

**BOZZE DI STAMPA**

**21 febbraio 2023**

**N. 1**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XIX LEGISLATURA**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori (553)**

## **PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

**QP1**

**MALPEZZI, GIORGIS, MELONI, PARRINI, VALENTE**

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 553, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori;

premesso che:

il decreto legge in conversione presenta gravi vizi di illegittimità costituzionale;

sussiste anzitutto, con riferimento all'intero decreto legge, profili di evidente violazione dell'articolo 77, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo del difetto del requisito della straordinaria necessità e urgenza dei presupposti per la sua adozione, almeno sotto due profili;

in primo luogo, il decreto legge in conversione affronta una materia - la disciplina delle operazioni di soccorso in mare (e non già, come pure riportato nel titolo la "gestione dei flussi migratori") - che, per delicatezza e complessità, mal si presta ad essere disciplinata da un provvedimento straordinario, quale il decreto legge: infatti, tanto le modalità di adozione del decreto legge quanto, soprattutto, i tempi assai ristretti dell'esame parlamentare precludono per loro stessa natura la possibilità di adottare una disciplina or-

ganica e meditata di una materia che, oltre a presentare profili di complessità e delicatezza, incide direttamente sulla tenuta di principi costituzionali e diritti fondamentali e, in aggiunta, si pone in diretta attuazione di norme di diritto internazionale generale e pattizio le quali, per espressa previsione costituzionale e secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, vincolano il legislatore nell'esercizio delle proprie funzioni;

in secondo luogo, lo stesso contenuto dispositivo del decreto legge in conversione - e, in particolare, del suo articolo 1 - per come configurato esclude *in re ipsa* la sussistenza del presupposto costituzionale della straordinaria necessità e urgenza del provvedere; l'articolo 1, infatti, aggiunge i commi da 2-*bis* a 2-*septies* all'articolo 1 del decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173: orbene, tali commi - lungi dal disegnare una disciplina radicalmente innovativa della materia - si limitano, per un verso, a riprodurre il contenuto dei periodi secondo e terzo del comma 2 del medesimo articolo 1, contestualmente abrogati; per altro verso, i commi 2-*bis* e 2-*ter* si limitano a fornire copertura legislativa ad una prassi già costantemente seguita e prefigurata dalla previgente formulazione del comma 2, con talune integrazioni le quali, come si vedrà, valgono a configurare autonomi gravi vizi di legittimità costituzionale; infine, i commi da 2-*quater* a 2-*septies* intervengono sul sistema sanzionatorio, quantificando le sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle condizioni dettate dal comma 2-*bis* per il transito e la sosta nelle acque territoriali: si tratta, per definizione, di un aspetto complementare e strumentale della disciplina, la cui modifica non giustifica in alcun modo l'adozione di un provvedimento di urgenza;

infine, non è dato riscontrare - né le premesse del decreto legge ne danno conto alcuno - il "caso straordinario di necessità e urgenza" che, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sent. n. 22/2012) deve giustificare in modo trasparente e visibile il ricorso alla normazione d'urgenza da parte del Governo: è noto, infatti, che il transito e la sosta di imbarcazioni non governative nelle acque territoriali nell'ambito o in conseguenza di operazioni di soccorso in mare di persone migranti avviene ormai da molti anni e che, pertanto, l'esigenza di una sua regolazione - o di un perfezionamento della disciplina esistente, se ritenuto necessario - pur della massima importanza non pare presentare quella straordinarietà che giustifica il ricorso al decreto-legge;

la carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza è censurabile sia dal Parlamento che dalla Corte costituzionale anche in sede di giudizio di legittimità costituzionale della legge di conversione e - come ritenuto dalla stessa Corte con la sentenza n. 171/2007- non solo incide sul corretto assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo e, dunque, sulla tenuta della forma di governo parlamentare, ma ha anche rilevanti ulteriori implicazioni; dal momento che, infatti, la riserva alle Camere della funzione legislativa e la straordinarietà delle deroghe ad essa - come disciplinata dalla Costituzione - appare correlata "alla tutela dei valori e diritti fondamentali", il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti, indebitamente spostando

il baricentro della funzione legislativa dal Parlamento al Governo, allontana l'adozione delle norme primarie dall'organo "il cui potere deriva direttamente dal popolo" (C. Cost., sent. n. 171/2007, Cons. dir., par. 3); ciò appare suscettibile di incidere sulla stessa forma di Stato e sulla tenuta di molteplici parametri costituzionali, specie nel caso in cui - come per il decreto legge in conversione - il provvedimento incida su diritti fondamentali delle persone e sull'osservanza degli obblighi internazionali;

sussistono poi evidenti profili di illegittimità costituzionale in relazione a singole disposizioni del decreto-legge in conversione, con particolare riferimento al nuovo comma 2-*bis*, dell'articolo 1, del citato decreto legge n. 134 del 2020, come introdotto dal decreto legge in conversione, per violazione di plurimi parametri tra cui, anzitutto, l'articolo 10 e l'articolo 117, comma 1, che impongono al legislatore il pieno rispetto delle norme di diritto internazionale generale e delle norme contenute nei trattati internazionali;

in particolare, la lettera b) del richiamato comma 2-*bis* prevede che il transito e la sosta nelle acque territoriali possano essere consentite, nell'ambito di operazioni di soccorso in mare, qualora siano state "avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità"; tale disposizione si pone in contrasto con il diritto dell'Unione europea - e in particolare con la Direttiva 2013/32 - e con l'articolo 8 del Codice della navigazione, che riprende in materia norme di diritto internazionale, in quanto vengono poste in capo all'equipaggio della nave battente bandiera straniera competenze non previste dall'ordinamento dello Stato di bandiera e che, secondo il diritto dell'UE, sono riservate allo Stato in cui la persona richiedente protezione arrivi; in aggiunta, risulta violata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - a partire dalla sentenza *Hirsi c. Italia* del 23 febbraio 2012 - con la quale è stata costantemente ribadita la necessità di un esame individuale della situazione di ciascuna persona soccorsa, ritenendo che il personale a bordo delle navi non abbia la formazione necessaria a tale scopo;

allo stesso modo, la lettera d) e la lettera f) del nuovo comma 2-*bis* si pongono in diretto contrasto con norme di diritto internazionale generale e pattizio relative al soccorso in mare: infatti, si prevede che il transito e la sosta nelle acque territoriali possano essere consentite, nell'ambito di operazioni di soccorso in mare, qualora "il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità [sia] raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso" e qualora "le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non [abbiano] concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco"; tali condizioni, lette sia indipendentemente che in combinazione tra loro - e anche alla luce della prassi, invalsa negli ultimi mesi, di assegnare alle imbarcazioni in questione un porto di sbarco molto lontano dall'area in cui è avvenuta l'operazione di soccorso - mirano evidentemente a impedire all'imbarcazione non governativa, una volta effettuata una prima operazione di soccorso, di rispondere a

eventuali ulteriori situazioni di emergenza che dovesse incontrare nelle manovre di avvicinamento al porto, così omettendo il soccorso in mare, obbligo inderogabile previsto dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio e in particolare: dall'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, fatta il 10 dicembre 1982 a Montego Bay e ratificata dall'Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689; dal Cap. V, Regola 33 della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 17 giugno 1960, resa esecutiva in Italia con legge 22 giugno 1980, n. 313, nonché dal diritto interno - in tal senso si pensi agli articoli 1113 e 1158 del Codice della Navigazione - con conseguente palese violazione degli articoli 10 e 117, comma 1 della Costituzione;

tali prescrizioni rischierebbero inoltre di dare luogo a inaccettabili operazioni di selezione, gravemente discriminatorie, tra persone egualmente meritevoli di soccorso in mare e sbarco secondo le richiamate norme internazionali ed interne, come recentemente stigmatizzato dal Tribunale di Catania con ordinanza del 6 febbraio 2023;

come evidenziato dalla citata ordinanza, in base alle disposizioni della Convenzione Internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo - meglio nota come Convenzione SAR, ratificata dall'Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147, all'articolo 8, capitolo 2, dispone che: "Le Parti si assicurano che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare. Esse fanno ciò senza tener conto della nazionalità o statuto di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata." concludendo, quindi, come tra gli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese vi sia quello di fornire assistenza ad ogni naufrago;

nella medesima ordinanza è richiamata, inoltre, la Corte di Cassazione che ha affermato come: "(.) il dovere di soccorso non può considerarsi adempiuto con il solo salvataggio dei naufraghi a bordo dell'imbarcazione e con la loro permanenza su di essa, ma comprende altresì lo sbarco degli stessi presso un "luogo sicuro" (*place of safety*) e cioè in un luogo dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, la sicurezza dei sopravvissuti e la loro vita non è più minacciata, le necessità umane primarie (come cibo alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale; una nave in mare che presta assistenza non costituisce "luogo sicuro", se non in mera via temporanea, giacché essa, oltre ad essere in balia degli eventi metereologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone migranti soccorse, fra i quali va incluso il loro diritto a presentare domanda di protezione internazionale." (Cassazione penale, sez. III, 16/01/2020, n.6626)

sul decreto legge in conversione, inoltre, si è realizzata una interlocuzione fra il Consiglio d'Europa e il Governo italiano. Il 26 gennaio 2023, infatti, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic, ha indirizzato una lettera al ministro dell'Interno italiano, Matteo Piantedosi. Il Commissario Mijatovic ha evidenziato innanzitutto come fra i suoi compiti vi sia quello di stabilire un dialogo con i governi degli Stati membri

per aiutarli a risolvere eventuali carenze nelle loro leggi e pratiche, e come i diritti umani dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti siano un'area tematica fondamentale del suo lavoro. La medesima Mijatovic ha espresso pertanto alcune osservazioni sul decreto in oggetto - il quale fornisce un quadro normativo per le navi delle organizzazioni non governative (Ong) che effettuano operazioni di ricerca e soccorso in mare - e ha invitato il Governo italiano a considerare la possibilità di ritirare il decreto o, in alternativa, nel corso del dibattito parlamentare, di apportare le modifiche necessarie affinché il testo soddisfi appieno gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani e nel rispetto del diritto internazionale. Il Commissario ha espresso il timore che alcune disposizioni contenute nel decreto potrebbero ostacolare le operazioni di soccorso delle Ong nel Mediterraneo centrale e, per tale motivo, porsi in contrasto con gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani e diritto internazionale. Si fa riferimento, prima fra tutte, alla norma che obbliga le navi dopo un'operazione di salvataggio a raggiungere, senza ritardo, il porto assegnato per lo sbarco. Il Commissario ritiene che tale previsione corra il rischio, nella sua applicazione pratica, di impedire un'effettiva attività di ricerca e salvataggio da parte delle navi Ong, impedendo che queste compiano salvataggi multipli in mare e costringendole a ignorare ulteriori richieste di soccorso nelle vicinanze nel caso abbiano già a bordo persone tratte in salvo, anche quando avrebbero ancora la capacità di effettuare un altro salvataggio. Conformandosi a tale disposizione, i comandanti delle Ong verrebbero di fatto meno agli obblighi di soccorso previsti dal diritto internazionale;

il Commissario Mijatovic ha sottolineato con preoccupazione come nella pratica alle navi Ong siano stati assegnati 'porti sicuri' distanti dal luogo del salvataggio, come i porti del centro e del nord Italia. Tale previsione prolungherebbe le sofferenze delle persone soccorse e il protrarsi della permanenza a bordo potrebbe aggravare le condizioni di salute di tutte le persone coinvolte, in particolare i soggetti vulnerabili;

infine, occorre evidenziare come da ultimo, in data 16 febbraio 2023, anche l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Volker Türk, abbia rivolto un appello al governo italiano, chiedendo di non approvare il provvedimento in esame, affermando che: "Più persone in difficoltà soffriranno e saranno a rischio più vite in assenza di un aiuto tempestivo, se questa legge verrà approvata. Secondo il diritto internazionale, un capitano ha il dovere di prestare immediata assistenza a persone in pericolo in mare e gli Stati devono proteggere il diritto alla vita. Ma con questa proposta, una nave Sar nelle vicinanze sarebbe obbligata a ignorare le chiamate di soccorso semplicemente in virtù di aver già salvato altri" naufraghi, costringendo "anche vittime di tortura, violenza sessuale e altre violazioni dei diritti umani" a "ulteriori ritardi nell'accesso a cure mediche e riabilitazione adeguate";

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame dell'A.S. 553.

---