispecie determinate;
- è stata ampliata la platea dei reati (lesioni personali, violenza sessuale, rapina ed estorsione, furto aggravato dal porto di armi o narcotici, furto in abitazione, produzione, traffico e detenzione ad uso non personale di droga, pratiche di mutilazione dei genitali femminili, minaccia a pubblico ufficiale) che comportano diniego e revoca della protezione internazionale. Alcuni di questi erano già previsti quale condizione ostativa, ma solamente nella forma aggravata. Altri sono di nuova introduzione;

- sono state introdotte norme intese a impedire il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, quando presentata in modo reiterato o in circostanze tali da far presumere la mera finalità di ritardare l'esecuzione del provvedimento di espulsione;
- è stato previsto l'esame immediato da parte della competente commissione della domanda del richiedente asilo che commetta gravi reati e, in caso di rigetto, che questi possa essere allontanato dal territorio nazionale. Il richiedente ha l'obbligo di lasciare il territorio nazionale anche in caso di proposizione del ricorso giurisdizionale, fatti salvi i profili autorizzatori riservati all'autorità giudiziaria;
- sono state introdotte specifiche norme per agevolare e velocizzare l'attività delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, come quella relativa all'elenco dei "Paesi di origine sicuri"³ che consente un esame accelerato, ove possibile svolto in frontiera, delle domande di protezione di coloro che provengono da tali Paesi e come l'articolo 9, in materia di domanda reiterata, e le nuove tipologie di procedura accelerata;
- nelle controversie giurisdizionali, è stato escluso il gratuito patrocinio quando l'impugnazione è dichiarata inammissibile, al fine di evitare ricorsi temerari volti soltanto al prolungamento del tempo di permanenza sul territorio nazionale.

In materia di contrasto dell'immigrazione clandestina è stato previsto:

- il prolungamento da 90 a 180 giorni della durata massima del trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR). Ad oggi, secondo quanto dichiarato dalla Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese, in occasione dell'audizione svolta dinanzi al Comitato il [30 giugno 2020](#), risultano operativi sei centri di permanenza per i rimpatri nelle seguenti regioni: Piemonte (Torino), Friuli Venezia Giulia (Gradisca d'Isonzo-GO), Lazio (Roma), Puglia (Bari e Brindisi), Sardegna (Macomer -NU)⁴. Il centro in Basilicata di San Gervasio e quelli siciliani di Trapani e Caltanissetta risultano infatti al momento non disponibili a causa di lavori di ristrutturazione.
- il trattenimento dei richiedenti asilo negli *hotspot*, conformemente alla Direttiva europea, per un periodo non superiore a 30 giorni, al fine di accertarne l'identità o la cittadinanza e, ove

³ L'istituto giuridico dei "Paesi di origine sicuri", introdotto nel nostro ordinamento con il dl. 113/2018 (cosiddetto decreto sicurezza), è stato attuato con il decreto del 4 ottobre 2019 del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, nel quale si dispone che, ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs 25/2008, "sono considerati Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina".

⁴ Relativamente al centro di Macomer, il Comitato ha svolto una specifica missione in Sardegna, il 6-7 novembre 2019, anche al fine di verificare lo stato di avanzamento dei lavori e sollecitare la conclusione.

necessario al medesimo fine, il successivo eventuale trattenimento nei CPR fino a 180 giorni. (Ad oggi sono operativi quattro *hotspot*: Lampedusa (AG), Pozzallo (RG), Messina e Taranto).

- la possibilità di trattenimento degli stranieri da espellere anche in altre strutture idonee nella disponibilità della pubblica sicurezza in caso di indisponibilità nei CPR;
- l'implementazione del fondo rimpatri⁵;
- il ricorso alla procedura negoziata al fine di assicurare una tempestiva realizzazione o ampliamento dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), con l'attribuzione all'ANAC della funzione di vigilanza collaborativa.

In materia di accoglienza è stato disposto:

- che il sistema già denominato SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) ora Siproimi (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) sia riservato ai soli titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e ai titolari delle nuove forme tipizzate di protezione speciale, considerati quali soggetti in condizione non temporanea destinati ad integrarsi nel tessuto sociale;
- che le strutture straordinarie di accoglienza (CAS) siano attivate "previo parere" dell'ente locale interessato. È previsto, altresì, un monitoraggio, da effettuare nei prossimi dodici mesi, finalizzato alla valutazione dell'andamento dei flussi migratori in vista della progressiva chiusura di tali centri;
- che costituisca onere dei gestori dei centri di accoglienza o di rimpatrio di pubblicare sul proprio sito o portale la rendicontazione delle spese di gestione. Gli stessi dati saranno resi disponibili dalle prefetture attraverso un *link* al sito del gestore.

In materia di cittadinanza è stato disposto:

- la revoca della cittadinanza acquisita per i condannati in via definitiva per reati di terrorismo;
- l'ampliamento dei termini per l'istruttoria del procedimento di concessione da 24 a 48 mesi;
- il possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua per poter acquistare la cittadinanza italiana per matrimonio o per naturalizzazione.

⁵ Con D.L. 53 del 14 giugno 2019 è stato istituito nelle disponibilità del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale il fondo di premialità per le politiche di rimpatrio, destinato a finanziare interventi di cooperazione a favore di Paesi terzi con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore delle riammissioni di soggetti irregolari presenti sul territorio italiano e provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Il decreto-legge n. 53 del 2019 si è invece incentrato, come si è detto, su misure più strettamente legate al contrasto dell'immigrazione clandestina e sul controllo delle frontiere.

L'articolo 1 dà infatti 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 - di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale nei seguenti casi:

- per motivi di ordine e sicurezza pubblica;
- quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare di Montego Bay limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti.

In caso di violazione - da parte del comandante di una nave - del divieto disposto dal provvedimento interministeriale si prevede una sanzione amministrativa pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma da euro 150 mila a euro un milione e, in caso di reiterazione con l'uso della medesima nave, il sequestro dell'imbarcazione. Sono sanzionati altresì l'armatore e il proprietario della nave.

Il decreto-legge interviene sull'art. 51 del codice di procedura penale, relativo alle indagini di competenza della procura distrettuale, per estenderne l'applicazione anche alle fattispecie associative realizzate al fine di commettere il reato di favoreggiamento, non aggravato, dell'immigrazione clandestina. Conseguentemente, diviene possibile svolgere intercettazioni preventive per l'acquisizione di notizie utili alla prevenzione di tale delitto.

Sono state destinate specifiche risorse alla copertura degli oneri conseguenti ad operazioni di polizia sotto copertura, effettuate da operatori di Stati stranieri con i quali siano stati stipulati appositi accordi, anche con riferimento al contrasto del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Sono state introdotte due fattispecie di ingresso in Italia - per missione e per gara sportiva - tra quelle per cui (in caso di soggiorni non superiori a tre mesi) non è necessario richiedere il permesso di soggiorno.

Infine, è stato istituito, presso il Ministero degli affari esteri, un fondo per le politiche di rimpatrio volto a sostenere iniziative di cooperazione o intese bilaterali per la riammissione degli stranieri irregolari presenti nel territorio nazionale e provenienti da Paesi extra-UE.

Il fondo ha avuto una dotazione iniziale di 2 milioni di euro per l'anno 2019, che potranno essere incrementati da una quota annua fino a 50 milioni di euro determinata annualmente con decreto interministeriale.

Il fondo è destinato a finanziare:

- interventi di cooperazione attraverso il sostegno al bilancio generale o settoriale;

- intese bilaterali.

Si segnala che, in occasione della promulgazione del decreto sicurezza *bis* (DL 14 giugno 2019, n. 53), il Presidente della Repubblica ha inviato ai Presidenti delle Camere alcuni rilievi, non sostanziali, che si riportano in nota⁶.

⁶ Si riporta il testo della lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere:

«Signor Presidente,

ho promulgato in data odierna la legge di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica", approvata in via definitiva lo scorso 5 agosto e che interviene, a breve distanza di tempo, su ambiti normativi già oggetto di modifiche da parte del Decreto legge n. 113 dell'ottobre 2018.

I contenuti del provvedimento appena promulgato sono stati, in sede di conversione, ampiamente modificati dal Parlamento e non sempre in modo del tutto omogeneo rispetto a quelli originari del decreto legge presentato dal Governo.

Al di là delle valutazioni nel merito delle norme, che non competono al Presidente della Repubblica, non posso fare a meno di segnalare due profili che suscitano rilevanti perplessità.

Per effetto di un emendamento, nel caso di violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali - per motivi di ordine e sicurezza pubblica o per violazione alle norme sull'immigrazione - la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile è stata aumentata di 15 volte nel minimo e di 20 volte nel massimo, determinato in un milione di euro, mentre la sanzione amministrativa della confisca obbligatoria della nave non risulta più subordinata alla reiterazione della condotta.

Osservo che, con riferimento alla violazione delle norme sulla immigrazione non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta concretamente attuata, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo e trasportate. Non appare ragionevole - ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e della certezza del diritto - fare a meno di queste indicazioni e affidare alla discrezionalità di un atto amministrativo la valutazione di un comportamento che conduce a sanzioni di tale gravità.

Devo inoltre sottolineare che la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 112 del 2019, ha ribadito la necessaria proporzionalità tra sanzioni e comportamenti.

Va anche ricordato che, come correttamente indicato all'articolo 1 del decreto convertito, la limitazione o il divieto di ingresso può essere disposto "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia", così come ai sensi dell'art. 2 "il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale". Nell'ambito di questa la Convenzione di Montego Bay, richiamata dallo stesso articolo 1 del decreto, prescrive che "ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batta 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 condizioni di pericolo". Il secondo profilo riguarda la previsione contenuta nell'articolo 16 lettera b), che modifica l'art. 131 bis del codice penale, rendendo inapplicabile la causa di non punibilità per la "particolare tenuità del fatto" alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale "quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni".

Non posso omettere di rilevare che questa norma - assente nel decreto-legge predisposto dal Governo - non riguarda soltanto gli appartenenti alle Forze dell'ordine ma include un ampio numero di funzionari pubblici, statali, regionali, provinciali e comunali nonché soggetti privati che svolgono pubbliche funzioni, rientranti in varie e articolate categorie, tutti qualificati - secondo la giurisprudenza - pubblici ufficiali, sempre o in determinate circostanze. Tra questi i vigili urbani e gli addetti alla viabilità, i dipendenti dell'Agenzia delle entrate, gli impiegati degli uffici provinciali del lavoro addetti alle graduatorie del collocamento obbligatorio, gli ufficiali giudiziari, i controllori dei biglietti di Trenitalia, i controllori dei mezzi pubblici comunali, i titolari di delegazione dell'ACI allo sportello telematico, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti delle scuole, le guardie ecologiche regionali, i dirigenti di uffici tecnici comunali, i parlamentari. Questa scelta legislativa impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che, specialmente per l'ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale, solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che, come ricordato, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare "allarme sociale".

In ogni caso, una volta stabilito, da parte del Parlamento, di introdurre singole limitazioni alla portata generale della tenuità della condotta, non sembra ragionevole che questo non avvenga anche per l'oltraggio a magistrato in udienza (di cui all'articolo 343 del codice penale): anche questo è un reato "commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni" ma la formulazione della norma approvata dal Parlamento lo esclude dalla innovazione introdotta, mantenendo in questo caso l'esimente della tenuità del fatto.

4. IL RUOLO DELL'EUROPA NELLE POLITICHE MIGRATORIE: L'AGENZIA FRONTEX E LE OPERAZIONI NAVALI

Nel presente capitolo si affronteranno solo taluni aspetti dell'attività europea sulla migrazione, in particolare quelli connessi alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione, su cui si è incentrata l'attività finora svolta dal Comitato.

4.1 L'Agenzia Frontex: istituzione e competenze

Uno dei temi affrontati dal Comitato nel corso dell'attività svolta in questa legislatura è stato il ruolo di Frontex nell'affrontare i flussi migratori in Europa.

L'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera, nota come Frontex, è stata istituita con il regolamento (UE) n. 2016/1624, approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 14 settembre 2016, ed ha iniziato ad operare il 6 ottobre 2016. È ospitata a Varsavia, nella sede della precedente Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, fondata nel 2005 e anch'essa nota come Frontex.

L'Agenzia è l'organismo comunitario che coordina ed implementa il sistema di controllo e gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea. Tale sistema comprende le autorità nazionali competenti per il controllo delle frontiere (polizia di frontiera e guardia costiera, nei limiti in cui quest'ultima esercita anche attribuzioni di controllo di frontiera) degli Stati membri e dei cosiddetti SAC (*Schengen Associated Countries*) e la stessa Agenzia, in un quadro di responsabilità condivisa.

Al centro delle attività dell'Agenzia ci sono l'elaborazione di una strategia operativa per la gestione integrata delle frontiere esterne ed il coordinamento dell'assistenza fornita dagli Stati membri per le esigenze operative di ciascuno di essi.

La Guardia di Frontiera e Costiera europea, infatti, ha come funzione principale quella di contribuire a una gestione integrata delle frontiere esterne, garantendo una gestione efficiente e una corretta applicazione della normativa dei flussi migratori e assicurando al tempo stesso la libera circolazione all'interno dell'UE, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona.

In particolare, per attuare la sua missione di gestione delle frontiere esterne, l'Agenzia:

- svolge una valutazione annuale della vulnerabilità delle frontiere esterne, basata su criteri oggettivi, per verificare la capacità e la prontezza degli Stati membri nell'affrontare possibili situazioni critiche alle loro frontiere. Tale attività include la valutazione delle attrezzature,

- infrastrutture, del personale, della dotazione di bilancio e delle risorse finanziarie degli Stati membri, nonché dei loro piani di emergenza per gestire eventuali situazioni di crisi;
- organizza/coordina/finanzia operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere esterne, per supportare gli Stati membri nelle attività di controllo e sorveglianza delle frontiere e rispondere alle sfide derivanti dall'immigrazione irregolare, dalla criminalità transfrontaliera e dal terrorismo. A tal fine, l'Agenzia impiega attrezzatura tecnica propria che può acquisire autonomamente o in comproprietà con uno Stato membro; inoltre, gestisce un parco di attrezzature tecniche fornite dagli Stati membri, che è integrato da mezzi acquistati dagli stessi Stati, attraverso le azioni specifiche del Fondo Sicurezza Interna;
 - coordina e finanzia, su base permanente, a tutela delle frontiere marittime esterne, tre grandi operazioni, denominate rispettivamente *Indalo* (Mediterraneo occidentale), *Themis* (Mediterraneo Centrale) e *Poseidon* (Mediterraneo orientale);
 - provvede ad un monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne, in particolare attraverso il sistema EUROSUR;
 - assiste la Commissione nel coordinamento di squadre di supporto, allorquando uno Stato membro si trovi ad affrontare pressioni migratorie sproporzionate in punti specifici della frontiera esterna;
 - appronta interventi rapidi per situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne, utilizzando una apposita riserva di 1500 guardie di frontiera e costiere (l'Italia contribuisce con 125 operatori, cui si aggiungono altre tredici unità in caso di sostituzioni urgenti);
 - fornisce assistenza tecnica e operativa a sostegno delle operazioni di ricerca e salvataggio delle persone bisognose di soccorso in mare durante le operazioni di sorveglianza di frontiera;
 - distacca propri funzionari di collegamento negli Stati membri e nei Paesi terzi;
 - organizza, coordina e finanzia operazioni e interventi di rimpatrio, e supporta gli Stati membri in relazione alla acquisizione dei documenti di viaggio per i rimpatriandi, in collaborazione con le autorità dei Paesi terzi interessati;
 - promuove la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i Paesi terzi in materia di gestione delle frontiere;
 - assicura una formazione e un addestramento uniformi delle guardie di frontiera e costiere;
 - elabora attività di analisi del rischio;
 - promuove la ricerca e lo sviluppo nel campo della tecnologia applicata alla sorveglianza e al controllo di frontiera.

Per garantire l'operatività dell'Agenzia, il suo *budget* è stato oggetto, nel corso degli ultimi due anni, di significativi incrementi.

L'Agenzia vede al suo vertice, in qualità di Direttore esecutivo, il francese Fabrice Leggeri, e l'austriaco Berndt Koerner, in qualità di Vicedirettore esecutivo.

Secondo quanto appreso in occasione della missione del Comitato a Varsavia il [24 settembre 2019](#), alla data del 1° settembre 2019 l'organico dell'Agenzia contava complessivamente su 716 dipendenti effettivi, cui si aggiunge un consistente numero dei tirocinanti ed interinali.

È previsto che, in conformità con il piano di reclutamento approvato dal CdA, l'Agenzia assuma, entro la fine del 2020, risorse umane che ne incrementeranno l'organico fino al numero complessivo di 1000 unità.

Il personale italiano impiegato a Frontex, sempre secondo quanto riferito al Comitato nel corso della predetta missione, rappresenta (dopo i polacchi, prevalentemente impiegati nei settori amministrativi) la comunità più numerosa, con 57 persone, oltre a sette tra tirocinanti e interinali.

L'Italia è presente con cinque funzionari di rango dirigenziale intermedio impiegati rispettivamente nel *Frontex Situation Centre*, nei settori del rimpatrio (Centro Europeo per i Rimpatri), delle risorse umane e tecniche condivise (*Pooled Resources Unit*), del falso documentale (Centro Eccellenza per il Falso Documentale) e della analisi del rischio (Settore Analisi delle Operazioni).

Infine, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, fin dal 2008, ha distaccato, presso l'ambasciata d'Italia in Polonia, un proprio funzionario in qualità di esperto per l'immigrazione, per le specifiche esigenze connesse alla collaborazione con Frontex.

L'elemento saliente del nuovo regolamento EBCG 2.0 (*European Border and Coast Guard*), approvato il 13 novembre 2019 (regolamento 2019/1896) è costituito dalla progressiva istituzione di un corpo di 10 mila guardie di frontiera e costiere (cosiddetti *standing corps*), dotate di proprio equipaggiamento tecnico e di eguali poteri esecutivi. Il regolamento rafforza, inoltre, il mandato dell'Agenzia prevedendo un suo maggior coinvolgimento nel sostegno alle procedure di rimpatrio effettuate dagli Stati membri e nella cooperazione con i Paesi terzi interessati⁷.

L'adozione del già menzionato Regolamento dovrebbe porre fine alla *vexata quaestio* della insufficienza delle risorse rese disponibili dagli Stati e assicurare la disponibilità permanente di

⁷ Si segnala che in sede di Consiglio dell'UE, l'Italia (insieme alla Spagna), ha espresso voto contrario all'adozione di tale riforma in quanto secondo il Governo *pro tempore* la misura dell'istituzione del corpo permanente risulterebbe troppo onerosa (quantificata in circa 11 miliardi di euro, che secondo la Commissione potrebbero essere ridotti a 9 miliardi); la proposta sottrarrebbe, pertanto, risorse nazionali necessarie agli Stati membri per la gestione delle rispettive frontiere; essa, peraltro, non risulterebbe efficace per quanto riguarda la politica di rimpatrio. Risulta peraltro importante assicurare una disponibilità permanente di personale e mezzi da parte di ogni Stato membro per interventi operativi alle frontiere esterne dell'UE.

personale e mezzi per interventi operativi alle frontiere esterne della UE. Fino al momento della sua approvazione, infatti, fatta eccezione per una riserva di pronto intervento costituita da 1.500 guardie di frontiera, l’Agenzia della Guardia di Frontiera e Costiera Europea ha potuto avvalersi prevalentemente di risorse umane e tecniche volontariamente poste a disposizione della medesima dai singoli Stati, sulla base di negoziati bilaterali annuali.

L’operatività di tale corpo è prevista aver luogo dal 1 gennaio 2021 ed è contemplato che, entro il 2027, la forza di intervento, nella sua totalità, sia composta da 3000 dipendenti dell’Agenzia che saranno dispiegati negli Stati membri, 1500 unità attinte dagli Stati membri sulla base di distacchi obbligatori di lunga durata e, infine, da 5500 unità attinte dagli Stati membri, sulla base di distacchi obbligatori di breve durata, fino al numero complessivo di 10 mila unità.

Detto personale, a seguito di un addestramento improntato a *standard* comuni europei, dovrà essere in grado di eseguire controlli di frontiera e compiti in materia di rimpatrio. In particolare, sotto il coordinamento delle autorità nazionali degli Stati in cui saranno distaccati per esigenze operative, tali guardie dovranno essere in grado di svolgere controlli documentali, autorizzare o rifiutare l’ingresso degli stranieri presso i valichi di frontiera, apporre timbri su documenti di viaggio, eseguire attività di pattugliamento delle frontiere e rintracciare coloro che tentano di entrare illegalmente nel territorio europeo. Detto *staff*, infine, dovrà essere in grado di assistere le autorità nazionali nello svolgimento delle attività connesse al rimpatrio, non esclusa la predisposizione dei provvedimenti di espulsione, l’acquisizione dei documenti di viaggio e l’esecuzione di scorte.

Altro punto qualificante della riforma attuata con il regolamento, è il rafforzamento della cooperazione dell’Agenzia con i Paesi terzi, non solo quelli vicini, di mero transito, ma anche quelli da cui i flussi migratori originano. L’Agenzia potrà avviare operazioni congiunte e distaccare guardie di frontiera e costiere nel territorio dei Paesi terzi con cui gli Stati membri hanno concluso specifiche intese o in quei Paesi terzi con i quali la Commissione ha sottoscritto appositi *status agreements*.

Sarà rafforzato l’ambito di operatività di EUROSUR, la piattaforma per lo scambio delle informazioni tra Stati membri e Frontex, in materia di sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri. Essa sarà estesa alle frontiere aeree ed includerà gli aspetti connessi ai controlli di frontiera ed ai movimenti secondari *intra* Schengen, nonché lo scambio di informazioni con i Paesi terzi. In buona sostanza, EUROSUR acquisirà la natura di uno strumento di *governance*, che espanderà il ruolo ed i compiti dell’Agenzia e dei Centri Nazionali di Coordinamento.

Altri aspetti salienti della riforma riguardano: l'istituzione di "Uffici Antenna" dell'Agenzia negli Stati in cui si svolgono attività operative congiunte, l'introduzione di cicli pluriannuali della strategia relativa alla gestione integrata delle frontiere esterne, nonché di meccanismi di interdipendenza tra la valutazione di vulnerabilità delle frontiere e la valutazione Schengen ed, infine, il passaggio, nel *framework* dell'Agenzia, del sistema FADO (*False and Authentic Documents Online*), per lo scambio di informazioni ed immagini di documenti di viaggio, attualmente gestito dal Segretariato generale del Consiglio. Da ultimo, sotto il profilo della *governance*, saranno istituite le figure di tre vicedirettori esecutivi, ognuno addetto ad una specifica area di responsabilità.

4.2 Le operazioni navali

- Missioni Frontex nel Mediterraneo: Themis

Sono tre le operazioni Frontex nel Mediterraneo: le missioni Poseidon, Themis, e Minerva – Indalo, rispettivamente a sostegno di Grecia, Italia e Spagna.

Dal febbraio 2018, l'operazione Themis ha sostituito la precedente Triton, distinguendosi sostanzialmente per la ridefinizione dell'area operativa, che in Themis comprende esclusivamente le acque SAR italiane. Essa opera nel Mediterraneo centrale assistendo l'Italia circa i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania. L'Operazione continua ad occuparsi della ricerca e del soccorso dei migranti in mare ma si concentra anche su attività di contrasto al crimine.

I funzionari impiegati da Frontex sostengono le autorità italiane nella registrazione dei migranti. Tutti gli *asset* utilizzati nell'ambito dell'operazione operano sotto il coordinamento del Ministero dell'interno.

- Missioni dell'Unione europea: l'operazione EUNAVFOR MED Sophia

Il 26 settembre 2019 il Consiglio dell'UE ha prorogato di sei mesi, fino al 31 marzo 2020, il mandato di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA, avviata il 22 giugno 2015 nell'ambito dell'approccio globale dell'UE alla migrazione. Tale operazione non era di competenza Frontex, ma era collocata nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE.

Il Consiglio ha altresì stabilito che rimane temporaneamente sospeso lo spiegamento delle forze navali dell'operazione, mentre gli Stati membri dell'UE continueranno a lavorare, nelle sedi appropriate, a una soluzione al problema degli sbarchi nell'ambito del seguito da dare alle conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2018⁸.

⁸ Tale sospensione è in vigore a partire dalla penultima proroga semestrale, adottata il 29 marzo 2019. Si ricorda, che dall'inizio della missione nel 2015, il Governo italiano ha più volte sollecitato una revisione del piano operativo di EUNAVFOR MED Sophia, nella

Il mandato principale dell'operazione concerneva lo smantellamento del modello di attività dei trafficanti di migranti e di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale. L'operazione svolgeva ulteriori compiti di sostegno: formazione della guardia costiera e della marina libiche e controllo dell'efficacia a lungo termine di tale formazione; attuazione, in alto mare al largo delle coste libiche, dell'embargo dell'ONU sulle armi; sorveglianza e raccolta di informazioni sul traffico illecito delle esportazioni di petrolio dalla Libia, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il comandante dell'operazione era l'ammiraglio di divisione italiano Credendino e il comando dell'operazione aveva sede a Roma.

L'Alto Rappresentante, Josep Borrell, in occasione della conferenza stampa al termine del Consiglio affari esteri dell'UE del 20 gennaio 2020, ha indicato che vi è un accordo in seno al Consiglio per rinnovare la missione Sophia, focalizzando il suo mandato sul controllo del rispetto dell'embargo di armi e che, anche sulla base degli sviluppi in Libia, la questione dovrà essere ora esaminata dal Comitato politico e di sicurezza al fine di poter riesaminare la questione.

Si ricorda, da ultimo, che in tale contesto il Governo ha sottolineato la necessità di definire un Codice europeo di condotta delle navi delle ONG attive nel Mediterraneo⁹.

parte in cui (tramite rinvio alle regole di ingaggio della non più in vigore missione Triton di Frontex) si prevede che lo sbarco di migranti eventualmente soccorsi debba avvenire in porti italiani.

⁹ Il Governo italiano ha predisposto un Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, qualificandolo come un documento modificabile ad adesione volontaria con il sostegno politico dell'Unione europea. Tale documento, presentato durante la riunione del Consiglio dei Ministri europei riuniti in sessione informale a Tallin (Estonia) il 6 luglio 2017, mira alla regolamentazione dell'attività di navi, anche battenti bandiera di uno Stato terzo, al di fuori dei confini territoriali della giurisdizione italiana. Si compone di una nota introduttiva che rileva l'incremento della pressione migratoria e richiama il principio di solidarietà ex art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le disposizioni del Codice di condotta sono applicabili a tutte le Organizzazioni non governative firmatarie, che operano con imbarcazioni nel Mediterraneo, anche battenti bandiera di uno Stato terzo. Il Codice si conclude con una previsione, in forza della quale "la mancata sottoscrizione di questo Codice di condotta o l'inosservanza degli impegni in esso previsti può comportare l'adozione di misure da parte delle Autorità italiane nei confronti delle relative navi" e ancora che "il mancato rispetto degli impegni previsti [...] sarà comunicato [...] allo Stato di bandiera e allo Stato in cui è registrata l'ONG".

Il corpo centrale del testo è rappresentato da un articolato di tredici punti, in base ai quali, le ONG firmatarie si impegnano a:

- Non entrare nelle acque territoriali libiche (entro le dodici miglia nautiche dalla costa), salvo situazioni eccezionali, e non ostacolare le operazioni SAR condotte dalla Guardia costiera libica.
- Non spegnere o ritardare le trasmissioni dei segnali AIS (*Automatic Identification System*) e LRIT (*Long Range Identification and Tracking*).
- Non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza di imbarcazioni sulla costa. Tale disposizione viene giustificata con lo scopo di non facilitare i contatti con i soggetti dediti al traffico di migranti.
- Comunicare all'MRCC (*Maritime Rescue Co-ordination Centres*) competente l'idoneità della nave o dell'equipaggio per le attività di soccorso anche di un gran numero di persone. Tale previsione ha lo scopo di garantire che le imbarcazioni che svolgono operazioni SAR siano debitamente equipaggiate e che il personale a bordo sia formato e addestrato. Rilevano le eccezioni derivanti da cause di forza maggiore e di trasporto in situazioni di emergenza (rispettivamente artt. IV e V della Convenzione SOLAS).
- Informare l'MRCC competente, nel caso di operazioni SAR che avvengano fuori da una zona di ricerca e soccorso prestabilita, informando altresì gli Stati di bandiera coinvolti.
- Tenere costantemente aggiornato il competente MRCC dell'andamento delle operazioni.
- Non trasferire persone soccorse su altre navi a meno di espressa richiesta dell'MRCC e sotto suo coordinamento. La disposizione aggiunge poi che la condotta ordinaria prevede, al termine dell'operazione, lo sbarco delle persone soccorse in un porto sicuro.
- Tenere costantemente aggiornate le autorità dello Stato di bandiera in ossequio al principio di giurisdizione.
- Cooperare con l'MRCC competente informando, ove possibile, con preavviso delle eventuali iniziative.

Il 31 marzo 2020 il Consiglio dell'UE ha approvato l'istituzione della nuova missione militare dell'UE nel Mediterraneo EUNAVFOR MED IRINI ("pace" in greco) con avvio dal 4 maggio 2020 e con un bilancio di 9.837.800 euro fino al 31 marzo 2021.

Contemporaneamente all'avvio della missione IRINI, il 31 marzo 2020 è terminato il mandato della missione EUNAVFOR MED Sophia, che era stata avviata nel giugno 2015.

Compito principale della missione EUNAVFOR MED IRINI è quello di contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi imposto dall'ONU nei confronti della Libia con mezzi aerei, satellitari e marittimi. Sono inoltre previsti alcuni compiti secondari, tra cui quello di contribuire allo sviluppo delle capacità e alla formazione della guardia costiera e della marina libiche nei compiti di contrasto in mare, in particolare per prevenire il traffico e la tratta di esseri umani; e quello di contribuire allo smantellamento del modello di attività delle reti di traffico e tratta di esseri umani attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare esclusivamente con mezzi aerei (e non navali). Il comando della missione è stato affidato all'Italia.

Da osservare che il Consiglio dell'UE, in una dichiarazione approvata contestualmente all'adozione della decisione che ha istituito la missione EUNAVFOR MED IRINI, ha indicato che il comandante dell'operazione ha ricevuto istruzione di condurre l'operazione in modo da prevenire effetti di attrazione sulla migrazione causati dallo schieramento dei mezzi marittimi dell'operazione, anche tramite l'immediato riposizionamento di mezzi qualora si osservi un tale effetto. Difatti, nonostante al momento non sia direttamente rilevabile un legame tra l'andamento del fenomeno migratorio e la presenza di tale operazione nelle acque internazionali, il Comitato ritiene opportuno richiamare quanto appreso in occasione della missione svolta a Varsavia, presso la sede dell'Agenzia Frontex, il [24 e 25 settembre 2019](#). In tale occasione, l'Agenzia ha rappresentato schematicamente tre fattori che concorrono a determinare l'azione di *pull factor*, ossia di attrazione, e quindi l'entità dei flussi migratori:

1. Presenza di assetti militari e civili: sussiste una relazione diretta tra la presenza di tali assetti e il volume dei flussi migratori. In particolare, in seguito alla presenza delle ONG nel Mediterraneo, c'è stata una crescita esponenziale degli arrivi. Sotto questo profilo, si è

-
- Ricevere a bordo, su richiesta delle autorità italiane, funzionari di polizia giudiziaria con finalità di indagine. La disposizione è lenita dalla dichiarazione per la quale, l'attività conoscitiva condotta da tali ufficiali non ostacolerà lo svolgimento delle operazioni di soccorso e che non vi sarà pregiudizio alcuno per l'autorità del comandante della nave e dei differenti mandati del personale a bordo della stessa.
 - Dichiarare tutte le fonti di finanziamento delle loro attività di soccorso in mare nel rispetto del principio di trasparenza.
 - Cooperare lealmente con le autorità di pubblica sicurezza, facilitando anticipatamente l'invio della documentazione relativa all'evento ed alla situazione a bordo.

Recuperare per quanto possibile le imbarcazioni ed i motori fuoribordo impiegati dai trafficanti di migranti, informando i responsabili dell'operazione *Triton* e l'MRCC competente. Tale disposizione ha lo scopo di controllare la sicurezza e l'inquinamento delle aree interessate.

ricordato che numerose interviste rilasciate dai migranti hanno attestato il contatto telefonico diretto tra gli scafisti e le ONG (accordandosi sul luogo e sull'ora dell'incontro tra le due imbarcazioni). Nonostante ciò, è stato altresì specificato che tali interviste devono essere protette dall'anonimato e non possono essere sufficientemente considerate dalle autorità giudiziarie.

2. Azione delle autorità statali da cui partono i migranti: in questo caso è stato esposto l'importante cambiamento avvenuto in seguito al riconoscimento libico della zona SAR. Com'è noto, infatti, con l'attribuzione della responsabilità di pattugliare le coste di sua competenza, è stato ridotto esponenzialmente il numero delle partenze.
3. La politica migratoria degli Stati: è stato osservato come le decisioni degli Stati siano fondamentali per incentivare o meno le partenze dall'Africa. A tal proposito, è stato illustrato il radicale cambiamento avvenuto in Italia con la politica dei "Porti chiusi", che ha indotto la maggioranza dei migranti a non partire o a cambiare rotta, dirigendosi verso la Spagna.

5. L'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Il Comitato si è costituito il 14 novembre 2018.

Ha svolto, ai sensi dell'art. 143, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati, le seguenti audizioni su materie di competenza del Comitato:

- Ministro dell'interno, Matteo Salvini ([05.12.2018](#)), con particolare riferimento alle politiche nazionali in materia di immigrazione, asilo ed Europol.
- Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale, Enzo Moavero Milanesi ([06.03.2019](#)), con particolare riferimento alle politiche internazionali in materia di immigrazione.
- Ministro della salute, Roberto Speranza ([11.02.2020](#)), con particolare riferimento alle misure di sicurezza, sotto il profilo sanitario, adottate alle frontiere esterne dello Spazio Schengen.

Ha deliberato, il 1° luglio 2019, l'indagine conoscitiva "Gestione del fenomeno migratorio nell'Area Schengen, con particolare riferimento all'attualità dell'Accordo di Schengen, nonché al controllo e alla prevenzione delle attività transnazionali legate al traffico di migranti e alla tratta di

persone", il cui termine, dapprima fissato al 31 dicembre 2019, è stato prorogato al 31 dicembre 2020.

Il Comitato, con la predetta indagine conoscitiva, ancora in corso, ha inteso esaminare lo stato del fenomeno migratorio nei Paesi aderenti all'Area Schengen, a partire da una valutazione dell'attualità della disciplina in materia di libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi nell'Area Schengen. Le decisioni assunte da alcuni Paesi aderenti all'Accordo di Schengen di sospendere reiteratamente l'applicazione del medesimo Accordo, ha reso infatti necessario, secondo il Comitato, verificare la predisposizione degli strumenti di controllo democratico che sottendono tali decisioni.

Allo stesso tempo, il Comitato ha inteso approfondire la conoscenza delle dinamiche sottostanti i flussi migratori che stanno interessando il continente europeo. Un'attenzione specifica è stata rivolta al ruolo svolto dalle Organizzazioni non governative (ONG) operanti nel Mediterraneo, considerando peraltro come i fenomeni migratori, in crescente aumento, costituiscano il substrato sul quale la tratta di persone e il traffico di migranti si sviluppano in modo progressivo.

Al contempo, per sostenere l'attività delle Agenzie Europol e Eurojust, che svolgono attività di supporto alle forze di sicurezza nazionale dei Paesi UE e alla magistratura penale, è apparso necessario approfondire la conoscenza dei fenomeni migratori anche per favorire lo sviluppo di una normativa europea in grado di prevenire e perseguire i reati associativi, soprattutto di stampo mafioso, che devono essere considerati non più solo limitati ai confini nazionali, ma hanno assunto sempre più un carattere transnazionale, anche nel controllo e nella gestione del traffico illecito di migranti e nella tratta di esseri umani.

In considerazione, inoltre, del permanere del rischio di attacchi terroristici in Europa, il Comitato ha inteso proseguire il monitoraggio del fenomeno migratorio in Europa in connessione con le possibili occasioni di violazione delle frontiere da parte di individui che, anche successivamente al loro ingresso in Europa, possano trasformarsi in terroristi o loro fiancheggiatori.

Nell'ambito di tale indagine, fino al 30 giugno 2020, il Comitato ha svolto:

N. 18 audizioni:

- Presidente della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Massimiliano Fedriga ([10.07.2019](#)), sul tema dei flussi migratori provenienti dalla frontiera terrestre del Friuli-Venezia Giulia.
- Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede ([02.10.2019](#)), sul tema delle mafie nigeriane che gestiscono il traffico di esseri umani.

- Ministro per gli affari europei, Vincenzo Amendola ([10.10.2019](#)), sul traffico di esseri umani gestito dalle mafie nigeriane, alimentando così attività criminali di vario genere, dalla prostituzione al traffico di stupefacenti, che vedono costantemente impegnate le nostre forze dell'ordine.
- Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese ([07.11.2019](#)), per un approfondimento sul tema dell'indagine, al fine di avere un inquadramento in merito alle iniziative in essere o che al riguardo saranno avviate in ambito europeo.
- Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Federico Cafiero de Raho ([27.11.2019](#)), sulle mafie nigeriane.
- Ambasciatore di Tunisia ([21.11.2019](#)), sui flussi migratori che dalla Tunisia arrivano sull'isola di Lampedusa (audizione informale).
- Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Luigi Di Maio ([11.12.2019](#)), sulle politiche attuate dal Governo nei confronti dei Paesi da cui originano i principali flussi migratori nel Mediterraneo.
- Rappresentanti di Europol, Jari Liukku, *Head of Serious and Organised Crime Centre* e Alfredo Nunzi, *Head of Corporate Services Department* ([30.01.2020](#)), per conoscere l'attività di Europol nel suo complesso e approfondire quali relazioni vi siano con quella svolta dall'Agenzia Frontex.
- Sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torino, Stefano Castellani, e commissario della polizia locale di Torino presso la procura della Repubblica, Fabrizio Lotito, ([19.02.2020](#)) sul tema delle mafie nigeriane.
- Direttore del Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP), gen. dell'Arma dei carabinieri, Giuseppe Spina ([26.02.2020](#)), sull'attività dell'Unità nazionale Europol.
- Sindaci di Lampedusa, Salvatore Martello, di Porto Empedocle, Ida Carmina, e di Pozzallo, Roberto Ammatuna ([22.04.2020](#)), su fenomeni migratori ed emergenza sanitaria COVID-19.
- Capo dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Michele di Bari ([30.04.2020](#)), su fenomeni migratori ed emergenza sanitaria COVID-19.
- Ambasciatrice della Confederazione svizzera in Italia, Rita Adam ([06.05.2020](#)), in merito alle problematiche dei lavoratori transfrontalieri a causa delle limitazioni alla circolazione per l'emergenza COVID-19.
- Sottosegretaria di Stato alla salute, Sandra Zampa ([07.05.2020](#)), su fenomeni migratori ed emergenza sanitaria COVID-19.

- Ministra per le politiche agricole alimentari e forestali, Teresa Bellanova ([27.05.2020](#)), in merito alla regolarizzazione di braccianti agricoli come possibile misura in risposta all'emergenza del COVID-19.
- Sottosegretario di Stato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ivan Scalfarotto ([04.06.2020](#)), sulla situazione dei lavoratori transfrontalieri e sui corridoi turistici.
- Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo ([10.06.2020](#)), in merito agli intendimenti del Governo relativi alla regolarizzazione dei migranti come possibile misura in risposta all'emergenza del COVID-19.
- Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese ([30.06.2020](#)).

Il Comitato ha inoltre svolto otto missioni, sia nell'ambito dell'indagine conoscitiva che ancor prima che essa fosse stata deliberata, qui di seguito riportate:

- L'Aia ([18-19 dicembre 2018](#)) visita del Presidente del Comitato, preparatoria della missione che il Comitato avrebbe svolto nel mese di aprile 2019.
- L'Aia ([8-9 aprile 2019](#)) presso la sede dell'Agenzia di Europol, di approfondimento degli aspetti connessi con le funzioni di controllo e vigilanza assegnate al Comitato sull'attività di Europol, anche a seguito della trasformazione dell'ente in Agenzia.
- Ventimiglia ([16 aprile 2019](#)) presso il posto di frontiera della Polizia di Stato, al confine con la Francia, sulle tematiche relative all'immigrazione clandestina su quel territorio.
- Lampedusa ([22-23 luglio 2019](#)) per la situazione determinatasi nell'isola a seguito degli sbarchi di migranti e in particolare per verificare la condizione del centro di accoglienza di Contrada Imbriacola.
- Varsavia ([24-25 settembre 2019](#)) presso la sede dell'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera, nota anche come Frontex.
- Lampedusa ([16-17 ottobre 2019](#)) per verificare la situazione determinatasi nell'isola a seguito del prosieguo degli sbarchi di migranti e le relative criticità.
- Cagliari ([6-7 novembre 2019](#)) per verificare la situazione conseguente agli arrivi sempre più frequenti di migranti provenienti dall'Algeria.
- Pozzallo, Porto Empedocle e Lampedusa ([23-25 giugno 2020](#)) per verificare la situazione degli sbarchi anche sotto il profilo delle misure adottate a seguito dell'emergenza sanitaria del COVID-19.

6. L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN E L'EMERGENZA SANITARIA DEL *CORONAVIRUS*

Il Comitato si è confrontato con l'applicazione dell'Accordo di Schengen in relazione all'emergenza sanitaria del *Coronavirus*. Una simile evenienza non si era mai verificata, poiché in precedenza la sospensione dell'Accordo era stata usata soprattutto per ragioni legate all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, come ad esempio le minacce terroristiche.

Si deve innanzi tutto distinguere tra frontiere esterne dell'Unione e la sospensione alle frontiere interne, cioè tra Stati del cosiddetto Spazio Schengen. Per quanto riguarda le frontiere esterne dell'Ue, non è necessaria una procedura particolare all'interno delle istituzioni europee essendo rimessa la competenza alla normativa nazionale (TU Immigrazione artt. 4 e 10), nel rispetto dei principi enunciati nel regolamento e dal diritto internazionale (in particolare il diritto d'asilo). Per quanto riguarda invece i confini interni dell'Ue, sono previste tre procedure. La procedura ordinaria, quando uno Stato membro decide di ripristinare il controllo alle frontiere interne lo notifica agli altri Stati membri e alla Commissione; la durata dei controlli può essere massimo di 30 giorni, rinnovabili finché dura la minaccia, comunque complessivamente fino a 6 mesi, ed in casi eccezionali anche fino a 2 anni, ma deve trattarsi di una *extrema ratio*, secondo un principio di proporzionalità del provvedimento rispetto alla minaccia (articolo 25 del Codice unionale – regolamento UE 399 del 2016). Se necessario, la Commissione potrebbe promuovere una procedura d'infrazione successiva, sebbene questo non si sia mai verificato. La seconda ipotesi è la procedura di urgenza, senza previa comunicazione alla Commissione, in caso di minaccia grave alla sicurezza o ordine pubblico per un periodo massimo di dieci giorni (articolo 28). Infine, nella terza procedura è la stessa Ue a raccomandare ad uno o più Paesi il ripristino dei controlli di frontiera e avviene a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne che mettano a rischio il funzionamento complessivo dello Spazio Schengen.

La facoltà di sospendere temporaneamente l'Accordo alle frontiere è stata applicata con una certa discrezionalità dagli Stati, come avvenuto di recente, fino alla fine del 2019, per:

Austria - situazione della sicurezza in Europa e continui significativi movimenti secondari (*la sospensione riguarda i confini terrestri con l'Ungheria e con la Slovenia*); l'Austria ha adottato misure di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne a partire dal 16 novembre 2015.

Norvegia - situazione della sicurezza in Europa (*la sospensione riguarda tutte le frontiere interne*

con un focus iniziale sui collegamenti marittimi con Danimarca, Germania e Svezia); la Norvegia ha adottato misure di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne a partire dal 26 novembre 2015.

Svezia - grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna (*la sospensione può riguardare tutti i confini interni, i quali devono ancora essere determinati*); la Svezia ha adottato misure di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne a partire dal 12 novembre 2015.

Danimarca - grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna (*la sospensione riguarda sia il confine interno terrestre con la Germania, sia i porti con collegamento con tale Stato membro; la misura può estendersi a tutte le frontiere interne*); la Danimarca ha adottato misure di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne a partire dal 4 gennaio 2016.

Germania - migrazione e politica di sicurezza (*la sospensione riguarda il confine terrestre con l'Austria*); la Germania ha adottato misure di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne a partire dal 13 settembre 2015.

Francia - minacce terroristiche e situazione alle frontiere esterne. La Francia ha adottato misure di ripristino dei controlli alle frontiere interne a partire dal 14 dicembre 2015. Questa decisione, secondo quanto dichiarato dal Ministro dell'interno Lamorgese nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato il [30 giugno 2020](#) è stata rinnovata fino al 31 ottobre 2020, per prevenire la diffusione del Covid. Mentre quindi, d'intesa con l'Italia, sono stati chiusi quattro valichi minori montani per razionalizzare i controlli da entrambe le parti, sono state adottate unilateralmente, da parte francese, alcune restrizioni alla circolazione nell'area di Ventimiglia.

Si tratta di una misura che l'Italia, invece, non ha quasi mai applicato nonostante sia soggetta a continui flussi migratori illegali in preoccupante aumento negli ultimi mesi e al pericolo di infiltrazioni di *foreign fighters* (come evidenziato anche nell'ultima Relazione del DIS, Dipartimento delle informazioni per la sicurezza presentata al Parlamento nel febbraio 2019). Infatti, si sono registrate solo momentanee chiusure o, meglio, restrizioni dei confini in ingresso, connesse ad eventi particolari, come il G8 di Genova nel 2001, quello dell'Aquila del 2009 e il G7 di Taormina del 2017. Le ragioni a sostegno sono sempre state legate a ragioni di sicurezza e ordine pubblico.

Sin dalla fine di gennaio 2020, il Presidente del Comitato, preoccupato dal diffondersi del virus anche in Europa e in Italia, ha aperto una riflessione, in varie riunioni dell'ufficio di presidenza e nelle sedute del Comitato, sull'opportunità di sospendere gli Accordi di Schengen sulla

libera circolazione delle persone, al fine di poter svolgere appropriati controlli sanitari, ritenendo che la sospensione dei soli voli diretti da Wuhan e poi da tutta la Cina, disposta dal Governo, non fosse una misura di per sé sufficiente a scongiurare il diffondersi del virus, considerata la possibilità di accedere in Europa e in Italia, in particolare attraverso voli indiretti, ovvero con uno scalo in altri Paesi. La misura posta in essere dal Governo a fine gennaio 2020 di misurare la temperatura corporea a tutti i passeggeri in arrivo sul suolo italiano, ad avviso del Presidente, non appariva infatti idonea a tutelare pienamente il nostro Paese, sia per il fatto che oltre agli arrivi via aereo dovevano essere considerati anche quelli via mare e via terra (vedasi in particolare le stazioni ferroviarie, prive di qualunque controllo), sia perché il controllo dei passeggeri al loro arrivo non avrebbe comunque garantito dal contagio gli altri passeggeri che effettuavano il volo sul medesimo vettore aereo.

Giova ricordare che prima che venisse dichiarata la pandemia da COVID-19 la reintroduzione dei controlli all'interno dell'Area Schengen è avvenuta sostanzialmente per tre motivi quali un evento sportivo o politico, o per pericolo e minacce terroristiche, od infine per contrastare flussi migratori illegali. Al contempo, nonostante non risultassero ancora casi precedenti in cui tali controlli alle frontiere siano stati reintrodotti dagli Stati membri per emergenze o motivi di carattere sanitario, il ripristino è attivabile in caso di "minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna" ed infatti nel preambolo del Codice Schengen si precisa che "il concetto di ordine pubblico presuppone l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di interessi fondamentali della società". Pertanto, essendo la minaccia di contagio da *Coronavirus* reale, attuale e sufficientemente grave- come veniva anche qualificato dalla stessa dichiarazione dello Stato di emergenza del Governo italiano- e poiché la salute è un diritto fondamentale costituzionalmente garantito, veniva considerato come assolutamente necessario e legittimo il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere. L'ufficio di presidenza del Comitato ha quindi deliberato, nella seduta del 30 gennaio 2020, di convocare in audizione il Ministro Speranza, che ha prontamente accolto l'invito, per avere un chiarimento sulle effettive esigenze sanitarie e sulle conseguenti misure da attuare.

Secondo quanto riferito dal Ministro per la salute, Roberto Speranza, nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato parlamentare Schengen l'[11 febbraio 2020](#), "il 31 dicembre 2019 la Cina ha segnalato all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) un *cluster* di casi di polmonite ad eziologia ignota, poi identificata come un nuovo *Coronavirus*, nella città di Wuhan, nella provincia cinese di Hubei. I casi si sono verificati nella larghissima maggioranza nella Repubblica popolare cinese. L'epidemia si è rapidamente evoluta, colpendo altre parti della Cina e al di fuori del Paese. Sono stati rilevati casi in diversi Paesi in Asia, ma anche in Australia, Europa e Nord America."

Sempre nel corso della predetta audizione il Ministro Speranza ha dichiarato che “in data 4 febbraio 2020 il direttore del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), in sede di audizione, presso la Commissione ambiente dell'Europarlamento, ha affermato che la decisione di sospendere gli accordi di Schengen a causa dell'epidemia di *Coronavirus*, allo stato attuale non è giustificata dal punto di vista scientifico; ha aggiunto che l'impatto potenziale dell'epidemia è alto, ed esiste una probabilità da moderata a elevata di ulteriori importazioni di casi nei Paesi Ue, mentre la probabilità di un contagio diffuso da uomo a uomo in Europa è bassa. Sulla scorta di queste indicazioni, allo stato, non vi sono elementi tali da poter giustificare una limitazione della libertà di circolazione delle persone all'interno dell'Area Schengen.”.

Da ricordare che, in data 24 febbraio, il Comitato si è nuovamente riunito, su iniziativa del Presidente, per ribadire ancora una volta, nell'ambito di una seduta dedicata a “comunicazioni del Presidente sull'applicazione dell'Accordo di Schengen in relazione all'emergenza del *Coronavirus*”, l'opportunità di dedicare particolare attenzione al controllo delle frontiere interne ed esterne, presidiando in particolare le stazioni ferroviarie. In esito alla seduta si è convenuto, con l'unanimità dei gruppi, di chiedere un'audizione al Presidente del Consiglio dei ministri, Giuseppe Conte, affinché riferisse al Comitato sull'applicazione dell'Accordo di Schengen, obbligo peraltro in capo al Governo, che espressamente lo prevede all'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388: “*il Governo riferisce annualmente al Comitato sull'applicazione dell'Accordo di Schengen*”.

Alla luce delle drammatiche vicende che si sono succedute, che hanno visto la rapida espansione del virus in Italia, in particolare in Lombardia e in Veneto, e che hanno determinato la sospensione della libertà di circolazione nella stessa Italia, salvo che per comprovati motivi di lavoro o di necessità (vedi DPCM dell'8 marzo 2020), nonché la sospensione unilaterale, in data 15 marzo, dell'Accordo da parte dei governi di Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Danimarca, Polonia, Lituania e Spagna, che hanno blindato le proprie frontiere interne, il Presidente del Comitato ha nuovamente scritto al Presidente del Consiglio, sempre in data 15 marzo, per chiedere la sospensione immediata delle frontiere italiane terrestri, marittime ed aeree consentendo esclusivamente il transito delle merci e dei nostri connazionali di rientro dall'estero, previ rigidi controlli sanitari.

Da notare infine che la stessa Commissione europea ha disposto, con una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, adottata il 16 marzo 2020, la sostanziale chiusura delle frontiere esterne dell'Unione a partire dal giorno successivo, attraverso la “restrizione temporanea” dei viaggi non essenziali da Paesi terzi verso l'UE.

La sospensione degli Accordi di Schengen alle frontiere esterne dell'Unione ai sensi degli articoli 24 e seguenti del regolamento unionale del 2016/399, può essere disposto non solo per casi

legati all'ordine pubblico e alla sicurezza interna, ma anche quando vi sia minaccia per la salute pubblica, laddove l'arrivo di cittadini dei Paesi terzi sia in grado di arrecare minaccia alla salute pubblica, così come definita dal punto 21 dell'articolo 2 del predetto regolamento: *“qualunque malattia con potenziale epidemico ai sensi del regolamento sanitario internazionale dell'Organizzazione mondiale della sanità e altre malattie infettive o parassitarie contagiose che siano oggetto di disposizioni di protezione applicabili ai cittadini degli Stati membri.”*

La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha infatti dichiarato che “tutti i viaggi tra i Paesi europei e non europei saranno sospesi”. Fanno eccezione i cittadini europei che debbano far rientro nel proprio Paese, il personale sanitario e i ricercatori, così da non appesantire ulteriormente i sistemi sanitari.

Appare pertanto necessario osservare che, nonostante la maggioranza degli Stati dell'UE abbiano notificato alla Commissione europea la reintroduzione dei controlli alle frontiere, il Governo italiano non ha ufficialmente sospeso l'Accordo di Schengen, ma ha imposto dei vincoli sia per quanto riguarda i confini interni che quelli esterni della Penisola. In particolare, come dichiarato dal Presidente del Consiglio nella lettera del 21 aprile 2020, in risposta a quella inviatagli dal Presidente del Comitato, è stato adottato il 17 marzo 2020 il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute che ha previsto l'obbligo di autoisolamento di 14 giorni per tutte le persone che facciano ingresso in Italia, anche se asintomatiche rispetto al COVID 19, comunicando immediatamente il proprio ingresso in Italia al Dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria competente territorialmente. Inoltre, il DPCM del 1° marzo 2020 aveva previsto l'obbligo, per chi avesse fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria competente per l'adozione della misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva (cfr. articolo 1, comma 1, lettera i).

Infine, in data 7 aprile 2020, è stato adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno e della salute, il cosiddetto decreto porti chiusi ([7 aprile 2020](#)), in base al quale i porti italiani sono stati dichiarati non sicuri. Ciononostante, si è registrato un forte incremento del flusso migratorio, sia perché tale decreto non ha potuto impedire i cosiddetti sbarchi autonomi, cioè di piccole imbarcazioni sulle coste italiane, sia perché i migranti soccorsi in mare da navi di ONG sono comunque stati trasportati sulle coste italiane a seguito della richiesta di soccorso proveniente dalle navi medesime. Né l'Accordo di Malta, raggiunto a La Valletta il 23 settembre 2019, per il ricollocamento automatico su base volontaria dei migranti – in piena emergenza *Coronavirus* – ha

potuto essere applicato.

Come ha successivamente precisato il Sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale Scalfarotto, nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato il [4 giugno 2020](#), "le nostre frontiere non sono state mai tecnicamente chiuse verso i Paesi europei dell'area Schengen. I Paesi che hanno invece formalmente notificato, secondo quanto prevede l'articolo 28 del Codice delle frontiere di Schengen, la reintroduzione di controlli temporanei alle frontiere interne allo spazio di libera circolazione europea, a causa dell'emergenza del Coronavirus, sono stati: Austria, Repubblica Ceca, Germania, Danimarca, Ungheria, Polonia, Lituania e Svizzera".

Inoltre, il Comitato si è occupato del problema posto dal fenomeno migratorio durante l'emergenza del *Coronavirus*.

In tale quadro, merita di essere ricordata la situazione che ancora una volta ha riguardato il Sud della penisola, la Sicilia in particolare, principalmente interessata da sbarchi e ricollocazioni di migranti. Alcuni componenti del Comitato hanno infatti presentato una interrogazione al Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese, in merito ai fatti accaduti a Porto Empedocle, in provincia di Agrigento, ove circa 120 migranti, ospitati in un ex hotel, avevano lasciato la struttura creando assembramenti in città, con ciò contravvenendo alle disposizioni in materia di isolamento e distanziamento sociale adottate su tutto il territorio nazionale. Da tale segnalazione è scaturita una lettera del Presidente del Comitato in data 23 marzo 2020 alla Ministra dell'interno, ove si è chiesto conto dei fatti denunciati e si è invitato ad evitare una distribuzione di migranti caratterizzata da numeri particolarmente alti, tali da rendere difficile, per le forze dell'ordine, la gestione e il controllo dei migranti stessi, nonché il rispetto delle prescrizioni sanitarie.

La Ministra dell'interno, con lettera in data 9 aprile 2020 ha risposto, evidenziando come la situazione avesse carattere eccezionale, peraltro immediatamente seguita da disposizioni miranti al rintracciamento dei migranti allontanatisi irregolarmente senza rispettare gli obblighi di quarantena e distanziamento sociale.

Non si è tuttavia trattato del solo caso connesso all'emergenza migranti durante il periodo di *lockdown* a causa del *Coronavirus*.

Gli sbarchi di immigrati, sia con barchini autonomi che per il tramite di navi ONG sono tornati ad interessare in breve tempo e in numero crescente la penisola, ponendo in grave difficoltà alcune località della Sicilia, tra cui Lampedusa, Porto Empedocle e Pozzallo ove è risultato particolarmente difficile organizzare la quarantena, assicurare il distanziamento sociale e la non pericolosità, sotto il profilo dei contagi, dei migranti sbarcati. Sono stati quindi convocati in audizione in data [22 aprile 2020](#), collegati in videoconferenza, i sindaci delle zone interessate, in particolare, come si è detto, Lampedusa, Porto Empedocle e Pozzallo, che hanno potuto

rappresentare a pieno titolo le difficoltà del territorio da essi rappresentato. In particolare, è stata sottolineata la grave criticità rappresentata dal sovraffollamento dell'*hotspot* di Lampedusa, ove sono stati ospitati più persone di quanto fosse la capienza massima, in netto contrasto con le misure di distanziamento sociale varate dal Governo. La richiesta dei sindaci – veicolata al Ministero dell'interno dal Comitato anche attraverso l'audizione del prefetto Michele di Bari, Soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare, di cui al decreto della Protezione Civile n. 1287 del 12 aprile 2020, di poter disporre di una nave per garantire la quarantena anche nel canale di Sicilia, così come avvenuto nella parte tirrenica dell'isola, con la nave "Rubattino" nel porto di Palermo, è stata soddisfatta con la predisposizione della nave "Moby Zazà", sebbene si registrino tutt'ora consistenti flussi migratori irregolari verso il nostro Paese.

Purtroppo, il Comitato ha avuto modo di verificare, anche nel corso di una missione svolta in Sicilia dal *23 al 25 giugno 2020*, che la situazione non è affatto migliorata durante la cosiddetta fase 2.

Dal 31 gennaio 2020, data in cui è stato dichiarato lo stato d'emergenza, al 29 giugno 2020, si sono infatti registrati, secondo quanto dichiarato dalla Ministra dell'interno Lamorgese nel corso dell'audizione svolta dinanzi al comitato il [30 giugno 2020](#), 163 eventi di sbarco, di cui 140 autonomi per un numero di migranti giunti sulle nostre coste, da gennaio a giugno, pari a 5.456. Le principali nazionalità di provenienza risultano essere: Tunisia, Bangladesh, Costa d'Avorio, Sudan, Algeria e Marocco.

In particolare, i migranti di provenienza tunisina hanno creato problemi e tensioni, secondo quanto appreso dal Comitato nel corso della menzionata missione in Sicilia, a causa dei frequenti tentativi di fuga e dell'insofferenza a restare nei centri di accoglienza, predisposti per garantire la quarantena, senza quindi la possibilità di muoversi dal centro come avveniva prima dell'emergenza Covid.

I problemi segnalati nel sud della Penisola hanno in realtà riguardato anche altre zone d'Italia, essendosi da un lato riattivata in modo consistente la rotta balcanica, dall'altro verificatisi gravi fatti, così come segnalato nella seduta del [22 aprile 2020](#) da un componente del Comitato sindaco del comune di Concamarise, in provincia di Verona, relativi alla mancata vigilanza dei richiedenti asilo ospitati in strutture di accoglienza della provincia stessa.

Il Comitato si è altresì interessato dell'aspetto sanitario del fenomeno, chiedendo al Ministro della salute Speranza, con lettera del 16 aprile, di riaggiornare l'audizione svolta dinanzi al Comitato l'11 febbraio scorso. L'audizione è stata svolta dal Sottosegretario alla salute Sandra Zampa il [7 maggio scorso](#).

Altro elemento preso in considerazione dal Comitato, sempre connesso all'emergenza del *Coronavirus*, è stato quello di approfondire la proposta avanzata dal Governo di regolarizzare i migranti presenti sul territorio italiano al fine di poterli impiegare legalmente in attività rimaste scoperte a causa della mancanza di lavoratori stagionali provenienti dall'EST, come la raccolta dei prodotti nei campi. A tale riguardo, anche su richiesta dei rappresentanti dei gruppi in Comitato, si sono svolte le audizioni della Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali Bellanova ([27.05.2020](#)) e della Ministra del lavoro e delle politiche sociali Catalfo ([10.06.2020](#)), che hanno descritto i contenuti dell'articolo 103 del cosiddetto Decreto Rilancio (DL 19 maggio 2020, n. 34) poi convertito in legge.

Il campo di applicazione della proposta, come chiarito dalla Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali Bellanova nel corso dell'audizione svoltasi il [27 maggio 2020](#), si riferisce ai seguenti settori di attività: agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura, assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. La scelta è ricaduta, secondo quanto dichiarato dalla Ministra del lavoro e delle politiche sociali Catalfo nel corso dell'audizione svoltasi il [10 giugno 2020](#), richiamando alcuni precedenti di altri Governi, in quegli ambiti particolarmente vulnerabili, connotati da un massiccio ricorso al lavoro irregolare, e nei quali l'incidenza di occupati stranieri è sensibilmente superiore rispetto alla media registrata negli altri settori produttivi.

La norma sarebbe preordinata, oltre che a *“favorire l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari”*, anche a *“garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19”*. Il meccanismo di emersione del lavoro irregolare introdotto dal decreto Rilancio si inserisce infatti, sempre secondo quanto dichiarato dalla Ministra del lavoro e delle politiche sociali Catalfo nel corso della citata audizione, *“nel complesso delle misure adottate dal Governo in questi ultimi mesi per affrontare l'emergenza sanitaria in corso, con l'obiettivo di proteggere al meglio la salute pubblica e intervenire in contesti che potrebbero facilitare una recrudescenza dei contagi da COVID-19 nel nostro Paese. In altri termini, l'emersione del lavoro irregolare è stata considerata in questo momento anche strumento di tutela della collettività, affondando saldamente le proprie radici nell'obiettivo di garantire l'incolumità dell'intera popolazione.*

Le fattispecie di regolarizzazione disciplinate sono le seguenti: regolarizzazione di coloro i quali già risultano inseriti in un'occupazione al momento non formalizzata con un contratto a causa dello *status* dell'immigrato; regolarizzazione di coloro i quali abbiano la disponibilità da parte del

datore di lavoro alla conclusione di un contratto di lavoro subordinato; regolarizzazione di coloro i quali, pur non avendo un'attuale disponibilità di un contratto di lavoro, si impegnino in un percorso di avviamento al lavoro. La norma si rivolge non solo a cittadini stranieri, ma anche agli italiani.

Le prime due ipotesi di regolarizzazione sono a istanza del datore di lavoro, tenuto al pagamento di un importo forfettario di 500 euro. La terza ipotesi di regolarizzazione, comma 2, è a istanza del cittadino straniero, tenuto al pagamento di un importo forfettario di 130 euro, oltre ai costi relativi alla presentazione della domanda nel limite massimo di 30 euro aggiuntivi.

La domanda può riguardare, per quanto riguarda i cittadini stranieri, soltanto soggetti presenti in Italia prima dell'8 marzo 2020, circostanza che deve risultare da rilievi fotodattiloscopici o essere comprovata in forza di dichiarazione di presenza resa ai sensi della legge 28 maggio 2007 n. 68, o di attestazioni costituite da documentazione di data certa provenienti da organismi pubblici. In ogni caso, gli stranieri non devono avere lasciato il territorio nazionale dopo l'8 marzo 2020.

Nel decreto è, inoltre, esplicitamente previsto che chi ha le pendenze penali, chi è stato condannato anche in primo grado per reati connessi al caporalato o relativi all'ingresso illegale nel territorio italiano, non può beneficiare in alcun modo della regolarizzazione.

Si rinviando al capitolo conclusivo le considerazioni sulla proposta di regolarizzazione sopradescritta.

Un'altra questione particolarmente critica affrontata dal Comitato durante l'emergenza del *Coronavirus* è stata quella della situazione dei lavoratori transfrontalieri italiani. Il Presidente del Comitato, avendo ricevuto numerose testimonianze da questi, ha chiesto, sempre con lettera al Presidente Conte, un intervento urgente presso le autorità degli Stati confinanti affinché si potessero adottare misure straordinarie coordinate a tutela della dignità e salute degli italiani che svolgono attività all'estero. Purtroppo, i Paesi di confine hanno infatti applicato, con preoccupante ritardo, provvedimenti difformi e in alcuni casi decisamente insufficienti al fine di fronteggiare l'emergenza sanitaria in corso e, una volta chiusi i confini, sono stati attuati controlli amministrativi di carte e documenti (autocertificazioni) piuttosto che dello stato di salute dei lavoratori (controlli ad esempio con *termoscanner* della temperatura corporea). Il risultato, unito al fatto che molti valichi minori sono stati del tutto chiusi, è stato quello di lunghissime code agli insufficienti valichi di frontiera rimasti aperti, mentre, ad avviso del Comitato, si sarebbe dovuta individuare una soluzione accettabile per i lavoratori che ogni giorno, per recarsi sul posto di lavoro e percorrere pochi chilometri, hanno dovuto affrontare gli stessi controlli senza alcuna corsia preferenziale che tenesse conto della loro situazione di lavoratori transfrontalieri. Sul tema, il Comitato si è immediatamente attivato convocando in audizione ([6 maggio 2020](#)) l'ambasciatrice svizzera in Italia Rita Adam, per sensibilizzare le autorità elvetiche al fine di riaprire alcuni valichi minori, cosa che è avvenuta

qualche giorno dopo (11 maggio 2020).

Ulteriore aspetto connesso all'emergenza del *Coronavirus* è stato quello, evidenziato dal Presidente del Comitato con lettera alla Ministra dell'interno Lamorgese in data 23 marzo 2020, della necessità di interconnessione tra le banche dati, ed in particolare quella dei dati interforze del Sistema d'indagine (SDI) e quella del Centro elaborazione dati (CED) con quella relativa ai registri sanitari dei cittadini positivi al *Coronavirus* e in quarantena. L'esigenza di condividere, sia pur temporaneamente, nel periodo legato all'emergenza sanitaria, i dati relativi all'anagrafe sanitaria delle persone contagiate con la Polizia locale, le Forze dell'Ordine e l'Esercito, appare infatti idonea ad assicurare l'effettiva attuazione dell'obbligo di quarantena.

7. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE DOPO LA BREXIT

7.1 Scheda introduttiva

Si riporta qui di seguito il testo della Dichiarazione politica con la quale la Gran Bretagna intende attuare l'uscita dall'Unione europea sotto il profilo della tutela dei suoi confini e quindi dei criteri con cui consentirà l'ingresso e il soggiorno nel suo territorio.

La Dichiarazione, dopo le opportune negoziazioni, prenderà la forma di un disegno di legge. Si tratta di un'iniziativa che modificherà radicalmente il principio di libera circolazione delle persone e potrà influire anche su alcuni aspetti relativi alla sicurezza. La Gran Bretagna, infatti, pur non avendo aderito all'Accordo di Schengen, aveva un sistema di *opting in* e *opting out* che ha consentito di arrivare ad un buon livello di cooperazione, ad esempio la non necessità di un visto, per i cittadini europei che volessero recarsi nel territorio insulare. Il sistema che si intenderebbe realizzare mira invece ad operare una sorta di selezione dei lavoratori ammessi sul territorio inglese, privilegiando coloro che offrano maggiore qualificazione.

Il Comitato ha quindi deciso di svolgere una missione nel Regno Unito, al fine di sensibilizzare i competenti organi parlamentari in vista dell'adozione del già menzionato disegno di legge. La missione, originariamente programmata per il mese di marzo, è stata poi rinviata a causa dell'emergenza del *Coronavirus*. Da notare che oltre all'aspetto della libera circolazione delle persone, la *Brexit* avrà effetti anche su altri settori, relativi in particolare, per quanto attiene le competenze del Comitato, al tema della sicurezza. La Gran Bretagna, infatti, fa parte dell'Agenzia Europol, che, come si è detto al capitolo 2, ha nel tempo sviluppato una valida cooperazione tra le forze di polizia. Questi aspetti sono stati messi in evidenza anche dal generale Spina, direttore del Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP), nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato il [26 febbraio 2020](#). Sarà quindi necessario agire con tempestività al fine di individuare un accordo anche su questi aspetti, al fine di non disperdere il patrimonio di esperienze e di collaborazione acquisito ed evitare che si arrivi alla data del 31 dicembre 2020 senza alcun accordo. Di qui l'importanza di sensibilizzare la controparte sui temi della cooperazione di polizia, anche attraverso le occasioni di incontro bilaterale, sempre tuttavia nel rispetto del quadro del negoziato sulle future relazioni in corso a Bruxelles.

7.2 Il testo della Dichiarazione programmatica adottata dal Governo britannico il 19 febbraio 2020 (sistema a punti del Regno Unito per immigrati)

[Il sistema a punti del Regno Unito per immigrati](#)

Introduzione

Il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea (UE) il 31 gennaio 2020. La presente dichiarazione politica illustra le modalità attraverso le quali onoreremo il nostro impegno nei confronti dell'opinione pubblica britannica e riprenderemo il controllo dei nostri confini.

Porremo fine alla libera circolazione e presenteremo un disegno di legge sull'immigrazione per introdurre un sistema a punti rigoroso ed equo che attirerà i lavoratori altamente qualificati di cui abbiamo bisogno per la nostra economia, per le nostre comunità e i nostri servizi pubblici. Il nostro obiettivo è quello di creare un'economia con salari alti, alte competenze e alta produttività.

Daremo vita a un sistema che funzioni nell'interesse di tutto il Regno Unito e che dia priorità alle competenze che una persona ha da offrire, non alla loro provenienza.

Per troppo tempo il sistema dell'immigrazione, distorto dai diritti europei di libera circolazione, non ha soddisfatto le esigenze del popolo britannico e non ha offerto benefici a tutto il Regno Unito, non consentendo di accogliere gli immigrati altamente qualificati, provenienti da tutto il mondo, che vogliono venire nel Regno Unito e dare un contributo alla nostra economia e alla nostra società.

Il nostro approccio cambierà tutto. Stiamo realizzando un nuovo sistema che trasformerà il modo in cui tutti i migranti arrivano nel Regno Unito per lavorare, studiare, visitare o raggiungere la propria famiglia. Rivoluzionerà anche il funzionamento delle frontiere del Regno Unito, rafforzerà la sicurezza e offrirà un'esperienza migliore a coloro che arrivano nel Regno Unito.

Dal 1° gennaio 2021, i cittadini UE e non UE saranno trattati allo stesso modo. Ridurremo i livelli complessivi di migrazione e daremo la massima priorità a coloro che hanno le competenze più elevate e i talenti migliori: scienziati, ingegneri, accademici e altri lavoratori altamente qualificati. Confermiamo la nostra volontà di continuare a tutelare i singoli dallo sfruttamento ad opera di trafficanti criminali e datori di lavoro senza scrupoli.

Sostituiremo la libera circolazione con il sistema a punti del Regno Unito per rispondere alle esigenze dei lavoratori altamente qualificati, dei lavoratori qualificati, degli studenti e di altri soggetti ad alta specializzazione, quali leader e innovatori di livello globale.

Non introdurremo una 'corsia' generale per i lavoratori poco qualificati o temporanei. Dobbiamo spostare l'attenzione della nostra economia, che si concentra sulla dipendenza dalla manodopera a basso costo proveniente dall'Europa, e concentrarci invece sugli investimenti nella tecnologia e nell'automazione. I datori di lavoro dovranno adeguarsi.

Tuttavia, il programma Settlement Scheme per i cittadini dell'UE, che è partito nel marzo 2019, ha già ricevuto 3,2 milioni di domande da parte di cittadini dell'UE, che potranno rimanere e lavorare nel Regno Unito. Ciò garantirà ai datori di lavoro la flessibilità necessaria per soddisfare le richieste del mercato del lavoro.

Siamo consapevoli che queste proposte rappresentano un cambiamento sostanziale per i datori di lavoro del Regno Unito e nei prossimi mesi realizzeremo un programma completo di comunicazione e di confronto. Seguiremo da vicino i dati del mercato del lavoro per monitorare eventuali pressioni nei settori chiave.

Sono inoltre in corso iniziative per gli scienziati, i laureati, i lavoratori dell'NHS (National Health System, sistema sanitario nazionale, N.d.T.) e quelli del settore agricolo, che consentiranno alle aziende una maggiore flessibilità nel breve periodo.

Per la prima volta da decenni il Regno Unito avrà il pieno controllo su chi arriva in questo Paese e sul funzionamento del nostro sistema di immigrazione. La presente dichiarazione programmatica spiega come riusciremo a sfruttare questa opportunità straordinaria introducendo un nuovo sistema a punti.

Insieme a questa dichiarazione, pubblicheremo a breve la nostra risposta alla relazione presentata dalla Commissione Indipendente sull'Ordinamento giuridico (Law Commission) in ordine alla semplificazione delle norme sull'immigrazione, che illustrerà come ci proponiamo di creare un sistema snello e semplificato.

Il sistema a punti del Regno Unito

1. Dal 1° gennaio 2021, la libera circolazione finirà e introdurremo il sistema a punti del Regno Unito. Ciò rientra in un più ampio programma pluriennale di cambiamento, sotto la guida del Ministero degli Interni, per trasformare il funzionamento del sistema delle frontiere e dell'immigrazione.

2. Questi cambiamenti saranno seguiti da ulteriori miglioramenti del sistema di sponsorizzazione del Regno Unito e del funzionamento delle frontiere, compresa, a più lungo termine, l'introduzione di Electronic Travel Authorities (sistema di autorizzazione di viaggio elettronico) per garantire che coloro che arrivano nel Regno Unito abbiano il permesso prima del viaggio. Stiamo adottando un approccio graduale per garantire la fluida attuazione di questo

nuovo sistema e per dare a tutti un periodo di tempo sufficiente per adattarsi. La presente dichiarazione si concentra sulla prima fase dei cambiamenti, che saranno introdotti nel 2021.

Soglie retributive e di competenze

3. Il 28 gennaio il Comitato consultivo per la migrazione (Migration Advisory Committee, MAC) ha pubblicato il suo rapporto sulle soglie retributive e sui sistemi a punti, un lavoro approfondito che merita il nostro riconoscimento.

4. Accettiamo la raccomandazione del MAC sulle soglie retributive, compresa quella di abbassare la soglia retributiva generale da 30 mila a 25.600 sterline. I migranti dovranno comunque percepire l'importo più alto tra la soglia retributiva specifica per le loro mansioni, nota come "tariffa corrente", e la soglia retributiva generale. Tuttavia, come indicato di seguito, in base al sistema a punti per i lavoratori qualificati, i candidati potranno, a fronte di una retribuzione più bassa, far valere i punti derivanti da alcune caratteristiche specifiche dell'offerta di lavoro e dai propri titoli. Continueranno ad esistere condizioni diverse per un piccolo numero di mansioni, per le quali la soglia retributiva sarà basata sulle tabelle retributive pubblicate. Fisseremo i requisiti per i nuovi addetti a un livello inferiore del 30% rispetto a quello previsto per i lavoratori esperti in qualsiasi funzione e utilizzeremo solo la retribuzione di base (e non le indennità o i contributi pensionistici) per stabilire se la soglia retributiva è stata rispettata. Inoltre, in linea con le raccomandazioni del MAC, non introdurremo soglie retributive regionali o condizioni diverse per le varie parti del Regno Unito.

5. Daremo attuazione alla raccomandazione del MAC di abbassare la soglia delle competenze da RQF6 a RQF3. Sospenderemo il tetto previsto per il numero di persone ammesse come lavoratori qualificati e elimineremo il test relativo alle offerte di lavoro per i residenti. Questi cambiamenti garantiranno che un ampio bacino di lavoratori qualificati possa arrivare nel Regno Unito da qualsiasi parte del mondo e le procedure saranno rese più semplici e rapide per i datori di lavoro. Si tratta di cambiamenti importanti, che indicano che il Regno Unito è aperto alle imprese.

Lavoratori qualificati

6. Il sistema a punti fornirà regole semplici, efficaci e flessibili affinché i lavoratori qualificati provenienti da tutto il mondo possano arrivare nel Regno Unito attraverso un sistema guidato dal datore di lavoro. Tutti i candidati, sia cittadini UE che cittadini non UE, dovranno dimostrare di avere un'offerta di lavoro da parte di uno sponsor approvato, che l'offerta di lavoro è al livello di competenze richiesto e che sanno parlare l'inglese. Inoltre, se guadagnerà più della soglia retributiva minima, il candidato potrà presentare una domanda di lavoro. Tuttavia, se guadagnerà meno della soglia retributiva minima richiesta, ma non meno di 20.480 sterline potrà comunque entrare nel Regno Unito se riesce a dimostrare di avere un'offerta di lavoro per mansioni deficitarie, tra quelle indicate dal MAC, o di avere un dottorato di ricerca pertinente al tipo di lavoro. In effetti, i candidati potranno, a fronte di una retribuzione più bassa del minimo o della 'tariffa corrente', far valere i punti derivanti da alcune caratteristiche specifiche dell'offerta di lavoro e dai propri titoli.

Caratteristiche	Negoziabili	Punti
Offerta di lavoro da parte di uno sponsor approvato	No	20
Lavoro con livello di competenze adeguato	No	20
Parla inglese al livello richiesto	No	10
Retribuzione tra £20,480 (minimo) – £23,039	Sì	0
Retribuzione tra £23,040 – £25,599	Sì	10
Retribuzione di £25,600 o superiore	Sì	20
Impiego in settori professionali deficitari (come indicati dal MAC)	Sì	20
Titolo di studio: dottorato di ricerca in una disciplina rilevante per il lavoro	Sì	10

<i>Titolo di studio: dottorato di ricerca in una disciplina STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) coerente con il lavoro</i>	<i>Sì</i>	<i>20</i>
--	-----------	-----------

Per poter presentare la domanda è necessario conseguire un totale di 70 punti; alcune caratteristiche sono negoziabili.

7. Ad esempio, un ricercatore universitario in una disciplina STEM che desideri entrare nel Regno Unito percependo una retribuzione di 22 mila sterline (che è al di sotto della soglia minima retributiva generale), può ancora entrare nel Regno Unito se è in possesso di un dottorato di ricerca in una disciplina STEM coerente con l'offerta di lavoro. Allo stesso modo, infermieri che desiderino lavorare nel Regno Unito con uno stipendio di 22 mila sterline potrebbero comunque entrare nel Regno Unito sulla base del fatto che eserciterebbero una professione "deficitaria", a condizione che tale settore continui ad essere designato come deficitario dal MAC.

8. Il MAC sarà incaricato di redigere un elenco delle professioni deficitarie, da rivedere periodicamente, che comprenda tutti i lavori che rientrano nelle procedure per i lavori qualificati. L'assegnazione di punti supplementari per le professioni che il MAC individui come deficitarie nel Regno Unito garantirà un sollievo temporaneo immediato per le aree deficitarie, rendendo più facile l'assunzione di migranti. Tuttavia, i datori di lavoro sono chiamati a adottare misure aggiuntive per affrontare le situazioni deficitarie, di cui il MAC terrà conto in fase di revisione, per stabilire se una professione sia ancora deficitaria.

9. È importante anche riconoscere che in alcune professioni con retribuzioni più elevate, la "tariffa corrente" sarà superiore alla soglia retributiva generale. Ai migranti saranno comunque assegnati punti per il possesso di un dottorato di ricerca pertinente o se quella professione è deficitaria, che essi potranno far valere a fronte di un salario inferiore alla "tariffa corrente": 10% in meno se hanno un dottorato di ricerca pertinente in una disciplina non STEM; 20% in meno se hanno un dottorato di ricerca pertinente in una disciplina STEM; o 20% in meno se la professione

è indicata come deficitaria dal MAC. In linea con le raccomandazioni del MAC, continueranno ad esistere requisiti retributivi ridotti per i nuovi arrivi sul mercato del lavoro.

10. Il Ministero dell'interno pubblicherà a tempo debito ulteriori dettagli sul sistema a punti, comprese indicazioni dettagliate sulle tabelle dei punti, sulle professioni deficitarie e sui titoli. Al momento, i lavoratori qualificati potranno essere accompagnati dai loro familiari a carico.

11. Il programma prenderà il via a partire da gennaio 2021. Questa è solo la prima fase dei nostri piani relativi a un sistema a punti. Il Ministero degli Interni continuerà a perfezionare il sistema alla luce dell'esperienza e prenderà in considerazione l'ipotesi di dotare il sistema di ulteriore flessibilità, includendo elementi aggiuntivi che possono essere fatti valere a fronte di una retribuzione più bassa, come ad esempio una più ampia gamma di livelli di qualifica o altri fattori come l'età o l'esperienza di studio nel Regno Unito. Tuttavia, occorre evitare di rendere il sistema troppo complesso.

Lavoratori altamente qualificati

12. A partire da gennaio 2021, estenderemo l'attuale programma del Global Talent ai cittadini dell'UE, sulla stessa base di quanto accade per i cittadini non UE. Chi ha le qualifiche più alte, e può quindi raggiungere il livello di punti richiesto, potrà entrare nel Regno Unito, pur senza un'offerta di lavoro, se patrocinati da un ente competente. Questo programma è stato ampliato di recente per consentire l'accesso a coloro che, avendo una formazione in discipline STEM, desiderino entrare nel Regno Unito.

13. Inoltre, in linea con le raccomandazioni del MAC, creeremo una procedura senza sponsorizzazione più ampia, all'interno del sistema a punti, che funzioni congiuntamente con il sistema che fa capo al datore di lavoro. Ciò consentirà a un piccolo numero di lavoratori altamente qualificati di arrivare nel Regno Unito senza un'offerta di lavoro. Nel corso del prossimo anno valuteremo le proposte relative a questo percorso ulteriore rispetto al sistema a punti, insieme alle parti interessate. Il nostro punto di partenza è che questo percorso sarà contingentato e sarà attentamente monitorato nella sua fase di attuazione. Caratteristiche esemplificative per le quali potrebbero essere assegnati dei punti includono i titoli accademici, l'età ed eventuali specifiche esperienze lavorative. Questo percorso richiederà tempi più lunghi per essere attuato; vogliamo

imparare dalle esperienze precedenti con analoghi programmi che hanno fatto emergere alcune criticità. Il programma dovrà essere progettato in modo da garantire un valore aggiunto e non pregiudicare il percorso dei lavoratori qualificati o dare adito a eventuali abusi.

Lavoratori meno qualificati

14. Nell'ambito dei significativi cambiamenti che stiamo apportando al funzionamento del sistema delle frontiere e dell'immigrazione, stiamo onorando il nostro impegno di ridurre i numeri complessivi dei flussi. Porremo fine quindi alla libera circolazione e non attueremo un percorso per i lavoratori meno qualificati. Siamo giunti a questa conclusione sulla base di una serie di fattori illustrati in questo documento.

15. Le aziende del Regno Unito dovranno adeguarsi e adattarsi alla fine della libera circolazione, e noi non cercheremo di ricreare i risultati della libera circolazione all'interno del sistema a punti. Quindi, è importante che i datori di lavoro riducano la propria dipendenza dal sistema di immigrazione del Regno Unito come alternativa agli investimenti nel mantenimento del personale, nella produttività e a investimenti maggiori in tecnologia e automazione.

16. Il sistema a punti offrirà una flessibilità significativamente maggiore ai lavoratori qualificati che desiderino arrivare nel Regno Unito. Le soglie retributive e i livelli di competenza richiesti offriranno ai datori di lavoro maggiori possibilità di avvalersi di immigrati qualificati provenienti dall'estero.

17. Il sistema EU Settlement Scheme (EUSS) sta funzionando in modo efficace. Alla fine di gennaio erano state presentate oltre 3,2 milioni di domande di adesione al programma. Siamo stati chiari sul fatto che vogliamo che i cittadini dell'UE già presenti nel Regno Unito rimangano e continuino a dare un contributo importante alla nostra economia e alla società. Sia il pre-settled status (residenza provvisoria) che il settled status (permesso di residenza a tempo indeterminato) ai sensi dell'EUSS prevedono il diritto di lavorare senza restrizioni, offrendo ai datori di lavoro la flessibilità necessaria per soddisfare le richieste del mercato del lavoro.

18. Il MAC ha anche stimato, pur nell'attuale assenza di un percorso per migranti meno qualificati provenienti da territori non UE, la presenza di 170 mila cittadini non UE, arrivati di

recente, che svolgono mansioni meno qualificate. Questo bacino, che include ad esempio le persone a carico dei migranti qualificati, continuerà ad essere disponibile.

19. Ci siamo impegnati ad ampliare il programma pilota per i lavoratori stagionali nel settore dell'agricoltura, che sarà quadruplicato e arriverà a prevedere 10 mila posti. Il Regno Unito beneficia anche di accordi di mobilità giovanile con otto paesi e territori, il che comporta l'arrivo nel Regno Unito di circa 20 mila giovani ogni anno. Entrambi i percorsi offriranno ai datori di lavoro ulteriore flessibilità nell'assumere persone per mansioni meno qualificate.

Studenti e professioni specialistiche

20. Il sistema a punti riguarderà anche gli studenti. Raggiungeranno i punti richiesti se riusciranno a dimostrare di avere un'offerta da parte di un'istituzione scolastica accreditata, di parlare inglese e di essere in grado di mantenersi durante gli studi nel Regno Unito.

21. Secondo le attuali regole sull'immigrazione, esistono altri percorsi finalizzati all'immigrazione che riguardano le professioni specialistiche, nelle quali sono ricompresi gli innovatori, i ministri del culto e gli sportivi, e a sostegno delle arti. Il nostro approccio per gennaio 2021 sarà quello di estendere anche ai cittadini dell'UE i percorsi attuali che già si applicano ai cittadini non UE, [l'attuale "Livello 5" (Tier 5)].

Altri percorsi

22. Le regole per il ricongiungimento familiare, l'asilo e il controllo dei valichi di frontiera non rientrano nel sistema a punti. Tuttavia, esse rimarranno parte integrante del programma di trasformazione del sistema di immigrazione del Regno Unito.

23. Inoltre, manterremo in vigore le nostre generose disposizioni per i visitatori, ma con regole e orientamenti semplificati. Prevediamo di trattare i cittadini dell'UE come cittadini senza visto, il che significa che potranno arrivare nel Regno Unito come visitatori per sei mesi senza bisogno di ottenere un visto. Consentiremo anche unilateralmente ai cittadini dell'UE di continuare a utilizzare gli e-gate, ma effettueremo un monitoraggio di tale politica. Non vi saranno modifiche alle disposizioni relative alla Zona di Libero Spostamento (N.d.T. zona di libera circolazione tra Irlanda e Regno Unito).

24. *Il futuro sistema rispetterà anche gli impegni relativi alla "Modalità 4" per i fornitori di servizi temporanei, in linea con gli accordi commerciali esistenti e futuri¹⁰. Le persone otterranno i punti richiesti se soddisferanno i requisiti previsti per i vari percorsi.*

25. *Non creeremo un percorso dedicato per i lavoratori autonomi. Siamo consapevoli che esistono diverse professioni in gran parte costituite da lavoratori freelance. Questi continueranno a poter entrare nel Regno Unito secondo il percorso per gli innovatori e, a tempo debito, potranno beneficiare delle proposte relative al percorso non sponsorizzato. Il Regno Unito attira già artisti, persone dello spettacolo e musicisti di fama mondiale e continueremo a farlo anche in futuro. Le norme vigenti nel Regno Unito consentono agli artisti, alle persone dello spettacolo e ai musicisti di esibirsi in occasione di eventi e di partecipare a concorsi e audizioni per un periodo massimo di sei mesi. Possono percepire onorari per le esibizioni in determinati festival o, per un periodo massimo di un mese, in relazione a un impegno specifico, senza la necessità di una sponsorizzazione formale o di un visto di lavoro.*

Criminalità

26. *Dalla fine del periodo di transizione introdurremo un approccio unico, coerente e più rigoroso per affrontare il problema della criminalità in tutto il sistema dell'immigrazione. Lo applicheremo a tutti coloro che cercheranno di arrivare nel Regno Unito, a prescindere dalla loro provenienza. Attualmente, i cittadini dell'UE sono soggetti a soglie diverse da quelle del resto del mondo, in tema di criminalità. Le norme vigenti nel Regno Unito per i cittadini non UE sono più severe e più specifiche. L'applicazione dell'attuale "criterio dell'ordine pubblico" dell'UE è meno certa e prevedibile nella pratica rispetto a quanto vorremmo.*

Procedura di rilascio del visto

27. *Le persone che arrivano nel Regno Unito da qualsiasi Paese del mondo per motivi di lavoro o di studio, fatta eccezione per visite di breve durata, per motivi professionali o di studio, dovranno ottenere un visto per il quale pagheranno una tassa. La Immigration Skills Surcharge (sovrattassa sulle competenze degli immigranti) continuerà ad essere applicata ai datori di lavoro, e la sovrattassa sulla salute per l'immigrazione (Immigration Health Surcharge) sarà riscossa con*

¹⁰ La Modalità 4 si riferisce agli impegni che il Regno Unito assume negli accordi di libero scambio per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno temporaneo di imprenditori. Tali impegni riguardano tipicamente gli imprenditori, i trasferimenti intra-aziendali e i fornitori di servizi contrattuali e i professionisti indipendenti. Il Regno Unito dà attuazione agli impegni esistenti attraverso le norme sull'immigrazione applicate ai cittadini non UE.

la modalità attuali. Per i datori di lavoro che sponsorizzano immigrati qualificati, la procedura sarà snellita in modo da ridurre il tempo necessario per portare un immigrato nel Regno Unito a otto settimane al massimo. L'obiettivo è di ridurlo ulteriormente attraverso altri miglioramenti del sistema.

28. I migranti presenteranno la loro domanda online e la maggior parte dei cittadini dell'UE inserirà i dati biometrici facciali registrandosi con il proprio cellulare; nella fase iniziale le impronte digitali non saranno richieste. I cittadini non UE presenteranno i propri dati biometrici presso un Centro Visti, come accade ora. Tutti i migranti dovranno rispettare le rigorose norme del Regno Unito in materia di criminalità.

29. Alla maggior parte dei cittadini dell'UE verrà rilasciato un visto elettronico che conferma il loro diritto di trovarsi nel Regno Unito. I cittadini dell'UE utilizzeranno il servizio di verifica online per provare il loro status di immigrazione, nonché i loro diritti, ove consentito, al momento di accedere a lavoro e servizi. Per molti cittadini dell'UE, lo status sarà automaticamente disponibile al momento di accedere a prestazioni o al servizio sanitario nazionale. I cittadini non UE, compresi i familiari dei cittadini dell'UE, per il momento continueranno a ricevere documentazione materiale relativa al proprio status. L'accesso alle prestazioni legate al reddito sarà lo stesso per i cittadini UE e non UE che arriveranno dopo il gennaio 2021; sarà consentito solo dopo la concessione di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, di solito disponibile dopo cinque anni di residenza continuativa. Saranno ammesse eccezioni per coloro che arriveranno al di fuori del sistema a punti. Garantire che i migranti possano provare il proprio status è l'essenza del nostro nuovo sistema ed è alla base di una concezione del rispetto delle regole equa e solida quando occorre dare una risposta a coloro che abusano della nostra ospitalità.

30. I cittadini dell'UE che vivono nel Regno Unito alla data del 31 dicembre 2020 possono fare riferimento al sistema EU Settlement Scheme (EUSS) e avranno tempo fino al 30 giugno 2021 per presentare domanda. Come misura transitoria, i datori di lavoro, i proprietari di immobili e i fornitori di servizi pubblici continueranno ad accettare i passaporti e le carte d'identità nazionali dei cittadini dell'UE come prova di avvenuta autorizzazione durante questo periodo, fino al 30 giugno 2021.

31. *L'obiettivo è quello di aprire le procedure principali a partire dall'autunno 2020, in modo che i migranti possano iniziare a utilizzare in anticipo il sistema, che entrerà in vigore nel gennaio 2021. I datori di lavoro che attualmente non siano stati approvati dal Ministero dell'interno come sponsor dovrebbero valutare la possibilità di attivarsi ora se pensano di voler sponsorizzare migranti qualificati, anche provenienti dall'UE, a partire dall'inizio del 2021.*

32. *L'allegato A definisce il tipico percorso per un migrante che entri nel Regno Unito, indipendentemente dal fatto che sia cittadino UE o non UE.*

Attraversamento del confine

33. *Il nostro sistema di controllo delle frontiere è chiamato a proteggere la popolazione e aumentare la prosperità. Continueremo a investire nella biometria e nella tecnologia, che miglioreranno la sicurezza e il passaggio dei viaggiatori legali attraverso i confini. Questa trasformazione si tradurrà in un percorso completamente informatizzato, che renderà necessario a tutti (ad eccezione dei cittadini irlandesi) chiedere il permesso prima del viaggio.*

34. *Vogliamo eliminare gradualmente, per i nuovi immigrati in arrivo, l'uso di documenti d'identità non sicuri e a breve definiremo ulteriori dettagli al riguardo. Ciò significa che la maggior parte dei migranti utilizzerà il passaporto all'arrivo alla frontiera. I cittadini di Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Stati Uniti d'America, Singapore e Corea del Sud, in possesso di passaporti biometrici, continueranno a poter utilizzare gli e-gate per attraversare la frontiera all'arrivo. Consentiremo anche unilateralmente ai cittadini dell'UE di continuare a utilizzare gli e-gate, ma effettueremo un monitoraggio di questa procedura.*

Confronto e sensibilizzazione

35. *Il governo, nel far fronte ai propri impegni, ha messo a punto questo sistema prendendo in considerazione punti di vista, prove e analisi pertinenti.*

36. *A marzo 2020 prenderà il via un programma di sensibilizzazione sul nuovo sistema, per garantire che coloro che sono interessati dai cambiamenti siano pienamente consapevoli delle conseguenze e capiscano il funzionamento del sistema. Lavoreremo anche a stretto contatto con le parti interessate per comprendere il loro punto di vista sull'attuazione del sistema a punti.*

37. *Le attività saranno di molteplice natura, riguarderanno tutto il Regno Unito, e si concentreranno sui settori più direttamente coinvolti, comprese le piccole e medie imprese. Ci baseremo sul successo e sull'esperienza maturati con il sistema EU Settlement Scheme, con la possibilità di un coinvolgimento diretto di funzionari, che si recheranno in ogni regione del Regno Unito, nonché dei canali di comunicazione e media tradizionali. Lavoreremo con i principali Paesi del mondo, compresi gli Stati membri dell'UE, per spiegare come funzionerà il nuovo sistema.*

Analisi del sistema a punti e delle soglie retributive per l'immigrazione condotta dal MAC

38. *Nel suo ultimo rapporto, il MAC ha modellato l'impatto delle soglie retributive e delle competenze sulla popolazione migrante dello Spazio Economico Europeo (SEE). Ha stimato che, alla luce delle sue raccomandazioni, circa il 70% dei cittadini SEE che arrivano nel Regno Unito dal 2004 non risulterebbe idoneo a ottenere né un visto per lavoro qualificato, né un visto familiare né di livello 4 date le loro caratteristiche al momento dell'analisi (2016-18). Il MAC indica che questi cambiamenti potrebbero determinare sia costi che benefici per il Regno Unito, ed evidenzia che "le conseguenze stimate a livello macro sono minime".*

39. *Anche se la modellizzazione condotta dal MAC si basa sullo stock di migranti (ed è un approccio "a ritroso"), è importante rilevare che i cittadini SEE che sono arrivati dopo il 2004 avranno il diritto di rimanere nel Regno Unito. Sebbene il MAC preveda un aumento della migrazione extra-SEE, date le difficoltà di previsione dei flussi migratori, non ha neanche tentato di prevedere i flussi extra-SEE per il futuro. Questi saranno influenzati da un'ampia gamma di fattori, tra cui le politiche migratorie, ma non solo quelle.*

40. *La modellizzazione MAC fornisce un'ampia panoramica delle conseguenze, ma non include regole dettagliate sull'ammissibilità per ciascun percorso - ad esempio l'impatto di eventuali tasse aggiuntive o modifiche ai costi amministrativi che influenzeranno il comportamento.*

41. *A breve sarà pubblicata un'analisi più dettagliata del sistema a punti e dei singoli percorsi.*

Governo del Regno Unito**Allegato A: Percorso di un migrante da gennaio 2021**

Fase	Tappa del percorso	Istruzioni
1	<i>Pianificazione dell'arrivo</i>	<i>I cittadini dell'UE e i cittadini provenienti da paesi per i quali il visto non è previsto non dovranno farne richiesta per entrare nel Paese durante la visita. Tutti i migranti che desiderino entrare nel Regno Unito per altri motivi (come il lavoro o lo studio) dovranno richiedere il permesso in anticipo. Coloro che arrivano nel Regno Unito come visitatori dovranno lasciare il Paese prima di presentare domanda per un altro percorso.</i>
2	<i>Ottenere un permesso</i>	<i>Per coloro che hanno bisogno di un visto, i migranti dovranno presentare domanda online. La maggior parte dei cittadini dell'UE completerà la domanda online, mentre i cittadini non UE continueranno a recarsi presso i Centri Visti (Visa Application Centres - VAC) per registrare i propri dati biometrici.</i>
3	<i>Attraversare la frontiera del Regno Unito</i>	<i>I cittadini di Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Singapore, Corea del Sud e Stati Uniti, in possesso di passaporti biometrici, potranno continuare a utilizzare gli e-gate per attraversare il confine del Regno Unito sia da visitatori che con un permesso. Permetteremo unilateralmente anche ai cittadini dell'UE di continuare a utilizzare gli e-gate, ma monitoreremo questa procedura. Altri avranno bisogno di un colloquio con un ufficiale della polizia di frontiera.</i>
4	<i>Vivere nel Regno Unito</i>	<i>I cittadini dell'UE utilizzeranno il servizio di verifica online per dimostrare il loro status di immigrazione, nonché i loro diritti, ove consentito, al momento di accedere a lavoro e servizi nel Regno Unito. Per molti cittadini dell'UE, lo status sarà</i>

automaticamente disponibile al momento di accedere a prestazioni o al servizio sanitario nazionale. I cittadini non UE continueranno a utilizzare i loro documenti materiali.

-
- | | | |
|---|--------------------------------|---|
| 5 | <i>Lasciare il Regno Unito</i> | <i>Lasciare il Regno Unito dopo la scadenza dei termini, o non partire quando è richiesto, ha conseguenze sullo status di immigrazione di un migrante e influenzerà le sue future interazioni con l'immigrazione del Regno Unito.</i> |
|---|--------------------------------|---|
-

8. BREVI OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'emergenza epidemiologica da *Coronavirus* è stata così dirompente da prendere il sopravvento sull'attività svolta dal Comitato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla tratta degli esseri umani tuttora in corso. Sia la tematica dei flussi migratori, che quella della libera circolazione delle persone e delle attività di contrasto alla criminalità organizzata sono state infatti lette alla luce di questo drammatico momento.

A tale riguardo il Comitato, pur comprendendo il disorientamento per una situazione così grave, mai verificatasi in precedenza, ritiene di trarre alcune osservazioni, sia per quanto concerne gli aspetti procedurali che per quelli di merito.

Sotto il primo profilo, si è infatti constatato come il Governo italiano abbia asseritamente fondato la scelta di non sospendere l'Accordo di Schengen, diversamente da quanto fatto da altri Stati europei, su valutazioni di carattere scientifico espresse da voci differenti in varie sedi, valutazioni tuttavia non univoche e, per la loro stessa natura, non vincolanti. Il Governo ha quindi ritenuto infondata la richiesta, proveniente dal Presidente del Comitato, di sospendere temporaneamente l'Accordo. In particolare si ricorda, come già ampiamente documentato nel capitolo 6, che sin dalla fine di gennaio 2020 è stata sollecitata la sospensione dell'Accordo di Schengen, che avrebbe dovuto essere caratterizzata da misure di monitoraggio dei confini italiani e di ogni spostamento, in particolare terrestre o aereo, diretto o indiretto, proveniente dalla Cina. Inoltre, soprattutto durante l'emergenza da *Coronavirus*, sarebbe stata necessaria l'adozione di una posizione chiara circa la volontà di reintrodurre o meno i controlli nell'area Schengen, nel rispetto della certezza del diritto e della normativa italiana e comunitaria.

A tale riguardo, alcuni gruppi politici presenti nel Comitato hanno osservato come i provvedimenti adottati dallo Stato italiano, in ordine alle frontiere terrestri, aeree e marittime, siano stati tardivi e poco incisivi, in particolare sotto il profilo sanitario e migratorio. Al contrario, altri gruppi hanno ritenuto che l'Italia sia stato uno dei Paesi che ha adottato un approccio più protettivo anche nei confronti degli altri Stati, raccomandando tra l'altro sin dall'inizio dell'epidemia di posticipare i viaggi non strettamente necessari.

Infine, si evidenzia come le sole comunicazioni istituzionali pervenute al Comitato durante la fase acuta dell'emergenza siano state, oltre alla citata audizione del Ministro della salute Speranza, la lettera (21 aprile 2020) del Presidente del Consiglio Conte in risposta alle lettere del Presidente del Comitato, nella quale egli ha ribadito che il Governo italiano “ *effettua su tutti gli ingressi di persone nel nostro Paese controlli sanitari... che sono possibili senza necessità di formale*

reintroduzione di controlli alle frontiere con gli altri Stati parte dell'Area Schengen... Il Decreto del 17 marzo adottato dal Ministro per le infrastrutture e i trasporti di concerto con il Ministro della salute ha in particolare reintrodotta l'obbligo di autoisolamento per 14 giorni per tutte le persone che facciano ingresso in Italia, anche se asintomatiche rispetto al COVID 19. Il Decreto 7 aprile (cosiddetti porti chiusi) adottato dal Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'interno e della salute ha sancito che per tutta la durata dell'emergenza sanitaria nazionale da COVID-19 i porti italiani non assicurano i necessari requisiti di Place of Safety per i casi di soccorso effettuati da unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana”.

Il Comitato avrebbe auspicato una maggiore informazione e soprattutto un appropriato coinvolgimento per le materie di propria competenza, nell'ottica di un corretto dialogo istituzionale, pur nella consapevolezza della gravità dell'emergenza in corso.

Giova peraltro ricordare che il Comitato, in seguito all'ultima audizione svolta prima del *lockdown* il 26 febbraio 2020, è tornato a riunirsi con regolare attività dal 22 aprile, effettuando sia attività in sede (uffici di presidenza) che audizioni, dapprima in videoconferenza e, dal 6 maggio, anche in presenza. Infine, anche durante il periodo di *lockdown* ha sempre continuato la propria attività istituzionale con modalità da remoto, che ha consentito di mantenere la continuità dei lavori e l'attività di vigilanza sugli aspetti di competenza.

Nel merito, si osserva che l'emergenza connessa ai flussi migratori si è ulteriormente aggravata a causa della pandemia da *Coronavirus*. Il sovraffollamento dei centri di accoglienza ed il fatto che i migranti siano stati dislocati sul territorio, in strutture spesso prossime ai centri abitati, come documentato dai sindaci di Lampedusa, Porto Empedocle e Pozzallo nel corso dell'audizione svolta il [22 aprile scorso](#), ha infatti creato problemi più gravi rispetto al passato e ha spesso generato un sentimento di disagio nella popolazione, che ha pubblicamente manifestato la propria contrarietà. Inoltre, il cosiddetto decreto 'Porti chiusi' non ha bloccato i flussi, che sono aumentati esponenzialmente, raggiungendo quota 14.832 persone dal 1° gennaio 2020 al 5 agosto 2020, rispetto alle 4.021 nello stesso periodo del 2019 (*fonti dal sito del Ministero dell'interno*).

La situazione di grave difficoltà è stata confermata in occasione della già citata missione svolta dal Comitato in Sicilia dal 23 al 25 giugno 2020, cui sono seguiti casi, purtroppo sempre più numerosi, di migranti risultati positivi al Covid, episodi di fuga dai centri di accoglienza, che hanno messo a dura prova l'impegno delle forze dell'ordine, nonché minato la vocazione turistica di zone già duramente provate dal *lockdown* e dalle sue conseguenze economiche. A Lampedusa, ad esempio, si è costituito un Comitato spontaneo di cittadini, che ha chiesto la chiusura dell'*hot-spot*, specie in assenza di un'adeguata struttura sanitaria sull'isola in grado di far fronte all'emergenza in atto.

Infine, i sindaci e i rappresentanti istituzionali incontrati nel corso della predetta missione hanno rappresentato al Comitato il problema, in un primo momento sottovalutato, dello smaltimento delle imbarcazioni con cui giungono i migranti sulle coste dell'isola, che col passare del tempo ha generato una situazione particolarmente problematica e aggravata da difficoltà burocratiche al punto tale da causare danni anche alle attività di pesca, fondamentali per l'isola.

Ciò posto, il Comitato avrebbe ritenuto importante una maggiore presenza dei rappresentanti del Governo affinché verificassero di persona le reali situazioni delle strutture preposte all'accoglienza. Difatti, le condizioni rilevate dal Comitato *in loco* di insufficiente sicurezza sanitaria non hanno coinciso con le informazioni ricevute dai rappresentanti istituzionali nel corso delle audizioni svolte e sono apparse purtroppo distanti dalle immagini dei migranti fatti sbarcare e restare sul molo Favalaro di Lampedusa, per carenza di posti nell'*hotspot* di Contrada Imbriacola, e dalle altre testimonianze acquisite dal Comitato.

Infine, come si è già evidenziato nel capitolo 6, ricordando quanto appreso durante la missione nella sede di Frontex il 24 e 25 settembre 2019, si esprime preoccupazione rispetto all'azione di *pull factor* derivante dai messaggi politici degli Stati sull'apertura o chiusura dei porti, sulle relative politiche poste in essere, nonché sulla presenza di navi militari e civili nel Mediterraneo.

Accanto a questi macro-fenomeni, sono emersi problemi di vita quotidiana, come quello dei lavoratori transfrontalieri costretti a lunghe code per recarsi sul luogo di lavoro a causa della chiusura di molti "valichi minori", insieme ad un controllo capillare di documenti e certificazioni più che di controlli sanitari, quali la misurazione della temperatura corporea con *termo scanner*.

Quanto ai lavoratori transfrontalieri, il Comitato auspica una soluzione adeguata del problema, vicina alle reali esigenze di questa categoria di lavoratori, che solo considerando il confine con la Svizzera sono oltre 70 mila persone.

Una valutazione a parte merita la prevista regolarizzazione di migranti da utilizzare come braccianti nel settore agricolo. A tale riguardo il Comitato, dopo aver ascoltato sul tema la Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali Bellanova e la Ministra del lavoro e delle politiche sociali Catalfo e a seguito del dibattito svoltosi in occasione delle audizioni, ritiene che sussistano ancora delle criticità per quanto riguarda il problema del lavoro sommerso e del fenomeno del caporalato.

In conclusione, il Comitato, pur ribadendo le criticità evidenziate, desidera sottolineare l'impegno che ha riguardato tutte le forze politiche in esso presenti e il clima di collaborazione positiva che si è instaurato ed esprime apprezzamento per la maggiore interlocuzione istituzionale avviata durante la cosiddetta Fase 2.

Per ogni eventuale approfondimento e precisazione, non riportata nella presente Relazione, si rimanda al sito internet dedicato del [Parlamento](#) e del [Comitato Schengen](#), nonché alle registrazioni del canale multimediale [web-tv](#) della Camera dei deputati. Sono inoltre riportati nel testo i link ipertestuali alle audizioni svolte.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul sistema bancario e finanziario

Martedì 13 ottobre 2020

Plenaria

Presidenza della Presidente
Carla RUOCCO

La seduta inizia alle ore 12,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Carla RUOCCO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione in diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore generale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Alessandro Rivera, sull'operatività dell'Amministrazione Centrale dello Stato in strumenti finanziari derivati

(Svolgimento e conclusione)

Carla RUOCCO, *presidente*, introduce l'audizione.

Alessandro RIVERA, *Direttore generale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze*, svolge una relazione sul tema oggetto dell'audizione, consegnando altresì alla Commissione documentazione in parte segretata. Dopo aver completato l'illustrazione della parte non segreta della relazione, chiede se sia possibile segretare la seduta.

Carla RUOCCO, *presidente*, propone che la Commissione si riunisca in seduta segreta.

(La Commissione concorda. I lavori proseguono in seduta segreta indi riprendono in seduta pubblica).

Carla RUOCCO, *presidente*, ringraziando il dott. Rivera, dispone che la documentazione sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna. Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 13,35.

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

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 13,35 alle ore 13,45.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto delle Giunte e Commissioni n. 431 del 6 ottobre 2020, a pagina 139, *al secondo capoverso, sostituire le parole: «il deputato» con le seguenti: «il senatore».*

