Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori

Audizioni delle Commissioni riunite I e IX della Camera dei deputati

Prof Roberto Zaccaria
Professore di Diritto costituzionale
Presidente del CIR Rifugiati

Onorevole Presidente, onorevoli deputati

1. Dubbi di costituzionalità. Eccesso di potere legislativo.

Questo decreto, caratterizzato da una denominazione impropria ed ambigua, che non riflette il reale contenuto delle sue disposizioni, desta viva preoccupazione e solleva molti dubbi di compatibilità con le norme costituzionali e internazionali. Il Decreto legge sembra orientato verso il salvataggio delle vite in mare, quindi un fine nobilissimo ed indiscutibile. In realtà, leggendo le norme successive emerge il senso più profondo alla base di questo intervento di urgenza, ed è quello di rendere più complicate e meno efficaci le operazioni di soccorso in mare realizzate dalle ONG.

Il testo in esame sembra assumere la forma tipica di quel vizio che in diritto amministrativo si qualificherebbe come sviamento di potere amministrativo, cioè discostamento delle misure adottate rispetto al fine enunciato. Visto che siamo di fronte ad un intervento normativo è più appropriato parlare di eccesso di potere legislativo. Infatti alcune delle disposizioni finiscono per contrastare vistosamente con la finalità del decreto stesso, che nasce, come abbiamo detto per assicurare l'incolumità delle persone salvate in mare, mentre in realtà finisce con sacrificarne altre. Alcune delle sue disposizioni confliggono poi frontalmente con le norme costituzionali ed internazionali, che costituiscono la cornice di ogni intervento normativo di diritto interno in materia.

A questo riguardo dobbiamo ricordare, che il Presidente Mattarella in occasione della promulgazione dei cd Decreti sicurezza, nel 2018 e nel 2019 ha fornito una specie di bussola. Il Presidente ha ricordato che restano sempre fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato anche se non espressamente richiamati nel testo normativo e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia. La Costituzione (art.10 1 comma) infatti stabilisce che "il nostro ordinamento giuridico si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" e aggiunge il 1 comma dell'art.117 Cost. che "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

2.Contrasto con numerose disposizioni internazionali che vincolano il diritto interno. Il caso dei soccorsi plurimi.

Tutti sappiamo bene che la materia sula quale il decreto-legge incide è regolata non solo da norme consuetudinarie del diritto internazionale ma anche, e soprattutto, da importanti trattati e convenzioni internazionali, richiamate nel nostro ordinamento che contengono norme vigenti che per la loro forza si impongono alle norme interne.

Siamo in presenza di una strategia molto evidente e che è quella scoraggiare con ogni mezzo l'attività di chi volontariamente si prodiga per salvare vite umane nel Mediterraneo. Si coglie in queste disposizioni un'evoluzione evidente di una linea di comportamento peraltro già utilizzata in passato: sgomberare il Mediterraneo centrale delle navi delle ONG attraverso fermi amministrativi e impedimenti di carattere pratico.

La norma che desta maggiori perplessità anche per le sue ricadute pratiche immediate è quella che vieta i trasbordi e i soccorsi plurimi se non espressamente richiesti dalle autorità della zona SAR. Questa norma non è espressa, ma si ricava dal testo delle disposizioni contenute nel comma 2-bis del decreto legge. Il Decreto rischia infatti di produrre una situazione paradossale, quella di porre il capitano di una nave di un'ONG nella condizione di non poter salvare altre persone in pericolo dopo aver effettuato un primo soccorso, contravvenendo così ai principi di diritto internazionale consuetudinario e pattizio che presuppongono l'obbligo inderogabile di soccorso. Infatti, ove il comandante della nave, che abbia già prestato un primo soccorso, venga a conoscenza di un'altra situazione

di pericolo dovrà sempre dirigersi verso la zona e prestare soccorso, in ottemperanza all'obbligo inderogabile contemplato dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio (art. 98 - Duty to render assistance- Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare UNCLOS (Montego Bay); Cap. V Regola 15 Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare SOLAS), nonché dal diritto interno (artt. 1113- Omissione di soccorso- e 1158 Omissione di assistenza a navi o persone in pericolo - cod. navigazione).

L'obbligo di soccorso statuito dal diritto internazionale è norma di rango superiore (art. 10 e 117 Cost.) e non può essere derogata da una normativa interna volta a limitare i soccorsi stessi.

Inapplicabile, altresì, è la disposizione che implicitamente vorrebbe collegare l'ordine di raggiungere rapidamente il porto sicuro assegnato a un divieto generalizzato di trasbordo delle persone da una nave all'altra: da una parte, invero, la considerazione delle condizioni di sicurezza della nave che semmai impongono il trasbordo sono da valutarsi caso per caso e sono nella competenza del comandante della nave; d'altra parte ove il motivo del trasbordo fosse quello di recarsi rapidamente a soccorrere altre persone in condizione di pericolo varrebbe lo stesso precetto inderogabile ex art. 98 Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare UNCLOS.

Non si deve poi trascurare il fatto che questa previsione si può combinare con la prassi, che sembra consolidarsi, almeno in queste prime fasi di applicazione, che è quella di assegnare un porto non nelle immediate vicinanze ma che dista migliaia di chilometri e a diverse giornate di navigazione. Combinando i due fattori, teorico e pratico, risulta evidente la contraddizione implicita nella norma.

3. Protezione ed accoglienza ad opera di soggetti privi di competenza. Abdicazione al compito essenziale dello Stato nella tutela dei diritti fondamentali

L'art.1, comma 1, lett. b) prevede, inoltre, che l'equipaggio delle navi informi tempestivamente le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso d'interesse, raccolga i dati rilevanti per la richiesta di protezione internazionale**.** Questi dati devono essere messi a disposizione delle autorità competenti. Questa disposizione è davvero preoccupante, perché sotto un apparente facilitazione nasconde in realtà un'alterazione delle competenze. A bordo della nave si applica la normativa dello Stato di bandiera e non quella italiana, e le leggi dello Stato di bandiera potrebbero attribuire ad altre autorità la competenza di compilare le

domande di protezione internazionale; di più, la Corte EDU, GC, *Hirsi Jamaa e altri* contro Italia, ha affermato che il personale a bordo delle navi non ha la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e deve essere assistito da interpreti e consulenti giuridici.

Tale attività di raccolta informazioni potrebbe essere *inutiliter data*, in quanto il successivo sbarco in un porto italiano determinerebbe l'entrata in vigore della Convenzione di Dublino con la conseguente possibilità di presentare un'istanza di protezione alle autorità italiane. Tuttavia, la normativa non è del tutto chiara e bisognerà attendere le circolari ministeriali per una valutazione più approfondita. Comunque, allo stato, la citata disposizione sembrerebbe dare per scontato che le navi valgano come territorio nazionale e puntare ad aggirare il regolamento di Dublino, ma potrebbe anche non rispettare la normativa e le direttive europee. Il Sistema Dublino anche se causa di palesi iniquità nei confronti degli Stati di frontiera dell'Unione Europea, è tuttora vigente e quindi non può essere derogato con un semplice provvedimento normativo di uno Stato membro dell'UE, come affermato dalla CGUE in più occasioni. Comunque una simile norma potrebbe far scattare una procedura di infrazione.

4. Soccorsi ed accoglienza selettive: attività discriminatorie in contrasto con l'art.3 della Costituzione

Quello che desta vivissima preoccupazione è il rischio non troppo latente di un'attività potenzialmente discriminatoria. Emerge in alcune disposizioni del Decreto un'attività di selezione, che confligge con l'art.3 della Costituzione. Questo avviene nello svolgimento dell'attività di soccorso che privilegiando nei fatti il primo soccorso, rischia di pregiudicare quelli successivi tentando di imbrigliare a priori la valutazione del comandante della nave. Ma questo avviene anche nella fase delicatissima della protezione e dell'accoglienza. Queste ultime attività sono affidate a soggetti inidonei e sono realizzate in tempi decisamente inappropriati. I diritti ed *in primis* il diritto di asilo costituiscono materia che va maneggiata con estrema cura.

Chiunque non si uniformi alle disposizioni verrà punito con sanzioni amministrative e fermi delle navi: un evidente modo per interrompere l'operato delle ONG.

Si stanno spendendo tempo ed energie per opporsi a un principio essenziale come la salvaguardia della vita umana, quando crediamo fortemente che l'impegno dovrebbe essere indirizzato in sede europea

per chiedere una missione europea di salvataggio nel Mediterraneo centrale e una reale condivisione delle responsabilità, attraverso il superamento del Regolamento Dublino".

Temiamo, infine, che senza le ONG in mare, non solo siano più difficoltosi i soccorsi, ma si perdano anche persone in grado di raccontare quanto accade con testimonianze e aggiornamenti in tempo reale. Senza le ONG si rischia anche di perdere contezza dei naufragi, con vite inghiottite dal Mediterraneo probabilmente senza lasciare alcuna traccia. E magari, alla fine, qualcuno proverà a dire che con questa politica ci saranno meno morti in mare. Un vero capolavoro di ipocrisia.