

XIX legislatura

A.S. 553:

**“Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge 2
gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni
urgenti per la gestione dei flussi
migratori”**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Febbraio 2023

n. 33



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2023). Nota di lettura, «A.S. 553: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL33, febbraio 2023, Senato della Repubblica, XIX legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>).....	4

PREMESSA

Al momento del completamento del presente *dossier*, non risulta depositata la relazione tecnica aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009.

Le analisi qui presentate sono state effettuate sulla base della relazione tecnica iniziale e sul materiale informativo trasmesso nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati.

Articolo 1

(Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130)

L'articolo reca modifiche ed integrazioni al comma 2 dell'articolo 1, del decreto-legge n. 130 del 2020, ivi specificandosi ulteriormente le condizioni di svolgimento delle operazioni di soccorso in presenza delle quali non possono essere adottati provvedimenti di divieto o limitazione al transito o alla sosta delle navi nel mare territoriale. Tra tali condizioni rientrano, ad esempio, il fatto che sia stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco e il fatto che il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità sia raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso.

Il comma *2-bis* riprende ed integra il contenuto del secondo periodo abrogato del comma 2. Rinviano per un confronto puntuale al testo a fronte riportato in calce alla scheda, si segnala che, come il secondo periodo abrogato, anche il nuovo comma *2-bis* prevede che il provvedimento di interdizione al transito o alla sosta (di cui al comma 2) non sia adottato in caso di operazioni di soccorso. La disposizione in esame, in aggiunta a queste prescrizioni già vigenti pur con diversa formulazione, individua alcune ulteriori condizioni, che devono ricorrere congiuntamente, per escludere l'adozione del provvedimento di limite o divieto del transito e della sosta. Si tratta delle seguenti condizioni (oggetto di parziale modifica nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati) cui gli operatori di soccorso in mare devono attenersi:

- la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare deve operare secondo le certificazioni e i documenti (il testo originario fa riferimento ad autorizzazioni o abilitazioni) rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conformemente agli stessi, ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e lavoro a bordo (nel testo originario si richiama il possesso dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione);
- informare tempestivamente le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità;
- richiedere, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco;
- raggiungere il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso;
- fornire alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere.

Inoltre, le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non devono aver concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco.

Come già previsto, di queste operazioni deve essere data immediata comunicazione al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo (nella cui area di responsabilità si svolge l'evento come specifica il comma *2-bis*) e allo Stato di bandiera. Le operazioni di soccorso devono poi essere effettuate nel rispetto delle indicazioni, non della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, come previsto dalla norma previgente, bensì, dal centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e dalle autorità dello Stato di bandiera.

Il comma *2-ter* garantisce comunque il transito e la sosta di navi nel mare territoriale ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo, a tutela della loro incolumità, pur facendo salva, in caso di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi *2-quater* e *2-quinquies*.

I commi *2-quater*, *2-quinquies* e *2-septies* introducono una nuova disciplina sanzionatoria, di natura amministrativa, per i casi di inosservanza del provvedimento del Governo di divieto o limitazione del transito e della sosta di navi nel mare territoriale in presenza di determinate condizioni.

Il comma *2-ter* prevede quindi che il transito e la sosta di navi nel mare territoriale siano comunque d'ora innanzi garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità, fatta salva, in caso di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi *2-quater* e *2-quinquies*.

Il comma *2-quater* sostituisce l'illecito penale con la sanzione amministrativa pecuniaria. L'importo della sanzione resta immutato: da un minimo di 10.000 euro a un massimo di 50.000 euro. Sono inoltre fatte salve le sanzioni penali nel caso in cui la condotta integri un reato. Oltre alla sanzione pecuniaria, il nuovo comma *2-quater* prevede che la nave sia sottoposta a fermo amministrativo per 2 mesi e affidata in custodia, con i relativi oneri di spesa, all'armatore o, in assenza di questi, al comandante o a un altro soggetto obbligato in solido, tenuti a farne cessare la navigazione. Avverso il provvedimento di fermo è previsto il ricorso entro 60 giorni dalla notificazione dello stesso al prefetto, che dovrà pronunciarsi non oltre 20 giorni dal ricevimento dell'istanza.

Il comma *2-quinquies* prevede che in caso di reiterazione della violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applichi la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'organo accertatore procede immediatamente a sequestro cautelare.

Il comma *2-sexies*, nel testo modificato durante la prima lettura¹, stabilisce che fuori dei casi in cui è stato adottato il provvedimento di limite o divieto di cui al comma 2, quando il comandante della nave o l'armatore non fornisca le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniformi alle loro indicazioni, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000. È stabilito che alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del "fermo amministrativo" per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione. Si prevede che in caso di reiterazione della violazione, la sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo è di due mesi e trova applicazione il comma *2-quater*, secondo, quarto, quinto e sesto periodo e che, in caso di ulteriore reiterazione della violazione, si applichi quanto previsto dal comma *2-quinquies*. In fine, si stabilisce che le sanzioni si applicano anche in caso di mancanza di una delle condizioni di cui al comma *2-bis* accertata successivamente all'assegnazione del porto di sbarco.

Il comma *2-septies*, nel testo modificato in prima lettura² prevede che all'irrogazione delle sanzioni di cui ai commi *2-quater*, primo periodo, *2-quinquies* e *2-sexies e quinto*, primo periodo, per il luogo di accertamento della violazione accertate dagli organi addetti al controllo, provvede il prefetto territorialmente competente e che a tal fine si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui

¹ Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 31 gennaio 2023, pagine 13-14.

² Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, doc. cit., pagina 13.

alla legge 24 novembre 1981, n. 689. Le modifiche approvate in prima lettura stabiliscono, inoltre, che i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie siano versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fondo di cui comma 795 della legge di bilancio 2021 (*Fondo per l'erogazione di contributi in favore dei comuni di confine con altri Paesi europei e dei comuni costieri interessati dalla gestione dei flussi migratori*) e destinati annualmente, a decorrere dall'anno 2023, all'erogazione dei contributi ivi previsti, con i criteri e le modalità stabiliti ai sensi dal comma 796 della medesima legge di bilancio.

La RT riferita al testo iniziale evidenzia che l'intervento normativo è volto, in primo luogo, a declinare le condizioni in presenza delle quali le attività svolte da navi che effettuano interventi di recupero di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali e alle norme nazionali in materia di diritto del mare.

Il secondo obiettivo è quello di disciplinare più compiutamente gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nel mare territoriale, disposto nei confronti della nave che abbia recuperato persone discostandosi dall'osservanza delle richiamate condizioni, facendo salvo il richiamato principio di salvaguardia dell'incolumità delle persone presenti a bordo, senza far venire meno l'esercizio della potestà sanzionatoria rispetto alla commissione di illeciti.

Relativamente a questi ultimi, si introduce una nuova disciplina del sistema sanzionatorio di natura amministrativa, in sostituzione del vigente sistema di natura penale – di cui è disposta l'abrogazione – graduando le misure repressive in ragione dell'eventuale reiterazione della violazione del provvedimento di limite o divieto.

A tal fine, l'articolo 1 del provvedimento interviene apportando le necessarie modificazioni ed integrazioni all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

Rileva conclusivamente che si tratta di disposizioni di natura ordinamentale, non suscettibili, pertanto, di produrre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, potendosi provvedere alla sua attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, dal momento che alla violazione della suddetta disciplina è associato un regime sanzionatorio *ad hoc* che, tra l'altro, prevede l'adozione di provvedimenti di confisca e sequestro cautelare della nave, si prende atto di quanto riferito dalla RT in merito alla natura ordinamentale e alla neutralità finanziaria della disposizione.

A tal proposito, evidenziando che la disciplina di cui ai cpv. 2-*quinquies* e 2-*sexies* della lettera b) riproduce, in parte, il contenuto di precedenti disposizioni (abrogate dal D.L. 130/2020)³, e pur considerando che le citate disposizioni presentano una portata

³ In particolare, il comma 6-*bis* dell'art. 12 del TU sull'immigrazione, introdotto dal D.L. 53/2019 (decreto-legge c.d. *sicurezza-bis*) – che prevedeva l'adozione di provvedimenti di divieto di transito o sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero in caso di violazione delle leggi

applicativa più limitata rispetto alle richiamate previsioni del D.L. 53/2019 – limitando l'adozione delle richiamate misure sanzionatorie accessorie alla sola ipotesi di reiterazione della violazione con l'utilizzo della medesima nave – si prende atto delle rassicurazioni e degli elementi informativi acquisiti nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura⁴, che hanno escluso spese per oneri di custodia delle navi sottoposte a confisca e sequestro, anche in relazione alle disposizioni in esame.

Con riferimento poi, in particolare, alle modificazioni ed integrazioni intervenute nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura, sull'integrazione disposta al comma 2-*septies*, posto che si prevede la riassegnazione, a decorrere dall'anno 2023, dei proventi incassati a titolo sanzioni amministrative pecuniarie nella materia *de quo* al Fondo per l'erogazione di contributi in favore dei comuni di confine con altri Paesi europei e dei comuni costieri interessati dalla gestione dei flussi migratori, previo versamento ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio, ai fini dell'erogazione dei contributi e secondo i criteri e le modalità già previsti stabiliti dalla normativa vigente, pur considerando che trattasi di entrate eventuali, sarebbe comunque utile una stima dell'ammontare delle incassi previsti in ragione annua a tale titolo, fornendosi a tal fine i dati inerenti gli incassi registrati in bilancio nel 2020 e 2021, in relazione alle analoghe sanzioni già previste dalla normativa previgente⁵.

Articolo 2 **(Clausola di invarianza finanziaria)**

La disposizione, così come riformulata nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura con un emendamento dei Relatori approvato in Commissione⁶, stabilisce che dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedono alle attività ivi previste con l'utilizzo delle sole risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

sull'immigrazione, nonché una connessa disciplina sanzionatoria in base alla quale, in particolare, in caso di violazione dei medesimi divieti veniva sempre prevista la confisca della nave utilizzata e l'immediato sequestro cautelare della stessa. A tale disposizione erano associati effetti di maggior onere (valutati in euro 1.300.000 annui a decorrere dal 2020) connessi alle spese di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro e confisca.

⁴ Nel corso dell'esame svoltosi in V commissione, il rappresentante del Governo ha affermato che " la sanzione amministrativa accessoria della confisca, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), capoversi 2-*quinquies* e 2-*sexies*, presenta un ambito di applicazione estremamente limitato, in quanto circoscritto alla sola ipotesi di reiterazione delle violazioni con l'utilizzo della medesima nave" sottolineando che all'attuazione della predetta disposizione potrà, pertanto, farsi fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente "tenendo altresì conto della deterrenza delle nuove fattispecie sanzionatorie, che, ai capoversi 2-*quater* e 2-*sexies* della medesima lettera *b*), introducono, prima della confisca, la sanzione accessoria del fermo amministrativo, le cui spese sono poste a carico dell'armatore o, in sua assenza, del comandante o di altro soggetto obbligato in solido". Cfr. Camera dei deputati, Bollettino dei resoconti di Giunta e Commissioni, 17 gennaio 2023, pagina 36.

⁵ Si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma da 150.000 a 1 milione di euro, in aggiunta alla sanzione accessoria della confisca, preceduta da sequestro immediato dell'imbarcazione.

⁶ Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 31 gennaio 2023, pagina 14.

La RT si limita a ribadire che la disposizione reca la clausola di invarianza finanziaria.

Al riguardo, per i profili di copertura, va ancora una volta segnalato che siffatti dispositivi che sono volti a suffragare la "neutralità" d'oneri di nuove disposizioni dovrebbero sempre accompagnarsi ad RT recanti l'esposizione dei dati e parametri idonei a comprovarne l'effettiva e piena sostenibilità dei nuovi adempimenti a valere delle risorse già previste ai sensi della legislazione vigente, come peraltro espressamente stabilito dal comma 6-*bis* dell'articolo 17 della legge di contabilità. Al contrario, risolvendosi le certificazioni di neutralità in mere affermazioni di "principio", prive di dimostrata fondatezza.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Gen 2023

[Nota di lettura n. 21](#)

A.S. 452: "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi"

"

[Nota di lettura n. 26](#)

A.S. 455: "Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2, recante misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale"

"

[Nota di lettura n. 27](#)

A.S. 463: "Conversione in legge del decreto-legge 11 gennaio 2023, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di procedure di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici"

"

[Nota di lettura n. 28](#)

A.S. 462: "Conversione in legge del decreto-legge 11 gennaio 2023, n. 3, recante interventi urgenti in materia di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e di protezione civile"

"

[Nota di lettura n. 22](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012 (**Atto del Governo n. 12**)

"

[Nota di lettura n. 23](#)

Migliore applicazione e modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori (**Atto del Governo n. 9**)

"

[Nota di lettura n. 24](#)

Uso dei documenti contenenti le informazioni chiave da parte delle società di gestione di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) (**Atto del Governo n. 17**)

"

[Nota di lettura n. 25](#)

Finanziamento gestione e monitoraggio della politica agricola comune e introduzione di un meccanismo sanzionatorio (**Atto del Governo n. 18**)

"

[Nota di lettura n. 29](#)

A.S. 467: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 dicembre 2022, n. 190, recante disposizioni urgenti in materia di prolungamento delle operazioni di votazione"

"

[Nota di lettura n. 30](#)

A.S. 463. "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2022, n. 186, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio dell'isola di Ischia a partire dal 26 novembre 2022"

"

[Nota di lettura n. 31](#)

Codice dei contratti pubblici (**Atto del Governo n. 19**)

Feb 2023

[Nota di lettura n. 32](#)

A.S. 506: "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane"

"

[Nota breve n. 3](#)

Le previsioni economiche invernali 2023 della Commissione europea