
ADiM BLOG

Symposium

Il decreto sicurezza *bis* e il contrasto dell'immigrazione irregolare: profili critici e prospettive

Servivano davvero gli artt. 1 e 2 del decreto sicurezza-bis ?

Barbara L. Boschetti

Professoressa associata di Diritto Amministrativo,
Università Cattolica di Milano

C'era bisogno degli artt. 1 e 2 del decreto sicurezza bis? La politica “dei porti chiusi” è stata inaugurata nel giugno 2018, prima dell'adozione del decreto sicurezza *bis*. Ma anche dopo l'adozione del decreto, come sappiamo, i porti non verranno mai veramente chiusi (dal giugno all'agosto 2019, sono ben 13 le navi che arrivano nei nostri porti con 1346 migranti - Fonte, [ISPI](#)). I porti aperti rimangono, però, fuori dalle prime pagine dei giornali.

Il decreto sicurezza *bis* ha alimentato la politica dei porti chiusi e la retorica su cui essa si regge. E' una retorica che piega il diritto alla macchina del consenso: l'uso della decretazione d'urgenza, la sua (eventuale) incostituzionalità ([Giovanni Maria Flick](#) parla di una demolizione della Costituzione), la selezione – per legge – della scena (del luogo del conflitto), la ri-scrittura – sempre per legge – dei personaggi e dei loro ruoli. Tutto questo è diritto piegato alla macchina del consenso.

Procediamo con ordine, dalla selezione dello strumento normativo. Un decreto-legge, appunto: ma qual era la situazione di estrema necessità e urgenza che ha spinto il Governo a questo approdo?

Gli atti parlamentari riportano in modo chiaro la posizione del Governo: l'art. 1 è sorretto « dell'evidenza che gli scenari geopolitici internazionali possono rischiare di riaccendere l'ipotesi di nuove ondate di migrazione » [\[A.C. 1913\]](#), eventualità, questa, che non può essere sottovalutata anche per « l'approssimarsi della stagione estiva che, da sempre, fa registrare il picco massimo di partenze di imbarcazioni cariche di migranti » (in cui, peraltro, con maggiore facilità, possono celarsi anche cellule terroristiche)” [\[A.C. 1913\]](#).

Insomma, si prospetta l'eventualità di masse in arrivo, di scenari geopolitici, di imbarcazioni cariche, di cellule terroristiche. Il decreto attribuisce così al Ministro dell'interno il potere di "chiudere i porti" (*rectius*, di limitare o vietare il transito o la sosta di navi nel mare territoriale), in presenza di determinati presupposti (ordine pubblico e sicurezza, scarico di persone in contrasto con le norme sull'immigrazione dello stato costiero – laddove il riferimento è a [UNCLOS](#) art. 19, par. 2, lett. g)). Nel frattempo i porti sono rimasti – e continuano a [rimanere](#) – aperti (Fonte, [ISPI](#)).

Tale potere è rafforzato a mezzo dell'art. 2: sanzione amministrativa pecuniaria a carico del comandante della nave (e in via solidale dell'armatore), con l'obbligatoria confisca della nave, già in via cautelare. I provvedimenti sono adottati dal Prefetto, in applicazione della l. 689/1981.

L'art. 2 è un puntello, un rafforzativo, del potere previsto all'art. 1: tuttavia, esso aggiunge due importanti tasselli alla narrativa. Il primo: il comportamento del comandante della nave, in quanto sanzionabile, si colora di illecito; il secondo: la reazione penale è (implicitamente) assunta come inadeguata a rispondere, da sola, alle "nuove ondate migratorie" che si profilano all'orizzonte nel giugno 2019, all'inizio di una calda estate.

I dati (tutti facilmente reperibili) ci dicono però cose diverse: oltre ai porti italiani mai veramente chiusi, assenza di picchi nel periodo estivo per il triennio 2017-2019, arrivi via mare in calo (come dimostrano i dati raccolti dalla [Commissione](#) e dal [Ministero dell'interno](#), cit.), aumento dei micro-sbarchi ([fuori dai porti](#) e, come scrive Sarzanini nel Corriere della sera del 1° ottobre 2019 sull'esistenza di una [rotta diversa da quella libica](#)). Al contempo, secondo un *trend* comune ad altri Stati Membri, sensibile diminuzione dei rimpatri dei migranti irregolari (a livello nazionale ed europeo).

L'emergenza è dunque altrove, come altro è lo scopo (il per che cosa) del decreto sicurezza *bis*.

Il primo scopo (pienamente centrato) del decreto sicurezza *bis* è la polarizzazione dell'attenzione su un frammento d'immagine (la selezione – per legge – del luogo del conflitto politico-istituzionale): un porto, una nave carica di migranti (tutto quanto accade attorno, dai micro sbarchi agli scarsi ritorni, è nella semi oscurità), una magistratura penale che restituisce le navi sequestrate (facendo già immaginare allo spettatore un altro porto, un'altra nave carica: si vedano, ad esempio, i casi di sequestro probatorio applicati alle navi *Open Arms*, *Mare Jonio*, *Mediterranea Saving Humans*).

Il secondo obiettivo (anch'esso centrato) è quella della riscrittura – sempre per legge – della scena, personaggi e ruoli inclusi: un ministro che, con autorità e prontezza, interviene in quel frammento d'immagine, un capitano della nave che disobbedisce compiendo un illecito, un Prefetto che sanziona e obbligatoriamente (diversamente da quella magistratura che si era vista in quel primo frammento d'immagine) confisca la nave e la mette nella disponibilità delle Forze dell'ordine.

Un'ordinanza cautelare del Tar Lazio (Tar Lazio, sez. I-ter, ordinanza 14 agosto 2019, n. 5479) ha messo in discussione l'operatività di questo disegno, riproponendo l'interrogativo: gli artt. 1 e 2 del decreto sicurezza *bis* erano davvero necessari?

Sicuramente una politica di asilo non europea ha enormi costi (cfr. EPRS, [The cost of non-Europe in Asylum policy](#); [J.P. Van Wolleghem](#), *If Dublin IV were in place during the refugee crisis...A simulation of the effect of mandatory relocation*, 2018). Non sono costi solo economici: piuttosto, sono costi in termini di indebolimento delle democrazie nazionali europee e, quindi, dell'Europa.

L'emergenza rimane, ma non è né l'emergenza segnata dai flussi del 2015, né l'emergenza che è servita ad attivare il decreto sicurezza *bis*: è un'emergenza ordinaria segnata da uno stillicidio di tragiche morti nel "nostro" mare ([Corriere della sera, 8 ottobre 2019](#)), un fenomeno con cui la politica nazionale ed europea dovrà convivere a lungo, alimentata non più solo dai conflitti e dalle atrocità di regimi illiberali, ma dal *land grabbing* e dal cambiamento climatico, in cui sempre meno sarà possibile distinguere tra migranti economici e richiedenti asilo.

Saprà la politica (anche europea) trovare in questa necessità, così poco spendibile sul piano del consenso, un *driver* per il cambiamento di rotta?

Le occasioni per dare dei segnali concreti non mancano: alcune importantissime riforme del sistema europeo dell'immigrazione – in larga parte scaturite dalla crisi migratoria del 2015 – attendono di essere approvate (cfr. Camera dei deputati, [L'agenda europea sulla migrazione](#), 4 settembre 2019). Tali riforme sono essenziali per delineare un approccio pienamente integrato e "di sistema", capace di coordinare tra loro politiche e interventi di segno diverso (compreso la leva "visti" per favorire la cooperazione al rimpatrio dei migranti irregolari – cfr. [regolamento \(UE\) 2019/1155](#) sul Codice comunitario dei visti). Tali riforme sono però essenziali anche a stabilire una nuova alleanza tra *rule of law* ed efficienza amministrativa su scala europea (Commissione Europea, *Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, cit., 2; [Presidente della CE, Discorso di apertura della sessione plenaria del parlamento europeo, 16 luglio 2019](#)): questa alleanza non solo è capace di svuotare, dall'interno, la retorica dei "porti chiusi", ma anche ad accrescere il peso dell'UE sulla scena internazionale, ove si gioca buona parte della "partita" migratoria e dell'efficacia della risposta "europea".

Nel frattempo si procede per piccoli passi, concreti quanto incerti: la bozza politica di accordo raggiunta a Malta il 23-24 settembre scorso da 4 Ministri dell'interno europei è già messa in discussione ([Consiglio GAI, Lussemburgo 7-8 ottobre 2019](#)), sia per il primato che essa accorda alla rotta del Mediterraneo centrale (si pensi, al di là del fronte orientale, alla nuova ondata migratoria dal fronte siriano che coinvolge la Grecia), sia (soprattutto) per il timore che essa possa servire da premessa a un modello di revisione delle regole di redistribuzione dei migranti. Cautela è mostrata dagli stessi firmatari, che aggiungono [caveat e timori](#) (Parigi vorrebbe accogliere solo i richiedenti asilo, mentre la Germania è preoccupata per l'intensificarsi delle attività di salvataggio).

Insomma, il nodo è, e rimane, la solidarietà tra Stati.

Come ammoniva Simone Veil a Strasburgo nel 1979, vi sono alcune sfide che possono essere vinte dagli Stati solo nella dimensione europea. A dare lo slancio necessario non basta che un giudice costituzionale (il *Conseil Constitutionnel* francese) riaffermi il valore (meta)costituzionale della *fratérnité* ([Décision n° 2018-717/718 QPC del 6 luglio 2018, che comunque distingue la fratellanza prestata al migrante irregolare già sul territorio francese da quella all'ingresso](#)) e chiami il legislatore a conformare ad esso il sistema interno di protezione internazionale ([Loi 2018-778](#)).

Né basterà che un altro giudice costituzionale lo segua (cfr. però, [Corte Suprema degli Stati Uniti](#) sul cd. blocco alle domande di asilo, *Sotomayor dissenting*) o che il nuovo Ministro della Repubblica decida di non chiudere i porti (disapplicando l'art. 1 o, meglio, semplicemente applicandolo in ottica costituzionalmente orientata – cfr., sull'obbligo di assistenza dei migranti a bordo delle navi, [Corte EDU, 25 giugno 2019, Rackete e altri c. Italia](#)).

I porti chiusi, e il loro *nomos*, non sono altro che un segmento lungo l'incerta traiettoria della solidarietà tra Stati su scala europea.