



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori VERDUCCI, NANNICINI, PITTELLA, D’ARIENZO  
e VALENTE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 2019**

Modifiche al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Modifiche al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica

ONOREVOLI SENATORI. – Il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, e il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, i cosiddetti decreto sicurezza e decreto sicurezza-bis prevedono – tra le altre – norme relative all'immigrazione.

In entrambi i casi si parte dal presupposto – sbagliato – che la gestione dell'immigrazione passi per la sua criminalizzazione. E così la stretta sul rilascio dei permessi per i soggiorni di carattere umanitario e sulla protezione internazionale, il presunto contrasto all'immigrazione illegale non fanno che produrre elementi di maggiore insicurezza, andando ad ingrossare proprio le fila di quella clandestinità ed irregolarità che invece si vorrebbero combattere, distruggendo i modelli più virtuosi di accoglienza ed integrazione, invece di affrontare in modo strutturale e di sistema la dolorosa questione dei migranti.

Nel decreto-legge n. 113 del 2018, al titolo I, le norme relative ai casi speciali di permesso di soggiorno per motivi umanitari, al contrasto all'immigrazione illegale e alla cittadinanza hanno sollevato molte perplessità, anche in termini di costituzionalità, non solo da parte delle associazioni e delle isti-

tuzioni direttamente interessate dal provvedimento. Ricordiamo ad esempio i rilievi del Consiglio superiore della magistratura del novembre 2018 o l'UNHCR che richiamava l'attenzione sulle conseguenze del provvedimento sul sistema di accoglienza e sul diritto d'asilo nel nostro Paese. È chiaro che sia necessaria una riforma delle norme in questione, in Italia e in Europa, ma per farlo seriamente bisogna passare da una riflessione seria e ponderata, non da un decreto che si limita ad una stretta sui diritti che non può essere la soluzione.

Così come – passando al decreto-legge n. 53 del 2019 – colpire le organizzazioni che salvano vite umane in mare, in un momento di abdicazione dell'Unione europea dalle funzioni che fino a poco tempo fa svolgeva in mare con missioni importanti, significa solo seminare morte nel Mediterraneo, tra i disperati che fuggono dalla povertà e dalla guerra e che sono vittime di un doloroso traffico di essere umani, i cui artefici e complici non sono certamente le ONG ma piuttosto, in alcuni casi, proprio quei miliziani che sono coinvolti a vario tipo negli accordi che il nostro Paese ha stretto con la Libia e che, a maggior ragione dopo il precipitare della guerra civile in quel Paese, andrebbero stralciati. Le tragiche morti in mare di chi tenta di raggiungere le sponde europee – donne e bambini e non pericolosi delinquenti – sono all'ordine del giorno, mentre le testimonianze dirette, nonché le ripetute dichiarazioni delle varie agenzie dell'Onu, come anche dell'Unione europea, documentano le tragiche condizioni dei centri di detenzione libica e le atroci violenze che deve subire chi lì è stato rinchiuso nel suo viaggio di fuga dalla povertà

alla ricerca di un futuro migliore per la propria famiglia. Coraggiosi giornalisti ci raccontano da anni questa vergogna, nella nostra colpevole indifferenza o altrettanto imperdonabile impotenza. Non aiutare queste persone è grave, ma punire chi cerca di salvarle da morte certa è una violazione dei diritti umani che il nostro Paese non può avalare per legge. Per non parlare dei profili di costituzionalità delle norme contenute nel decreto *sicurezza-bis*, sul quale si è espresso anche con chiarezza il Capo dello Stato nella lettera che ha inviato ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei ministri all'atto di promulgazione della legge in questione: «[...] 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 posta in essere, 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 ri-

spetto degli obblighi internazionali dell'Italia”, così come ai sensi dell'articolo 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”».

Alcune norme previste – in particolare all'articolo 1 del decreto *sicurezza-bis* – appaiono in aperto contrasto con alcuni principi fondanti del nostro diritto costituzionale e con importanti convenzioni internazionali sul diritto del mare e sull'obbligo di salvataggio in mare. Su questo vale la pena citare l'approfondita analisi compiuta dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione ASGI: «Gli obblighi internazionali assunti dall'Italia hanno un valore superiore a quello delle leggi ordinarie, le quali sono vincolate al loro rispetto a pena della violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione. Tra gli obblighi cui l'Italia è tenuta in base alle norme internazionali per essa vincolanti c'è l'obbligo di salvare la vita in mare di cui è parte integrante l'obbligo di far sbarcare le persone in luogo sicuro, obbligo consuetudinario, prima che convenzionale, il quale prevale su tutte le norme finalizzate al contrasto dell'immigrazione irregolare; egualmente rilevante, in materia, è l'obbligo per gli Stati di fornire un porto sicuro (*place of safety*) nel più breve tempo possibile alle imbarcazioni che si trovino in oggettiva difficoltà o che abbiano provveduto a soccorrere una imbarcazione in distress. Tali obblighi, dal punto di vista delle Convenzioni internazionali, discendono innanzitutto dall'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione UNCLOS – *United Na-*

tions Convention on the Law of the Sea), il quale prescrive che lo Stato ponga in capo al comandante di ogni imbarcazione obblighi tali per cui questi debba “nella misura in cui gli sia possibile” prestare soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo e procedere “quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo” prestando soccorso “all’altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri”. Tale norma si basa sul concetto di “obbligo di collaborazione ai fini del soccorso in mare”, previsto in altri e precedenti trattati internazionali elaborati dall’Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), ad oggi pienamente vigenti e vincolanti per gli Stati parti, tra cui l’Italia che li ha ratificati, aventi quale oggetto specifico l’attività di soccorso in mare. Tra essi: a) la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 “SOLAS” (*Safety Of Life At Sea*); b) la Convenzione internazionale di Amburgo sulla ricerca ed il soccorso marittimi del 1979 “SAR” (*Search And Rescue*). Tale ultima Convenzione di Amburgo denominata “SAR” (cui l’Italia ha aderito in virtù della L. 3 aprile 1989, n. 147, seguita dal relativo regolamento di attuazione D.P.R. n. 662/1994), invece, obbliga gli Stati parte ad assicurare “che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare. Essi fanno ciò senza tener conto della nazionalità o dello statuto di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata”. [...] Nel maggio 2004 gli Stati membri dell’organizzazione marittima internazionale (IMO) hanno, inoltre, adottato importanti emendamenti (per l’Italia entrati in vigore il 1° luglio 2006) alle richiamate Convenzioni internazionali SOLAS e SAR. Tali modifiche hanno avuto quale obiettivo principale quello di rendere complementare all’obbligo del comandante della nave di prestare assistenza, l’obbligo degli Stati di cooperare nelle situazioni di soccorso, sollevando il prima possibile il comandante dalla respon-

sabilità di quanto possa occorrere ai sopravvissuti attraverso l’indicazione allo stesso di un “luogo sicuro” (POS – *place of safety*) al fine concludere le operazioni di salvataggio con lo sbarco solo lì dove i diritti fondamentali delle persone soccorse in mare possano essere effettivamente garantiti. In particolare, in base alle linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Risoluzione MSC 167-78, adottata nel maggio 2004 dal comitato marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti SAR e SOLAS), si intende per luogo sicuro quello dove le operazioni di soccorso si considerino concluse e dove contestualmente possano essere assicurate: a) la sicurezza dei sopravvissuti e la mancanza di concreta minaccia agli stessi; b) le primarie necessità della persona (cibo, alloggio e cure mediche); c) il trasporto delle persone sopravvissute nella destinazione finale (par. 6.12). Nel settembre 2015, in attuazione della predetta Risoluzione, l’Italia si è dotata di un “piano operativo” (cosiddette procedure operative *standard* di cui alla direttiva SOP 009/15, Procedure sperimentali per l’individuazione del POS – *Place of Safety*, nell’ambito di operazioni SAR connesse all’emergenza flussi migratori via mare, coordinate da IMRCC Roma ed effettuate con il concorso di unità navali private o di altre amministrazioni, italiane o straniere) messo a punto dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera. [...] Il che porta a concludere che sia “legittimo sostenere che, dal punto di vista teorico, l’art. 1, d.l. 53/2019, come convertito in l. 77/2019 costituisca una norma inutile se posta nell’ottica di volere impedire il passaggio nelle acque territoriali italiane e, dunque, l’attracco nei porti italiani, di navi di organizzazioni umanitarie che svolgano attività di ricerca e soccorso in mare. Tali attività, come su visto, costituiscono esecuzione di obblighi internazionali ratificati dall’Italia, come tali esecuzione di fonti normative con-

suetudinarie e/o convenzionali che hanno natura sovra ordinata alle ordinarie norme di legge e non possono essere certamente incise dalla 'interpretazione' che il potere esecutivo, nell'Ufficio del Ministero dell'interno, ne intenda fornire" ».

Sono numerose le associazioni, le istituzioni e le personalità che si battono per l'abrogazione di queste norme ingiuste. Da ultimo, la campagna Io Accolgo, che chiede con forza « Mai più morti in mare e persone lasciate per settimane sulle navi » e di fermare i respingimenti in Libia, annullando gli accordi stretti con quel Paese, oltre alla richiesta di « reintrodurre il permesso di soggiorno per motivi umanitari e la residenza anagrafica per i richiedenti asilo » e alla riapertura « dell'accesso dei richiedenti asilo al sistema di accoglienza integrata e diffusa gestito dai Comuni (ex-SPRAR), che prevede percorsi di formazione e inserimento lavorativo che permettono una positiva inclusione nella società italiana ».

In conclusione, è necessario occuparci della sicurezza nel nostro Paese, ma dob-

biamo farlo con gli strumenti giusti, che non possono e non devono essere dettati dalla propaganda elettorale né da una presunta urgenza, ma piuttosto dalla responsabilità istituzionale e dal senso della realtà.

All'articolo 1 si propone l'abrogazione degli articoli del titolo I, capo I (articoli dall'1 al 6-*bis*), capo II (articoli dal 7 al 13) e capo III (articolo 14) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, « Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata », convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

All'articolo 2 si propone l'abrogazione degli articoli dall'1 al 3-*bis* del capo I del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, « Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica », convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

## Art. 1.

*(Modifiche al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132)*

1. Al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, gli articoli da 1 a 14 sono abrogati.

## Art. 2.

*(Modifiche al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77)*

1. Al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, gli articoli da 1 a 3-bis sono abrogati.



€ 1,00