

Gaetano Azzariti

I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica

(doi: 10.1438/95893)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2019

Ente di afferenza:

Polo Bibliotecario Parlamentare (camera)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Gaetano Azzariti

I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica

Sommario: 1. A mo' di premessa. – 2. I decreti sicurezza: la caduta nel primitivo. – 3. La revisione dei decreti: gli accordi in sede politica. – 4. I rilievi del Capo dello Stato: la *ratio*. – 5. La prima lettera presidenziale inviata al Governo e il suo seguito giurisprudenziale. – 6. La seconda lettera presidenziale inviata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio. – 7. La modifica della disciplina in materia di sicurezza «alla luce delle recenti osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica»: a) l'abolizione della protezione umanitaria e il diritto d'asilo preso sul serio. – 8. b) Obbligo di lasciare il paese, revoca della cittadinanza, prolungamento detenzione amministrativa, cancellazione del sistema di accoglienza, divieto di iscrizione anagrafica: una summa di probabili incostituzionalità. – 9. c) Chi salva naufraghi adempie ad un obbligo e non può essere sanzionato. – 10. «*Ecce homo*».

1. A mo' di premessa

Stiamo attraversando una fase inaspettata e caotica della nostra vita politica. Nuove e inattese maggioranze si sono formate e si succedono in modo convulso, apparentemente incontrollato. Viviamo un tempo sospeso, ove il vecchio non sembra ancora morto, ma il nuovo stenta a nascere. Vorrei allora premettere una considerazione di carattere generale relativa alla fase storica che stiamo attraversando. Ritengo che un nuovo Governo consapevole della crisi e che volesse recuperare una credibilità ormai perduta dovrebbe proporsi di mutare indirizzo politico rispetto al passato. Una nuova stabile maggioranza non nascerà, né si potranno definire nuovi equilibri se si continuerà a rimanere nel pantano dentro il quale attualmente stiano sprofondando. Bisogna impedire «che il morto afferri il vivo».

Il primo compito di questo ipotetico Governo sarebbe quello di definire una strategia – e individuare concrete misure – per una *politica di disintossicazione nazionale*, che provi a liberarci dalle tossine dannose sin qui accumulate, che hanno indebolito il corpo sociale, ma anche quello politico.

A tal fine si dovrebbe agire su due fronti: da un lato quello “istituzionale”, dall’altro quello “sociale”.

Sul piano propriamente istituzionale si dovrebbe operare al fine di mettere in sicurezza il pluralismo politico e ritrovare l’equilibrio politico necessario, interrompendo quella lunga discesa che, passo dopo passo, ci ha portato a considerare i luoghi della rappresentanza “scatolette di tonno” da dover solo aprire, mentre i nostri rappresentanti unicamente dei “poltronari” incapaci di svolgere le loro pubbliche funzioni con disciplina e onore.

La riscoperta del pluralismo politico e il valore del conflitto sociale entro le istituzioni dovrebbe tradursi in prima battuta in una critica della cultura maggioritaria, alla quale contrapporre le più virtuose logiche del confronto politico plurale. In questo quadro la riforma della legge elettorale in chiave proporzionale diventa, dunque, certamente essenziale, tanto più in presenza di un Parlamento in miniatura quale quello che è stato da ultimo istituito. Sebbene il sistema di votazione dei rappresentanti costituisca solo un passo verso una riscoperta della cultura della democrazia pluralista che deve tornare a prendere in considerazione una parte intera della nostra costituzione, il cui valore sembra si sia andato smarrendo. Diventa urgente dare nuova attuazione all’intera Parte I, Titolo IV della Costituzione: «Diritti e doveri dei cittadini. Rapporti politici». Ma di questo discuteremo altra volta.

2. I decreti sicurezza: la caduta nel primitivo

Sul piano sociale, invece, le tossine più dannose sono quelle prodotte da chi, giocando sulle paure, l’insicurezza, la povertà, la precarietà dei rapporti umani, non riuscendo – prima – non volendo – poi – governare i problemi reali del tempo della globalizzazione e delle nuove bibliche migrazioni, si è rifugiato dentro sé stesso, la propria piccola identità, i propri confini.

L’esclusione dell’altro come arma di difesa dalle proprie paure, ma anche come un ritorno al primordiale, a una visione del mondo e delle relazioni umane fondate sull’urlo, l’insulto, la forza, la minaccia, non più certo sul rispetto della dignità sociale delle persone; sulla garanzia e il riconoscimento dei diritti inviolabili; sui doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; sull’eguaglianza senza distinzioni tra sessi, razze, lingue, religioni, opinioni politiche, condizioni personali e sociali.

Le politiche migratorie – e in particolare i due ultimi anelli di una lunga catena costituiti dai c.d. “decreti sicurezza” – rappresentano lo specchio deformante di questa caduta nel primitivo.

Ecco perché la loro revisione può rappresentare un'occasione per provare a cominciare a trasformare le culture politiche egemoni, fondate sull'autoreferenzialità, tanto della politica che pretende di governare senza popolo, magari solo in base alla forza dell'acclamazione di moltitudini confuse, quanto della società che si illude di poter vivere – magari solo sopravvivere – senza governo, contro i Palazzi, contro tutti, senza visione del progresso, mandando tutti – letteralmente – “a quel paese”.

Contro questa cultura dell'arroganza e dell'egoismo, in fondo, basterebbe solo ritrovare la centralità costituzionale della persona e la cultura del progresso che questa induce.

Ma per questo ci vuole discontinuità, una necessaria discontinuità.

3. *La revisione dei decreti: gli accordi in sede politica*

Dicono poco – troppo poco – gli accordi definiti in sede politica. Nelle linee programmatiche sottoscritte dalle tre forze (oggi quattro, in realtà) dell'attuale maggioranza, al punto 18, da un lato si auspica una indeterminata «definizione di una organica normativa [...] che affronti i temi dell'immigrazione», dall'altro si formula una più precisa, ma ambigua indicazione di «rivisitare» l'attuale disciplina in materia di sicurezza, «alla luce delle recenti osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica».

Ma quel che più lascia perplessi è l'interpretazione (dovremmo dire “autentica”) fornita dal Presidente del Consiglio in sede parlamentare, in occasione del discorso programmatico sulla fiducia. L'impegno lì solennemente assunto, o almeno la tesi sostenuta, è quella di ritornare alla formulazione originaria, eliminando gli aggravamenti nelle sanzioni amministrative pecuniarie e le altre misure introdotte in sede di conversione. Modifiche ritenute le uniche responsabili: sono esse «che hanno compromesso l'equilibrio complessivo». Evidente l'intento di rivendicare una continuità d'indirizzo politico; la volontà di sfuggire alla questione politica, ma anche culturale e costituzionale; di scaricare gli eccessi e le esuberanze che hanno viziato un impianto di per sé sano; uno schema di sicurezza solo da ritoccare, per proseguire poi nella medesima direzione.

Ritengo questa prospettiva non solo miope politicamente e culturalmente regressiva, ma anche sbagliata dal punto di vista strettamente giuridico con riferimento all'interpretazione da dare alle indicazioni del Capo dello Stato, oltre che non risolutiva dei reali problemi di costituzionalità che l'attuale disciplina in materia di sicurezza e migrazioni pone.

4. *I rilievi del Capo dello Stato: la ratio*

Iniziamo dalla corretta interpretazione delle osservazioni del Presidente della Repubblica. Anzitutto ricordando qual è la natura e il ruolo di queste considerazioni che ovviamente si legano alla funzione costituzionale del Capo dello Stato. Funzione di stimolo, estranee alle determinazioni delle politiche di maggioranza, le considerazioni presidenziali non possono che riguardare la sfera della *superiore* legalità costituzionale. Una dimensione legata ai principi che comunque devono essere sviluppati, attuati dai titolari della funzione di indirizzo politico.

È per questo che è sempre errata – quantomeno sempre rozza – l'interpretazione formale, esegetica, esclusivamente letterale degli interventi presidenziali. Tanto più se – come in questo caso – la critica di principio (dei principi ispiratori) è del tutto palese, investendo – come ci apprestiamo a constatare – la *ratio* del sistema messo in forma dai decreti sicurezza e non riguarda solo i suoi più marginali aspetti.

Forse non è un caso che si fa esclusivo riferimento all'ultima lettera di Mattarella dell'8 agosto 2019, dove egli fa riferimento – tra l'altro – a due specifici profili, dimenticando il resto e il contesto entro cui i rilievi vengono mossi. Omettendo di dire, anche e soprattutto, che questa non è una lettera isolata, ma che è stata preceduta da un'analogo missiva spedita al Governo il 4 ottobre 2018 al momento dell'emanazione del primo decreto sicurezza.

5. *La prima lettera presidenziale inviata al Governo e il suo seguito giurisprudenziale*

Assai istruttiva la lettura del primo monito presidenziale. Secca e netta fu questa prima indicazione.

Il Presidente, nel momento in cui emana il primo decreto sicurezza, rivolgendosi al Presidente del Consiglio scrive poche e chiarissime parole: «avverto l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, “restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».

Nessun seguito fu dato alle indicazioni presidenziali: il decreto fu convertito apponendo una doppia fiducia che ha impedito la discussione e l'emendabilità. Almeno in questo caso, dunque, la riforma "alla luce" delle osservazioni presidenziali impone di cambiare la normativa originaria.

In caso, quel che può dirsi è che, almeno sin qui, una risposta alle preoccupazioni di Mattarella è stata data dai giudici: con riferimento alle norme che hanno stabilito il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo ben sette tribunali (Bologna, Firenze, Genova, Prato, Lecce, Cagliari, Parma) hanno preferito fornire interpretazioni costituzionalmente orientate che hanno sostanzialmente sterilizzato il divieto facendo prevalere le ragioni di garanzia dei diritti costituzionali per gli stranieri. Due tribunali (Ancona e Milano) hanno ora rinviato sulla medesima questione la legge di conversione alla Corte; in un caso (Milano) ponendo anche la questione di legittimità relativa alla carenza del presupposto costituzionale dell'intero decreto emanato in assenza dei requisiti di necessità e urgenza: ove fosse accolta questa eccezione l'intero decreto convertito sarebbe espunto dal nostro ordinamento dal giudice costituzionale. D'altronde un intervento della Consulta già c'è stato e ha già prodotto qualche piccolo risultato. Con la sentenza n. 195 del 2019 è stato eliminato il potere sostitutivo dei prefetti, ritenuto non rispettoso dell'autonomia delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché è stato imposto l'accesso ai presidi sanitari per chiunque abbia bisogno di cure, non potendosi porre ostacoli per gli stranieri alla fruizione delle prestazioni a garanzia del diritto fondamentale alla salute.

6. *La seconda lettera presidenziale inviata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio*

La successiva lettera presidenziale – l'unica solitamente richiamata – è stata inviata nel momento della promulgazione della legge di conversione del secondo decreto sicurezza, e ha avuto per destinatari non più solo il Presidente del Consiglio, ma anche i Presidenti di Camera e Senato. Questa missiva è stata interpretata nel discorso programmatico del Governo prima richiamato in modo improprio, sia perché ci si è limitati a rimarcare i due specifici rilievi formulati sia perché si ipotizza che questi si limitino a sollevare la questione delle modifiche intervenute in sede di conversione. Per rilevare l'erroneità di tale interpretazione basta leggere quel che è scritto.

Per quanto riguarda le modifiche intervenute nel corso della discussione parlamentare il Presidente rileva: «i contenuti del provvedimento sono stati, in sede di conversione, ampiamente modificati dal Parlamento e non sempre in modo del tutto omogeneo rispetto a quelli originari del decreto presentato dal Governo». Quindi, il richiamo presidenziale evocava la necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al contenuto e alla finalità del provvedimento d'urgenza così come richiesto dalla Consulta (vedi, *ex plurimis*, sentenza n. 22 del 2012), non può certo essere fatto passare per un'implicita valutazione di omogeneità, coerenza e – magari anche – condivisione del decreto originario.

Anche per quanto riguarda i due profili specifici che sono richiamati nella missiva di Mattarella è stata fornita una lettura impropria tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale. Poiché non riguarda il tema delle migrazioni tralascio di soffermarmi in questa sede sulla seconda delle due questioni richiamate dal Presidente relativa al delicato tema dell'inapplicabilità delle clausole di non punibilità per la particolare tenuità del fatto alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale. Mi limito, invece, a esaminare il profilo dell'aumento della sanzione amministrativa e della confisca obbligatoria della nave nel caso di violazione del divieto d'ingresso nelle acque territoriali.

Il vero rilievo presidenziale non è da rinvenirsi nella constatazione del fatto che, in sede di conversione, detta sanzione è stata aumentata di 15 volte nel minimo e di 20 volte nel massimo ovvero nella misura della confisca non più subordinata alla reiterazione della condotta. Ciò rappresenta solo il presupposto di fatto che porta il Presidente a indicare la sua perplessità di fondo, che appare radicale. Leggiamo i vari passaggi della lettera: anzitutto, scrive Mattarella «osservo che, con riferimento alla violazione delle norme sulla migrazione 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». Prosegue poi rilevando come il divieto d'ingresso deve «essere disposto nel rispetto degli obblighi internazionali». Sono pertanto le Convenzioni – quella di Montego Bay in particolare – che prescrivono che «il comandante della nave è tenuto a osservare la normativa internazionale» e che «ogni Stato deve esigere che il comandante [...] presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo». Queste le osservazioni del Presidente che, per nulla marginali, evidenziano in tutta la loro portata l'inconciliabile conflitto tra normativa introdotta e obblighi internazionali, chiaramente richiamando al rispetto

di questi ultimi. Ritengo che si tratti di una smentita dell'intera filosofia del decreto, un invito a un ripensamento generale.

7. La modifica della disciplina in materia di sicurezza «alla luce delle recenti osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica»: a) l'abolizione della protezione umanitaria e il diritto d'asilo preso sul serio

Chiariti i termini generali delle lettere, esaminiamo ora “alla luce” delle osservazioni presidenziali la normativa introdotta dai due decreti in materia di migrazioni e valutiamo le sue criticità costituzionali.

Anzitutto considerando la compatibilità con il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione, ovvero il rispetto del diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, che deve essere assicurato allo straniero. La Corte di cassazione in tempi non sospetti (prima cioè della emanazione del decreto legge in questione) ha affermato che il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, in assenza di una specifica legge di attuazione della disposizione costituzionale, rappresenta una «forma di attuazione» del principio costituzionale (sez. I 4445/2019; 10686/2012; 16362/2016). Ora, l'articolo 1 del d.l. n. 113/2018, convertito con legge n. 132 del 2018 (il primo dei due decreti qui in discussione) abroga la protezione umanitaria, sostituita da casi tassativi di protezione sociale.

A me pare che ci possano essere solo due possibili alternative per garantire il rispetto della Costituzione: il ripristino della normativa sulla protezione umanitaria succedaneo della legge di attuazione del terzo comma articolo 10, ovvero – meglio – una normativa che finalmente dia diretta attuazione a quanto previsto in Costituzione, garantendo a chiunque sia straniero nel nostro territorio di far valere il proprio diritto soggettivo perfetto. Sarà poi compito del giudice, in sede di accertamento, verificare il fondamento della pretesa.

Sono consapevole che una legge di questa natura (attuativa finalmente del principio posto in Costituzione) spaventa, anche perché imporrebbe di affrontare una questione ritenuta “scabrosa” e che ben pochi desiderano fronteggiare. Si tratterebbe di sfatare l'ambiguità – forse infondatezza – della distinzione tra migranti economici e migranti politici. Il velo che sin qui è stato usato per tentare di limitare i flussi. Ma con quali costi per il rispetto dei diritti inviolabili di chi fugge per sottrarsi alla miseria? Il diritto alla sopravvivenza dei c.d. migranti economici può seriamente essere con-

trapposto al diritto all'effettivo esercizio delle libertà democratiche? Non ne rappresenta invece un suo connotato? La prima delle libertà non è forse quella legata alla propria sopravvivenza, diritto inviolabile di ogni essere umano?

Credo che la necessità di assicurare il rispetto dell'articolo 10, ma anche dell'articolo 2 che assicura a tutti il riconoscimento dei diritti inviolabili, ci lascino intravedere la vera e principale questione che deve essere affrontata. Bisognerebbe definire una politica in tema di migrazioni che assicuri una regolarità dei flussi. Al posto delle barriere di ogni genere e dei porti chiusi, definire canali regolati per governare un fenomeno epocale e inarrestabile nella sua portata storica.

Se questa è la posta in gioco ci si deve chiedere – come in molti ormai fanno – se uno Stato sovrano, geloso dei propri confini, sia in grado di dare risposte soddisfacenti. È facile rispondere in termini negativi. Ma ciò comporta che non ci si fermi alla constatazione di un'impotenza, anche perché altrimenti saremmo tutti travolti da orde di migrazioni incontrollate, non riuscendo ad andare oltre l'urlo nervoso ma del tutto sterile ed antistorico dei sovranismi, ciascuno a tutela dei propri confini. Ecco, allora, la morale della favola e il senso profondo del richiamo presidenziale al rispetto dell'articolo 10, ma anche dell'articolo 2 della nostra Costituzione: la necessità di una politica dei flussi regolati impone di chiamare in causa l'Europa. Diventa essenziale ridiscutere il regolamento di Dublino con lo scopo di definire una stringente normativa in materia di distribuzione dei migranti tra tutti i paesi membri dell'Unione.

Sul piano più propriamente europeo ciò vuol dire che la definizione di una politica migratoria comune improntata alla solidarietà e all'equa distribuzione delle popolazioni migranti rappresenti una condizione dirimente per l'appartenenza all'Unione. Tra i parametri di adesione dovrebbe essere inserito il diritto a non escludere, il divieto di sottrarsi alle politiche comuni di regolamentazione dei flussi. Sanzionando, dunque, chiunque pretenda di chiudere immotivatamente e unilateralmente le frontiere, i porti, gli aeroporti. Escludere chi vuole escludere, questa dovrebbe essere la base di una rigorosa politica europea di regolamentazione e governo della questione migratoria. Un ampio e ambizioso progetto di cambiamento europeo su cui vale la pena impegnarsi contro tutti i piccoli sovranismi.

8. *b) Obbligo di lasciare il paese, revoca della cittadinanza, prolungamento detenzione amministrativa, cancellazione del sistema di accoglienza, divieto di iscrizione anagrafica: una summa di probabili incostituzionalità*

Oltre a questa criticità il primo dei due decreti sicurezza contiene altre questioni non risolte. Anzi, a ben vedere esso configura una summa di incostituzionalità presunte. Passiamole rapidamente in rassegna.

Iniziamo dall'obbligo di lasciare il paese per lo straniero che è sottoposto a procedimento penale per una serie di reati. In questo caso è come se si fossero riscritti in un colpo solo gli articoli 24 e 27 della Costituzione. Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, in ogni stato e grado del procedimento, assicurando ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi a ogni giurisdizione. Tutti, salvo gli stranieri. Questo il tenore del nuovo articolo 24, mentre il nuovo articolo 27 potrebbe essere così formulato: l'imputato non è considerato colpevole sino a condanna definitiva, salvo che non si tratti di uno straniero.

Vi è poi la previsione della revoca della cittadinanza nei casi di condanna definitiva per determinati reati. Anche in questo caso non un solo principio, ma un fascio di articoli costituzionali sono coinvolti. Basta pensare al caso di una condanna di più persone per lo stesso reato compiuto in concorso. Solo alcuni perdono la cittadinanza, altri no. Con quale rispetto del principio d'eguaglianza? E poi ci si potrebbe chiedere se non si possa considerare violato anche l'articolo 22 sempre che nei "motivi politici" che impediscono la privazione della cittadinanza si dovessero far rientrare quelli razziali e/o di discriminazione determinata dalla provenienza geografica dei cittadini. Infine, dovrebbe considerarsi che la privazione della cittadinanza non restituirebbe l'ex straniero e ora ex cittadino al suo originario status, ma lo renderebbe apolide, con violazione della normativa internazionale e delle Convenzioni dall'Italia ratificate e rese esecutive (Convenzione di New York del 1954 e Convenzione sulla riduzione dell'Apolidia del 1961).

Neppure il prolungamento della detenzione amministrativa nei centri di permanenza, portato da 90 a 180 giorni, ritengo possa passare indenne al vaglio di costituzionalità. L'attuale giurisprudenza costituzionale sul punto è certamente ambigua e ritengo persino criticabile, ma c'è da chiedersi se essa possa ancora continuare a ritenere che il soggiorno coatto per un tempo raddoppiato sia legittimo perché non limitativo della libertà personale ex articolo 13 e possa giustificarsi per esigenze di sicurezza. D'altronde, almeno un punto è stato affermato con chiarezza dalla Consulta: si deve

escludere «che le garanzie dell'articolo 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 105 del 2001). Oltre alla Corte costituzionale italiana è certamente da chiedersi che ne penserà la Corte EDU sulla conformità con i limiti definiti all'articolo 5 sulla libertà e sicurezza della CEDU.

Ma la misura che più rivela il regresso morale e culturale del sistema approntato è quella che ha portato alla cancellazione del sistema di accoglienza pubblica (Sprar). Un sistema minimo di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che doveva certamente essere migliorato, ma che non si poteva proprio immaginare di poter semplicemente eliminare. In questo caso il disprezzo per le politiche di accoglienza e integrazione mal si concilia con il dovere inderogabile di solidarietà ex articolo 2 Costituzione.

Del divieto d'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo abbiamo già detto. E i giudici mi sembra abbiano già sminato questo terreno. Rimane da aggiungere che in questo caso si è tentato di incrinare il principio generale di garanzia di effettivo godimento di molti diritti fondamentali (salute, istruzione, lavoro) con un disinvolto comportamento che avrebbe finito (potrebbe ancora finire) per incentivare la criminalità, l'emarginazione e il lavoro nero. Il richiedente asilo, regolarmente residente ma non iscritto all'anagrafe oltre alle difficoltà di immatricolazione a scuola per i minorenni o gli ostacoli per assicurarsi le cure che vadano oltre quelle essenziali o urgenti, sarebbe anche costretto al lavoro nero (in alternativa, alla criminalità) non potendo rispettare la normativa che – giustamente – impone l'accredito delle retribuzioni sul conto corrente bancario. Ma per avere un conto in banca è necessaria la residenza. Un “comma 22” per costringere alla guerra contro i migranti richiedenti asilo.

9. c) Chi salva naufraghi adempie ad un obbligo e non può essere sanzionato

Solo poche battute sul secondo decreto sicurezza (d.l. n. 53/2019, convertito con legge n. 77 del 2019) per porre questioni ben più rilevanti di quelle che sono state ipotizzate di attenuazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. Non si tratta infatti semplicemente di “sproporzione” o eccessiva onerosità delle sanzioni rispetto ai comportamenti tenuti. Qui siamo dinanzi a un'illegittimità delle sanzioni in sé perché interviene nei confronti di chi opera salvataggi in mare, dunque in forza di un obbligo giuridico. Lo

ha scritto il Presidente della Repubblica nelle parti che ho in precedenza richiamato; lo dice la Convenzione ONU di Montego Bay da tutti evocata; lo impone il diritto internazionale, quello europeo, il diritto del mare. Chi salva non può dunque essere sanzionato.

Ma allora, se in nessun caso potranno applicarsi le sanzioni a chi viola divieti d'ingresso nelle acque territoriali per aver svolto opera di soccorso, sarebbe saggio non solo abolire il divieto oltre che le relative sanzioni, ma anche spostare l'attenzione sulle procedure di rapido approdo nel primo porto sicuro (POS) da assicurare a tutti i naufraghi. Per poi – solo dopo aver portato a termine il salvataggio – preoccuparsi del vero problema dell'accoglimento e distribuzione dei migranti.

Torniamo così a quanto già richiamato circa la necessità di coinvolgere l'Europa per definire politiche effettive ed efficaci di integrazione, riuscendo a far valere una capacità di governo dei flussi. *Hic Rhodus hic salta*.

D'altronde, che il sistema di sorveglianza e punizione definito dal secondo decreto sicurezza sia del tutto inadeguato è già stato dimostrato dai fatti. Lo hanno messo in chiaro le decisioni recentemente assunte della magistratura che hanno mostrato l'inapplicabilità delle misure: dalla sospensione dei divieti d'ingresso del Tar Lazio (che ha riguardato la nave Open Arms), al proscioglimento per comportamenti contrari agli ordini impartiti dalle autorità giustificati dai doveri di salvataggio (il caso di Carola Rackete è esemplare), dai sequestri – seguiti da rapidi dissequestri – disposti dalla magistratura per fare approdare migranti di fronte ai porti chiusi (il caso Sea Watch 3).

10. «*Ecce homo*»

Ora è il turno della politica. Essa deve riparare ai guai di sistema prodotti da una cultura tossica che ha operato sul piano antropologico prima ancora che su quello giuridico o costituzionale. Per questo dovremmo però essere consapevoli quale sia la sfida in atto, interrogarci su come si possa reagire all'arroganza di un potere (di una cultura diffusa) che non solo è giunto a violare la Costituzione (almeno secondo quanto qui esposto), ma prova a oltraggiare le nostre coscienze imponendo un “paradigma securitario”, affermando un “diritto antiumanitario” che si contrappone al paradigma costituzionale che pone la dignità delle persone al centro, ritenendo di non potere in alcun caso porre in essere atti contrari al senso di umanità.

Nessuno può negare che un ordine pubblico sia necessario per garantire l'esistenza di una comunità politica e il buon funzionamento di una società. Sono questi dei valori da perseguire. È dunque certo che il governo dei flussi rappresenti anche sotto questi profili un enorme problema in un'epoca di cambiamenti planetari. Tutto ciò però non può giustificare l'abbandono della civiltà, non si possono voltare le spalle a Kant, alla Costituzione, per abbracciare la violenza fisica, morale e intellettuale espressa nel paradigma securitario.

Per questo ho affermato che si tratta di un fatto antropologico. Per farci scordare l'*homo dignus* ci hanno voluto mostrare l'*ecce homo*, l'uomo flagellato che Ponzio Pilato espone alla folla per farlo giudicare pensando che in tal modo si potesse placare la sete di sangue del popolo, che, però, sobillato dai sommi sacerdoti, non si accontentò e pretese la crocifissione del povero Cristo. E con essa condannò se stesso, privandosi di ogni umanità. Restiamo umani, per favore.

The constitutional problems of the security decrees and the statements of the President of the Italian Republic

In this article the author analyses the more problematic aspects of the last two decrees on migration and security (decree law no. 113/2018; decree law no. 53/2019), in particular focusing on the statements of the President of the Italian Republic. The author underlines the problematic implications related to human rights and the fundamental principles of the Italian Constitution.

Keywords: migration, security, decree law no. 53/2019, decree law no. 113/2018, fundamental rights.

Gaetano Azzariti, Sapienza Università di Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Studi giuridici ed economici, Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma, gaetano.azzariti@uniroma1.it