



# Dallo Stato costituzionale allo “Stato di paura” per “necessità” e “urgenza”?\*

di Salvatore Bonfiglio \*\*

La concezione identitaria della democrazia costituisce una minaccia per la democrazia liberale fondata sul pluralismo e il dissenso, in quanto essa fa riferimento a una omogeneità unanimistica del popolo che tende all’eliminazione o all’annientamento dell’eterogeneo. Tale visione affievolisce la mediazione dei corpi intermedi, favorendo l’identificazione tra il capo politico e il “suo” popolo anche attraverso l’uso distorto di nuove forme di comunicazione/propaganda. Questa concezione della democrazia illiberale, che gioca sulle paure e su un alto livello d’insicurezza percepita dai cittadini, contrappone la comunità nazionale a un nemico “esterno”.

\* Questo scritto rientra nell’attività di ricerca del progetto sul tema «Dinamiche pubbliche della paura e cittadinanza inclusiva» finanziato dall’Università degli Studi Roma Tre nell’ambito dell’Azione 4: azione sperimentale di finanziamento a progetti di ricerca innovativi e di natura interdisciplinare.

\*\* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi Roma Tre. Direttore della rivista *Democrazia e Sicurezza* e del Laboratorio Multimediale e di Comparazione giuridica.



Questa contrapposizione è strumentalmente alimentata, soprattutto in situazioni di crisi economica e di profondo disagio sociale. Accade così che, senza giustificato motivo, si continui a percepire una paura di “invasione” di migranti in Italia, pur in presenza di una drastica riduzione degli arrivi dei migranti. I dati del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno lo confermano<sup>1</sup>. Se nel 2016 erano 181.436, al 31 dicembre 2017 erano 119.310, dunque con i dati riferiti allo stesso periodo dell’anno precedente si registrava già allora una riduzione del 34,24%. Il 30 giugno 2018 gli sbarchi erano 16.566 e a fine anno soltanto 23.370.

Una drastica riduzione dei migranti sbarcati era dunque evidente ancor prima dell’approvazione del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, il c.d. “decreto sicurezza”<sup>2</sup>, che ha adottato anche nuove misure in materia di protezione umanitaria e di trattamento dello straniero<sup>3</sup>, senza che vi fossero i requisiti di necessità e urgenza previsti dalla Costituzione. Si tratta, dunque, di una forzatura di ordine formale, che ha esautorato il Parlamento, confermando il perdurante abuso della decretazione d’urgenza.

<sup>1</sup> <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

<sup>2</sup> «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». Il testo, modificato nell’iter di conversione in legge al Senato della Repubblica (A.S. n. 840, approvato il 7 novembre 2018) è stato promulgato dal Presidente della Repubblica il 3 dicembre 2018.

<sup>3</sup> Si veda in questa Rivista C. Di Maio, *L’inaspettata (e imprudente) prevalenza dei sentimenti sulle idee: brevi considerazioni a margine della legge 1° dicembre 2018, n. 132*, in <http://www.democraziaesicurezza.it/Saggi/L-inaspettata-e-imprudente-prevalenza-dei-sentimenti-sulle-idee-brevi-considerazioni-a-margine-della-legge-1-dicembre-2018-n-132>.



Più di recente è stato adottato, in continuità con le misure precedentemente approvate, un altro decreto-legge<sup>4</sup>, noto come “decreto sicurezza-bis”, che prevede pure altre norme in materia di contrasto all’immigrazione illecita, ordine e sicurezza pubblica (Capo I).

Se si guardano i dati del Ministero dell’Interno sulla diminuzione dei reati che normalmente destano allarme sociale e la drastica riduzione dei migranti sbarcati, che sono stati 2.678 dal 1 gennaio 2019 al 30 giugno 2019, si fa fatica a ravvisare gli indici fattuali di quel deficit di “sicurezza” e “ordine pubblico” che il preambolo del “decreto sicurezza-bis” individua quale ratio giustificatrice dell’intervento, mortificando ancora una volta il ruolo del Parlamento. Appare dunque prospettabile una questione di legittimità costituzionale del decreto in esame per violazione dei requisiti di legittimità della decretazione d’urgenza fissati dall’art. 77 della Costituzione italiana; e ciò a prescindere dall’eventuale conversione in legge, atteso che su quest’ultima si trasferirebbe l’illegittimità del decreto, *sub specie* di vizio *in procedendo*<sup>5</sup>.

Le nuove norme contenute al Capo I del “decreto sicurezza-bis” richiamano almeno in parte testualmente i contenuti delle direttive recentemente emanate dal Ministro dell’Interno nell’ambito della c.d. politica dei “porti chiusi”, mentre si registrano continui sbarchi con piccolissime imbarcazioni (i c.d. “sbarchi fantasma”, di cui quasi nessuno parla)<sup>6</sup>. Tale indirizzo del Governo italiano è stato oggetto di severe critiche da par-

<sup>4</sup> Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, in *Gazzetta Ufficiale*, 14/06/2019.

<sup>5</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 171/2007, considerato in diritto n. 5.

<sup>6</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-sbarchi-fantasma-valgono-come-31-sea-watch-ma-nessuno-ne-parla-AC14snU>.



te dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, che ha evidenziato la sua radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR sul diritto internazionale del mare, nonché con il principio del non-refoulement.

Il “decreto sicurezza *bis*” non cambia il sistema delle fonti sovranazionali ratificate dall'Italia. Ad esempio, la Convenzione SAR di Amburgo del 1979, cui l'Italia ha aderito con la legge n. 147/1989, prevede l'obbligo di prestare soccorso ai naufraghi e farli sbarcare nel primo porto «più vicino» e «sicuro» per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani. Ma la Libia non è un «porto sicuro», secondo i rapporti delle Nazioni Unite e secondo quanto dichiarato dal ministro degli Esteri Enzo Moavero Milanesi<sup>7</sup>. Infatti, la Libia è un paese in guerra in cui migranti sono detenuti illegalmente. Neppure la Tunisia è un porto sicuro, perché non ha una legislazione completa sulla protezione internazionale. Malta in molte circostanze è un porto meno vicino di Lampedusa ai luoghi dei naufragi. Senza contare che Malta, in proporzione alla sua popolazione e superficie, ospita già molti più migranti di quanto ne accolga l'Italia.

Com'è noto, dopo l'entrata in vigore del “decreto sicurezza-*bis*”, nella giornata di sabato 15 giugno 2019, è stato firmato il primo divieto di ingresso, poi notificato alla nave Sea Watch 3, appartenente all'Ong tedesca Sea Watch e battente bandiera olandese. Ora la Sea Watch 3 non aveva altra scelta: o violare la Convenzione di Amburgo e le altre Convenzioni sul diritto internazionale del mare, o violare il “decreto sicu-

<sup>7</sup> [http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/stati/libia/2019/06/28/maavero-la-libia-non-e-un-porto-sicuro\\_91556a4b-b56f-413b-8526-c527d4d668c4.html](http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/stati/libia/2019/06/28/maavero-la-libia-non-e-un-porto-sicuro_91556a4b-b56f-413b-8526-c527d4d668c4.html).



rezza-bis”, che però non è in linea con il diritto internazionale generale e il diritto internazionale dei diritti umani, presentando profili di incostituzionalità. Infatti, la Costituzione italiana, art. 117, stabilisce che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto, tra l’altro, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Del resto, la presenza di un espresso riferimento nello stesso decreto in esame al necessario «rispetto degli obblighi internazionali» rende più agevole il sindacato per violazione di legge, con eventuale annullamento o disapplicazione in sede giurisdizionale.

Nella sua ordinanza del 2 luglio 2019 sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare<sup>8</sup>, il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Agrigento ha ordinato l’immediata liberazione di Carola Rackete. Infatti, la comandante della Sea Watch 3 «ha agito conformemente alla previsione di cui all’art. 51 c.p. che esime da pena colui che abbia commesso il fatto per adempiere a un dovere impostogli da una norma o da un ordine legittimo della pubblica autorità». Il parametro normativo al quale riferirsi, sia per individuare il contenuto del dovere, sia per verificare la legittimità dell’ordine impartito, deve essere ricercato nell’ordinamento giuridico italiano e, dunque, anche nelle norme internazionali che lo stesso ordinamento incorpora.

Anche questo caso concreto conferma che per affrontare problemi così complessi come il fenomeno migratorio non serve l’abuso della decretazione d’urgenza, criminalizzare le Ong, alimentare le paure dei citta-

<sup>8</sup> Il testo si può leggere all’indirizzo <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2019/07/Rachete-Carola-Ordinanza-sulla-richiesta-di-convalida-di-arresto.pdf>.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno VIII, n. 4, 2018*  
*data di pubblicazione: 7 ottobre 2019*

*Editoriale*

dini, alzare barriere fisiche e culturali, cercare un “nemico” esterno; occorre piuttosto una più forte collaborazione tra gli Stati e le istituzioni dell’Unione europea, nel rispetto delle norme costituzionali, europee ed internazionali.