

**BOZZE DI STAMPA**

**1 agosto 2019**

**N. 1**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XVIII LEGISLATURA**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (1437)**

## **PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

**QP1**

DE PETRIS, ERRANI, GRASSO, LAFORGIA, DE FALCO, NENCINI, NUGNES, MARTELLI

Il Senato,

premesso che,

il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione attribuisce al Governo la facoltà di emanare decreti con valore di legge ordinaria (facoltà peraltro negata decisamente dal primo comma se non interviene una espressa delegazione delle Camere) solo ed esclusivamente nei casi "straordinari" di necessità e urgenza circoscrivendo nel contempo la loro efficacia di provvedimenti "provvisori" con forza di legge e aggiungendo poi ulteriori prescrizioni che, limitandone di molto la portata e l'efficacia, riportano con forza la potestà legislativa in capo alle Camere, riaffermando indirettamente la centralità del Parlamento. Da troppo tempo la "straordinarietà" si è trasformata in "strumento ordinario" dell'azione di governo, con il conseguente restringimento delle prerogative parlamentari fin quasi all'esautoramento delle sue funzioni da parte delle varie maggioranze governative, nonostante gli alti richiami periodicamente avanzati sia dai Presidenti della Repubblica in carica che da parte della Corte Costituzionale relativamente al *vulnus* evidente che si infligge alla Carta fondamentale della Repubblica. Tali alti richiami hanno sempre sottolineato, inoltre, l'ulteriore caratteristica che deve essere propria di un de-

creto legge, vale a dire l'omogeneità delle materie oggetto del provvedimento. Il decreto al nostro esame è privo di tutti questi elementi in quanto disciplina materie assai diverse tra loro: immigrazione, molteplici modifiche al codice penale, sicurezza negli stadi, sicurezza alle Universiade di Napoli, protezione dati personali, norme varie a favore del corpo dei vigili del fuoco e del personale della polizia di stato e dell'interno, inclusa la fruizione dei pasti in caso di trasferta, contrasto al bagarinaggio, tutela degli arbitri, coordinamento istituti e scuole polizia di stato, e quant'altro, disattendendo anche l'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che stabilisce che i decreti-legge: «devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». A tale proposito negli ultimi anni sono state molteplici le sentenze della Corte Costituzionale intervenute nel merito: sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007. È ora che il Parlamento, nel nostro caso il Senato, si riappropri a pieno delle proprie prerogative e decreti l'incostituzionalità del provvedimento in esame a norma del secondo comma dell'articolo 77 richiamato, chiosato dagli alti interventi richiamati più sopra;

l'insieme delle norme del decreto ledono i principi di ragionevolezza e proporzionalità sancito dalla Corte Costituzionale. Risulta evidente, in primo luogo, come gli articoli 1 e 2 manchino totalmente del requisito costituzionale di ragionevolezza in quanto inadeguati e incongruenti rispetto al fine perseguito e contenenti all'interno una inammissibile contraddizione. Il Governo piuttosto che affrontare in termini adeguati i problemi legati alla sicurezza nell'ambito dei flussi migratori, incidendo positivamente, ad esempio sui canali umanitari, si concentra esclusivamente nel criminalizzare, in un'ottica propagandistica, chi svolge l'arduo compito di salvare vite umane. Parimente le norme in materia penale e di polizia si contraddistinguono per un ingiustificato aumento delle pene e delle circostanze aggravanti nonché delle sanzioni che sono dirette a criminalizzare il dissenso piuttosto che a garantire manifestazioni pacifiche. L'irrigidimento delle pene e delle sanzioni tradiscono il principio di proporzionalità che dovrebbe regolare l'intero sistema penale. Ad esempio l'inasprimento all'articolo 6 delle pene e delle sanzioni per chi utilizza caschi protettivi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento non è commisurato con l'impossibilità di identificare chi svolge funzioni di ordine pubblico, creando una disparità di trattamento e una sorta di immunità per le forze di polizia;

in base alla relazione illustrativa al provvedimento, l'intervento si rende "necessario, indifferibile e urgente" a causa del rischio che si possano riaccendere ipotesi di nuove ondate migratorie in considerazione degli scenari geopolitici internazionali nonché dall'approssimarsi della stagione estiva che, da sempre, ha fatto registrare il picco massimo di partenze di imbarcazioni cariche di migranti. I dati dello stesso Ministero dell'Interno, aggiornati al 18 luglio, però smentiscono tali previsioni poiché registrano sia un progressivo e netto calo degli sbarchi (nel 2017 93.933, nel 2018 13.838 e nell'anno in corso, già a estate inoltrata, appena 3.365), che una inconfutabile diminuzione dei reati considerati di allarme sociale. I dati reali quindi dimostrano in

modo evidente l'assoluta infondatezza della propaganda del Governo finalizzata ad alimentare paura e insicurezza nonché, come già esplicitato, la totale mancanza di criteri di necessità e urgenza ai sensi dell'articolo 77 della C. Si tratta, in sostanza, della "replica", almeno in parte testualmente, dei contenuti delle direttive emanate dal ministro dell'Interno nell'ambito della c.d. politica dei "porti chiusi";

tutti gli auditi in sede di esame alla Camera dei Deputati e del Senato hanno espresso un giudizio negativo evidenziando come il provvedimento sia inadeguato a risolvere i problemi che il governo si prefigge di perseguire e quindi auspicandone la soppressione. In particolare l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha evidenziato, in analogia con quanto avvenuto per le direttive riguardanti la politica dei porti chiusi, la radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni sul diritto internazionale del mare (UNCLOS, SOLAS e SAR), nonché con il principio del non-refoulement, in quanto il rispetto degli obblighi internazionali debolmente esplicitati nell'articolo 1 sono in netta contraddizione con le disposizioni in esso recate, paventando altresì la possibilità che le norme stesse siano disapplicate in sede giurisdizionale per il principio secondo il quale le norme internazionali in materia sono di rango superiore rispetto a quelle del decreto in esame;

in particolare le Convenzioni SOLAS e SAR (Search and Rescue) impongono agli Stati competenti di cooperare alle operazioni di soccorso e di prendere in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un luogo di sicurezza (Place of Safety - POS) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso sono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita. L'esplicito riferimento presente nel decreto alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Montego Bay) o UNCLOS, che dispone che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte 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 pericolo di vita e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo qualora sia a conoscenza del loro bisogno di assistenza, è in palese contrasto, e in contraddizione, con il provvedimento che assegna al Ministro dell'Interno il potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta delle navi;

la politica di continuo e sistematico contrasto delle attività di salvataggio delle ONG risulta, alla luce dei fatti, del tutto inadeguata al contrasto del traffico di esseri umani, basti pensare, infatti, che mentre si cerca di bloccare l'entrata in un porto sicuro delle navi delle ONG, allo stesso tempo continuano a verificarsi sbarchi di migranti organizzati dagli "scafisti", cosicché, mentre solo il 7% degli sbarchi registrati nel nostro Paese sono avvenuti attraverso le ONG, il restante 93% è stato opera delle organizzazioni criminali, evidenziando, ancora una volta, come la politica di contrasto alle ONG non solo è del tutto inefficace ma anche controproducente poiché distoglie risorse umane e finanziarie alla lotta contro la criminalità organizzata;

le Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottate dal Comitato marittimo per la sicurezza dell'IMO dispongono anche che lo Stato cui appartiene il centro di coordinamento del soccorso in mare (MRCC-Maritime Rescue Coordination Centre) che abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, ha l'onere di individuare sulle proprie coste un porto sicuro ove sbarcare le persone, quando risulti impossibile accordarsi con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più vicino al luogo del salvataggio;

in questo quadro, si evidenzia che tutte le questioni relative allo status giuridico delle persone soccorse, al di là dei requisiti necessari per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o al fine di ottenere il diritto alla protezione internazionale, possono essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco in un porto sicuro (POS) e non devono in nessun caso interferire con lo sbarco delle persone soccorse;

gli articoli 1 e 2, che rappresentano il punto centrale dell'intero provvedimento, si pongono quindi, in palese contrasto con l'articolo 117 della Costituzione, ai sensi del quale la potestà legislativa è esercitata, fra l'altro, nel rispetto degli obblighi internazionali e con l'articolo 10 della Costituzione stessa per cui lo straniero, al quale è impedito nel proprio Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica. Tale ultima disposizione costituzionale, inoltre, essendo di portata più ampia della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo stato di rifugiato, impone al nostro Paese l'obbligo di tenere conto del principio di *non refoulement* previsto dalla stessa Convenzione, per cui nessuno può essere respinto qualora corra il rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, quali sono indubbiamente da considerarsi quelli praticati nei campi di detenzione in Libia;

alla luce del diritto internazionale e nazionale vigente, non si vede come il passaggio di una nave che ha soccorso persone in pericolo e intenda entrare al fine di perfezionare quest'obbligo possa essere considerato in violazione di norme interne sull'immigrazione, dal momento che norme internazionali e interne lo rendono obbligatorio. In tal senso il Tribunale di Agrigento nell'ordinanza del 2 luglio 2019 sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare: «L'attività del capitano della nave Sea Watch 3, di salvataggio in mare di soggetti naufraghi, deve, infatti, considerarsi adempimento degli obblighi derivanti da convenzioni internazionali. Su tale quadro normativo non si ritiene possa incidere l'art. 11 comma 1-ter del Dlgs 286/98 (comma introdotto dal DL n. 53/2019): difatti, ai sensi di detta disposizione, il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) può avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi vigenti dello Stato costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio. Peraltro, l'eventuale violazione del citato art. 11 comma 1-ter - si ribadisce sanzionata in sola via amministrativa - non fa venir meno l'inderogabile disposto di cui all'art. 10 ter del Dlgs 286/98 avente ad oggetto l'obbligo di assicurare il

soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza, poi.» In definitiva, la facoltà degli Stati di inibire l'ingresso nelle proprie acque territoriali alle navi straniere, non può determinare la violazione di diritti fondamentali della persona sanciti dalle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e dalla nostra Carta costituzionale;

l'irragionevole accrescimento e rafforzamento delle prerogative del Ministro dell'Interno che, in totale autonomia "può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale", per "motivi di ordine e sicurezza pubblica", attribuisce al Ministro una eccessiva discrezionalità, in palese contrasto con l'attuale quadro di competenze previsto a livello costituzionale e ordinamentale. In base al decreto le competenze del Ministro dell'Interno si svolgono "di concerto con il Ministro della difesa e con il ministro delle Infrastrutture e Trasporti" e "informandone il Presidente del Consiglio dei Ministri", facendo mancare, in questo modo, il necessario coordinamento con il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e, soprattutto, esautorando completamente il Presidente del Consiglio dei Ministri nel ruolo di direzione della politica generale del Governo, "promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri" come stabilito dall'articolo 95 della Costituzione. A tal proposito, lo scorso 19 giugno 2019, la Corte Costituzionale ha censurato l'accentramento in capo al Ministero dell'Interno di poteri spettanti agli enti locali in tema di Daspo, in considerazione dei rischi istituzionali di una eccessiva concentrazione di poteri. L'attribuzione di competenze al Ministero dell'Interno, anziché al Ministero delle Infrastrutture e trasporti, del potere di limitare o vietare il transito o la sosta di imbarcazioni determina una degenerazione di tutto ciò che accade nello spazio marittimo in relazione all'ordine pubblico;

parimenti incostituzionale risulta essere l'inaccettabile rappresentazione delle operazioni di salvataggio come azioni criminali e collegate al traffico di esseri umani con la conseguente presunzione di illegalità del soccorso di vite umane che da amministrativa diventa penale al di là del reale status del migrante coinvolto. Il Governo, quindi, in nome di un non comprovato bisogno di sicurezza e di una propaganda che alimenta la paura nei cittadini e che viene continuamente smentita dai fatti, nega la priorità della tutela dei diritti fondamentali dei migranti e il salvataggio di vite umane. A tal proposito appare utile ricordare la recente dichiarazione dell'UNHCR, «Il soccorso in mare è una tradizione secolare e un obbligo che non si esaurisce tirando le persone fuori dall'acqua. Un salvataggio può essere considerato completo una volta che i passeggeri hanno raggiunto la terraferma in un porto sicuro». Anche un gruppo di procedure speciali delle Nazioni Unite ha scritto al nostro governo richiamando l'art. 98 CNUDM, precisando che questo «is considered customary law. It applies to all maritime zones and to all persons in distress, without discrimination, as well as to all ships, including private and NGO vessels under a State flag»;

il sequestro della nave nonché le pesanti sanzioni economiche (fino a 1 milione euro!!!) previste dall'art. 2 in merito alla violazione del divieto di accesso, configurano il rischio di violazione del principio del *ne bis in idem*, in

quanto si tratta di sanzioni amministrative pesanti che si aggiungono al procedimento penale per favoreggiamento all'immigrazione clandestina. Inoltre la casistica giudiziaria evidenzia come in casi di questo genere, salvo non sia dimostrato un nesso criminale, operino ragionevolmente le scriminanti previste all'interno del codice penale, ossia lo stato di necessità, e finanche la legittima difesa;

il decreto al nostro esame interviene nella modifica di molteplici norme dei codici penale e di procedura penale non solo nella parte relativa al contrasto all'immigrazione illegale e della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma anche su quelle relative al potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche per la sicurezza e al contrasto alla violenza, includendo anche una serie di reati di poca portata, in occasione di manifestazioni sportive e manifestazioni pubbliche in generale. A tale proposito occorre ricordare che il codice penale non dovrebbe essere modificato per decreto ma, al contrario, essere oggetto di particolare protezione rispetto a possibili interventi urgenti che rischiano spesso di modificarne la complessiva costruzione logica come più volte sancito dalla Corte Costituzionale;

ferma restando la perplessità sugli interventi relativi al codice penale ribadita dal principio della cosiddetta 'Riserva di codice' che il Parlamento ha recentemente approvato al fine di tutelare la 'carta' dei valori giuridici da interventi adottati sulla scia di emergenza ed emozione, l'articolo 7 relativo alle manifestazioni in luogo pubblico, presenta una grave criticità in quanto estende l'area della penalizzazione in presenza di comportamenti che in taluni casi hanno una possibile frequenza certamente più sanzionabile con forme di recupero e reinserimento che non l'estensione assoluta della detenzione;

l'articolo 12 che prevede l'istituzione di un fondo destinato a finanziare interventi di cooperazione mediante sostegno al bilancio generale o settoriale per la particolare collaborazione nel settore della riammissione di soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea manca completamente di ogni riferimento del rispetto dei diritti umani da parte dello stato di riammissione, condizione imprescindibile e legittimante che, nel rispetto degli obblighi internazionali che il Paese si è assunto in materia di non refoulement, deve essere sottesa a ogni intesa siglata nell'ambito degli accordi di rimpatrio, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, che assegna alle Camere la previa autorizzazione parlamentare alla «ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica», rientrando senza dubbio in tale materia anche gli accordi di riammissione come ribadito recentemente dalla giurisprudenza di merito (sentenza del Tribunale di Trapani del 23 maggio 2019);

appare particolarmente grave l'abolizione, attraverso un provvedimento d'urgenza, del limite temporale previsto, dall'articolo 15, per la cosiddetta 'flagranza differita' che rendendo questo istituto stabile nel nostro ordinamento potrebbe avere una incidenza rilevante sugli aspetti procedurali e sostanziali che coinvolgono la privazione della libertà delle persone;

l'articolo 16 riducendo fin quasi alla sua abolizione il criterio di "particolare tenuità dell'offesa" per i delitti commessi in occasione di manife-

stazioni sportive, rende tale criterio applicabile solo nel caso di delitti punibili nel massimo fino a due anni e sei mesi di reclusione con la conseguenza di attenuare fortemente il limite di apprezzamento lasciato all'autorità giudiziaria e di favorire gravi automatismi che lasciano alla valutazione del singolo caso la determinazione della gravità del fatto, secondo i fondamenti dell'istituto introdotto con l'articolo 131-bis CP;

nel complesso, quindi, le politiche sostenute e praticate attraverso questo decreto e il precedente "Decreto sicurezza" mancano di ogni fondamento di necessità e urgenza e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, entrano in contrasto con diverse norme internazionali e convenzioni alle quali il nostro Paese deve sottostare e, oltre essere in palese violazione degli articoli 10, comma 3, 80, 95 e 117 della Costituzione e dei principi che sovrintendono alla legge penale, non risolvono in alcun modo il problema del traffico di vite umane gestito dalla criminalità organizzata, penalizzando oltremodo l'attività di chi salva i naufraghi in mare;

delibera

ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge AS 1437.

---

## **QP2**

MARCUCCI, PARRINI, MALPEZZI, MIRABELLI, STEFANO, CERNO, FARAONE, ZANDA, COLLINA, FERRARI, BINI, CIRINNÀ, VALENTE

Il Senato,

in sede di discussione della legge di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica,

premesso che:

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti essenziali per l'uso del decreto legge;

i proclamati requisiti di necessità e urgenza, alla base dei quali viene giustificata l'emanazione del decreto-legge, riguarderebbero - si legge nella relazione - «il rischio che si possano riaccendere ipotesi di nuove ondate migratorie in considerazione degli scenari geopolitici internazionali» e «dell'approssimarsi della stagione estiva che, da sempre, ha fatto registrare il picco massimo di partenze di imbarcazioni cariche di migranti»;

preso atto che:

nella stessa relazione al decreto si ammette, implicitamente, che non esiste alcuna emergenza «sbarchi», palesando così la manifesta assenza nel testo adottato dal Governo di quei presupposti di necessità ed urgenza in-

dispensabili per il legittimo utilizzo dello strumento del decreto-legge. Non è, infatti, sufficiente la mera dichiarazione di necessità ed urgenza per giustificare l'adozione di un decreto-legge se, come nel provvedimento in esame, il contenuto del decreto risulta assolutamente carente dei requisiti prescritti dall'articolo 77 della Costituzione;

la puntuale giurisprudenza costituzionale in materia, con le sentenze della Corte nn. 171/2007 e 128/2008, ha stabilito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Carta fondamentale non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta», sottolineando che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità), ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi;

al contrario non vi è nessun caso straordinario di necessità che giustifichi l'adozione del presente decreto e, come è noto a tutti, l'emergenza «sbarchi» era finita già nei primi cinque mesi del 2018 con una diminuzione degli sbarchi del 78 per cento rispetto a quelli del 2017 e con un più accentuato calo degli arrivi dalla Libia: dell'84 per cento in meno rispetto al 2017. Un bilancio positivo questo, che deve ascrivere alle azioni e alle politiche sul fronte dell'immigrazione adottate dai governi della scorsa legislatura: risultati raggiunti, senza la chiusura dei porti, salvando vite umane;

considerato che:

non risultano soddisfatti i requisiti di necessità e d'urgenza delle disposizioni contenute nei primi articoli del decreto: tra questi in l'articolo 1 che conferisce al Ministro dell'interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi per «motivi di ordine e sicurezza pubblica» o quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione di Montego Bay, limitatamente alla violazione delle vigenti leggi sull'immigrazione e l'articolo 2 che prevede una serie di pesanti sanzioni amministrative a carico del comandante ed eventualmente a dell'armatore e del proprietario della nave che violi i divieti imposti dal Ministro dell'interno;

rilevato che:

tali norme non sono altro che la trasposizione in disposizioni di legge delle controverse direttive recentemente emanate dal Ministro dell'interno nell'ambito della cosiddetta politica dei «porti chiusi», oggetto di severe critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani che ha evidenziato la sua radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni sul diritto internazionale del mare (UNCLOS, SOLAS e SAR);

in particolare, le disposizioni contenute nel decreto contraddicono le norme internazionali che impongono al comandante di ogni nave che ab-

bia ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare e che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare soccorso, di procedere con tutta rapidità alla loro assistenza; norme internazionali che inoltre impongono a tutti gli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendere in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto la disponibilità di un luogo sicuro dove sbarcare (Place Of Safety - POS) che possa garantire effettivamente la sicurezza dei sopravvissuti al naufragio;

le norme di cui agli articoli 1 e 2 del decreto rischiano di determinare la sistematica violazione da parte delle autorità italiane del principio del *non refoulement*, che vieta i respingimenti in mare ed impone che tutte le questioni relative allo *status* giuridico delle persone soccorse, alla presenza o meno dei prescritti requisiti per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o per acquisire il diritto alla protezione internazionale, debbano essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco nel luogo sicuro di sbarco (POS) e non devono comunque causare indebiti ritardi allo sbarco delle persone soccorse o alla liberazione della nave soccorritrice dall'onere assunto;

tenuto conto che:

l'articolo 2 del decreto-legge criminalizza chi risponde all'obbligo di soccorso, salvando vite umane, con pesanti sanzioni amministrative per chi compie comportamenti coerenti con l'ordinamento giuridico e con i principi costituzionali;

in questo modo si inducono tutte le imbarcazioni che potrebbero prestare soccorso in mare a persone in pericolo di vita ad astenersi di prestare aiuto per non incorrere nelle pesanti sanzioni previste dall'articolo 2, istigando di fatto a comportamenti di grave omissione di soccorso che integrano i reati previsti dal nostro codice della navigazione e dal nostro codice penale;

la progressiva inibizione delle attività di soccorso prestate dalle ONG e da altre navi private nel Mediterraneo centrale, che costituisce la principale motivazione dei primi due articoli del decreto, ha come conseguenza di fatto la violazione dei diritti fondamentali dei migranti che tentano di raggiungere il nostro Paese che, in assenza di soggetti pubblici o privati che possano soccorrerli, sono destinati in misura statisticamente sempre maggiore a perdere la vita in un naufragio;

rilevato che:

l'articolo 12 del decreto, istituisce nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, un fondo con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2019, destinato a finanziare interventi di cooperazione mediante sostegno al bilancio generale o settoriale ovvero intese bilaterali, con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore della "riammissione" di soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea;

tale norma omette di chiarire la tipologia di rimpatri - forzati o volontari - ai quali si vuole riferire e comunque, senza escludere esplicitamente i Paesi dove non c'è rispetto dei diritti umani dai Paesi di "riammissione" interessati;

a questo riguardo emergono numerose perplessità sulla compatibilità dell'articolo 12 con il diritto interno italiano in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo, in particolare con la legge 11 agosto 2014 n. 125, con le politiche europee disciplinate dal Trattato sul funzionamento dell'Unione e con il rispetto degli obblighi fissati dalla Direttiva 115/2008/CE in materia di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi. L'articolo 12 non sembra tenere in nessun conto il necessario rispetto del principio di *non refoulement*, anche in relazione al rischio non solo di *refoulement* diretto verso un Paese nel quale lo straniero potrebbe essere esposto a persecuzioni o a torture o a trattamenti disumani e degradanti, ma anche in relazione al *refoulement* indiretto, ovvero al rinvio dello straniero verso un Paese di transito che a sua volta rinvierà lo straniero verso il Paese in cui la sua vita e sicurezza sono a rischio;

osservato che:

l'obiettivo del decreto di scoraggiare il soccorso in mare di imbarcazioni che rischiano il naufragio, per il solo fatto che esse trasportano migranti, si pone in radicale contrasto con numerose norme di diritto interno e con i principi contenuti nella Costituzione italiana;

l'obbligo di soccorso in mare è imposto dagli articoli 69, 70, 107 e 726 del codice di navigazione. L'articolo 69, in particolare, stabilisce che "l'autorità marittima, che abbia notizia di una nave in pericolo ovvero di un naufragio o di altro sinistro, deve immediatamente provvedere al soccorso e, quando non abbia a disposizione né possa procurarsi i mezzi necessari, deve darne avviso alle altre autorità che possano utilmente intervenire";

da tali previsioni derivano le sanzioni penali previste dall'articolo 1113 e dall'articolo 1158 del codice della navigazione che punisce per omissione di assistenza a navi o persone in pericolo: "il comandante di nave, di galleggiante o di aeromobile nazionali o stranieri, che omette di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne ha l'obbligo a norma del presente codice";

considerato, infine che:

vi sono i principi contenuti nella Costituzione italiana dai quali si deve far derivare un obbligo per la Repubblica di salvare vite umane in pericolo in mare e che le norme del decreto non sembrano in alcun modo tenere in considerazione: innanzitutto l'articolo 2 Cost. che tutela i diritti inviolabili dell'uomo e tra questi, ovviamente, il diritto alla vita e che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà alle istituzioni pubbliche come a tutti i cittadini italiani;

l'idea di abbandonare al naufragio le imbarcazioni dei migranti impedendo il loro salvataggio da parte di navi private, che costituisce l'obiettivo dichiarato dei primi due articoli del decreto, contrasta in maniera evidente con

i principi fondamentali contenuti nell'articolo 10 Cost. che hanno permesso l'ingresso dell'Italia nel consesso delle nazioni democratiche dopo il periodo tragico della dittatura;

sono in particolare quei principi fondamentali affermati nell'articolo 10 che impongono allo Stato italiano di conformare il proprio ordinamento alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tra le quali vi sono ovviamente anche quelle riguardanti il salvataggio in mare dei naufraghi contenute in numerose convenzioni internazionali; che impongono di regolare la condizione giuridica dello straniero in conformità con il diritto internazionale anche quando questi tenti di entrare illegalmente nel territorio italiano; che riconoscono, infine, il diritto d'asilo in Italia allo straniero al quale nel suo Paese sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione repubblicana;

delibera,

ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1437.

---