

**Stefano Bastoni - Federica Bocci - Patrick Pampaloni
Giovanni Quilghini**

**IL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE
IRREGOLARE VIA MARE:
ATTIVITÀ DI POLIZIA E SALVAGUARDIA
DELLA VITA UMANA.
RAPPORTI TRA SISTEMI GIURIDICI
E PROSPETTIVE FUTURE**

**Quaderno della Rivista Trimestrale
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

Comitato d'onore

Prefetto FRANCO GABRIELLI, Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Gen. C.A. TEO LUZI, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri - Gen. C.A. GIUSEPPE ZAFARANA, Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza - Pres. Dott. BERNARDO PETRALIA, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Comitato scientifico

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof. ENZO CANNIZZARO - Prof. MAURO CATENACCI - Dott.ssa NERIS CIMINI - Col. G. di F. t.ST ORIOL DE LUCA - Prof. ANTONIO FIORELLA - Pref. BRUNO FRATTASI - Pref. STEFANO GAMBACURTA - Proc. NICOLA GRATTERI - Pref. ALESSANDRA GUIDI - Primo Dir. P. di S. PIER FRANCESCO IOVINO - Cons. ANTONIO LAUDATI - Col. CC MICHELE LIPPIELLO - Prof. MARIO MORCELLINI - Cons. CARLO MOSCA - Prof. RANIERI RAZZANTE - Cons. VITO TENORE - Prof. UMBERTO TRIULZI.

Comitato di Redazione

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof.ssa MIHAELA GAVRILA - Prof. MASSIMILIANO MASUCCI - Gen. B. G. di F. GUSTAVO FERRONE - Dir. Sup. P. di S. ROSARIA D'ERRICO - Col. CC t.SFP PAOLO ZITO - V. Q. P. di S. MARCO RAGUSA - Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - Dir. Agg. P.P. SALVATORE PEDE.

Direttore responsabile

Gen. D. CC GIUSEPPE LA GALA.

Segreteria di Redazione

Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - V. ISP. P.P. GIULIANO PANICCIA - Ass. C. C. P. di S. MARIA LORETTA PASSERINI.

**Stefano Bastoni - Federica Bocci - Patrick Pampaloni
Giovanni Quilghini**

**IL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE
IRREGOLARE VIA MARE:
ATTIVITÀ DI POLIZIA E SALVAGUARDIA
DELLA VITA UMANA.
RAPPORTI TRA SISTEMI GIURIDICI E
PROSPETTIVE FUTURE**

**Quaderno della Rivista Trimestrale
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

II/2020

INDICE - SOMMARIO

ABSTRACT	Pag.	5
INTRODUZIONE	»	9
CAPITOLO 1 - <i>Il fenomeno migratorio via mare. Caratteristiche e percezione</i> , di Patrick Pampaloni	»	13
1.1. <i>Genesi e sviluppo dell'immigrazione via mare nel Mediterraneo</i>	»	13
1.2. <i>Tra dimensione e rappresentazione del fenomeno, la percezione della sicurezza</i>	»	20
1.3. <i>Costituzione italiana, sovranità, diritti umani</i>	»	28
1.4. <i>La protezione dei diritti umani nel sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite</i>	»	36
CAPITOLO 2 - <i>La sicurezza in mare. Stratificazione delle fonti internazionali</i> , di Giovanni Quilghini	»	43
2.1. <i>Le principali fonti del diritto per la sicurezza della vita in mare e l'attuale configurazione degli obblighi discendenti</i>	»	43
2.2. <i>Gli obblighi del soccorso a mare</i>	»	50
2.3. <i>La nozione di porto sicuro</i>	»	55
2.4. <i>L'emergenza COVID-19</i>	»	59
CAPITOLO 3 - <i>Il ruolo dell'Unione europea. L'agenda migratoria europea e il sistema unionale dei diritti umani</i> , di Federica Bocci	»	65
3.1. <i>Il rafforzamento delle frontiere esterne come sviluppo dell'approccio europeo alle migrazioni</i>	»	65
3.2. <i>La centralità della riforma del sistema europeo di asilo nell'attuale agenda occidentale tra nazionalismi e istanze di solidarietà</i>	»	74
3.3. <i>L'interazione tra il quadro europeo e l'ordinamento interno attraverso l'evoluzione della giurisprudenza in materia di diritti fondamentali</i>	»	84

3.4. <i>Strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina fra limiti e spazi di applicabilità</i>	»	91
CAPITOLO 4 - <i>Intervento a mare. Ruolo degli assetti istituzionali italiani e forme di sicurezza integrata</i> , di Stefano Bastoni	»	99
4.1. <i>Autorità e funzioni dei soggetti statuali nel sistema di riferimento: la sicurezza delle frontiere, del mare e della navigazione</i>	»	99
4.2. <i>Forme regolatorie per gli altri attori operanti nello stesso scenario, in particolare le organizzazioni non governative</i>	»	106
4.3. <i>Approfondimento sulla bandiera della nave. La nazionalità come base del regime giuridico dell'alto mare</i>	»	111
4.4. <i>Operazioni di polizia in mare per il contrasto ai trafficanti di migranti</i>	»	118
CONCLUSIONI - <i>Verso la configurabilità di una responsabilità dello Stato di bandiera?</i>	»	125
BIBLIOGRAFIA	»	137
SITOGRAFIA	»	138

Abstract

Se la regolamentazione dell'immigrazione rappresenta una delle sfide attuali più importanti, l'approccio di contrasto all'immigrazione irregolare via mare testimonia sicuramente uno degli ambiti strategici in cui l'intelligenza mondiale dovrà ancora investire profondamente, dedicando la cura richiesta da un fenomeno strutturale che impegna ragioni profonde dell'essere umano.

Il percorso di studio condotto sul tema porta ad affermare come la stratificazione normativa in materia migratoria sia nata – e quindi sia attagliata – per affrontare processi con caratteristiche e dimensioni diverse da quelle attuali, ma allo stesso tempo ci restituisce anche l'idea chiara e immediata della primazia della vita e dei diritti fondamentali della persona.

Sicuramente, nonostante la legittima richiesta di sicurezza da parte di una comunità umana, prima ancora che politica, economica, culturale, ecc., deve essere eliminata ogni incertezza nella scelta fra le esigenze del contrasto in mare all'immigrazione irregolare e la tutela della vita umana, in modo che di fronte ad essa nessun professionista dello Stato debba mai vacillare.

Contestualmente la tutela delle frontiere marine italiane, oggi frontiere esterne di quell'ampia comunità, impone la necessità di trovare regole e strumenti di intervento nuovi da temperare al momento prioritario del soccorso e diversificati per ciascuna specifica situazione connessa all'arrivo di migranti nel nostro Paese.

In ciò vedere l'Italia come il luogo di primo soccorso può apparire geograficamente logico, ma fare dell'Italia l'unico baluardo di salvezza appare evidentemente insostenibile.

Con l'aiuto di una comunicazione più completa e consapevole, formando l'opinione pubblica e non disorientandola con numeri o effetti speciali, l'impegno avviato dal sistema italiano, di cui questo elaborato coglie la determinazione, è diretto a sollecitare forme di sinergia di intenti concreti nella comunità internazionale, e prima ancora in quella europea, che contengano la pressione migratoria sulle sue coste.

Gli strumenti pattizi fra Stati, la revisione del Regolamento di Dublino, gli strumenti di redistribuzione, il sistema degli allontanamenti dal territorio nazionale, l'intervento di polizia in mare, sono richiamati in que-

sto lavoro di approfondimento per sostenere una riflessione unitaria ma orientata alla percorribilità di una responsabilizzazione degli Stati di bandiera di navi impegnate in operazioni di soccorso nel Mediterraneo.

Lungi dall'essere pronta una soluzione, a fronte della certezza che i flussi migratori continueranno, e con essi anche le forme critiche e criminali, l'impegno delle istituzioni italiane dovrà continuare e la ricerca dei più idonei strumenti di gestione e contrasto continuerà con loro.

* * *

The regulation of migration is one of the most important challenges of our time, but the approach to the fight against illegal migration by sea is doubtless one of the strategic fields that the global intelligence will have to deal with very seriously. In fact, it is a structural phenomenon that needs to be treated very carefully because it has a profound effect on the nature of human beings.

The studies conducted on this theme led to the conclusion that the existing several layers of legislation on migration were conceived to face processes with characteristics and dimensions different from the current ones. At the same time the existence of several laws on migration gives clearly and immediately the idea of the importance of human life and of the fundamental rights of people.

The demand for social security by a community, which is primarily human rather than political, economic, cultural and so on, needs to be heard. Nevertheless, any uncertainty should be removed in the choice between the need to fight illegal immigration by sea and the protection of human life. All the State authorities should never doubt when faced with that choice.

At the same time, the security of the Italian maritime borders, which are today the external borders of that large community, has to be ensured. For this reason, the necessity arises to find new rules and intervention instruments to be used in the very moment of emergency and to be adapted to the different situations related to the arrival of migrants in our Country.

In this context, it could be obvious from the geographically point of view to consider Italy as the first aid place, but to think to Italy as the unique salvation place is really unacceptable.

The Italian system has started implementing an approach based on a

more effective and responsible communication as well as on the education of the public opinion, without influencing people with numbers or special effects. This publication aims, therefore, to show how the Italian system is engaged in encouraging any form of synergies and cooperation, first of all within the European community and also within the international community, in order to limit the immigration flow towards the Italian coasts.

In this publication we can find an in-depth analysis of all the following issues: the agreements among States, the revision of the Dublin Regulation, the redistribution policies, the dispositions concerning the removal from the national territory, the management by the Police forces of emergency situations at sea. This analysis would like to suggest a collective reflection, aiming, above all, at arising the responsibility of the flag States owner of ships involved in search and rescue operations in the Mediterranean.

Even if we are aware that there are no ready-made solutions and that migration flows, together with critical situations and criminal activities, will certainly continue, the commitment of the Italian institutions will go on, as well as its efforts in the research of the most suitable instruments to manage and tackle the phenomenon.

Con il presente lavoro si sono voluti ripercorrere i principali aspetti della materia del contrasto all'immigrazione irregolare via mare, nel suo innegabile intrecciarsi con gli eventi di soccorso dei flussi di migranti nelle acque del Mediterraneo e delle sorti dei richiedenti protezione che di quei momenti sono ugualmente protagonisti, attraverso l'analisi dei diversi piani che la attraversano, quello fenomenologico-comunicativo e quello tecnico-giuridico.

L'elaborato è stato suddiviso in macro-aree, rientranti nel perimetro della traccia assegnata e strumentali alla tessitura delle conclusioni, sostanzialmente riconducibili alla trattazione dei seguenti argomenti: flussi di migranti, soccorso in mare, sistema di contrasto e attività operative.

In questa direzione, la trattazione ha posto l'attenzione sulle linee evolutive e sui tratti di aggiornamento degli istituti piuttosto che sulla sistematicità della descrizione, che mal si sarebbe conciliata con l'estensione della tematica e delle relative fonti regolatorie.

Lo schema generale ha tenuto conto degli ambiti in cui ricercare spiragli per prospettive future, in una profondità anche propositiva, che ha condotto il gruppo in un cammino di studio ove le competenze e attitudini di tutti si sono fuse naturalmente nell'intesa quotidiana e nel raggiungimento delle conclusioni finali.

Nel disegno seguito, il primo capitolo privilegia gli aspetti rappresentativi del fenomeno, la visione collettiva e gli effetti percettivi derivanti dalle forme comunicative sull'opinione pubblica.

Il secondo capitolo costituisce l'approfondimento della normativa sul soccorso a mare e delle principali regole della sicurezza marittima.

Il terzo capitolo fornisce una panoramica delle principali tendenze emergenti nel dibattito europeo e, all'interno della stessa cornice unionale, individua gli aspetti delle responsabilità, sotto il prisma dei principi e dei limiti normativi e giurisprudenziali alle attività di contrasto all'immigrazione irregolare, delle quali vengono, in questa sede e in particolare, approfonditi i profili concernenti gli strumenti amministrativi.

Il quarto capitolo, che costituisce l'analisi delle attività di polizia in mare, ha dato l'opportunità di presentare il composito quadro degli attori

che si muovono nel campo operativo. In questa parte è stato condotto un approfondimento sul tema dello Stato di bandiera della nave.

Infine, con le conclusioni, sono state tirate le fila delle principali considerazioni raggiunte dal gruppo di lavoro, che si è interrogato, in particolare, sulla possibilità di configurare una responsabilità dello Stato di bandiera di una nave negli eventi a mare.

In questa tessitura, sono stati sviluppati i contenuti.

Così il lavoro ha innanzitutto individuato le caratteristiche del fenomeno e le prioritarie strategie emergenti dall'agenda europea e le ha poi confrontate con il quadro normativo vigente, connotando il lavoro del carattere della sperimentaltà.

Per questa via è stata sottolineata l'opportunità di un'interpretazione scevra da pregiudizi, a fronte di un fenomeno che presenta caratteristiche esclusive, da condursi nell'ambito della ricerca di una rinnovata cornice di coordinamento istituzionale e di solidarietà da parte di tutti gli Stati europei.

In generale, è sembrato utile interrogarsi sulla capacità delle norme esistenti di cogliere le sfumature di una realtà in costante mutamento, fatta di fenomeni migratori globali. Una realtà che mette pressione sugli individui, sugli Stati e sulle organizzazioni internazionali costituite a presidio.

In questo quadro, è logico pensare all'esigenza di regolare materie nuove adattando ad esse norme esistenti oppure studiare l'elaborazione di regole originali. In ogni caso, occorre indagare il contenuto e la natura degli obblighi che gravano sui soggetti che in un siffatto scenario si trovano ad operare.

Certo è che l'esistenza di nuovi, o rinnovati, obblighi rende urgente interrogarsi sulle regole che governano la definizione, l'attribuzione e l'accertamento della responsabilità per la loro violazione.

L'impostazione scelta dal gruppo di lavoro ha prioritariamente portato a ricondurre i flussi nell'ambito dell'applicazione di tutela del diritto d'asilo e/o del diritto umanitario (che sovente, per praticità, sono stati intesi unitariamente) e delle relazioni che questa può avere sul piano attuativo con gli istituti esistenti o in via di definizione.

Tale sistema, infatti, disponendo di un meccanismo giurisdizionale azionabile dagli individui, quindi non solo dagli Stati, ha aiutato a comprendere il complesso fenomeno attraverso interpretazioni autorevoli del diritto applicabile, sia pur, per certi profili, ancora marginali.

Con questo approccio, ogni capitolo ha avuto una doppia anima, in

quanto è stato costruito intorno a due concetti ritenuti cardinali, dei quali si è studiato il modo di atteggiarsi nelle reciproche connessioni, cioè la sicurezza nazionale e la fratellanza umana, le quali vengono a costituire anche l'essenziale dicotomia degli aspetti comunicativi e, in generale, i prioritari piani da conciliarsi per far coesistere il rafforzamento delle frontiere e il diritto d'asilo, l'intervento delle autorità statuali e l'intervento umanitario di soggetti privati.

Per ovvie ragioni selettive, sono rimaste estranee alla trattazione le cause e le conseguenze delle migrazioni per gli Stati di partenza e di destinazione, che avrebbero portato la riflessione ad estendersi al di fuori del compito ricevuto come anche la disamina di alcune forme di responsabilità internazionale degli Stati, che avrebbero implicato invece una diversa estensione dei contenuti. Ci si riferisce sia alle responsabilità collegabili allo Stato di origine dei flussi che a quelle a protezione dell'intera comunità internazionale. Un breve cenno si è invece riservato alla responsabilità indiretta o senza contatto, da alcune parti prospettata, per le politiche migratorie sostenute dall'Unione europea, asseritamente connesse all'attività di aiuto e assistenza fornita alla commissione dell'altrui illecito. Viceversa, è rimasta al di fuori dell'elaborato la parziale mancata convergenza delle politiche nazionali in tema di contrasto all'immigrazione clandestina via mare.

Il fenomeno migratorio via mare. Caratteristiche e percezione

di Patrick Pampaloni*

1.1. Genesi e sviluppo dell'immigrazione via mare nel Mediterraneo

Se l'immigrazione può essere definita come lo spostamento, momentaneo o definitivo, di persone dal proprio Paese di nascita o di cittadinanza verso un diverso contesto geografico, è possibile affermare come, nella sua mutevole complessità storica, abbia da sempre contraddistinto la vita degli esseri umani.

Piuttosto, col susseguirsi delle epoche storiche, le variabili rappresentate dal fenomeno sono i contesti di partenza e quelli di arrivo, così come la consistenza dei flussi migratori che hanno interessato, o interessano tuttora, l'intero pianeta.

Come tutti i fenomeni complessi, anche l'immigrazione è caratterizzata da motivazioni molteplici e varie, ma fra queste è possibile individuare due grandi fattori di incidenza nella scelta di emigrare da un Paese verso un altro. Da un lato la spinta ad abbandonare i luoghi di origine può essere individuata nelle condizioni economiche: emigrare in un altro Paese rappresenta spesso l'unica via d'uscita ad una vita passata nell'indigenza e povertà, un modo per migliorare le proprie condizioni cercando occasioni lavorative all'interno del Paese ospitante. Dall'altro, il motivo alla base dello spostamento può avere ragioni politiche, ovvero la ricerca di condizioni di vita accettabili, fuggendo da dittature, persecuzioni, guerre e genocidi.

Fra le innumerevoli migrazioni della storia, la modernità è stata fortemente condizionata dai fenomeni che si sono sviluppati successivamente alla conclusione della seconda guerra mondiale e, più in particolare, si sono

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

legati al forte sviluppo economico e sociale di alcune ristrette realtà mondiali. Infatti, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, molti Paesi industrializzati hanno assistito a significativi rallentamenti dei ritmi di crescita demografica, ciò a fronte di un massiccio aumento della natalità nella gran parte dei Paesi economicamente più svantaggiati del pianeta.

A questo sbilanciamento di industrializzazione e ricchezza, accompagnato nella totalità dei casi da sistemi statuali stabili e democratici, nei confronti dei Paesi più poveri, ma a maggior indice di crescita demografica, si è aggiunto, come propulsore di migrazione, la consapevolezza, crescente nel tempo, delle migliori condizioni di vita nei Paesi che oggi ricevono in maniera più copiosa i flussi migratori. In ciò hanno giocato un ruolo fondamentale gli strumenti di informazione, fra questi prima la televisione e, poi, *internet*, i quali hanno reso noti gli squilibri economici e di qualità della vita, inducendo ampie fasce dei popoli più svantaggiati, e quindi soggetti a condizioni di vita inaccettabili, a migrare verso realtà più ricche e rispettose della dignità umana.

Sebbene il fenomeno migratorio, per numeri e Paesi di origine, abbia caratteristiche diverse nei vari Stati a cui si rivolge, è di fatto una dinamica che ha interessato tutti i Paesi ricchi e democratici del mondo, in ciò accomunando il Nord America, con Stati Uniti e Canada, l'Australia e l'Europa occidentale, in particolare Germania, Spagna, Francia e Gran Bretagna.

Anche l'Italia, quale stabile democrazia occidentale e grande economia industrializzata, ha iniziato dagli anni settanta ad essere interessata da un crescente numero di immigrati in ingresso.

L'Italia si è trasformata rapidamente, a partire dagli ultimi decenni del ventesimo secolo, da tradizionale Paese di emigrazione verso l'America e l'Europa settentrionale, in meta di flussi provenienti dall'Europa orientale, dall'Africa, dall'Asia e anche dall'America Latina.

Quando ancora il Paese alimentava un notevole flusso emigratorio, già rappresentava, comunque, una meta ambita da cittadini di aree arretrate, perché vi si andavano consolidando un'economia industriale ed elevati livelli di benessere diffusi nella società, ciò accompagnato da un ordinamento giuridico che garantiva stabilità e massimo rispetto e tutela delle garanzie democratiche, di cui erano e sono tuttora destinatari non solo i cittadini, ma anche gli stranieri comunque presenti sul territorio nazionale.

A tutto ciò si aggiunge la speciale posizione al centro del Mediterraneo che caratterizza la penisola italiana. Infatti, è di immediata percezione

il fatto che lo stivale, al di là della sua intrinseca attrattività per ricchezza e condizioni di vita, rappresenta l'ideale punto di congiunzione fra l'Africa, composta quasi interamente da Paesi poveri e instabili, e la ricca e democratica Europa. Ma l'Italia è anche un ideale, sebbene non esclusivo, punto di congiunzione fra quella stessa Europa occidentale, ricca e democratica, con i Paesi dell'Europa orientale, caratterizzati, in passato più che adesso, da tassi di sviluppo e benessere ampiamente inferiori alla zona occidentale del continente¹.

La notevole estensione costiera, con i suoi oltre ottomila chilometri, la sua posizione al centro del Mediterraneo, la vicinanza alle coste africane, l'appartenenza all'Unione europea, sono elementi che concorrono a fare dell'Italia una protagonista assoluta delle questioni internazionali che si svolgono in questo mare.

L'Italia, ma anche Grecia e Spagna, rappresentano la meta di destinazione delle principali rotte migratorie attuali, le quali più che in passato si sono caratterizzate, ormai da alcuni anni, da spostamenti via mare di numeri enormi di persone, ciò esponendo il migrante a pericoli per la propria vita ben maggiori che le classiche migrazioni via terra.

Il transito dei migranti presenta aspetti di grande drammaticità nel Mediterraneo, poiché le migrazioni via mare comportano seri rischi per la vita umana a causa delle modalità con le quali il trasporto avviene.

È ormai evidenza acclarata come le organizzazioni criminali transnazionali controllino e lucrino su tutta la filiera degli spostamenti del migrante, dalla sua partenza, spesso da Paesi dell'area subsahariana, al transito nel deserto, alla detenzione nei centri di "smistamento" sulle coste della Riva Sud del bacino, all'imbarco su navi "madre" dalle quali i migranti sono poi trasbordati su piccole imbarcazioni fatiscenti dirette verso le coste dei Paesi europei, finanche all'assistenza nel momento in cui hanno bisogno

1) Per quanto di specifico interesse ai fini del presente scritto, l'Italia, già al termine della Guerra fredda, stante la sua peculiare conformazione geografica, ha rappresentato il punto di approdo di una moltitudine di individui provenienti dall'Albania. Il flusso migratorio diretto verso le coste italiane, specie quelle pugliesi e calabre, è aumentato ulteriormente a seguito della dissoluzione della ex Jugoslavia e dello scoppio dei conflitti che hanno dilaniato i Balcani negli anni Novanta del secolo scorso. Nell'ultimo decennio, si è assistito a un considerevole incremento dei flussi provenienti dall'Africa e diretti verso le coste siciliane, soprattutto a seguito delle agitazioni politiche e dei conflitti militari verificatisi nella parte settentrionale del continente.

di raggiungere, una volta a terra, la destinazione finale prescelta, che molto spesso è un Paese comunitario diverso dall'Italia stessa.

Di fatto le normative e i sistemi di controllo approntati degli Stati europei in materia di immigrazione hanno evidenziato come riuscire ad entrare in Europa sia molto più difficile che permanervi (nonostante l'eventuale ingresso illegale), favorendo di fatto la crescita di un'industria del traffico di persone, costituente un redditizio settore operativo per le organizzazioni criminali.

Nel mercato criminale globale, crescono così nuove forme di traffico di persone (*smuggling* e *trafficking*²) che, oltre a generare evidenti problemi di sicurezza (comprese le possibili infiltrazioni terroristiche), ledono gravemente i diritti umani dei migranti che divengono merce di quelle organizzazioni.

Tali fenomeni criminali sono ancora più aggressivi se si considera il fatto che i gruppi criminali sfruttano le garanzie rivolte ai richiedenti asilo, soprattutto in considerazione della normativa europea che assicura tutela allo straniero che si dichiara vittima di persecuzione e richiedente protezione.

I "corridoi" più percorsi da queste imbarcazioni sono il Canale di Sicilia e il Mar Ionio, dove nel corso del tempo innumerevoli sono stati gli interventi effettuati in soccorso di migranti in difficoltà (naufraghi), ma purtroppo innumerevoli sono, altresì, i numeri di migranti che avendo tentato di attraversare quel relativamente breve tratto di mare vi hanno perso la vita a causa dell'utilizzo di natanti inadatti o sovraccarichi di disperati.

Tutto ciò ha reso consapevole l'Italia, prima ancora degli altri Paesi che compongono l'Unione europea, o meglio i Paesi firmatari dell'Accordo di *Schengen*, che prima ancora di una comune politica gestionale del fenomeno migratorio, servisse un approccio che limitasse le tragedie in mare³.

Così, dall'ottobre 2013, il Mediterraneo è diventato teatro di impor-

2) Nello *smuggling* è lo stesso migrante che si rivolge alle organizzazioni criminali per avere, dietro pagamento di una somma di denaro, il trasporto nel Paese prescelto. Il *trafficking* è una forma più pesante di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, in quanto i migranti vengono costretti con violenza e minacce a trasferirsi verso altri Paesi per svolgere attività rispondenti alle richieste dei mercati illeciti di destinazione.

3) Sul piano strettamente umanitario, l'esempio più notevole d'intervento è stato dato proprio dall'Italia, mediante l'operazione *Mare nostrum*, lanciata in conseguenza della tragedia av-

tanti operazioni che, sebbene formate prima dalla sola Italia e poi anche dal concorso di altri Paesi, in questo caso sotto l'egida dell'Agenzia *Frontex*, hanno visto e vedono tuttora dispiegare un articolato sistema di velivoli, navi, satelliti e droni, al fine di ridurre le morti in quel tratto di mare e parallelamente presidiare la frontiera comune dell'Area *Schengen* (frontiera esterna).

L'Italia, Paese direttamente interessato, non fosse altro per la scarsa adesione alle politiche di redistribuzione dei migranti fra i vari Paesi, ha partecipato alle disperate operazioni congiunte (*Mare Nostrum*, *Triton*, *Sofia* e oggi *Themis*) con un sforzo di uomini e mezzi di assoluto valore, in cui gli attori delle varie attività connesse sono da un lato la Guardia di finanza per le operazioni di polizia e soccorso, quest'ultimo garantito in via prioritaria dalla Marina militare, con la Guardia costiera in testa⁴. Tutto sotto la competenza, sotto l'aspetto gestionale e di pubblica sicurezza, dell'omologo Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, che attua ogni attività connessa grazie all'operato della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere⁵.

È opportuno però evidenziare come, al di là dell'impegno assicurato dall'Italia almeno a livello di soccorso in mare a migranti in difficoltà, lo strumentario giuridico, nazionale e sovranazionale, applicabile al contrasto delle migrazioni di massa nel Mediterraneo sia risultato obsoleto.

Tutta l'Europa, davanti alla sfida di garantire soccorso ai naufraghi, ma anche tutela delle proprie frontiere dai flussi migratori di massa, ha realizzato come il quadro normativo internazionale in materia sia inadatto agli

venuta al largo di Lampedusa il 3 ottobre 2013, incidente che causò più di 350 morti. Si è trattato quindi di un'operazione, ricordata anche nei contributi che seguono, durata fino alla fine del 2014, e squisitamente nazionale, benché del tutto conforme ai principi dell'Unione europea in materia.

4) È doveroso ricordare che, al di là dei crescenti sforzi fatti dall'Italia anche con il contributo ancora troppo marginale di Stati europei, le morti di migranti nel Mediterraneo sono ancora una realtà. Basti pensare a quanto accaduto il 18 aprile 2015 nelle coste libiche, occasione nella quale nonostante i già ingenti sforzi volti a pattugliare e soccorrere nel Canale di Sicilia, in un solo episodio di naufragio sono morti un numero imprecisato di migranti eritrei. Sebbene non sia stato possibile ricostruire il numero esatto delle vittime, è stato stimato che queste potessero raggiungere le quasi mille unità, rappresentando il più grave e tragico evento migratorio mai avvenuto nel Mediterraneo.

5) <https://interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/direzione-centrale-dellimmigrazione-polizia-frontiere>.

attuali scenari nel Mediterraneo, poiché è stato adottato con lo scopo di disciplinare situazioni evolutesi, caratterizzate da numeri elevatissimi uniti ad una disomogeneità delle situazioni umane che li compongono.

Di fatto, un'ulteriore caratteristica del fenomeno migratorio attuale è, sul piano strettamente soggettivo, nel carattere "misto" dei flussi. Questa nuova tendenza comporta lo spostamento di diverse categorie di migranti, che lasciano il proprio Stato di origine spinte da motivazioni di carattere politico, etnico-politico, ambientale, economico o da una combinazione di queste.

Alla luce di tale eterogeneità, risulta difficile, se non addirittura impossibile, pervenire a una nozione di migrante da intendersi quale categoria giuridica autonoma, dovendosi rinviare piuttosto ad un articolato sistema amministrativo e giurisdizionale finalizzato a scindere il richiedente asilo, o rifugiato, da altre categorie di migranti che godono di un differente sistema di garanzie⁶.

Inoltre, l'attuale fenomeno migratorio via mare presenta elementi di indubbia problematicità operativa. Infatti, a fronte di obblighi di soccorso sanciti da normative internazionali coerenti e stratificate, il tema del contrasto all'immigrazione irregolare⁷, implicando il concetto di sovranità nazionale, rimanda alla potestà legislativa del singolo Stato e all'azione in base agli strumenti, comunque limitati, dei diversi ordinamenti interni.

La migrazione via mare presenta necessariamente carattere transnazionale, presupponendo una relazione triangolare fra il migrante, lo Stato di emigrazione e lo Stato di immigrazione. Ciò rende difficile la discussione

6) L'ascesa del fenomeno migratorio verso l'Italia ha prodotto la costruzione di un articolato e crescente sistema normativo adottato dal legislatore italiano, i cui punti evolutivi fondamentali sono rappresentati da: l. 28 febbraio 1990, n. 39 (cosiddetta "legge Martelli" dal nome dell'allora Ministro Claudio Martelli); l. 6 marzo 1998, n. 40 (cosiddetta "legge Turco-Napolitano" dai nomi degli allora Ministri Livia Turco e Giorgio Napolitano); l. 30 luglio 2002, n. 189 (cosiddetta "legge Bossi-Fini" dai nomi degli allora Ministri Umberto Bossi e Gianfranco Fini). Su tale quadro normativo si sono innestate le successive e più recenti modifiche legislative.

7) Ai fini del presente lavoro, l'espressione "immigrazione irregolare" è utilizzata per ricomprendere genericamente coloro i quali raggiungono uno Stato in modo non conforme alle leggi in materia migratoria vigenti nello Stato medesimo; quindi in questa generica accezione rientrano necessariamente anche richiedenti asilo e rifugiati fin quando le Autorità di quello Stato non ricevono una richiesta di protezione in tal senso.

su principi e norme a riguardo, posto che la materia migratoria rientra nelle prerogative sovrane dei singoli Stati, i quali si dimostrano, di conseguenza, riluttanti ad affrontare il tema in un'ottica integrata sovranazionale.

Il carattere transnazionale e la portata dei flussi migratori hanno messo in luce l'insufficienza di una gestione a livello nazionale, sicché, in mancanza di un solido quadro di riferimento unitario, la disciplina del fenomeno rischia di risultare frammentata in una molteplicità di interventi normativi che ne regolano solo profili specifici, quali la tutela dei diritti umani dei migranti, la repressione del traffico illecito di migranti, la protezione di rifugiati e richiedenti asilo, le dinamiche della migrazione per lavoro, strumenti regolatori che devono comunque contrarsi davanti ai numeri del fenomeno e alla stratificazione degli aspetti che lo caratterizzano.

Davanti a tutti questi elementi di non semplice soluzione, l'Italia ha posto in essere una virtuosa opera di coinvolgimento dell'Unione europea in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, che attende gli esiti sperati, cioè accompagnato, invece, da una intensa attività di dialogo che si concretizza negli strumenti della pattuizione con i Paesi da cui originano i flussi migratori, per rafforzare forme di collaborazione, anche di carattere giudiziario.

In questo tipo di approccio, spiccano necessariamente le relazioni internazionali con la Libia, di fatto il Paese da cui proviene la parte più rilevante del flusso migratorio via mare verso l'Italia.

Nonostante le alterne vicende che lo Stato africano ha attraversato, la stabilità della Libia appare di fatto la condizione necessaria per poter arginare lo sfruttamento di disperati da parte di organizzazioni criminali che ne ledono i più elementari diritti, sia nelle migrazioni nel continente africano, sia successivamente durante le fasi di attraversamento del tratto di mare che la separa dall'Italia.

A tal proposito merita almeno un cenno quanto accaduto negli anni 2015/2017, periodo in cui il numero degli sbarchi in Italia dalla Libia raggiunse le oltre 180.000 unità annue, mettendo sotto grande pressione le istituzioni italiane, con immediati e critici riflessi sull'opinione pubblica e sul dibattito politico che ne scaturì.

A ciò deve sommarsi, in quello stesso periodo, il dilagare del terrorismo di matrice islamista in Europa e l'intervento che la coalizione internazionale ha portato avanti in Siria contro lo Stato Islamico, spingendo le

autorità italiane a tentare strumenti legittimi volti a frenare il fenomeno.

Per questa via fu siglato l'accordo dell'agosto del 2017 che produsse una drastica diminuzione del flusso migratorio verso l'Italia.

Così, ad una tendenza in calo registratasi negli anni 2018 e 2019 rispetto ai picchi del periodo precedente, si è assistito ad un riacutizzarsi degli arrivi dalla Libia la quale, ormai attraversata da una vera e propria guerra civile, attende che la comunità internazionale riesca ad interferire positivamente.

Tale situazione ha di fatto riaperto gli scenari e, quindi, anche l'agibilità per le organizzazioni criminali, potendosi assistere come sia in fase di nuovo ascendente il numero di partenze verso l'Italia.

A conclusione di questa sintetica panoramica inerente la genesi e lo sviluppo dell'immigrazione via mare nel Mediterraneo, vi è la considerazione e l'auspicio che nell'azione di contrasto ai fenomeni criminosi connessi ai flussi migratori illegali risulti strategico un approccio integrato e di collaborazione tra Stati, inteso sia come politica comune in ambito di Unione europea, sia nei rapporti con i Paesi terzi, poiché senza cooperazione e convergenza di intenti appare estremamente difficoltosa la gestione di un fenomeno transnazionale così complesso, e per di più con tendenza in crescita.

1.2. Tra dimensione e rappresentazione del fenomeno, la percezione della sicurezza

Sebbene la stratificazione di dati e informazioni, anche qualificate, in quanto provenienti da organismi tecnici (Ministeri, forze di polizia, agenzie, Comunità europea, ecc.), permettano una conoscibilità piena del fenomeno migratorio verso l'Europa e, in particolare, verso l'Italia, si assiste frequentemente ad analisi parziali di quei dati da parte degli organi di informazione. Frammentarietà che, oltre a non spiegare i molteplici aspetti del fenomeno migratorio, produce un'informazione raramente documentale o comunque tendente a darne una rappresentazione plastica e completa.

Le grandi migrazioni costituiscono uno dei fenomeni sociali di maggiore rilievo dell'era contemporanea. Un fenomeno che, per numeri, complessità intrinseca ed effetti, rappresenta una sfida strategica della

modernità, la cui comprensione sfugge necessariamente ad una visione semplicistica o anche soltanto settoriale.

Infatti, nonostante l'Italia si confronti con il fenomeno migratorio verso il Paese ormai da oltre trent'anni, le modalità narrative subiscono spesso un approccio riduttivo al fenomeno, che prevalentemente incasella i fatti inerenti i flussi in ingresso nella limitata cornice della cronaca. Da ciò discende un'analisi complessiva che raramente si allontana da un approccio emergenziale al fenomeno.

Spesso l'enfasi narrativa dell'emergenza caratterizza sia i fenomeni di mancata integrazione dello straniero nella realtà giuridica, economica e culturale del Paese, sia le fasi in cui masse crescenti di persone tentano di accedere ai confini nazionali. Ne consegue che un approccio così altamente riduttivo produca effetti estremamente emotivi sull'opinione pubblica, che si polarizza, come forse in nessun altro settore, in posizioni spesso aprioristiche o ideologiche, lasciando spazio anche a strumentalizzazioni politiche di ogni tipo.

Sebbene ciò sia inevitabile, almeno in parte, è doveroso rappresentare come i grandi fenomeni migratori non siano riducibili ad emergenza, né a momentanea contingenza, ma piuttosto ad un processo con cui i Paesi più ricchi e democratici del pianeta dovranno inevitabilmente confrontarsi per molto tempo.

Ne consegue che la conoscenza del fenomeno migratorio, delle sue ricadute nelle società in cui insistono quei flussi in ingresso e la ricostruzione della variegata storia umana dei migranti, richiedono uno sforzo di analisi e di successiva condivisione che rimangono incompatibili con ricostruzioni basate sull'emergenza o con la strumentalizzazione di episodi di cronaca, anche eclatanti.

Nonostante l'Italia non sia caratterizzata da un flusso migratorio necessariamente superiore a quello di altri Paesi europei, le caratteristiche di tale flusso e del conseguente cambiamento che la società italiana ha subito in questi ultimi anni, anche solo per i numeri degli stranieri oggi presenti sul territorio, rendono il Paese teatro di una sfida ancor più provante.

Un approccio riduttivo al fenomeno migratorio produrrà l'effetto, nell'opinione pubblica, di porre l'attenzione su aspetti indubbiamente rappresentativi, ma non totalmente descrittivi della sua interezza. Infatti, ridurre la descrizione del fenomeno ad una delle sue facce rappresenta la via privilegiata per considerare l'immigrazione come un pericolo e non come una

delle infinite dinamiche umane che da sempre la storia dell'uomo ha prodotto, inducendolo all'evoluzione che lo ha caratterizzato.

Un ingente flusso migratorio verso il Paese ha inevitabili risvolti securitari, sociali, economici, occupazionali, strutturali, religiosi e culturali. Ed è proprio dalla corretta gestione di ognuno di tali aspetti di integrazione, nelle varie e multiformi accezioni che l'integrazione può assumere, che vengono esaltati i rilievi di pericolosità sociale di un fenomeno che senza dubbio presenta numerosi aspetti critici. Ma altrettanti aspetti critici sono evidenti in un approccio a quei flussi in cui gli organi statuali non pongano alla base delle proprie politiche gestionali la capacità di conoscere provenienza, storia, criticità, sofferenze e reali finalità, della moltitudine di migranti che entrano nel Paese, considerando invece gli stranieri come un insieme di persone accomunate dalla sola e semplice migrazione.

La conoscenza effettiva della moltitudine di aspetti legati all'immigrazione verso l'Italia rappresenta la condizione necessaria, anche se non sufficiente, per un approccio maturo da parte delle varie autorità pubbliche, ma ancor prima per l'acquisizione di una consapevolezza piena da parte dell'opinione pubblica e, quindi, dell'elettorato.

D'altro canto, la rappresentazione mediatica e giornalistica non rimane immune dalle peculiarità del fenomeno migratorio verso l'Italia, caratterizzato, come anticipato nel paragrafo che precede, da una consistente spinta verso gli ottomila chilometri di costa dell'Italia e dalla sua posizione al centro del Mediterraneo, che ne ha da sempre caratterizzato la storia. L'Italia è, e rimarrà, l'ideale luogo di congiunzione fra i Paesi del continente africano con la ricca e democratica Europa.

L'immigrazione via mare verso l'Italia è narrata, quindi, dagli organi di informazione come la cronaca ormai quotidiana di un'emergenza che dai *media* sollecita spunti soggettivi che variano da un generale clima di preoccupazione e di allarme, ad un approccio compassionevole verso una moltitudine di disperati che a rischio della propria vita sfidano il mare in cerca di condizioni di vita migliori.

La narrazione mediatica circa la migrazione nel Mediterraneo consiste molto spesso nell'aggiornamento quotidiano di sbarchi o salvataggi, sul numero degli arrivi o comunque su dati particolari che riguardano la drammaticità di un evento, ciò a discapito dell'approfondimento e dell'interpretazione dei fatti, non aiutando l'opinione pubblica a comprendere la situazione.

Lo stesso utilizzo di un linguaggio che da un lato enfatizza e spettacolarizza alcuni aspetti della migrazione e dall'altro usa indistintamente termini che, invece, hanno significato e portata differenti, non contribuisce a restituire al pubblico una piena conoscenza del fenomeno migratorio e dei soggetti che lo animano.

Tutto ciò contribuisce a non permettere a chi fruisce della comunicazione mediale di comprendere le differenze che esistono fra immigrato, clandestino, irregolare, disperato, migrante, extracomunitario, richiedente asilo, rifugiato e profugo⁸.

La superficialità di una comunicazione che non distingua il percorso delle differenti vicende umane che compongono i flussi migratori rende impossibile, ad una larga parte dell'opinione pubblica, di apprezzare le differenze che esistono fra i rifugiati o richiedenti asilo – con il loro bagaglio di dolore, persecuzioni, guerre o crisi umanitarie da cui sono stati costretti a fuggire – da tutti gli altri migranti.

Parallelamente, tale inesatta utilizzazione di termini impedisce la comprensibilità dei differenti trattamenti giudici che gli stranieri hanno una volta in contatto con le autorità italiane, basando un tale giudizio qualitativo su luoghi comuni o stereotipi che erroneamente rappresentano la migrazione come una folla indistinta.

Inoltre, la mancata comprensione dei differenti trattamenti come conseguenza di differenti condizioni produrrà, da un lato, incapacità di un giudizio consapevole verso l'operato delle autorità pubbliche – e fra queste degli organismi deputati a porre in essere la diversa strumentazione giuri-

8) Sul punto si rimanda a quanto stabilito nel *Testo unico dei doveri del giornalista*, di fatto il codice di autoregolamentazione della professione giornalistica in Italia, approvato dal Consiglio nazionale nel 2016 (che assorbe anche la Carta di Roma, ovvero il *Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti*, del 2008), il quale all'art. 2 (*Fondamenti deontologici*), stabilisce che il giornalista “*difende il diritto all'informazione e la libertà di opinione di ogni persona; per questo ricerca, raccoglie, elabora e diffonde con la maggiore accuratezza possibile ogni dato o notizia di pubblico interesse secondo la verità sostanziale dei fatti*”, applicando “*i principi deontologici nell'uso di tutti gli strumenti di comunicazione, compresi i social network*”. In particolare, all'art. 7 (*Doveri nei confronti degli stranieri*), stabilisce che il giornalista “*nei confronti delle persone straniere adotta termini giuridicamente appropriati seguendo le indicazioni del «Glossario», allegato al presente documento (Allegato 3), evitando la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte riguardo a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti*”.

dica applicabile al migrante in base al suo *status* – dall'altra, alimenterà negativamente il clima sociale verso forme di intolleranza o paura per disinformazione, confusione e ignoranza dei fatti.

Ma se i problemi di un'informazione inesatta o che ricorre ad una terminologia superficiale producono effetti distorsivi nella comprensione del fenomeno migratorio, ancor più diretto e immediato è il rapporto distorsivo esistente fra la forza comunicativa delle immagini e l'emotività pubblica.

Una delle caratteristiche fondamentali dell'immigrazione nel Mediterraneo è rappresentata dal fatto che tutta la dinamica migratoria ha il mare come teatro e i tempi lenti della navigazione come scansione del fenomeno. L'ampiezza degli spazi marini e il prolungarsi nel tempo delle traversate dalle coste del nord Africa, permettono agli organismi di polizia o militari che vi operano, e parallelamente agli organi di informazione o ad attori privati di ogni tipo, di documentare con fotografie e filmati la gran parte di quelle dinamiche migratorie.

La rappresentazione grafica del fenomeno produce l'effetto virtuoso di avere una mole di immagini capace di documentarne effettivamente le peculiarità, dando giustizia di informazione sia alle vicissitudini umane delle persone che si spostano dalle coste africane all'Italia che all'operato virtuoso degli attori statali italiani nel pezzo di mare che separa quelle coste dalle frontiere sud dell'Unione europea.

Nonostante la straordinaria potenzialità di un'ampia rappresentazione visiva del fenomeno migratorio via mare, è possibile constatare come, ancor più che per il linguaggio narrativo usato, ricorra l'esigenza di una piena e attenta ricostruzione dei fatti rappresentati nelle immagini. Tale esigenza nasce e si rafforza davanti alla constatazione di come fotografie o video che documentano tragedie umane, o parallelamente l'operato delle forze di polizia o di attori istituzionali, possano essere stravolti o distorti ai fini di colpire e influenzare l'opinione pubblica in una determinata direzione.

Le immagini, così come le parole, diventano armi per colpire, ridurre o screditare dinamiche, fatti, operati e persone.

Alla memoria tornano immagini che per la loro qualità intrinseca o per la forza rappresentativa dei propri contenuti, hanno avuto la capacità narrativa di far sentire all'opinione pubblica le vibrazioni umane da cui si propagano.

A queste immagini, e ai professionisti che le hanno documentate, deve essere reso l'onore di aver contribuito in maniera determinante a formare

coscienze umane, facendo comprendere aspetti che spesso le parole non hanno la capacità comunicativa di rendere consapevolezza. Concetti quali tragedia, disperazione, pericolo, speranza, bisogno, emergenza e molti altri ancora, non potranno mai essere compresi se non vissuti direttamente o almeno rappresentati da immagini che abbiano la forza di toccare le differenti sensibilità umane.



Fotografia scattata il 2 settembre 2015 su una spiaggia della Turchia dalla giornalista turca Nilüfer Demir.

In questa fotografia è rappresentato il corpo privo di vita di Alan Kurdi, un bambino siriano-curdo di tre anni, morto nel tentativo di raggiungere l'Unione europea dalla Turchia.



Fotografia scattata il 7 giugno del 2014 nel Mar Mediterraneo dal fotografo italiano Massimo Sestini.

In questa fotografia scattata dall'alto è rappresentato un barcone con 227 migranti a bordo, che da lì a poco saranno salvati dalla Marina italiana al largo delle coste della Libia nell'ambito dell'operazione *Mare Nostrum*. Questo scatto ha permesso all'autore di vincere il secondo premio, nella sezione *General News*, all'edizione 2015 del *World Press Photo*, il più prestigioso concorso mondiale di fotogiornalismo.



Fotografia scattata l'8 agosto 1991 al porto di Bari dal fotografo italiano Luca Turi.

In questa fotografia sono rappresentate le fasi immediatamente successive all'attracco al porto di Bari del mercantile *Vlora*, proveniente dal porto di Durazzo. La vicenda del mercantile *Vlora*, con i suoi 20.000 migranti albanesi a bordo, rappresenta il più grande sbarco nella storia italiana.

Questo campione di tre fotografie, lungi dall'essere esaustivo dell'insieme virtuoso di prodotti giornalistici di qualità, rappresenta un esempio di eccezionale valore per la forza comunicativa che gli autori hanno colto nei loro scatti. Ma parallelamente a ciò, può ricorrere il rischio che anche un prodotto giornalistico di qualità, se decontestualizzato o comunque non spiegato adeguatamente, produca effetti distorsivi sull'opinione pubblica. Ancor più grave è la possibilità che una determinata immagine possa essere strumentalizzata per dare enfasi a singoli aspetti, dei molteplici collegati.

In primis il ruolo della televisione – ma anche di quotidiani o portali web, e conseguentemente dei *social network* – dovrebbe essere quello di marginalizzare la strumentalizzazione di uno scatto fotografico o di un filmato.

Senza arrivare a toccare il tema delle *fake news* e delle strategie della disinformazione, ricorre ancora una volta l'esigenza primaria di spiegare alla pubblica opinione, o per meglio dire alle diverse componenti che la formano, l'insieme degli aspetti connessi, dando la possibilità di approfondimenti che facciano maturare e crescere i fruitori stessi dell'informazione.

Viceversa, un uso strumentale della comunicazione, anche se fatta da un insieme di immagini, parole e riflessioni, produrrà una polarizzazione dell'opinione pubblica scevra da una reale consapevolezza e conoscenza del fenomeno migratorio.

La strumentalizzazione della comunicazione, a cui anche larga parte della politica fa ricorso, mira ad aumentare la partecipazione della pubblica opinione ai fini di orientarne le scelte, non mirando piuttosto ad incrementarne competenze o consapevolezza.

È di immediato apprezzamento rilevare come le immagini, di cui sopra sono riportati tre esempi, possono essere usate per evocare reazioni emotive di ogni tipo: pietà, rabbia, paura, immedesimazione, senso di insicurezza, senso di invasione, senso di assediamento, ecc.

Se l'obiettivo possibile della comunicazione in materia di immigrazione è la consapevolizzazione di strati crescenti del pubblico finalizzata a scelte informate, l'unica via percorribile è quella che permetta, da un lato l'accesso alla molteplicità di dati esistenti, dall'altra a forme sempre più mature di comunicazione.

In tale ambito il ruolo fondamentale è svolto dai professionisti dell'informazione, i quali inevitabilmente hanno il dovere di sottoporre a prova ciò che argomentano, ma parimenti si esige un ruolo responsabile anche in ogni soggetto che, sebbene non giornalista, usi l'informazione come spunto di riflessione e crescita, e non abbia piuttosto l'obiettivo di polarizzare la pubblica opinione con strategie di disinformazione o informazione parziale, capaci di spingere le singole sensibilità in base a come si voglia intendere l'immigrazione: potenzialità o minaccia.

Conseguentemente sarà logico far ricorso ad un senso di pietà umana sulla tragedia che si consuma nei mari per alimentare l'accoglienza; viceversa la leva comunicativa punterà al senso di pericolo connesso alla perdita di identità, a numeri non spiegati, per dare il senso dell'invasione, oppure spettacolarizzerà crimini commessi da stranieri, per percorrere un approccio securitario o di chiusura al fenomeno.

Così, un'informazione non corretta alimenterà il senso di insicurezza

(sicurezza percepita) negli strati culturalmente meno attrezzati della popolazione, in quanto disorienterà, rendendo impossibile comprendere le reali problematiche umane e sociali collegate all'immigrazione. Parallelamente creerà sfiducia negli apparati istituzionali e renderà impossibile immaginare dei percorsi virtuosi di integrazione del diverso bisognoso o, viceversa, di contrasto a quella parte di migranti che non accettino le condizioni di legalità che la Repubblica esige.

Un ruolo determinante nella spiegazione e comprensione del fenomeno migratorio potrà essere svolto anche dagli organismi istituzionali, dei quali il Dipartimento della pubblica sicurezza rappresenta uno dei protagonisti, rendendo giustizia ad un fenomeno che, sebbene complesso, può essere spiegato e affrontato senza suscitare paura e insicurezza.

La comunicazione istituzionale non solo si somma in maniera sinergica alla pluralità di offerte informative di un maturo sistema democratico, ma ne rappresenta un valore aggiunto determinante in quanto rappresenta una risorsa terza e indipendente, distinguendosi in questo dalla libera discussione politica, la quale non può non alimentarsi proprio dei qualificati contributi conoscitivi che le istituzioni forniscono.

Un'impostazione culturale e storica lungimirante deve attrezzare i propri cittadini a capire il cambiamento, distinguendo il fenomeno migratorio dai cambiamenti sociali a cui si somma.

Immaginare società multiculturali e multiconfessionali nelle quali i cittadini siano liberati dalla paura e dalla insicurezza, guardando positivamente al futuro, è un'opera che richiede il coraggio di conoscere la realtà, darne una rappresentazione veritiera e infine agire sulla percezione di quel fenomeno⁹.

1.3. Costituzione italiana, sovranità, diritti umani

Come verrà ampiamente affrontato in ogni parte di questo elaborato,

9) M. MORCELLINI, *Migranti a Lampedusa: cronaca di un'emergenza*, in *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n. 2/2011, Sapienza Università di Roma; M. MORCELLINI - C. MOSCA, *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, 2014; F. SCOTELLARO - V. VAVALÀ (a cura di), *Intervista a Mario Morcellini*, 8 febbraio 2011, su https://unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=6426&cHash=0d08c54f707969512a2fc825f2a9bc2a.

un approccio consapevole alla tematica migratoria e al suo risvolto problematico – connesso alla pressione da parte di migranti irregolari alle frontiere marittime nazionali, oggi comunitarie – risente necessariamente del tipo di approccio da cui parte l'approfondimento.

Sebbene l'unico metodo scientificamente percorribile è costituito dalla conoscenza della stratificazione normativa nazionale e sovranazionale, unita alla parallela consapevolezza delle reali dinamiche migratorie, è possibile rilevare l'esistenza della possibilità che, anche agli occhi del più attento operatore, possano insinuarsi spazi di emotività capaci di spostare, e magari artefare, quella necessaria obiettività che un approccio tecnico alla materia esige.

Essendo l'immigrazione un fattore umano, per di più strettamente connesso ad aspetti primari dello sviluppo della persona (non fosse altro come legittimo anelito volto alla ricerca di condizioni di vita accettabili da parte di una moltitudine di soggetti), è un dato di fatto come l'approccio tecnico a tale argomento possa assumere, più che in altri settori, condizionamenti emotivi, culturali o esperienziali, da parte di chiunque tenti, anche con il massimo rigore scientifico, un approccio al tema.

È un dato di fatto, se non un vero e proprio criterio caratterizzante la strategia di una Nazione al fenomeno migratorio, quello per cui la base di ogni decisione e la sua successiva applicazione pratica, trovino fondamento nella visione strategica circa l'apprezzamento dello spostamento di persone da un Paese ad un altro in termini antitetici di opportunità o minaccia.

Tale approccio, se ristretto nella miope visione antitetica, produrrà in quello Stato una politica di apprezzamento, o magari anche di sfruttamento, delle potenzialità che il fenomeno migratorio offre, non attrezzando quell'ordinamento giuridico con un apparato normativo e operativo capace di relativizzare quelle problematiche che inevitabilmente sono connesse, a livello securitario, ad un copioso e repentino flusso migratorio in ingresso.

Senza qui approfondire aspetti che necessiterebbero di una più ampia disamina, è quanto mai opportuno ricordare come il migrante possa divenire punto di riferimento da parte di organizzazioni criminali di ogni tipo, le quali sfruttano molto spesso la marginalità economica, sociale e culturale in cui si trova, arrivando all'estrema nefasta possibilità che trovino terreno fertile fenomeni di radicalizzazione con conseguente pericolo di deriva terroristica.

D'altro canto, porre l'attenzione solo sulle patologie del fenomeno

migratorio in termini di minaccia per la collettività umana che l'accoglie, ne falserebbe l'approccio in termini assolutamente fallimentari di mancata capacità di apprezzarne le potenzialità. Ciò comporterebbe un approccio securitario che di fatto comprimerebbe immotivatamente e arbitrariamente anche quei minimi canoni di tutela della persona, guidando quel gruppo sociale verso una totale miopia del fenomeno migratorio. Miopia da cui conseguirebbe un'incapacità di discernere i casi di reale pericolo da quelli in cui, piuttosto, è necessaria una piena tutela della persona. Situazione questa che di fatto si trasformerebbe in una aprioristica criminalizzazione del migrante.

Ecco quindi che una disamina attenta della fenomenologia dell'immigrazione irregolare, intesa in termini di gestione e regolamentazione, non può che basarsi sull'opportuno approfondimento dei principi giuridici fondamentali esistenti sia a livello nazionale che europeo o internazionale, ovvero quei principi fondamentali che devono essere considerati come il nobile punto di arrivo della civiltà.

Sono i principi fondamentali l'unico strumento, giuridico e umano, capace, seppur con le immense difficoltà che la cronaca narra quotidianamente, di tentare un armonioso equilibrio fra tutela della vita e della dignità umana, e le esigenze di sicurezza che la sovranità statale impone ai suoi apparati normativi e di polizia.

In particolare, la condizione giuridica dello straniero – e quindi il suo trattamento normativo – devono necessariamente partire dalla disamina dei principi contenuti nella Costituzione italiana e, tramite il rimando di cui all'art. 10 comma 2, alle norme consuetudinarie e pattizie previste dai trattati internazionali in materia.

L'art. 10 della Costituzione recita: *“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici”*.

Di fatto la Costituzione repubblicana, e la risalente giurisprudenza costituzionale che ne ha accompagnato negli anni l'applicazione, seppur non equiparando lo *status* giuridico del cittadino allo *status* dello straniero,

riconosce a quest'ultimo tutto quel complesso di guarentigie ricomprese nei diritti inviolabili dell'uomo, contemplati dall'art. 2 della Costituzione, secondo il quale *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

I diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione, se presi alla lettera, rimangono distinti dai diritti del cittadino, ma quando si tenta di elencarli si finisce con l'identificarli, se non con tutti, almeno con i principali fondanti la Carta costituzionale e previsti agli artt. 13 e seguenti (parte I *“Diritti e doveri dei cittadini”* - titolo I *“Rapporti civili”*), da considerarsi come cardini valoriali della democrazia italiana e non assoggettabili a revisione (artt. 138-139 della Costituzione).

In tal senso si ricorda come il T.U. immigrazione (d.lgs. n. 286/98), all'art. 2, intitolato *“Diritti e doveri dello straniero”*, reciti che *“allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”*.

È, quindi, a questi principi che è necessario guardare al fine di tessere l'insieme delle norme e dell'approccio operativo al fenomeno migratorio nel suo complesso.

Con la riforma costituzionale del 2001 è stata cristallizzata nello Stato la competenza esclusiva in materia di immigrazione. Infatti, l'art. 117 della Costituzione rimanda all'intervento legislativo statale sia per l'aspetto dell'ingresso nel territorio dello Stato da parte del cittadino non comunitario, sia per ogni ulteriore aspetto inerente la condizione e il trattamento dello straniero comunque presente sul territorio nazionale.

Il potere di disciplinare l'immigrazione è una manifestazione essenziale della sovranità dello Stato che comporta il controllo del territorio e delle sue frontiere, e il diritto alla sicurezza della collettività.

In tal senso la Corte costituzionale, con le sentenze n. 353/1997 e n. 250/2010, ha precisato che *“lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio vanno dunque rispettate, e non eluse [...] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, di tutti coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza*

di situazioni illegali". A ciò aggiunge che la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato è "*collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione*" (sentenze n. 148/2008, n. 206/2006 e n. 62/1994 richiamate anche dalla citata sentenza n. 250/2010; da ultimo la sentenza n. 172/2012).

Parallelamente a ciò, con altrettanta chiarezza, l'art. 117 della Costituzione fissa, anch'essa in via esclusiva, la competenza in materia di sicurezza e ordine pubblico in seno alla Stato.

Ed è proprio allo Stato che spetta quel difficile compito di armonizzare, nel quadro dei principi giuridici fondamentali contenuti nella Carta costituzionale, le molteplici istanze umane, spesso in contrapposizione fra loro. Ciò ricorrendo ad un equilibrio virtuoso fra la tutela dei diritti fondamentali di ciascuno, migrante irregolare compreso, con le altrettanto fondamentali istanze di tutela della sicurezza che un flusso migratorio non controllato può contribuire a mettere in pericolo¹⁰.

La nozione di sicurezza a cui far riferimento, con le sue molteplici accezioni contemplate già nella Carta costituzionale, spaziano necessariamente dal concetto di sicurezza esterna - sicurezza interna, con particolare riferimento alla tutela dalle aggressioni e dai pericoli provenienti dall'esterno del territorio nazionale. Dal concetto di sicurezza individuale - sicurezza collettiva, attraverso la valorizzazione non solo della dimensione di tutela dei diritti fondamentali, ma anche dei profili connessi all'individuazione di limitazioni alla possibilità di agire dei singoli individui, in connessione con la tutela di altre situazioni giuridiche soggettive o in relazione all'adempimento di specifiche prestazioni a favore della collettività di riferimento. Infine, dal concetto di sicurezza materiale - sicurezza ideale, in relazione alla tradizionale questione attinente la categoria dell'ordine pubblico, da intendersi sia come tutela da forme violente di aggressione a beni giuridici, sia come garanzia dell'insieme dei principi e dei valori fondanti l'ordinamento giuridico¹¹.

10) G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013.

11) T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008.

Dal punto di vista del diritto pubblico, la fondamentale rilevanza della sicurezza appare evidente sotto tutti i profili accennati, essendo importante sia dal punto di vista della protezione della collettività da pericoli di aggressione – provengano essi dall'esterno o dall'interno – sia dal punto di vista della tutela dei diritti dei singoli individui e delle concrete dimensioni della sua operatività, non di rado delimitate dalla previsione di specifiche limitazioni; nonché sulla base della ricostruzione di un valore non solo materiale, connesso alla protezione del gruppo sociale e dei diritti dei singoli individui che ne fanno parte, ma anche ideale della stessa, in relazione ai principi e ai valori di riferimento di quella comunità.

Pertanto, così come in altri settori strategici, lo Stato deve disciplinare per il tramite di norme generali e astratte un articolato sistema giuridico che, mai come in materia di regolamentazione dell'immigrazione, pone sfide di difficile e non immediata soluzione, ed espone necessariamente ad un approccio multilaterale, essendo l'immigrazione un fenomeno globale che richiede, pena il suo totale fallimento, una convergenza di politiche nazionali capaci di toccare le leve fondamentali che animano le differenti dinamiche migratorie.

Da tali premesse discende come la disciplina migratoria possa essere connotata da un'ampia discrezionalità, che include la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini stranieri di trattenersi, vivere e lavorare nel territorio della Repubblica.

In linea di principio il potere dello Stato di ammettere o di escludere un cittadino straniero dal territorio nazionale è da ritenersi assolutamente conforme al diritto internazionale consuetudinario, al quale proprio l'art. 10 comma 2 della Costituzione rinvia, potendosi affermare come in questa materia operi in pieno il principio della sovranità territoriale.

In tale quadro si esplica la libertà dello Stato di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione – permanente o temporanea che sia – e di caratterizzare il sistema con cui allo straniero possa essere ordinato di abbandonare il territorio nazionale, sia pur armonizzata con i cardini europei.

In tale quadro di riferimento dell'ordinamento giuridico italiano, si ascrive ciò che, in senso lato, può essere chiamata la politica dell'immigrazione, ovvero l'esercizio del potere statale di bilanciare principi, priorità e istanze, al fine di un equilibrato e proficuo approccio al fenomeno migratorio. In ciò si sostanzia la capacità del Paese di assicurare, tenuto

conto dei molteplici aspetti in gioco, comprese anche le esigenze del mercato del lavoro, la sua capacità di accoglienza e, come prima accennato, le necessità sottese alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Alla dimensione ampiamente tutoria fin qui trattata, già sufficiente grazie alla Carta costituzionale a dare le direttrici per un approccio equilibrato al fenomeno (ovvero capace di bilanciare le istanze securitarie all'imprescindibile tutela della vita, della salute, delle libertà e della dignità del migrante, sia esso in Italia o che viceversa si affacci alla frontiera nazionale), si sommano gli istituti di garanzia derivanti dai principi consuetudinari del diritto internazionale e delle norme pattizie che l'Italia ha visto fare proprie¹².

Infatti, se come detto è possibile sostenere l'inesistenza di un diritto o di una pretesa all'ingresso e al soggiorno nel Paese al di fuori delle scelte compiute dal legislatore, l'art. 10 comma 3 della Costituzione stabilisce un chiaro limite alle possibili scelte in materia di restrizione della politica migratoria, recitando testualmente che *“lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica”*.

Ricordiamo solo brevemente che lo *status* di rifugiato, codificato nel diritto internazionale dalla Convenzione di Ginevra del 1951, si fonda sull'obbligo per lo Stato alla cui frontiera si presenti lo straniero *“perseguitato”* di *“non respingerlo”* (principio di *non-refoulement*), al fine di evitare che vada incontro a quello da cui stava fuggendo.

Solo in un secondo momento, nel suo ambito di applicazione sono stati ricompresi fenomeni diversi dall'ipotesi della *“persecuzione”* individuale quali, in particolare, il *“rischio effettivo di subire un grave danno”* (pena di morte, tortura e, in generale, qualunque minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato). In tal caso, quindi, si è consolidato nel diritto dell'Unione lo *status* di protezione in via sussidiaria.

Qualora siano altre le ragioni che determinino l'allontanamento di una persona dal proprio Paese o regione di origine (catastrofi naturali, violenza endemica in situazioni non di conflitto armato, situazioni personali

12) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019.

specifiche, ecc.) si ricade nello *status* di protezione temporanea o per ragioni umanitarie riconosciuto su base nazionale, ossia dal diritto interno degli Stati membri.

Per quel che concerne i migranti cosiddetti economici, invece, non si è mai consolidato un obbligo di diritto internazionale, o di diritto dell'Unione, *tout court*, relativo alla loro ammissione nel territorio dello Stato.

A conclusione di tutto quanto sopra è possibile affermare che la cornice di principi in cui disegnare l'operatività normativa del diritto in materia di immigrazione, sebbene in astratto di pronto apprezzamento, risente nella sua effettiva applicazione di tutta la complessità che il bilanciamento fra interessi diversi porta necessariamente con sé.

L'arduo compito del legislatore – e parimenti di ogni operatore, di polizia e non – dovrà opportunamente confrontarsi con il bilanciamento fra il dovere di garantire la sicurezza, e con essa la sovranità dello Stato, con il rispetto dei principi fondamentali dell'uomo; principi che vedono nel migrante il destinatario di un diritto assoluto alla tutela dei suoi beni giuridici più importanti. Ovvero in uno spettro ampio che va dal diritto alla vita – e di tutto quello che ne consegue in termini parimenti importanti di tutela della salute – fino alla tutela della dignità e degli aspetti correlati¹³.

Da ciò ne consegue che la sicurezza non è un diritto assoluto, ma si comprime in relazione ad altri interessi, o meglio diritti, definibili proprio come fondamentali e che si articola sia come precondizione ai diritti di libertà, sia come strumento per il loro effettivo godimento.

Infatti, l'accezione di sicurezza che più si attaglia al delicato contesto non è solo quella rinvenibile nella necessità di conciliare il controllo delle frontiere, piuttosto quella sicurezza definibile come umana, che tende a individuare una forma di protezione a tutto tondo della generalità dei diritti della persona nei confronti di una potenziale generalità di fonti aggressive¹⁴.

È possibile concludere affermando che la sicurezza, bene primario dello Stato in quanto elemento fondante la sua sovranità, si attesterà sia come precondizione a tutti i diritti e a tutte le libertà previste dalla Costi-

13) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit.

14) C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Padova, 2012.

tuzione, sia come tutela dello stesso migrante, nella sua fase migratoria, ma anche nella fase stanziale all'interno del Paese, come garanzia dallo sfruttamento criminale nelle sue diverse forme, dall'abuso come manovalanza della criminalità, fin a divenire terreno fertile per il terrorismo.

1.4. La protezione dei diritti umani nel sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

Nel tentativo di dare una visione di insieme al sistema di regolamentazione dell'immigrazione verso l'Italia e dei vincoli che lo Stato deve rispettare nella sua politica gestionale in materia, come visto nel paragrafo precedente, vi è l'esigenza di dover bilanciare i principi fondanti la Costituzione repubblicana, la quale prevede da un lato le esigenze di sovranità che si esplicano nel diritto/dovere di garantire la sicurezza nelle sue molteplici e complesse accezioni, e dall'altro un articolato sistema di principi tutori della persona, e quindi anche dello straniero, che trova un momento di sintesi programmatica nella tutela dei diritti umani.

Tale fondamentale argomento ha trovato, nel corso della storia, una evoluzione che lo ha portato da una fase embrionale ad una fase di tutela effettiva, ciò passando per un momento intermedio, in cui la tutela dei diritti umani è stata considerata una delle condizioni fondamentali di una matura democrazia, e parimenti un maturo sistema di relazioni fra Stati, ma godendo solo di una valenza programmatica, sebbene dal valore etico assoluto.

Infatti, quella che può essere considerata come la prima generazione dei diritti umani è, al di là della speculazione filosofico-giuridica precedente, risalente alla Rivoluzione francese e, più in particolare, alla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789. Tale punto di partenza fissava ciò che oggi può essere definito come un embrione di diritti, civili e politici, volti a garantire l'autonomia della persona dall'apparato statale, tentando parallelamente di garantire la partecipazione degli individui alla vita e alle decisioni politiche dello Stato stesso.

Una seconda fase di quel lento sviluppo dei diritti umani e della loro tutela è avvenuta nel 1945 con la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la cui finalità è “*mantenere la pace e la sicurezza internazionale*”, tramite la “*cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi*”.

internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione" (art. 1 dello Statuto).

Nel 1957, con l'adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite – quale momento di attuazione del principio fondante la volontà costituzionale di “*promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte*” ad assicurare “*la pace e la giustizia fra le Nazioni*” (art. 11) – e l'ingresso nell'ordinamento nazionale dei principi contenuti nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* adottata nel 1948 dalle stesse Nazioni Unite, la nozione di diritti umani, già contenuta nella Carta italiana, si è arricchita di uno strumento dal valore morale universale che si è andato consolidando, sia grazie ai successivi e più specifici trattati internazionali, sia per i virtuosi comportamenti posti in essere da almeno una parte degli Stati¹⁵.

La *Dichiarazione universale dei diritti umani* sancisce, di fatto, il principio secondo cui il rispetto del valore della dignità umana e dei diritti fondamentali che le ineriscono sono riconosciuti all'uomo semplicemente in base alla sua appartenenza al genere umano. Infatti, nell'*incipit* del preambolo della Dichiarazione è proclamato che “*il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo*”.

Alla base di tale ambizioso testo, volto a creare quello che oggi può essere considerato l'architrave della tutela della persona di tutte le democrazie mondiali, vi era l'obiettivo di porre al centro di ogni scelta politica futura il rispetto della persona, ciò a causa della consapevolezza degli orrori della seconda guerra mondiale, con i suoi 50 milioni di morti e lo sterminio del popolo ebraico.

Così la *Dichiarazione universale dei diritti umani* ha promosso quattro fondamentali pilastri: dignità, libertà, uguaglianza e fratellanza. La dignità protegge i valori condivisi da tutti gli individui indipendentemente dalle differenze di religione, etnia o sesso. La libertà si riferisce ai diritti legati alla libertà individuale e alla sicurezza personale. L'uguaglianza è

15) A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Il Mulino, III Ed., Bologna, 2017.

intesa a garantire la partecipazione politica e pubblica di tutti gli individui. La fratellanza, infine, si riferisce ai diritti economici, sociali e culturali.

Il testo della *Dichiarazione universale dei diritti umani* adottata dalle Nazioni Unite contiene alcuni punti fermi nella gestione dei flussi migratori, ma parallelamente fissa anche fra i principi fondamentali l'esigenza che venga tutelata la sicurezza di ogni collettività.

Infatti, l'art. 4 sancisce che “*nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma*” e l'art. 5 precisa che “*nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti*”, mentre l'art. 14 afferma che “*ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni*”.

Parallelamente a questi, l'art. 22 sancisce anche che “*ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità*”.

Quel testo, però, non rappresentava ancora un momento di diretta applicazione dei principi contenuti negli ordinamenti giuridici statuali. Saranno solo la maturazione delle principali democrazie del mondo e gli autorevoli consessi internazionali che porteranno ad una lenta, ma costante, crescita dell'effettività della tutela dei principi di rispetto della persona umana¹⁶.

Tale evoluzione ha così aperto ad una terza generazione di diritti umani.

Nel rimandare alla moltitudine di interventi legislativi che i vari Stati hanno fatto in materia di normazione circa la tutela della persona nei rispettivi ambiti nazionali, a livello internazionale i diritti di terza generazione sono protetti da diverse specifiche convenzioni quali la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (1965), la *Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* (1979), la *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (1984), la

16) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit.

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989), la *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* (1990) e la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* (2006).

Anche l'Unione europea, che “*si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*” (art. 2 del Trattato sull'Unione europea), ha adottato nel 2000 la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* che ha assunto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, lo stesso valore giuridico dei Trattati dando dignità di diritto cogente al suo contenuto.

L'Unione europea si è così dotata di un proprio importante riferimento normativo in materia di diritti fondamentali, la cui tutela e promozione opera sia sul piano interno dell'Unione, quale difesa dei diritti umani all'interno degli Stati membri, sia sul piano esterno, ossia nei rapporti dell'Unione europea con i Paesi terzi o organizzazioni internazionali.

Parallelamente alla stratificazione di norme, interne e internazionali, volte a rendere sempre più effettiva la tutela dei diritti, si è assistito alla nascita di una serie di strumenti regionali di tutela, i quali hanno previsto la costituzione di Corti con competenza a ricevere anche ricorsi individuali. In Europa è stata così istituita la *Corte europea dei diritti dell'uomo* che, dal 1959, si occupa di garantire il rispetto e l'applicazione della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950¹⁷.

Sebbene in questa sede sia impossibile una disamina completa della moltitudine di fonti del diritto citate, alla base di tutti quegli strumenti vi è la consapevolezza di individuare un corpo di principi capaci di stimolare gli Stati, e ogni singolo rappresentante delle sue istituzioni, a porre al centro del proprio operato la dignità della persona.

17) Fra le numerose pronunce della *Corte europea dei diritti dell'uomo* in materia di diritti fondamentali della persona, merita almeno una menzione, anche ai fini di questo elaborato, la sentenza 2 marzo 2017 nella causa *Talpis contro Italia* (ricorso n. 41237/14), nella quale la Corte, sebbene investita in merito a episodi di violenza di genere perpetrati in ambito familiare, affermando l'esistenza di un obbligo da parte dello Stato a proteggere la vita e l'incolumità di qualsiasi cittadino, ha di fatto dichiarato l'esistenza di un vero e proprio diritto alla sicurezza.

Un tale assunto, già presente nel testo della Costituzione italiana, si è così inserito in modo coerente con la stratificazione normativa italiana, sebbene, ancora una volta, l'evoluzione della tutela dei diritti umani si sia scontrata con la necessità di tutti gli Stati democratici di trovare un momento di equilibrio fra quelle che possono essere considerate come esigenze fondamentali delle persone, ma molto spesso in possibile contrapposizione fra loro.

In particolare, ancora una volta emerge la difficoltà di trovare un equilibrio di giustizia fra le esigenze securitarie di una comunità e quelle tutorie della persona, migranti compresi.

Emblematico del difficile percorso di equilibrio fra diritto alla sicurezza e tutela della persona, è l'art. 3 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* adottata dalle Nazioni Unite, il quale sancisce che “ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona”, dando dignità di tutela a beni fondamentali di cui sono destinatari sia i cittadini degli Stati sovrani, sia i migranti che si affacciano alle frontiere di quegli Stati.

Tale principio programmatico appare solo apparentemente di facile utilizzo, in quanto sarà solo l'apprezzamento dei Governi e dei Parlamenti a poter in concreto misurare tutte le esigenze in gioco, stabilendo priorità o, viceversa, momenti che non possono essere assoggettati a compromesso.

Se la vita e la dignità umana (compresa l'impossibilità di rimpatrio/respingimento verso Stati che perseguiteranno lo straniero) possono essere considerati beni non assoggettabili a compromesso e quindi oggetto di tutela assoluta, la moltitudine di aspetti collegati alla migrazione di popoli pone l'esigenza di ponderare ogni ricaduta di quella dinamica sociale, di cui le aspettative del migrante sono una parte degli interessi in gioco, a cui necessariamente si sommano le esigenze economiche, sociali, culturali, infrastrutturali, oltre che securitarie, delle comunità nazionali a cui sono rivolti i principali, in termini numerici, flussi migratori.

La tenuta sociale e politica degli Stati nazionali verso cui sono diretti i flussi è affidata a sfide che implicano coraggio e apertura al cambiamento, ma parallelamente richiede risorse economiche ingenti, visione di lungo periodo, apparati istituzionali o di polizia preparati, ma anche una consapevolezza piena e non emotiva o settoriale del fenomeno.

I rischi di un'immigrazione non regolata, o parimenti non gestita, si trasforma inesorabilmente in problematiche di ghettizzazione ed emargi-

nazione le cui conseguenze ricadranno inevitabilmente sugli strati sociali più indigenti, sia in termini economici, che sociali e culturali. Tali strati sociali più marginali sono, infatti, una parte significativa sia dei migranti in ingresso, o già presenti, sul territorio nazionale, che della società italiana.

L'obiettivo di una politica migratoria efficace e durevole, sia in termini securitari che in termini di integrazione, implica la protezione di ampi strati della società, e parallelamente della ormai significativa presenza straniera nel Paese, da aggressioni di ogni tipo.

Un equilibrato approccio repressivo, accompagnato da un controllo serio delle frontiere esterne, che permetta il vaglio delle motivazioni di ingresso nel Paese, sono gli unici antidoti efficaci all'alimentazione delle cause del disagio e parallelamente al reclutamento da parte di organizzazioni criminali di ogni tipo, terroristiche comprese.

Un tale approccio selettivo produrrà l'effetto duraturo e virtuoso di evitare derive razziali o una polarizzazione del fenomeno, che renderebbe incapaci la società e le sue istituzioni di focalizzare le vere esigenze, distinguendo le dinamiche che dovranno essere oggetto di aiuto senza compromessi, da quelle dinamiche che invece dovranno essere contrastate con decisione per evitare il contagio della marginalità, dello sfruttamento e della criminalità.

La sicurezza in mare. Stratificazione delle fonti internazionali

di Giovanni Quilghini*

2.1. Le principali fonti del diritto per la sicurezza della vita in mare e l'attuale configurazione degli obblighi discendenti

Nel trattare il tema dell'immigrazione irregolare via mare in un'ottica di bilanciamento fra contrasto del fenomeno, obblighi di soccorso e rispetto dei diritti umani, si vuole prendere le mosse dall'analisi del regime giuridico degli spazi marittimi, delineandone i discendenti obblighi di soccorso.

Si premette che il mare ha rappresentato storicamente l'ambito fisico di espressione delle esigenze di coesistenza internazionale e di salvaguardia della vita umana, mentre il progresso tecnologico della navigazione ha determinato l'esigenza di stabilire norme, originariamente riservate alla consuetudine, finalizzate alla riduzione dei rischi della navigazione e alla progressiva introduzione di elementi in grado di affrontare le emergenti problematiche del soccorso a mare nella più ampia accezione del termine, in contesti socio economici e geopolitici in rapida evoluzione.

Il diritto internazionale del mare, che disciplina i rapporti tra Stati in ambito marittimo, caratterizzato in origine dal regime della cd. "libertà dei mari", è stato caratterizzato, dalla seconda metà del diciannovesimo secolo, dalla progressiva estensione della giurisdizione dello Stato costiero sui mari adiacenti¹⁸.

Le fonti del diritto internazionale del mare fanno riferimento ad un *corpus* giuridico formato sostanzialmente da quattro convenzioni internazionali, poi ratificate dai singoli ordinamenti nazionali.

Così la prima versione della Convenzione SOLAS (*Safety Of Life At*

(*) Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

18) Per gli aspetti storici del diritto del mare si rinvia a B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari. Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Jovene Editore, Napoli, 1957.

Sea) è stata adottata a Londra nel 1914¹⁹. Il testo attualmente in vigore, SOLAS '74, oggetto di progressivi emendamenti²⁰, risale alla quinta conferenza internazionale di Londra del 1974. In Italia è entrata in vigore l'11.09.1980, a seguito della ratifica con legge 313 del 23.05.1980.

La convenzione del '74, modificata prima dell'entrata in vigore dal protocollo SOLAS 1978 (da cui la denominazione SOLAS '74/78)²¹, ha beneficiato di ulteriori numerosi emendamenti adottati in seno al *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO²² (*International Maritime Organization*) ovvero nell'ambito delle conferenze degli Stati firmatari. Il continuo

19) A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, in *Giureta. Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, Vol. IX, 2011; E. VENERUSO, *Sicurezza e salvaguardia della vita umana in mare*, in <http://naviecapitani.it/Navi%20e%20Capitani/SCUOLA/Sicurezza/SOLAS.docx>. Nel 1912 fu convocata a Londra una conferenza internazionale finalizzata alla individuazione e condivisione di un nuovo *corpus* di regole per la navigazione a livello internazionale. In tale occasione nacque la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare SOLAS (acronimo di *Safety Of Life At Sea*), firmata il 20 gennaio 1914 a Londra da ben 162 Paesi, con l'obiettivo di tutelare la sicurezza della navigazione mercantile e della salvaguardia della vita in mare. Questa prima convenzione, a causa della prima guerra mondiale non entrò mai in vigore, ma costituisce la base per le successive modifiche apportate nel 1929, nel 1948 e nel 1960. Il testo della primissima convenzione dimostra già la volontà di porre sotto regolamento ogni singolo aspetto della vita di bordo e della gestione delle imbarcazioni, per proteggere passeggeri ed equipaggio, nonché tutti gli elementi relativi al funzionamento e all'equipaggiamento dei mezzi. Essa rappresenta il primo tentativo concreto per regolare la protezione marittima, intesa a stabilire gli standard di sicurezza, sia sotto l'aspetto tecnico che quello della preparazione del personale di bordo al fine di rendere il personale in grado di fronteggiare i casi di emergenza. La seconda conferenza internazionale, convocata al Londra nel 1929, condusse alla sottoscrizione del nuovo testo della Convenzione il 31 maggio dello stesso anno, ratificata in Italia con legge n. 718 del 31.03.38, in <https://certifico.com/trasporto/trasporto-marittimo/313-imo/5143-convenzione-solas>.

Il 17.05.1960, quattro anni dopo l'affondamento dell'“Andrea Doria”, fu convocata la quarta Conferenza internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, siglata nel mese di giugno, con la partecipazione di 46 Paesi compresi quelli del “terzo mondo”.

20) Per la consultazione dei successivi testi della Convenzione si rimanda a www.certifico.com/trasporto/trasporto-marittimo/313-imo/5143-convenzione-solas cit. e www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19740268/201209270000/0.747.363.33.pdf.

21) A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, cit. Prima dell'entrata in vigore, a causa del verificarsi di disastri su navi petroliere, fu necessaria l'introduzione di emendamenti che presero il nome di PROTOCOLLO 1978, da cui la denominazione SOLAS '74/78.

22) L'Organizzazione marittima internazionale (IMO) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, istituita a seguito dell'adozione della Convenzione internazionale marittima di Ginevra del 1948, finalizzata alla promozione della cooperazione marittima tra i Paesi mem-

processo di aggiornamento, mediante il principio del tacito accordo²³ sull'entrata in vigore dei successivi emendamenti, è infatti necessario in relazione alla rapidità e importanza dell'evoluzione del settore.

La Convenzione rappresenta la più importante fonte internazionale in tema di sicurezza dei traffici marittimi, di salvaguardia della vita umana in mare e soccorso alle imbarcazioni in pericolo²⁴. Essa nasce in un'ottica di *safety*, come si evince dalle regole contenute nel capitolo V (*Safety of navigation*) e nel capitolo XI-1 (*Special measures to enhance maritime safety*)²⁵. Misure di *maritime security* sono state introdotte nel 2002²⁶.

Il percorso delle successive conferenze mostra un costante progredire verso la tutela della vita umana in mare, contraendo progressivamente l'assoluta libertà di navigazione e rivedendo la potestà dello Stato di bandiera. L'efficacia della Convenzione è rilevabile anche nella circostanza che ogni Stato di bandiera assume la responsabilità di assicurarsi che tutte le imbar-

bri e a garantire la sicurezza della navigazione e la protezione dell'ambiente marino. Ad essa aderiscono attualmente 172 Paesi membri, tra cui l'Italia, e ha sede a Londra. È articolata nei seguenti comitati e sotto-comitati: *Maritime Safety Committee (MSC)*, *Marine Environment Protection Committee (MEPC)*, *Legal committee*, *Technical co-operation committee* e *Facilitation committee*. Per IMO si veda: www.esteri.it/mae/it/politica_estera/economia/cooperaz_econom/imo.html; per il testo della Convenzione SOLAS contenuto nel sito istituzionale dell'IMO si faccia riferimento al sito [www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-\(solas\)-1974.aspx](http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-(solas)-1974.aspx).

- 23) A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, cit. In seno all'IMO, vista la necessità della sincronia delle norme con il rapido sviluppo tecnologico del mondo nautico, fu deciso di mantenere aggiornata la Convenzione attraverso gli emendamenti e, successivamente, ricorrendo al meccanismo del tacito accordo.
- 24) La Convenzione SOLAS '74 detta disposizioni in ordine a obblighi generali e procedurali. L'allegato, suddiviso in 12 capitoli, contiene regole e previsioni costruttive di navi e relativi impianti, dotazioni di dispositivi e obblighi di adozione di misure organizzative e di sicurezza.
- 25) La regola 4 del capitolo XI-1, sempre in tema di *safety*, comprende le procedure "*Port State control*" che consentono allo Stato del porto di eseguire controlli a bordo di navi di altri Stati in ordine alla verifica del rispetto delle condizioni di sicurezza, con particolare riferimento alla salvaguardia di equipaggio e passeggeri.
- 26) A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, cit. Dopo gli attentati alle Torri gemelle di New York dell'11 settembre, è stata avvertita la necessità di garantire misure di *Maritime security*, in ordine alla protezione del naviglio da eventi esterni alla nave, nei confronti dei quali essa può costituire tanto obiettivo quanto strumento dell'attività terroristica, attraverso la previsione del capitolo XI-2 "*Special measures to enhance maritime security*".

cazioni che battono la relativa bandiera rispettino i requisiti SOLAS '74. Rileva in particolare il capitolo V - Sicurezza della navigazione (segnali di pericolo, obblighi, norme), in cui vengono affrontati tutti i principali servizi di sicurezza che gli Stati firmatari dovrebbero fornire al fine di rendere più sicuri gli attraversamenti via mare.

Successivamente la Convenzione di Amburgo del 1979, conosciuta come SAR (*Search And Rescue*²⁷), rappresenta il primo provvedimento internazionale concordato sulle misure nazionali e la cooperazione internazionale per la ricerca e il soccorso in mare ed è finalizzata alla concreta attuazione dell'obbligo degli Stati di assicurare assistenza alle persone in pericolo in mare, già presente in molte convenzioni internazionali²⁸.

Con legge n. 147 del 1989²⁹ l'Italia ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979 sul soccorso marittimo e con d.P.R. n. 662 del 1994 ha dato attuazione all'Amburgo '79, individuando nel Ministero dei trasporti e della navigazione – ora “infrastrutture e trasporti” – l'autorità nazionale responsabile e nel Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto l'organismo nazionale che deve assicurare il coordinamento dei servizi di soccorso marittimo e i contatti con gli altri Stati³⁰.

27) Il testo della convenzione è disponibile sul sito <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-English.pdf>.

28) Specificamente l'articolo 15 del capitolo V della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) 1974 fissa le esigenze di base in ordine alle operazioni di ricerca e soccorso: «*Ciascun Governo contraente si impegna ad assicurare che tutte le necessarie disposizioni siano prese per la sorveglianza e per il soccorso delle persone in pericolo in mare in prossimità delle loro coste*». E ancora: «*Ciascun Governo contraente si impegna a fornire notizie concernenti i mezzi di salvataggio di cui dispone e gli eventuali progetti di modifica di tali mezzi*».

29) Senato della Repubblica - IX legislatura - Disegno di legge n. 2105, *Adesione alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo*, con annesso, adottata a Amburgo il 27 aprile 1979, e sua esecuzione, in www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/271222.pdf. La relazione introduttiva al disegno di legge di ratifica della Convenzione di Amburgo recita: “*Le disposizioni nazionali dovrebbero includere l'impianto, l'utilizzazione ed il mantenimento dei mezzi di sicurezza ritenuti possibili e necessari, avuto riguardo all'intensità del traffico marittimo ed ai pericoli della navigazione, e dovrebbero, per quanto possibile, prevedere mezzi adeguati per localizzare e salvare le persone in pericolo. La ripetizione di tale principio nei citati strumenti internazionali sancisce formalmente una delle più antiche tradizioni marinare secondo cui nessuna richiesta di soccorso in mare deve restare senza risposta*”.

30) Si rimanda al capitolo 4 per l'attuale conformazione del quadro delle autorità responsabili del coordinamento e del soccorso in mare.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)³¹, siglata a Montego Bay il 10 dicembre del 1982³², ha poi sancito il principio secondo il quale tutti i problemi degli spazi oceanici sono strettamente collegati e devono essere affrontati nel loro complesso. Essa costituisce una sorta di “*Carta costituzionale del diritto marittimo*”³³ e rappresenta il quadro giuridico sul quale è strutturato, dal punto di vista giurisdizionale, lo spazio marittimo. Dalle quattro Convenzioni di Ginevra³⁴, ratificate solo da un limitato numero di Stati, si è giunti alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che ha incorporato in un unico strumento le regole tradizionali per gli usi degli oceani e dei mari e delle relative risorse³⁵.

La Convenzione identifica una serie di ambiti territoriali dichiarati, in tutto o in parte, dagli Stati costieri³⁶.

31) Il testo della Convenzione è reperibile sul sito <https://admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>.

32) La Convenzione è entrata in vigore, in conformità all’articolo 308 del 16 novembre 1994, 12 mesi dopo la data di deposito del sessantesimo strumento di ratifica o di adesione nazionale (la ratifica dell’Italia è avvenuta con legge 2 dicembre 1994, n. 689). Oggi, a livello globale, è il regime che si occupa di tutte le questioni relative al diritto del mare. A maggio 2019 ne fanno parte 168 Paesi, tra cui l’Italia, più l’UE. Alcuni Stati, pur avendola firmata, non l’hanno ratificata. Gli USA non l’hanno neppure firmata (A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit.).

33) L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell’immigrazione clandestina via mare*, La Tribuna, Piacenza, 2019, p. 48.

34) Sul punto A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit., 690. Per approfondimento sull’argomento e sul punto vedasi L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell’immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 47.

La prima Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare si concluse a Ginevra il 29 aprile 1958 e produsse quattro convenzioni: Convenzione sul mare territoriale e sulla zona contigua; Convenzione sull’alto mare; Convenzione sulla piattaforma continentale; Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell’alto mare. Rimasero tuttavia insolte, anche dopo la Conferenza del 1960, alcune fondamentali problematiche, tra cui l’indicazione dell’estensione del mare territoriale.

35) Il preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 fa espresso riferimento al “desiderio di disciplinare, in uno spirito di mutua comprensione e cooperazione, tutti i problemi relativi al diritto del mare”. In [www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf](https://admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf), cit.

36) Le seguenti annotazioni sono desunte da https://un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Si veda in proposito anche G. CATALDI, *Il giurista e i “paesaggi sommersi”*. *Cenni introduttivi di Diritto internazionale del mare*, Newsletter di archeolo-

Il mare territoriale³⁷ è individuato nella zona costiera sottoposta all'esclusivo potere di governo dello Stato costiero, che vi esplica la propria sovranità³⁸ ai sensi dell'art. 2 della Convenzione. Essa è da ritenersi pressoché assoluta, risentendo tuttavia di alcune limitazioni, ed è finalizzata alla tutela degli interessi economici e della sicurezza interna. Lo Stato costiero esercita pertanto nel mare territoriale anche poteri di polizia marittima in senso generale³⁹. La sovranità dello Stato sulle acque territoriali è limitata

gia CISA, Volume 6, 2015, pp. 1-3, in <http://unior.it/ateneo/13354/1/paesaggi-sommersi.html>. I principali concetti territoriali che configurano la giurisdizione nazionale nello spazio marittimo sono: acque interne (AI), mare territoriale (MT) e zona contigua, piattaforma continentale e zona economica esclusiva (ZEE). Le acque situate oltre la giurisdizione degli Stati sono definite "alto mare"; il letto e il sottosuolo che non ricadono nella giurisdizione degli Stati sono invece denominati "area". Unitamente a tali spazi giurisdizionali definiti nella CNUDM, gli Stati costieri del Mediterraneo hanno inoltre istituito zone di protezione della pesca (ZP) e zone di protezione ecologica (ZPE).

- 37) L'art. 2, sezione 1 (Disposizioni generali "*Regime giuridico del mare territoriale, dello spazio aereo soprastante il mare territoriale, del relativo fondo marino e del suo sottosuolo*") è relativo alla estensione della sovranità dello Stato costiero sulla fascia adiacente di mare (mare territoriale), compreso spazio aereo soprastante, fondo marino e sottosuolo. I successivi punti dell'art. 2 ne chiariscono limiti e modalità di individuazione.
- 38) Sul punto A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 691. Il testo sottolinea come il mare territoriale rappresenti, a tutti gli effetti giuridici, "*parte del territorio dello Stato che vi irradia sovranità come sulla terraferma, anche se questo spazio, per le intrinseche caratteristiche fisico-morfologiche, non è suscettivo di quello stabile, permanente ed intenso controllo al quale si riconnette il sorgere della c.d. sovranità territoriale*", configurandosi la sovranità del Governo in detta porzione di spazio non in termini di *accessorietà*, ma di *territorialità a titolo principale*. L'art. 1 UNCLOS riconosce l'estensione della sovranità dello Stato sul mare territoriale, inclusi sottosuolo e spazio aereo sovrastante.
- 39) Sul punto si veda l'art. 21 UNCLOS "*Leggi e regolamenti dello Stato costiero relativi al passaggio inoffensivo*", punto 1. *Lo Stato costiero può emanare leggi e regolamenti, conformemente alle disposizioni della presente Convenzione e a altre norme del diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale, in merito a tutte o a una qualsiasi delle seguenti materie: a) sicurezza della navigazione e regolamentazione del traffico marittimo; b) protezione delle attrezzature e dei sistemi di ausilio alla navigazione e di altre attrezzature e installazioni; c) protezione di cavi e condotte; d) conservazione delle risorse biologiche del mare; e) prevenzione delle violazioni delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero relativi alla pesca; f) preservazione dell'ambiente dello Stato costiero e prevenzione, riduzione e controllo del suo inquinamento; g) ricerca scientifica marina e rilievi idrografici; h) prevenzione di violazioni delle leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione dello Stato costiero.*

dal diritto di transito attribuito alle navi, anche da guerra, degli altri Stati, detto “diritto di passaggio inoffensivo”⁴⁰, istituto che si propone di risolvere la contrapposizione tra gli interessi costieri e quelli della navigazione internazionale nel mare territoriale. Il diritto di passaggio inoffensivo non deve arrecare alcun *pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero*⁴¹, il quale peraltro ha facoltà di regolamentazione in alcune materie⁴² o di sospenderlo temporaneamente per la protezione della propria sicurezza, anche legata agli arrivi di stranieri irregolari⁴³.

L’istituto in esame rileva di fronte ai fenomeni migratori e, quindi, nei casi di navi che trasportano migranti in violazione delle norme disciplinanti la tematica di settore. Gli approfondimenti sul punto rimandano al caso della nave *Tampa* del 2001, che, dopo un intervento di soccorso che aveva comportato l’imbarco di un rilevante numero di persone (di molto superiore alla capacità della nave), si era vista negare l’ingresso nel mare territoriale australiano. A ciò seguì l’accusa di violazione del diritto di passaggio inoffensivo da parte dello Stato di bandiera del Tampa, cui fu data risposta invocando la previsione di cui alla Convenzione UNCLOS, art. 21. Proprio dall’analisi della complessa vicenda, la dottrina

40) Sul punto A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 691; S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell’Unione europea*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pp. 47 ss. Il diritto di passaggio inoffensivo nelle acque territoriali (non esteso alle acque interne) è codificato negli artt. 17 e ss. della Convenzione di Montego Bay, sezione 3: *Passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale* - sottosezione A (*Norme applicabili a tutte le navi*). Gli artt. da 17 a 19 sono relativi al diritto di “passaggio inoffensivo” e fanno riferimento all’individuazione della casistica secondo la quale “*il passaggio è inoffensivo fintanto che non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero*”. Per la Convenzione il passaggio per essere inoffensivo deve essere continuo e rapido e non deve comportare pregiudizio per la pace, l’ordine e la sicurezza dello Stato rivierasco, che può comunque regolare il passaggio inoffensivo per ragioni di sicurezza del traffico, di conservazione delle risorse biologiche e dell’ambiente, di ricerca scientifica marina, di prevenzione di infrazioni alla normativa sulla pesca, doganale, fiscale, sanitaria e di immigrazione. Lo Stato costiero può anche, senza determinare discriminazioni fra navi straniere, sospendere temporaneamente l’esercizio del diritto di passaggio inoffensivo in zone determinate, se tale sospensione è indispensabile per la protezione della propria sicurezza.

41) UNCLOS, art. 18, par 2.

42) UNCLOS, art. 21.

43) UNCLOS, art. 25, par 3.

desume che l'adempimento dell'obbligo di prestare soccorso può essere considerato un'eccezione alle supposte violazioni del diritto di passaggio inoffensivo⁴⁴.

I poteri esercitabili sulla zona contigua⁴⁵ dallo Stato rappresentano “*un complemento di quelli esercitabili nel mare territoriale onde proteggere taluni interessi fondamentali per i quali l'estensione del mare territoriale si dimostra insufficiente, pur configurabili come poteri di controllo e non di giurisdizione*”⁴⁶, aventi natura finalizzata precipuamente al controllo e alla vigilanza. All'interno della ZEE⁴⁷ lo Stato costiero ha diritti sovrani di natura economica in ordine allo sfruttamento delle risorse, anche biologiche. Il regime dell'alto mare, del mare libero altrimenti detto, è improntato alla libertà, come si evince dal testo della UNCLOS che lo riguarda⁴⁸. Esso è riservato a tutti gli Stati, anche se privi di litorale, ai fini dell'esercizio di libertà (navigazione, sorvolo, pesca, ecc.).

2.2. Gli obblighi del soccorso a mare

In materia di salvaguardia della vita in mare, l'obbligo del soccorso costituisce il fondamento delle principali convenzioni internazionali⁴⁹, oltre

44) Sul punto S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 48-53.

45) La zona contigua è definita all'art. 33 UNCLOS.

46) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 696.

47) UNCLOS, par. V (Zona economica esclusiva), art. 55 ss.

48) UNCLOS, par. VII (Alto mare), art. 86 ss.

49) C. CASIELLO - M.E. VENDITTI, *Il caso Diciotti: tra obblighi di soccorso in mare e garanzia dei diritti fondamentali*, in *DPCE Online*, 4, 2019, su <http://dpceonline.it/index.php/dpceonline/issue/archive>, e bibliografia ivi riportata, tra cui è stato consultato sull'argomento; VASSALLO PALEOLOGO F., *Accordi tra Stati ed obblighi internazionali di soccorso in mare*, in *ADIF - Associazione diritti e frontiere*, 27.04.2018, su www.a-dif.org; I. PAPANICOLOPULU, *The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: a general overview*, in *International review of the Red Cross*, 2017; G. CATALDI - A. LIGUORI - M. PACE (a cura di), *Migration in the Mediterranean area and the challenges for “hosting” european society*, Napoli, 2017; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rescue at sea. A guide to principles and practice as applied to refugees and migrants*, gennaio 2015, su www.unhcr.it; S. TREVISANUT, *Is there a right to be rescued at sea? A constructive view*, in *QIL*, 4/2014, pp. 3-15, su www.qil-qdi.org.

che del diritto marittimo italiano⁵⁰. Tale obbligo sussiste in primo luogo sul piano consuetudinario, derivando dalla antica solidarietà marinara⁵¹ prima che da norme di origine pattizia⁵². Esso grava sui singoli comandanti delle navi e si configura come un preciso dovere degli Stati. Sul piano giuridico sussistono specifici obblighi in capo agli Stati legati alle navi battenti la loro bandiera, e ai singoli comandanti, nei confronti di chiunque si trovi in pericolo di vita. L'obbligo del soccorso in mare trova inoltre costante ripetizione e integrazione negli strumenti internazionali⁵³.

Negli studi sulla tematica è stato evidenziato come lo sviluppo delle norme convenzionali sia avvenuto proprio sotto l'impulso delle mutate esigenze legate anche alla presenza negli eventi in mare di rifugiati⁵⁴.

In particolare, sotto questo profilo, è stato sottolineato il ruolo svolto dall'UNHCR⁵⁵ anche nella cooperazione con l'IMO, risalente al 1970, che ha permesso l'elaborazione di principi finalizzati al soccorso in mare nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

50) Già all'interno del codice della navigazione del 1942 gli artt. 489 e 490 stabiliscono obblighi di assistenza e salvataggio direttamente in capo al comandante della nave che venga a conoscenza di una situazione di pericolo in mare, obblighi assistiti, in caso di inadempimento, dalle sanzioni penali previste dall'art. 1158 cod. nav.

51) B.H. OXMAN, *Human rights and the United Nations Convention on the Law of the sea*, in *Columbia journal of transnational law*, vol. 36, 1998, pp. 414-415, in https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=fac_articles. Si veda anche S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 53 ss. Sotto questo profilo, pertanto, l'obbligo di prestare soccorso in mare sarebbe da intendersi come vincolante per tutti gli Stati e non solamente per quelli parte in convenzioni internazionali. Si rimanda anche alla circolare del Consiglio dell'IMO 54/17(d), 1985, e all'*Addendum* al Rapporto dell'UNHCR, Supplement No. 12A, Doc. A/40/12/Add. 1, 10 gennaio 1986, par. 115(3), disponibile sul sito www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c900/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html#_ga=1.146258928.571670155.1424864414.

52) L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 47.

53) B.H. OXMAN, *Human rights and the United Nations Convention on the Law of the sea*, cit., p. 399.

54) Si veda al riguardo S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 161 ss. Si veda anche L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., pp. 108-110.

55) Tra le attività svolte dall'UNHCR, di particolare importanza, alla fine degli anni sessanta, la gestione delle problematiche legate ai primi flussi di migranti via mare, i c.d. *boat people*, caratterizzati dalla natura di flussi misti. Si ricorda inoltre la questione della gestione

Nel 2006, nell'ambito della summenzionata cooperazione, è stata pubblicata una guida (*vedi infra*) dal titolo “*Rescue at sea: a guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*”⁵⁶ che tiene conto degli emendamenti SOLAS e SAR⁵⁷, richiamando l'attenzione sulla possibile presenza di rifugiati o richiedenti asilo tra i migranti, con conseguente obbligo per il comandante di assicurarsi delle garanzie previste in tali situazioni.

La convenzione denominata *Salvage*⁵⁸, all'art. 10, riconosce il dovere incondizionato di prestare soccorso a qualsiasi persona in pericolo di perdersi in mare. Il tema trova esplicita collocazione nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)⁵⁹, che prevede all'articolo 98, par. 1⁶⁰, anche l'obbligo per ogni Stato di esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera presti soccorso a chiunque in mare si trovi in pericolo di vita⁶¹, senza distinzione in ordine allo spazio di mare in cui ciò risulti necessario⁶².

dei migranti via mare provenienti da Haiti iniziati alla fine degli anni cinquanta. Le attività dell'UNHCR, sotto forma di rapporti, sono consultabili sul sito www.unhcr.org.

56) *Rescue at sea: a guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*, in <https://unhcr.org/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html>.

57) Si tratta di MSC.153(78) del 20 maggio 2004 e MSC.153(78) del 20 maggio 2004.

58) Adottata in seno all'IMO, la Convenzione internazionale sul salvataggio è entrata in vigore sul piano internazionale il 14 luglio 1996. Il testo è disponibile sul sito www.jus.uio.no/lm/imo.salvage.convention.1989/doc.html.

59) Per gli Stati che non siano divenuti parte della UNCLOS, resta in vigore l'art. 12 della Convenzione sull'alto mare, che prevede un obbligo di analogo tenore.

60) Sul punto si veda F. VASSALLO PALEOLOGO, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2018, su http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/gli-obblighi-disoccorso-inmare-neldiritto-sovrnanazionale-enell-ordinamento-interno_548.php.

61) L'art. 98 UNCLOS riafferma l'obbligo di portare soccorso in mare nei seguenti termini: Art. 98 (“Obbligo di prestare soccorso”). 1. *Ogni Stato deve esigere 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 o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo.* 2. *Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato*

Obblighi di soccorso sono posti in capo anche agli Stati rivieraschi, come previsto all'art. 98, par. 2 della UNCLOS, secondo il quale ciascuno Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio di “*search and rescue*”, in collaborazione con Paesi limitrofi. Il carattere di convezione quadro della UNCLOS rende lo strumento limitato da inevitabili profili di genericità e caratterizzato da apparenti difficoltà di concreta applicazione in ordine agli aspetti applicativi dell'organizzazione del servizio di ricerca e soccorso. Appare quindi utile esaminare l'obbligo di soccorso in mare discendente dalle Convenzioni SOLAS '74 e SAR.

Il capitolo V (*Safety of navigation*) dell'allegato alla Convenzione SOLAS⁶³, contiene specifiche disposizioni inerenti la sicurezza della navigazione e prevede la sussistenza degli obblighi di soccorso ad imbarcazioni in pericolo sia in capo al comandante della nave⁶⁴ sia in capo agli Stati costieri, anche all'interno del mare territoriale⁶⁵. In capo agli Stati costieri gravano obblighi di predisposizione di un adeguato servizio di ricerca e salvataggio⁶⁶.

ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali. In <https://admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>, cit.

- 62) L'inserimento della disposizione nella parte VII relativa al regime giudicio dell'alto mare ha sollevato alcune perplessità circa l'applicabilità dell'obbligo per il comandante di intervenire nelle altre zone marittime, e in particolare nel mare territoriale. La dottrina, a proposito, propone una interpretazione estensiva fondata sulla lettura della Convenzione stessa, alla luce dei principi informativi affermati dalla Convenzione sul diritto dei trattati, che consente di prevedere che la norma in questione si applichi anche alla zona economica esclusiva e al mare territoriale. Vedi sul punto S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 55-56.
- 63) Per i successivi richiami, si veda www.translatetheweb.com/?ref=SERP&br=ro&mkt=it-IT&dl=it&lp=EN_IT&a=http%3a%2f%2fsolasv.mcga.gov.uk%2f.
- 64) Capitolo V, regola 33 (punto 1): *[t]he master of a ship at sea which is in a position to be able to provide assistance, on receiving a signal from any source that persons are in distress at sea, is bound to proceed.*
- 65) La regola I del capitolo V afferma: “Il presente Capitolo... si applica a tutte le navi per tutti i viaggi, eccetto le navi da guerra...”.
- 66) La regola 7 del capitolo V richiede agli Stati parte “... di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione e il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie...”.

L'adozione della Convenzione SAR 1979 stabilisce obblighi, procedure e modalità organizzative che gli Stati contraenti devono seguire per assicurare la ricerca e il soccorso in mare di persone in pericolo⁶⁷. Essa obbliga gli Stati contraenti a dividere, sulla base di accordi regionali, il mare in zone di propria competenza S.A.R. (soccorso e salvataggio) ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati⁶⁸.

La Convenzione SAR pone a carico degli Stati parte l'obbligo di garantire il soccorso, le prime cure mediche e il trasferimento in luogo sicuro a ogni persona in pericolo in mare⁶⁹, assumendosi tale onere nella specifica area di responsabilità (area S.A.R. - S.R.R.). A questo proposito giova sottolineare che, tra le fonti di *soft law*, la circolare IMO MSC/896/1998, avente comunque carattere non vincolante, evidenzia come l'obbligo di soccorso si estenda anche nei confronti dei migranti irregolari⁷⁰. In particolare la circolare configura azioni appropriate del comandante e dell'equi-

67) In particolare il punto 2.1.9. della Convenzione stabilisce che nel caso in cui le parti contraenti vengano informate che una persona è in pericolo in mare, in una zona in cui una parte contraente assicura il coordinamento generale delle operazioni di ricerca e di salvataggio, le autorità responsabili di detta parte adottano immediatamente le misure necessarie per fornire tutta l'assistenza possibile. Si faccia riferimento al testo della Convenzione in www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/05/25/001A5029/sg.

68) La delimitazione delle zone SAR di ricerca e salvataggio, aree definite comprendenti sia acque territoriali che internazionali, e associate a un coordinamento del soccorso di competenza nazionale, avviene in base alla conclusione di accordi regionali tra gli Stati costieri. Le autorità di uno Stato costiero competente sulla zona di intervento in base agli accordi regionali stipulati, che abbiano avuto a propria volta notizia dalle autorità di un altro Stato della presenza di persone in pericolo di vita nella zona di mare S.A.R. di propria competenza, dovranno intervenire immediatamente senza tener conto della nazionalità o della condizione giuridica di dette persone (punto 3.1.3).

69) La Convenzione SAR obbliga specificatamente gli Stati parte a "... garantire che sia prestata assistenza a ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata" (capitolo 2.1.10) e a "[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro" (capitolo 1.3.2). A tale scopo, infatti, ciascuno Stato costiero dovrebbe individuare e dichiarare formalmente una propria specifica area di responsabilità (c.d. Area o Regione S.A.R. - S.R.R.) in cui assume l'onere di garantire l'efficiente prestazione dei citati servizi S.A.R.

70) Convenzione SAR. Inoltre la circolare adottata dal Comitato per la sicurezza marittima IMO (Circolare 896/Rev.1, *Interim measures for combating unsafe practices associated with the trafficking or transport of migrants by sea*, 12 giugno 2001, cit., disponibile su www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.1-Circ.896-REV1.pdf) ribadisce l'obbligo negli stessi termini.

paggio in ordine a problematiche inerenti la sicurezza della navigazione, la ricerca e il soccorso in mare⁷¹.

2.3. La nozione di porto sicuro

Il recupero a bordo della nave soccorritrice delle persone in pericolo o dei naufraghi, come fin qui esaminato, non determina tuttavia la conclusione delle operazioni S.A.R.; le operazioni possono considerarsi terminate solo con lo sbarco di dette persone in un luogo sicuro (*place of safety* o P.O.S.)⁷². Particolare rilevanza assume, infatti, la problematica relativa all'individuazione del "luogo sicuro" dove far sbarcare i migranti/naufraghi, in quanto solo dal momento dell'arrivo in tale luogo cessano gli obblighi che il diritto internazionale pone in capo allo Stato⁷³.

Già l'Assemblea generale dell'IMO ha affrontato nel 2001, con l'adozione della risoluzione A.920(22), la revisione delle misure di sicurezza e delle procedure relative al trattamento delle persone soccorse in mare⁷⁴ conformemente alle norme in materia di rispetto di diritti umani e, appunto, al principio di sbarco in un luogo sicuro.

L'urgente necessità di individuare un luogo sicuro in cui condurre gli individui soccorsi in mare ha indotto, nel 2004, il Comitato per la sicurezza

71) Sul punto L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 104.

72) Convenzione SAR: "a/n operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety".

73) L'obbligo di individuare il luogo sicuro, in accordo con tutte le altre autorità, costituisce un aspetto determinante dell'applicazione del complesso normativo in parola. Il testo S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, pp. 53 e ss. e pp. 1714 e ss., evidenzia come dagli anni '70 la problematica si è manifestata nelle vicende dei *boat people* provenienti dall'Indocina. Ai comandanti delle imbarcazioni che avevano condotto il salvataggio era opposto il diniego allo sbarco e il conseguente mantenimento a bordo delle persone soccorse. La medesima situazione si è verificata anche nella prassi più recente, come dimostrano i casi della nave norvegese Tampa, della nave tedesca Cap Anamur, che concerneva Italia e Malta, e della nave Pinar, anch'essa riguardante Italia e Malta.

74) Assemblea generale IMO, *Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea*, Risoluzione A.920(22), 29 novembre 2001, disponibile su <http://international-maritime-rescue.org/sar-operations/file/512-a-920-22-review-of-safety-measures-and-procedures-for-the-treatment-of-persons-rescued-at-sea>.

marittima dell'IMO a chiarire le procedure esistenti ai fini della sua determinazione. L'entrata in vigore nel 2006 di due risoluzioni del Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO di emendamento della Convenzione SAR (Ris. MSC.155(78), 20 maggio 2004)⁷⁵ e SOLAS (Ris. MSC.153(78), 20 maggio 2004)⁷⁶, risponde alla necessità di chiarire le procedure in ordine alla individuazione di un luogo sicuro per lo sbarco a seguito del soccorso in mare. In tale contesto, si ravvisa in capo allo Stato responsabile della zona SAR un più pregnante obbligo di adoperarsi affinché gli individui soccorsi siano condotti in un luogo sicuro. Invero gli Stati debbono attuare forme di coordinamento e cooperazione volte ad *alleggerire* gli obblighi dei comandanti delle navi in ordine all'assistenza delle persone tratte in salvo, con l'intento di porre in capo allo Stato che abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, l'ulteriore obbligo di individuare un luogo sicuro in cui le operazioni stesse possano considerarsi concluse. Le *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*⁷⁷, adottate nel 2004, pur non giuridicamente vincolanti, specificano alcuni punti dei predetti emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR e contribuiscono a fare chiarezza sulla nozione di "luogo sicuro". In particolare viene definito il concetto di "luogo sicuro" – cd. *Place Of Safety*, POS⁷⁸ – con il quale si intende il luogo nel quale si possono considerare concluse le operazioni di soccorso. Nel luogo sicuro sono garantiti quindi i diritti fondamentali e può essere

75) Comitato per la sicurezza marittima IMO, Risoluzione 155/78, 20 maggio 2004, disponibile su www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.155-%2078.pdf. Nell'occasione è stato emendato l'art. 3.1.9 della Convenzione SAR.

76) Comitato per la sicurezza marittima IMO, Risoluzione 153/78, 20 maggio 2004, in [http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153\(78\)-MSC%2078.pdf](http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153(78)-MSC%2078.pdf). Nell'occasione è stato emendato l'art. 4.1.1 della Convenzione SOLAS.

77) IMO, Maritime Security Committee (MSC), *Guidelines in the treatment of persons rescued at sea*, Resolution MSC.167(78), adottata il 10 maggio 2004; IMO Doc. MSC 78/26/Add.2, Annex 34), Risoluzione 167(78), 20 maggio 2004, disponibile su [http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167\(78\).pdf](http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167(78).pdf).

78) Secondo quanto previsto al principio 6.12, con l'espressione "place of safety" si intende: "a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination".

organizzato il trasporto dei sopravvissuti verso una destinazione successiva o finale.

Altri principi delle predette *guidelines* forniscono indicazioni utili a ricostruire il concetto di luogo sicuro, ravvisabili nei punti n. 6.13 e 6.14⁷⁹. La cooperazione tra gli Stati deve concretizzarsi nella individuazione di *place of safety* adeguati, alla luce di specifiche considerazioni da svolgere caso per caso⁸⁰. Le linee guida conferiscono particolare importanza ai casi in cui tra i sopravvissuti vi siano rifugiati o richiedenti asilo, il cui sbarco deve essere evitato laddove vi siano fondati motivi per ritenere possibili minacce alla loro libertà o pericolo per la vita⁸¹. La medesima risoluzione n. 167(78) contribuisce a chiarire compiti e incombenze e responsabilità degli Stati e dei comandanti facendo leva sul coordinamento⁸² in caso di soccorso compatibilmente con la necessità di controllo delle frontiere nel rispetto della sovranità e del diritto internazionale.

79) IMO Risoluzione 167(78) del 20 maggio 2004, cit., punto 6.13: “Una nave che presta assistenza non deve essere considerata un luogo sicuro esclusivamente sulla base del fatto che i sopravvissuti non sono più in pericolo immediato una volta a bordo della nave. Una nave che presta assistenza può non avere strutture e attrezzature adeguate per sostenere altre persone a bordo senza mettere in pericolo la propria sicurezza o per prendersi cura adeguatamente dei sopravvissuti. Anche se la nave è in grado di ospitare in sicurezza i sopravvissuti e può servire come luogo temporaneo di sicurezza, deve essere sollevata da questa responsabilità non appena possono essere stabiliti accordi alternativi”. Punto 6.14: “Un luogo sicuro può trovarsi a terra, oppure può essere su una unità di soccorso o altre navi o strutture idonee in mare che possono servire da luogo sicuro fino a quando i sopravvissuti vengono sbarcati nella loro prossima destinazione”.

80) IMO Risoluzione 167(78) del 20 maggio 2004, cit., punto 6.15: “Le Convenzioni, come modificate, indicano che la consegna in un luogo sicuro deve tenere conto delle circostanze particolari della fattispecie. Queste circostanze possono includere fattori come la situazione a bordo della nave che presta assistenza, le condizioni del luogo, le esigenze mediche e la disponibilità di trasporto o altre unità di salvataggio. Ogni caso è unico e la selezione di un luogo sicuro può avere bisogno di tenere conto di una varietà di fattori importanti”. Punto 6.16: “I governi devono cooperare tra loro per fornire idonei luoghi sicuri per i sopravvissuti dopo aver considerato i fattori e i rischi rilevanti”.

81) IMO Risoluzione 167(78) del 20 maggio 2004, cit., punto 6.17: “La necessità di evitare lo sbarco nei territori dove sarebbero minacciate la vita e la libertà di coloro che dichiarano un timore ben fondato di persecuzione è una considerazione nel caso di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare”.

82) IMO Risoluzione 167(78) del 20 maggio 2004, citata nella nota n. 77: “Quando le navi soccorrono in mare le persone in pericolo, sarà necessario un coordinamento di tutte le parti interessate per garantire che tutte le seguenti priorità siano rispettate in modo da

Allo scopo di fornire direttive alle autorità di governo e ai comandanti delle navi, nel 2006 fu predisposta una pubblicazione sotto l'egida dell'IMO e dell'UNHCR (*The United Nations High Commissioner for Refugees*) contenente linee guida in ordine a disposizioni normative, riferimenti a principi essenziali di diritto internazionale, obblighi dei Governi e dei centri di coordinamento⁸³.

Le indicazioni delle linee guida del 2004 sono state in sostanza riprese dai *Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea*, adottati dall'IMO nel 2009⁸⁴. Esse hanno anticipato quindi ulteriori indicazioni derivanti dalle norme in materia di tutela dei diritti umani, secondo cui lo sbarco dovrebbe avvenire nel minor tempo possibile, a piena tutela dei diritti umani delle persone tratte in salvo. Gli obblighi di cooperazione sanciti dalle fonti internazionali fin qui esaminate sono stati recepiti nell'ordinamento nazionale. Le norme di diritto interno

tener conto dei problemi relativi al controllo delle frontiere, sovranità e sicurezza in conformità al diritto internazionale. 5.4. Nel caso in cui il RCC responsabile dell'area in cui si trovano i sopravvissuti recuperati non possa essere contattato, cercare di contattare un altro RCC o, se ciò è difficilmente attuabile, qualsiasi altra autorità governativa che possa essere in grado di aiutare, pur riconoscendo che la responsabilità spetta ancora al RCC dell'area in cui sono recuperati i sopravvissuti. 5.6. Cercare di garantire che i sopravvissuti non vengano sbarcati in un luogo in cui la loro sicurezza sarebbe ulteriormente messa in pericolo. 5.7. Rispettare tutti i requisiti pertinenti del governo competente per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti o di un altro Stato costiero destinatario e chiedere ulteriore assistenza a tali autorità in caso di difficoltà nel rispetto di tali requisiti. 6.7. Se del caso, il primo RCC contattato deve immediatamente mettere in atto gli sforzi necessari per trasferire il caso al RCC competente per la regione in cui è prestata l'assistenza. Quando il RCC competente per la regione SAR che necessita l'assistenza è informato della situazione, quel RCC deve immediatamente assumersi la responsabilità di coordinare gli sforzi volti al salvataggio, poiché le responsabilità correlate, incluse le disposizioni per un luogo di sicurezza per i sopravvissuti, ricadono principalmente sul governo competente per quella regione. Il primo RCC, tuttavia, è responsabile per aver coordinato il caso fino a quando il RCC responsabile o altra autorità competente assume la responsabilità”.

83) Documento dal titolo “Soccorso in mare - Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati”. Sul punto L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 105.

84) IMO, Facilitation Committee, *Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea*, IMO Doc. FAL.3/Circ.194, 22 gennaio 2009, su <http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/docs/FAL%20related%20nonmandatory%20instruments/FAL.3-Circ.194.pdf>.

relative all'obbligo di soccorso in mare sono dettate dagli articoli 69, 70, 107 e 726 del Codice di navigazione⁸⁵.

2.4. L'emergenza COVID-19

Costituisce declinazione del concetto di *porto sicuro* il recente decreto del 7 aprile 2020⁸⁶. Con tale intervento il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro dell'interno e il Ministro della salute, ha decretato che, a far data dalla sua adozione e *“per l'intero periodo di durata dell'emergenza nazionale derivante dalla diffusione del virus Covid-19⁸⁷ i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety (“luogo sicuro”), in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo, sulla ricerca e il salvataggio marittimo, per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana”* (articolo 1).

Nelle *premesse* il decreto rimanda ai provvedimenti assunti dall'Italia in ordine alla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria nel territorio nazionale connessa alla diffusione di agenti patogeni virali trasmissibili nonché ai provvedimenti successivi connessi con l'adozione di misure straordinarie da adottare ai fini del contenimento dell'epidemia⁸⁸. È fatto ri-

85) Da tali previsioni derivano le sanzioni penali previste: 1. dall'articolo 1113 del Codice della navigazione che punisce per omissione di soccorso “chiunque, nelle condizioni previste negli articoli 70, 107, 726, richiesto dall'autorità competente, omette di cooperare con i mezzi dei quali dispone al soccorso di una nave, di un galleggiante, di un aeromobile o di una persona in pericolo ovvero all'estinzione di un incendio, è punito con la reclusione da uno a tre anni”; 2. 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”).

86) Nota M_INF.UFFGAB.REG_DECRETI.R.0000150.07-04-2020.

87) Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

88) Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020 n. 13; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 recante “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”; decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 8, 9, 11 e 22 marzo 2020 e 1 aprile 2020, recanti divieti, sospensioni e limitazioni introdotti a tutela della salute pubblica.

chiamo anche all'art. 19 della già citata Convenzione UNCLOS di Montego Bay, verosimilmente nella parte in cui è contenuta la descrizione del *passaggio inoffensivo* (punto 1). Nel documento è affermato che non risulta possibile assicurare sul territorio italiano un luogo sicuro, che viene descritto come il luogo in cui assicurare *l'assenza di minaccia per la propria vita, il soddisfacimento delle necessità primarie e l'accesso a servizi fondamentali sotto il profilo sanitario, logistico e trasportistico* senza compromettere la funzionalità delle strutture nazionali, considerata anche la possibile presenza di “*casi di contagio Covid-19*” tra le persone soccorse.

Il decreto in parola, richiamando anche le *linee guida* sul trattamento delle persone soccorse in mare adottate dal Comitato marittimo per la sicurezza, giunge a concludere che per i casi di soccorso effettuati da parte di unità battenti *bandiera straniera* che abbiano condotto le operazioni *al di fuori* dell'area SAR italiana in assenza del coordinamento dell'IMRCC di Roma, le attività assistenziali e di soccorso possano essere assicurate dal Paese di cui le unità navali battono bandiera.

L'approfondimento condotto dal Servizio studi della Camera dei Deputati del 30 aprile 2020⁸⁹ sottolinea come la misura in parola è stata ancorata alla necessità di una continua rimodulazione delle strutture operative italiane, dei presidi sanitari e delle forze di polizia, al fine di rispondere alle problematiche poste dall'emergenza sanitaria, e chiarisce come permanga comunque l'obbligo dell'Italia, nei casi in cui il soccorso avvenga in area SAR italiana con il concorso di unità navali nazionali, di farsi carico dell'individuazione di ogni opportuna soluzione per la salvezza dei naufraghi e l'individuazione di idonei luoghi di sbarco e di accoglienza.

L'iniziativa ha comunque destato l'immediata reazione da parte di *Medici senza frontiere, Mediterranean saving humans, Open arms e Sea-watch*, quali realtà della società civile operanti nelle zone SAR - *Search and Rescue* nel Mediterraneo centrale, che si sono rivolte al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa per segnalarne le criticità, che le medesime individuano nella decisione delle autorità nazionali di non concedere un POS alle persone soccorse in mare da navi non battenti *bandiera italiana*, ritenendola lesiva dei diritti umani e, quindi, chiedendo “*di voler*

89) Camera dei Deputati - Servizio studi, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, XVIII legislatura, 30 aprile 2020, in <https://immigrazione.it/docs/2020/servizio-studi-emergenza-covid-immigrazione.pdf>.

*intervenire nell'ambito delle sue competenze al fine di chiarire che i diritti delle persone salvate in mare devono essere garantiti a prescindere da chi possa essere la nave che le soccorre e soprattutto che in tale ambito nessuna deroga è possibile, né è possibile alcun bilanciamento per indicare un POS*⁹⁰. Le perplessità riguardano dunque l'applicazione del divieto alle sole navi battenti bandiera straniera oltre il giudizio prognostico per cui l'assistenza e il salvataggio nel porto sicuro saranno attuati nello Stato di bandiera.

Altri approfondimenti, più incisivamente, mettono in evidenza l'effetto del decreto sui diritti umani e, in particolare, la sua portata derogatoria sugli stessi⁹¹.

Si ricorda che nei più importanti trattati relativi ai diritti spettanti all'uomo esiste una "*clausola derogatoria*", ossia una clausola che permette, in determinate circostanze e con certi limiti, di derogare ad alcuni diritti umani. I tre trattati in questione sono la Convenzione europea dei diritti umani (1953), la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (1976), la Convenzione americana sui diritti umani (1978) e gli articoli che vanno a prevedere la deroga sono, in ordine, il 15, il 4 e il 27, di contenuto pressoché sovrapponibile.

Esaminando l'articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo emerge come siano contemplati limiti sostanziali e procedurali all'applicazione della deroga. Prima di tutto deve esserci uno stato di guerra o un altro pericolo pubblico che vada a minacciare l'intera Nazione. Mentre per quanto riguarda la prima situazione non c'è bisogno di spiegazioni, risulta più difficile l'interpretazione riguardante "*un altro pe-*

90) Lettera alla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa dalle navi di soccorso della società civile, 11 aprile 2020, in <https://immigrazione.it/rivista/articolo/8048>

91) A.M. PELLICONI, *Covid-19: Italy is not a "place of safety" anymore. Is the decision to close Italian ports compliant with human rights obligations?*, in <https://www.ejiltalk.org/covid-19-italy-is-not-a-place-of-safety-anymore-is-the-decision-to-close-italian-ports-compliant-with-human-rights-obligations/>; A. SPADARO - S. HAMMOURI - S.J. HAMZAH - K. WINARSKY GREEN, *Do the containment measures taken by Italy in relation to COVID-19 comply with human rights law?*, in <https://www.ejiltalk.org/do-the-containment-measures-taken-by-italy-in-relation-to-covid-19-comply-with-human-rights-law/>. Per l'approfondimento si veda Tar Lazio, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 10152, pronunciatisi sul ricorso promosso dall'associazione Arci per l'annullamento del decreto interministeriale del 7 aprile 2020.

ricolo pubblico” e quale tipo di situazione possa essere configurata come tale. La dottrina è divisa circa tale questione, ma, in generale, si ritiene che una situazione *particolare* sia considerabile come tale nel momento in cui la legge ordinaria non sia sufficiente a risolverla. Sempre nel primo paragrafo si trovano altri due limiti previsti per l'applicazione della deroga. Nel primo caso si fa riferimento al principio di proporzionalità, ossia al fatto che le misure adottate in deroga ai diritti umani debbano essere *proporzionali* alla situazione e al livello di pericolo. Si prevede poi che non si possa usare la clausola derogatoria per violare altre *obbligazioni di diritto internazionale*. Sebbene in pratica ciò non sia mai avvenuto, questo limite è di fondamentale importanza in quanto va ad impedire l'utilizzo dell'articolo 15 per poter aggirare le norme imposte da altri trattati di cui si è firmatari.

Nel secondo paragrafo sono poi previsti limiti “sostanziali” alla deroga. Gli articoli elencati sono tutti quelli che prevedono dei diritti umani considerati parte dello “*jus cogens*”, ossia tutti quei diritti considerati intoccabili, in qualsiasi situazione. Tra questi si ritrova il diritto alla vita (eccetto nel caso di ricorso alla forza necessario, come una guerra di difesa), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, la proibizione della tortura e dei trattamenti inumani e altri (“*Nulla poena sine lege*”, ossia l'impossibilità della retroattività della pena e anche il principio del “*ne bis in idem*”, ossia l'impossibilità dell'essere giudicato due volte per lo stesso reato, e l'abolizione della pena di morte).

Infine, il terzo paragrafo riguarda il limite procedurale per l'applicazione della deroga, ossia il fatto che debba essere informato il *Segretario generale del Consiglio d'Europa* circa la situazione di emergenza e l'applicazione dell'articolo 15 e le misure prese per fronteggiare la situazione.

Comunque, in generale, per quanto attiene a tutti i limiti previsti dall'articolo 15, si intravede un progressivo ampliamento dei poteri nelle mani dei singoli Stati e un controllo, solo posteriore, da parte degli organismi internazionali.

Si palesa quindi l'incidenza di queste considerazioni nella materia in trattazione ove le regole vigenti ripetono la principale disciplina proprio nelle fonti pattizie internazionali che riflettono il diritto consuetudinario internazionale direttamente applicabile nell'ordinamento italiano (art. 10 Cost.) e che, tramite la previsione degli obblighi di soccorso, mirano a tutelare il principio del rispetto della vita umana e, più ampiamente, il rispetto

del divieto di non *refoulement* (art. 33 Conv. Ginevra), come recentemente riaffermati dalla giurisprudenza interna ed europea⁹².

In linea più ampia, si rileva come la pandemia abbia avuto conseguenze dirette sul modo in cui gli Stati membri stanno attuando le norme dell'UE in materia di asilo e rimpatrio e un effetto perturbatore sul reinserimento, le quali non possono più essere applicate senza tenere conto anche delle misure di protezione sanitaria introdotte dagli Stati membri nel loro territorio per prevenire e contenere la diffusione della Covid-19.

In tale contesto, per sostenere gli Stati membri, la Commissione europea, con il supporto dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e dell'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera (*Frontex*), ha elaborato apposite *linee guida*⁹³, sia pur chiarendo che esse possano essere ancora perfettabili, in quanto connesse ad un evento sanitario ancora in evoluzione e che, in linea generale, resta fermo il principio che solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può dare interpretazioni autentiche del diritto dell'Unione. Le linee guida illustrano le modalità per assicurare il più possibile la continuità delle procedure – soprattutto delle procedure d'asilo – e nel contempo garantire pienamente la protezione della salute delle persone e dei loro diritti fondamentali conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

92) Corte di cassazione, sez. III penale, sentenza 20 febbraio 2020, n. 6626, in <https://immigrazione.it/giurisprudenza/sentenza/8140>, che arricchendo la nozione di porto sicuro è giunta a escludere che esso possa essere rappresentato da una nave in mare; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi Jamaa* e altri c. Italia del 23 febbraio 2012, n. 27765/09, che ha rappresentato un importante momento di riflessione sul principio di non respingimento e di espulsione collettiva, di cui si tratterà nel capitolo 3.

93) *Comunicazione della Commissione Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento (2020/c 126/02)*.

Il ruolo dell'Unione europea. L'agenda migratoria europea e il sistema unionale dei diritti umani

di Federica Bocci*

3.1. Il rafforzamento delle frontiere esterne come sviluppo dell'approccio europeo alle migrazioni

Nell'attuale scenario unionale, all'interno del quale si muovono le politiche migratorie degli Stati membri, è dato rilevare l'emergere di una linea di tendenza verso il progressivo potenziamento dei confini esterni dell'Unione europea in un'ottica securitaria, ove il prioritario punto di forza è rappresentato dal controllo dei valichi di frontiera.

L'obiettivo è quello di agevolare l'attraversamento dei cittadini di Paesi terzi che sono viaggiatori di buona fede e contrastare l'immigrazione irregolare, prevedendo anche meccanismi di monitoraggio dei movimenti transfrontalieri.

Tale approccio si pone in posizione di continuità con la pregressa strategia definita dall'Agenda europea sull'immigrazione e nella successiva Comunicazione sull'attuazione dell'Agenda europea del settembre 2017⁹⁴, quando il rafforzamento da attuarsi era passato per il cosiddetto "approccio *hotspot*", preordinato al sostegno dei Paesi costieri di fronte all'arrivo di flussi misti. Nel 2015, al fine di rispondere all'emergenza in atto, l'Unione europea aveva infatti messo in campo alcune misure collegate all'istituzione di *punti di crisi* in Italia e in Grecia, basati su regimi temporanei di *ricollocazione*⁹⁵.

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

94) COM(2015) 240 *final* del 13 maggio 2015 e COM(2017) 558 *final* del 27 settembre 2017.

95) Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015. Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 06/2017, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*, in <http://libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/>

Le sfide sostenute connesse all'incremento dei movimenti migratori e le aumentate preoccupazioni in materia di sicurezza hanno stimolato sempre più l'impegno nell'ambito della protezione delle frontiere esterne dell'Unione europea e mostrato però un impatto anche sulle sue frontiere interne, presso le quali si è registrato in alcune recenti circostanze, peraltro non episodiche, il ripristino dei relativi controlli⁹⁶.

In questa direzione, si è rinnovato il dibattito tra gli Stati membri e le istituzioni europee per il futuro della sicurezza dell'Unione, con la definizione di una serie di iniziative e un aggiornamento del quadro giuridico di riferimento per potenziare gli strumenti operativi.

Nella consapevolezza che la frammentazione dei metodi nazionali non favorisca un'azione coordinata, a livello europeo si è in particolare condivisa l'opinione per cui le capacità devono essere legate ad un'azione congiunta, da attuarsi anche attraverso l'automazione degli scambi informativi, i quali possono supportare gli Stati membri, pur in ambito migratorio. La cooperazione in materia di contrasto a livello dell'Unione europea sta diventando così sempre più basata su soluzioni e sistemi tecnologici efficienti e sulla loro interoperabilità.

Il fine è quello di consentire alle autorità di avere accesso a grandi volumi di dati digitali e l'analisi di questi dati fornirà il valore aggiunto agli elementi grezzi trasformandoli in elementi fruibili utilizzabili a livello nazionale. In definitiva si vuole costruire un quadro globale dell'Unione europea per la gestione dell'informazione al fine di assicurare l'accessibilità, l'elaborazione e lo scambio in modo rapido da parte di tutti gli Stati membri e dare luogo alle azioni da intraprendere in modo guidato dall'*intelligence*.

sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf). Di recente, la nuova Agenda strategica 2019-2024 adottata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019 ha dedicato una parte rilevante proprio al *dossier* sicurezza, richiamando, tra l'altro, i termini di *law enforcement*, della migrazione e della protezione delle frontiere esterne dell'Unione. In *Agenda strategica 2019-2024 del Consiglio europeo*, su <https://consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.

96) Ai sensi degli articoli 25, 28 e 29 del Codice frontiere *Schengen*, è stato disposto, a partire dal 2015, il ripristino dei controlli alla frontiera in diversi Paesi quali Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Norvegia, Slovenia, Svezia, Ungheria, Svezia, Ungheria, Francia, Malta, Portogallo, Spagna, Italia (dal 10 al 30 maggio 2017, in concomitanza del vertice G7 a Taormina del 26 e 27 maggio 2017).

Per le migrazioni, soprattutto, emerge la necessità di avere il controllo su chi entra nell'Unione europea attraverso una sorveglianza efficiente delle frontiere esterne e in questa direzione appare fondamentale un pronto recepimento nazionale dei regolamenti unionali già approvati come quelli sull'interoperabilità e sulla Guardia di frontiera e costiera europea nonché di quelli in via di definizione⁹⁷ che consentiranno agli Stati di disporre delle risorse necessarie.

L'attenzione è focalizzata principalmente su tre sistemi, cioè il S.I.S.⁹⁸ e i nuovi E.E.S. ed E.T.I.A.S.⁹⁹ le cui possibilità sono notevoli ed è lecito pensare che nel tempo subiranno una sempre maggiore estensione e interesseranno nuovi campi d'azione.

In tale contesto, il progressivo rafforzamento delle frontiere sarà supportato, come accennato, anche attraverso la ridefinizione del ruolo riconosciuto alla nuova Guardia di frontiera e costiera europea, composta dall'Agenzia *Frontex* e dalle autorità nazionali preposte alle frontiere, cui è attribuito il compito di garantire il controllo dei confini esterni comuni¹⁰⁰.

Si rileva come l'Unione europea abbia da sempre sviluppato una politica volta ad eliminare le verifiche alle frontiere interne tra gli Stati membri e a garantire la sorveglianza dell'attraversamento della frontiera esterna con l'elaborazione del concetto di *sistema integrato di gestione delle frontiere esterne*¹⁰¹, che è stato alla base di strumenti legislativi e politici adottati con l'obiettivo di creare regole comuni nel tempo crescenti a seguito del processo di allargamento prima e delle pressioni migratorie e degli attacchi terroristici poi (come il Codice frontiere *Schengen*, nonché l'elaborazione di pratiche comuni come *Frontex* e il meccanismo di valutazione *Schengen*

97) Proposta di regolamento COM/2018/375 *final*-2018/0196 (COD).

98) Regolamento (UE) 2018/1860 del 28 novembre 2018; regolamento (UE) 2018/2861 del 28 novembre 2018; regolamento (UE) 2018/1862 del 28 novembre 2018.

99) Regolamento (UE) n. 2017/2226 del 30 novembre 2017 e regolamento (UE) n. 2017/2225 del 30 novembre 2017; regolamento (UE) 2018/1240 del 12 settembre 2018; regolamento (UE) 2018/1241 del 12 settembre 2018; regolamento (UE) 2019/817 del 20 maggio 2019 e regolamento (UE) 2019/818 del 20 maggio 2019.

100) Regolamento (UE) 2019/1896 del 13 novembre 2019.

101) Consiglio Europeo, *Rafforzare le frontiere esterne dell'UE*, in *Consiglio dell'Unione europea*, su <https://consilium.europa.eu/it/policies/strengthening-external-borders>. Cfr. con TUE, articolo 3, paragrafo 2 e con l'articolo 17 dell'Accordo di Schengen del 1985.

e di sistemi comuni come il SIS II, VIS ed *Eurodac*, oltre alle misure di cooperazione con gli Stati terzi).

La nuova Agenzia *Frontex* si fonda proprio sul principio della «gestione europea integrata delle frontiere»¹⁰² e della «responsabilità condivisa» tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte (comprese le guardie costiere «nella misura in cui svolgono operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime e qualsiasi altro compito di controllo di frontiera»). Resta fermo che gli Stati membri «mantengono la responsabilità primaria della gestione delle loro sezioni di frontiera esterna» ma «in stretta cooperazione con l'Agenzia» e anche «nell'interesse comune di tutti gli Stati membri»¹⁰³.

La gestione integrata richiede altresì la *pianificazione* integrata della gestione delle frontiere e dei rimpatri che, per alcuni aspetti, implica l'elaborazione congiunta tra Stati membri e *Frontex*. La pianificazione integrata obbliga Stati membri e Agenzia ad adottare *piani* operativi, piani di emergenza e piani nazionali di sviluppo delle capacità¹⁰⁴.

In quest'ottica la revisione del mandato di *Frontex* testimonia la centralità della gestione delle frontiere esterne per la politica europea e, dunque, la correlata necessità di avere dispositivi istituzionali sempre più adeguati e incisivi.

Già il precedente regolamento (UE) 2016/1624, adottato con la motivazione di rispondere a flussi migratori senza precedenti, aveva innovato profondamente l'Agenzia, anche con l'attribuzione del compito di svolgere la valutazione delle *vulnerabilità* volta a testare la capacità e la prontezza degli Stati membri nell'affrontare le sfide alle loro frontiere esterne e con la previsione dell'obbligo per gli Stati di fornire il personale per gli interventi rapidi alle frontiere. Con il nuovo regolamento l'Agenzia ha poi ottenuto mezzi e poteri propri: la pietra angolare di tale Agenzia rafforzata è rappre-

102) Ai sensi dell'art. 3 del regolamento (UE) 2019/1896, cit., la gestione europea integrata comprende, tra l'altro, il controllo di frontiera (incluse le misure di prevenzione e contrasto della criminalità transfrontaliera dedita, in particolare, al traffico di migranti, alla tratta degli esseri umani e al terrorismo), le operazioni di ricerca e soccorso in mare, l'analisi dei rischi per la sicurezza interna e delle minacce per il funzionamento o la sicurezza delle frontiere esterne, lo scambio di informazioni e la cooperazione tra Stati *inter se* e con *Frontex*, il rimpatrio di cittadini stranieri e l'uso di tecnologie avanzate, inclusi i sistemi d'informazione su larga scala.

103) Cfr. con art. 7, par. 1 e 3, del regolamento (UE) 2019/1896, cit.

104) Cfr. con art. 9 del regolamento (UE) 2019/1896, cit.

sentata da un *Corpo permanente* di diecimila guardie di frontiera con poteri esecutivi, pronto ad assistere gli Stati membri in qualsiasi momento. L'Agenzia disporrà di un mandato più forte per ciò che riguarda il rimpatrio di migranti verso i loro Paesi di origine e coopererà più strettamente con i Paesi terzi, compresi quei Paesi che non sono limitrofi dell'Unione europea¹⁰⁵.

L'idea emergente dal dibattito europeo è quella che l'Agenzia debba essere rafforzata in maniera strettamente funzionale ai nuovi obiettivi dell'Unione europea in materia migratoria, anche attraverso il ripensamento del ruolo ai fini dell'esame degli aventi diritto prima dell'ingresso nel territorio dell'Unione, con controlli accelerati alla frontiera e i rimpatri dal confine esterno che potrebbero essere svolti appunto da o con l'ausilio di *Frontex*.

Si rileva però che se alcuni Stati premono a favore del suo potenziamento, la parte italiana manifesta invece cautele circa le modalità con cui tale intento debba essere realizzato, avendo riguardo alla posizione degli Stati di primo ingresso. Gli Stati più esposti alla pressione migratoria dovrebbero infatti giocare un ruolo decisivo per la determinazione del mandato e delle regole di ingaggio, perché la presenza ormai costante di richiedenti asilo a bordo delle imbarcazioni soccorse dalle unità operanti sotto il coordinamento di *Frontex*, alla luce degli oneri conseguenti, richiede di rimettere in discussione la definizione della responsabilità degli Stati partecipanti.

Sarà fondamentale, dunque, nei prossimi sviluppi, che gli obiettivi perseguiti siano definiti con un certo grado di certezza, quale necessaria premessa di garanzia delle fasi operative da porre in essere, alla luce di quel principio di *proporzionalità* che il legislatore unionale non ha trascurato di affermare¹⁰⁶ e che, costituendo garanzia di equilibrio tra azione e rispetto dei diritti fondamentali¹⁰⁷, riassume la *mission* prioritaria dell'Agenzia¹⁰⁸.

105) Il nuovo *Corpo permanente* della Guardia di frontiera e costiera europea dovrebbe essere pronto per il dispiegamento nel 2021 ed entro il 2027 essere pienamente operativo e raggiungere la sua piena capacità. Il Corpo è composto da personale di *Frontex* (personale statutario) e degli Stati membri, che si articola in quattro categorie di personale operativo.

106) Cfr. con il *Considerando* n. 120 del regolamento (UE) 2019/1896, cit.

107) Cfr. con l'articolo 80 del regolamento (UE) 2019/1896, cit.

108) Cfr. con l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2019/1896, cit.

Lo strumento ritenuto essenziale all'azione fin qui descritta, tanto da essere considerata il perno dell'attuale strategia portata avanti dall'Unione europea in materia di immigrazione, è, inoltre, la cooperazione con i Paesi terzi. Dal dibattito in atto emerge infatti che gli Stati membri intendono dare maggiore impulso ai fini della gestione del fenomeno migratorio alla conclusione di accordi con i Paesi di origine e transito dei migranti.

Nel nostro Paese, del resto, è sempre stato vivo l'impegno a livello bilaterale e multilaterale in particolare nel continente africano, a sostegno di tali Paesi, sia pure in una cornice europea, attraverso politiche mirate. Queste ultime si sono sviluppate, da una parte, nell'assicurare il massimo supporto, combinato con una serie di incentivi di segno positivo o negativo, ad alcuni Paesi a forte vocazione migratoria, esercitando nei loro confronti una continua e coordinata pressione e monitorando costantemente il livello di collaborazione¹⁰⁹; d'altra parte in quella che rimane una delle priorità dell'Unione europea in ambito migratorio, cioè il rimpatrio dei cittadini stranieri irregolari non aventi diritto ad ottenere protezione internazionale, che fa capo all'obbligo di riammettere i propri cittadini in posizione irregolare, di derivazione convenzionale¹¹⁰.

L'intento è quello di velocizzare l'identificazione e l'emissione dei documenti di viaggio¹¹¹. A tal riguardo l'Unione europea promuove negli Stati terzi l'utilizzo di un nuovo documento di viaggio europeo per il rimpatrio, *European travel document for return* (introdotto dal regolamento 2016/1953 applicato dall'8 aprile 2017), in sostituzione del precedente do-

109) Indagine conoscitiva "Gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen...", Audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Luigi Di Maio, 11 dicembre 2019, in <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7849?src=maio&srctype=allwords>.

110) Si rileva come la cooperazione con gli Stati terzi si fondi sul rispetto dell'obbligo (sancito dal diritto internazionale generale e codificato negli accordi di riammissione) di riammettere i propri cittadini entrati o soggiornanti illegalmente in un altro Stato. Con riguardo ai Paesi ACP (Africa - tranne gli Stati nordafricani, Caraibi e Pacifico), l'Accordo di Cotonou del 2000 contiene la clausola di riammissione all'art. 13, par. 5, lett. c, i.

111) Per migliorare la capacità di questi Stati di rispondere tempestivamente alle richieste di riammissione e di velocizzare l'identificazione dei propri cittadini (*readmission capacity building*), l'Unione europea investe ingenti risorse economiche e umane ad es. distaccando negli Stati terzi gli EMLO (*European Migration Liaison Officers*) e rafforzando gli ILO (*Immigration Liaison Officers*).

cumento (introdotto da una raccomandazione del Consiglio del 1994, ora abrogata)¹¹².

Il rispetto dell'obbligo di riammissione è garantito anche nel contesto degli accordi vincolanti di riammissione (*readmission agreements*) e dei dispositivi di riammissione non vincolanti sulla cooperazione operativa (*readmission arrangements on practical cooperation*) che l'Unione europea ha concluso con Stati terzi di origine o transito dei flussi. Si rileva però come, ormai, dinanzi alla difficoltà di concludere accordi di riammissione con gli Stati africani, l'Unione europea si stia orientando per la conclusione di intese informali di *soft law*, suscitando perplessità circa il dovuto rispetto dei diritti fondamentali dei rimpatriandi (anche con riguardo al considerare alcuni Stati «sicuri» ai fini del rimpatrio).

Così, nella ricerca di modi concreti per sostenere e incoraggiare i *partner* stranieri verso una migliore cooperazione in materia di riammissione nell'ambito di partenariati promossi dall'Unione europea, si assiste ad un rinnovato slancio volto a ridefinire gli ambiti delle forme collaborative alla luce dell'evoluzione delle dinamiche del fenomeno migratorio e della necessità di una maggiore attenzione per il rispetto dei diritti umani, soprattutto con gli Stati considerati strategici, come la Libia¹¹³.

Proprio in tale ambito, la riflessione italiana si assesta sulla definizione delle modifiche migliorative del *memorandum* d'intesa del 2017 ed evidenzia l'interesse ad una strategia volta a migliorare le condizioni di vita delle categorie più vulnerabili di migranti e rifugiati e delle comunità locali ospitanti, attraverso il rafforzamento del quadro della collaborazione esistente, arricchita con iniziative che vedano una maggiore *ownership* delle istituzioni onusiane nell'attuazione dei progetti da intraprendere.

Invero, il “caso Libia” costituisce, nel suo complesso, il baricentro di opposte visioni, che registrano anche interpretazioni basate sull'idea che

112) Regolamento (UE) 2016/1953 del 26 ottobre 2016.

113) Camera. *Informativa urgente del Governo in relazione al Memorandum Italia-Libia in tema di contrasto all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani*, 6 novembre 2019, in <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7779?src=libia&srctype=allwords>; *Lettera del Commissario per i diritti umani al Ministro Di Maio e risposta del Rappresentante permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa*, in <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7945>.

ci si trovi di fronte un ambito non riformabile sul piano dei diritti umani, come efficacemente descritto recentemente nel corso delle informative urgenti al nostro Parlamento¹¹⁴, di cui è testimonianza concreta anche la recente giurisprudenza. Si rileva come quest'ultima sia entrata in modo deciso sul tema ad evidenziare come gli attuali obblighi internazionali assunti dall'Italia in forza di un accordo bilaterale con un altro Stato devono essere considerati recessivi rispetto al diritto d'asilo e al principio del non respingimento garantiti a livello internazionale, sovranazionale e costituzionale (art. 33 della Conv. di Ginevra, artt. 18 e 19 della Carta di Nizza e art. 10 della Cost.), qualificando come antigiuridica la condotta delle autorità italiane quando respingono i migranti verso la Libia (non potendo ignorare che questi potranno ivi verosimilmente incorrere in trattamenti contrari ai principi fondamentali)¹¹⁵.

L'argomento ha nel tempo registrato anche il vivo interesse della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con giurisprudenza concernente il più ampio argomento delle assicurazioni diplomatiche, ha richiamato l'attenzione perché quelle vengano contestualizzate nella realtà effettivamente esistente nello Stato richiedente (*reality on the ground*) e non in quella formalmente apparente sulla base di dichiarazioni, promesse o ratifiche di trattati (concetto che, come si rileverà più avanti, vale anche

114) Intervento di Pino Cabras (M5S), in *Camera. Informativa urgente del Governo in relazione al Memorandum Italia-Libia in tema di contrasto all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani*, 6 novembre 2019, su <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7779?src=libia&srctype=allwords> e I Commissione permanente, Interrogazione a risposta immediata, *Camera. In merito alle informazioni fornite sull'arresto di tre immigrati giunti in Italia a bordo della nave Sea Watch III e alle iniziative per scongiurare i rischi connessi agli sbarchi*, 9 ottobre 2019, in <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7735?src=libia&srctype=allwords>.

115) Tribunale di Roma, sez. I civile, 28 novembre 2019, n. 22917 e giurisprudenza ivi richiamata, cit., che ha qualificato come antigiuridica ai sensi dell'articolo 2043 c.c. l'attività condotta dalle autorità italiane. In altra circostanza la giurisprudenza interna, nell'iter argomentativo, ha inteso esaminare proprio il rapporto intercorrente tra il *Memorandum* di intesa Italia-Libia del 2 febbraio 2017 (dal quale discenderebbe il potere per le autorità marittime libiche di impartire a quelle italiane direttive per il rimpatrio in Libia di migranti provenienti da tale Paese) e la Convenzione di Amburgo del '79, in vigore dall'85, che impone agli Stati che l'hanno ratificata, oltre alle operazioni di ricerca e al salvataggio, che i naufraghi vengano condotti in un porto sicuro, ove, oltre al rispetto dell'integrità fisica e dignità umana, siano garantiti i diritti umani (Tribunale di Trapani, ufficio del Giudice per le indagini preliminari, 3 giugno 2019).

tra Stati europei)¹¹⁶. Si pensi alle sentenze *Saadi c. Italia*¹¹⁷ (in cui la Corte sancì l'illegittimità delle assicurazioni date con nota verbale dalla Tunisia all'Italia circa il rispetto dei diritti umani) e *Hirsi c. Italia*¹¹⁸ (dove la Corte respinse la difesa italiana nella parte in cui invocava la circostanza che la Libia fosse parte di trattati di tutela dei diritti umani).

Nella complessa tematica, la riflessione della dottrina porta perfino a prospettare per le politiche europee forme di “responsabilità indiretta o senza contatto”, afferenti, nel loro nucleo principale, proprio all'attività negoziale dell'Unione europea e degli Stati membri con la Libia, per l'attività di aiuto e assistenza fornita alla commissione dell'altrui illecito (cioè il facilitare o favorire le gravi violazioni ai diritti umani)¹¹⁹.

In quest'ottica, viene in particolare posto l'accento sulle azioni volte a rafforzare la capacità della Libia di gestire i suoi confini meridionali e ad addestrare ed equipaggiare la Guardia costiera libica¹²⁰, al fine di elevare la sua

116) *Alcune criticità (e correlati disequilibri) del sistema politico-giuridico europeo di protezione internazionale in rapporto ai flussi umanitari e migratori provenienti da Stati terzi*, in M. MORCELLINI - C. MOSCA (a cura di), *La Sapienza della sicurezza. Il valore della formazione per le Istituzioni del cambiamento*, cit., pp. 205 e ss., ove viene citata anche la sentenza della Corte d'appello britannica 9 aprile 2008, *AS & DD v. Secretary of State for the Home Department*.

117) Caso *Saadi c. Italia*, sent. 28 febbraio 2008, ric. n. 37201/06.

118) Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*.

119) A. SPAGNOLO - S. SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Nuove fattispecie, problemi di attribuzione e di accertamento*, in *Quaderni del Dipartimento dell'Università di Torino* Ledizioni, 4/2017, in http://ledizioni.it/stag/wp-content/uploads/2018/04/Responsabilita_web.pdf; S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 213 ss.; V. MORENO-LAX – M. GIUFFRÈ, *The raise of consensual containment: from “contctless control” to “contactless responsibility” for forced migration flows*, in <https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=en&u=https://www.unhcr.org/events/conferences/5a056ca07/raise-consensual-containment-contactless-control-contactless-responsibility.html&prev=search>; *Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court pursuant to the Article 15 of the Rome Statute EU migration policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*, in <https://statetwatch.org/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf>; *Time to investigate European agents for crimes against migrants in Libya*, in <https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=en&u=https://www.ejiltalk.org/time-to-investigate-european-agents-for-crimes-against-migrants-in-libya/&prev=search>.

120) In questa impostazione la Guardia costiera libica costituirebbe uno dei principali indirizzi di critica: essa verrebbe in considerazione come “organo di fatto” dei soggetti agenti, in

capacità di fermare trafficanti di esseri umani, aumentare le operazioni di ricerca e salvataggio in mare e impedire la partenza di imbarcazioni poco sicure dirette verso l'Europa, finanziare l'istituzione di centri di accoglienza per migranti e rifugiati, che, nella medesima ottica, configurerebbero tutte forme di contenimento delegato. In definitiva per affermare la responsabilità dei Paesi europei verrebbero evocati i principi generali di diritto consuetudinario e cioè la “complicità, la direzione e il controllo degli atti di Paesi terzi e, in modo indipendente, le azioni attribuibili direttamente al soggetto agente”, con riferimento all'articolo 16 del Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati¹²¹, in ordine al quale, però, la ricostruzione accennata scontrerebbe, in *primis*, l'assenza dell'elemento della *premeditazione*¹²².

3.2. La centralità della riforma del sistema europeo di asilo nell'attuale agenda occidentale tra nazionalismi e istanze di solidarietà

Il dibattito europeo vede ormai da tempo nella migrazione uno dei principali temi di attenzione, intorno al quale si registra la definizione delle posizioni dei diversi Stati nei plurimi aspetti. Su taluni temi però vi è ancora una viva discussione, in quanto non riesce a convergere il consenso di tutti.

In questo quadro emerge sicuramente un ruolo propulsivo svolto dall'Italia, che profonde massima energia per sollecitare l'effettività degli interventi da mettere in campo per fronteggiare un fenomeno di cui sente

quanto posta sotto il controllo di quelli (P. Bargiacchi, nelle lezioni al XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, Roma, anno accademico 2019-2020).

121) Il Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati è stato adottato nel 2001 dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite: pur non tradottosi in una convenzione internazionale, pertanto sprovvisto di carattere giuridicamente vincolante, costituisce il risultato di un'ampia e prolungata opera di codificazione delle norme di diritto internazionale consuetudinario in materia. In <http://docenti.unimc.it/fl.marongiu-buonaiuti/teaching/2015/14423/files/testi-normativi-di-riferimento-generale/progetto-di-articoli-sulla-responsabilita>.

122) Laboratorio Diritti Fondamentali, *Le risposte dell'Italia e dell'Unione europea alla crisi migratoria*, in *Bollettino*, n. 23, novembre 2017, in <https://labdf.eu/project/bollettino-n-23-novembre-2017>. Per l'approfondimento si veda Consiglio di Stato, sez. IV, 15 luglio 2020, n. 4569, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 176 del 2019, in cui, per la totale assenza di un controllo effettivo dell'Italia sul territorio libico, si è esclusa la configurabilità di una violazione del principio di non *refoulement* “delegato”.

l'impellente urgenza derivante dalla posizione di prima linea europea.

Se infatti è ampiamente proclamata la metodologia dell'approccio generale, cioè quella corrispondente alla convinzione per cui le migrazioni a livello europeo devono essere gestite in una logica di pacchetto multi-dimensionale, che includa la riforma dell'asilo, così come una strategia incisiva sui rimpatri, con riferimento invece all'adozione pragmatica di utili iniziative si registra ancora una palese incertezza.

È comprensibile come il nostro Paese abbia l'interesse a ribadire la necessità di superare il dibattito ideologico sul *dossier* migratorio e ad adottare un criterio pratico, basato sull'analisi dei flussi sulla rotta orientale e su quella mediterranea e non rinviare le occasioni per affermare l'importanza che nel prossimo futuro gli Stati debbano portare avanti idee comuni da inserire nella definizione degli impegni europei sulla migrazione e l'asilo e soprattutto esprimere la volontà di lavorare insieme su temi rilevanti.

Un'importante occasione sarà rappresentata dalla definizione del nuovo progetto europeo proposto in data 23 settembre 2020 dalla Commissione europea con "*un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*", finalizzato ad un approccio europeo globale alla migrazione. Il nuovo Patto intende stabilire procedure ottimizzate e più rapide nell'ambito della migrazione e dell'asilo, garantendo nel contempo un equilibrio tra i principi di equa condivisione delle responsabilità e di solidarietà, a fronte dell'attuale pressione migratoria¹²³. Il progetto non trascura il potenziale offerto dalla migrazione regolare attraverso la promozione dell'integrazione dei migranti nelle società ospitanti¹²⁴, da attuarsi con il concorso di tutti gli attori istituzionali, anche locali, centrata sull'apprendimento della lingua, la partecipazione al mercato del lavoro, la formazione mirata e la valorizzazione delle competenze acquisite¹²⁵. Le delegazioni straniere, da parte loro, auspicano sovente

123) COM(2020) 609 *final*. Le azioni per l'attuazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sono volte a realizzare: un quadro comune europeo per la gestione della migrazione e dell'asilo; un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi; una gestione integrata delle frontiere; il rafforzamento della lotta contro il traffico di migranti; la collaborazione con i *partner* internazionali; l'attrazione delle competenze e dei talenti nell'Unione europea; il sostegno all'integrazione per costruire società più inclusive.

124) COM(2015) 240 *final* del 13 maggio 2015, cit.

125) Anche la recente giurisprudenza pone l'accento sulla necessità che gli Stati membri curino i canali per consentire la migrazione regolare. Cfr. con Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 13 febbraio 2020, ric. n. 8675/15 e 8697/15, N.D. e N.T. c. Spagna.

aperture, soprattutto italiane, in materia di ingressi regolari, magari attraverso apposite *quote* nel quadro del cd. *decreto flussi* (ingressi dedicati a formazione giovanile, tirocini in impresa e lavoro stagionale).

I toni del dibattito evidenziano però ancora divergenze di fondo rispetto ad aspetti che restano di difficile trattazione, pur a fronte di documenti evolutivi sia sul piano dei contenuti che delle dinamiche tra gli Stati membri, come la *dichiarazione* sottoscritta a La Valletta tra Italia, Francia, Germania e Malta del 23 settembre 2019 per un meccanismo di gestione degli sbarchi nel Mediterraneo e di redistribuzione dei richiedenti asilo, nei cui confronti si è riscontrata la scarsa eco in alcuni Stati europei. In tale occasione è emersa la convinzione per cui il fenomeno deve essere affrontato con spirito emergenziale ma strutturato, con una linea omnicomprensiva, basata sul principio di solidarietà tra gli Stati membri¹²⁶. Nell'iniziativa si sono scorti aspetti positivi, in termini di maggiore prevedibilità del meccanismo e un più pregnante significato se apprezzata l'idea di una strategia ampia, riguardante tutti i profili del fenomeno migratorio. Progetto pilota, temporaneo ma rinnovabile, cogente negli obblighi applicativi, inclusivo, essa ha avuto il pregio di affrontare in maniera più impostata una situazione specifica e non più rinviabile nel Mediterraneo centrale¹²⁷.

Più ampiamente, nel dibattito europeo si rileva come siano proprio le riflessioni legate alle istanze afferenti all'asilo a porre in evidenza la riluttanza degli Stati membri a mettere in atto forme di condivisione fattiva nei confronti di quelli particolarmente esposti alla pressione migratoria¹²⁸.

126) Interrogazione a risposta immediata al Ministro Luciana Lamorgese, *Camera. Iniziative del Governo volte a fronteggiare l'incremento degli sbarchi dei migranti sulle coste italiane, nonché in materia di redistribuzione dei richiedenti asilo in ambito europeo*, in *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 16 ottobre 2019 (cod. A7756), in *immigrazione.it. Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, su <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7756?src=lamorgese&srctype=allwords>.

127) La sfiducia nella condivisione della dichiarazione di Malta si è fondata sulle misure di *relocation* coercitive che potrebbero costituire un *pull factor* degli eventi migratori atteso che la solidarietà europea, per quanto legittima e doverosa, potrebbe finire per veicolare una percezione errata nei migranti e nei trafficanti di esseri umani nonché sulla prospettiva di obblighi finanziari vincolanti. Il documento è inoltre ritenuto per determinati aspetti incompleto perché relativo a una sola rotta e privo di garanzie riguardo a procedure di frontiera che evitino che coloro che non abbiano diritto entrino in *Schengen*, alimentando così la temuta migrazione secondaria.

128) Il 19 ottobre 2017 la Commissione LIBE del Parlamento europeo (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni) aveva approvato una proposta di modifica

Il *Sistema europeo comune di asilo* (CEAS) costituisce uno dei principali quadri di intervento normativo dell'Unione europea. Questo settore è stato progressivamente costruito e sviluppato e anche oggi è oggetto di particolare attenzione: nel suo nucleo essenziale esso consta di una serie di direttive e regolamenti miranti a fissare norme minime comuni agli Stati membri per il trattamento di persone che necessitano di protezione internazionale. Esso si è via via sostanzialmente recepito negli atti unionali di settore, attraverso appositi interventi legislativi nazionali¹²⁹.

Una delle componenti basilari è il Regolamento di Dublino (cd. Dublino III)¹³⁰, che fissa i principi e i meccanismi per stabilire a quale Stato membro spetti esaminare una domanda di protezione internazionale, che, in linea di principio, è riconducibile al Paese di approdo nell'Unione europea, cioè al criterio solo formalmente residuale del cd. *primo ingresso* delineato nell'articolo 13 del medesimo testo unionale. Quest'ultimo infatti è l'unico dei criteri che risulta operativo in via pressoché automatica, in relazione alla possibilità di provare con relativa facilità l'ingresso illegale in presenza di un'identificazione per tale motivazione. I criteri di determinazione della competenza dedicati ai minori¹³¹ e alla tutela dei legami familiari¹³² risultano sottoutilizzati perché troppo complessi nell'accertamento dei requisiti ivi previsti (minore età, *family tracing*, ecc.). Le

che interveniva radicalmente sull'assetto complessivo del sistema Dublino, superando il criterio del Paese di primo ingresso, attribuendo maggiore rilievo a criteri quali i legami familiari, il soggiorno precedente o gli studi in un determinato Stato membro e introducendo un meccanismo di redistribuzione permanente centralizzato. In tale progetto l'attribuzione della responsabilità si sarebbe basata, nell'ottica di facilitare l'inserimento sociale, su reali legami con uno Stato membro e in assenza di questi legami i richiedenti asilo sarebbero stati automaticamente assegnati a uno Stato membro dell'Unione europea in base a un metodo di ripartizione fisso, dopo essere stati registrati al loro arrivo e dopo un controllo di sicurezza e una rapida valutazione dell'ammissibilità della loro domanda di protezione. Tale proposta non ha avuto successo atteso che si è arenata nel suo iter approvativo dopo un corposo intervento emendativo da parte del Parlamento europeo.

129) Cfr. con l'articolo 78(2) TFUE. Si ricordano la direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011; la direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004; la direttiva 2005/85/CE del 1 dicembre 2005; la direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013; la direttiva 2011/51/UE dell'11 maggio 2011.

130) Regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013.

131) Articolo 8 del regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

132) Articoli 9, 10, 11 e 16 del regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

clausole discrezionali sono inoltre applicate con un margine di valutazione molto ampio da parte degli Stati membri¹³³.

Proprio perché rimette la competenza sul primo Stato di approdo, la disciplina descritta grava i Paesi di frontiera esterna dell'Unione europea di un peso forte, che pone a dura prova la tenuta stessa dell'impianto di riferimento e per questa via genera una fragilità che rischia di trasformarsi in propulsore del fenomeno dell'*asylum shopping*. Il congestionamento delle procedure di riconoscimento dell'asilo porta cioè i richiedenti asilo a preferire uno Stato rispetto ad un altro più efficiente.

Se, come detto, il predetto regolamento si colloca in un quadro articolato, portato di un lungo processo in cui sono state profuse molte energie col fine di garantire un approccio comune in materia e assicurare elevati *standard* di protezione dei richiedenti la protezione internazionale¹³⁴, per trovare una convergenza gli Stati dovrebbero allora guardarsi indietro, rivolgendosi agli sforzi già compiuti e, rivedendo il senso delle comuni radici, ritrovare nei pilastri costruiti a fondamento dello spazio comune una nuova linfa di coesione. Si tratterebbe cioè di dare nuovo slancio a quei tratti del corso della storia dell'Unione europea che hanno visto la creazione proprio di un sistema europeo d'asilo.

Non sarebbe un processo facile, atteso che nel percorso già fatto, in circostanze cruciali, è emersa la riluttanza di alcuni Stati europei ad aderire ad un più ampio e radicale sforzo comune. Si ricorda l'esito del ricorso in annullamento presentato dalla Slovacchia e dall'Ungheria¹³⁵, avente ad oggetto la decisione (UE) 2015/1601, relativa alla misure temporanee in materia di protezione internazionale a beneficio della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana, cui si è già fatto cenno (cd. approccio *hotspot*)¹³⁶. Invero quell'intervento non superò brillantemente le attese imposte, proprio

133) Articolo 17 del regolamento (UE) n. 604/2013, cit.

134) Camera dei Deputati - Servizio studi, *Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio*, XVIII legislatura, 5 marzo 2019, in <https://camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>.

135) *Cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica Slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, contro Consiglio dell'Unione europea*, 6 settembre 2017, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=IT>.

136) *La Corte respinge i ricorsi della Slovacchia e dell'Ungheria contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti asilo*, Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 91/17, 6 settembre 2017, in <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091it.pdf>.

relative alla ricollocazione, atteso che solo una percentuale molto bassa di migranti potenzialmente ammissibili ne usufruì: si registrarono infatti alcune debolezze operative nei processi di ridistribuzione, tra le quali il diniego delle domande motivato da ragioni attinenti alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico o dall'assenza di documenti d'identità o di viaggio¹³⁷.

I regimi temporanei di ricollocazione sono scaduti nel settembre 2017 e finora non è stato raggiunto alcun consenso su meccanismi di ricollocazione permanenti europei. In assenza, la ricollocazione può avvenire solo attraverso soluzioni *ad hoc*, principalmente per i migranti sbarcati in Italia e a Malta.

Si rileva, infine, come anche le proposte che hanno cercato di configurare un quadro unico per i *reinsediamenti*, sia pur innovativi e ispirati a visioni più inclusive, fondate sull'idea di abbandonare il *principio della protezione indifferente* in favore di scelte di protezione connesse a legami reali (ed evitare quindi i movimenti secondari e la marginalizzazione delle persone), si trovano oggi in una situazione di stallo¹³⁸.

Certo è che lo scetticismo che mostrano alcuni Paesi, in sostanza quelli dell'Est europeo, non potrà non trovare un trascinamento sul fatto che anch'essi non possano sottrarsi all'esigenza di proteggere i confini dell'Unione, in generale e soprattutto in relazione ai crescenti movimenti dall'Asia. Oggi l'attenzione dell'agenda europea è infatti significativamente rivolta anche alla rotta migratoria che attraversa i Balcani e sulla crescita

137) Si veda per l'approfondimento la recente decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione c. Polonia (*Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale*).

138) Si ricorda la *proposta* di regolamento per un quadro unico di reinsediamento del 2016, ora in stallo, con l'obiettivo di reinsediare coloro che siano segnalati dall'UNHCR (COM(2016) 468 *final* 2016/0225(COD), Bruxelles, 13.7.2016, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>).

Tra le iniziative che non hanno trovato il sostegno degli Stati membri si ricordano anche quelle rientranti nell'ambito delle attività di carattere globale in cui ha avuto un ruolo prioritario l'UNHCR. Esse fanno capo al *meeting* di alto livello tenutosi il 19 settembre 2016 quando l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Dichiarazione di New York per i migranti e rifugiati (*New York Declaration for refugees and migrants*) e ha fatto appello all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati di proporre un *patto globale* sui rifugiati, nonché previsto la negoziazione di un *patto globale* per la migrazione sicura ordinata e regolare (*Global compact per i rifugiati* e il *Global compact per una migrazione sicura e ordinata*).

registrata dei flussi attraverso le Alpi. Tra le cause dell'aumento dei migranti irregolari figurano senz'altro la forte pressione migratoria sulla Grecia e l'inevitabile dirottamento dei traffici di esseri umani dal Mediterraneo verso l'Europa orientale.

L'azione integrata che si auspica dovrà quindi impostarsi su una politica comune in materia di migrazioni e gestione dei flussi e su principi di solidarietà e responsabilità condivisa, già sanciti dai Trattati, rispettivamente dagli articoli 79 e 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in modo da tradursi in un nuovo inizio sulla gestione delle migrazioni e delle politiche d'asilo.

Dal punto di vista strategico la priorità dei prossimi impegni andranno individuate su misure che aumentino la fiducia reciproca tra Stati membri e nei confronti delle istituzioni comunitarie. L'obiettivo appare ambizioso ma non più rinviabile e di fronte ad esso appare fondamentale una stretta cooperazione tra i Paesi più esposti, in qualità di Stati di primo approdo, di maggior numero di movimento secondari in entrata e di richieste d'asilo.

In questa cornice, appare fondamentale un'Unione europea sovrana, capace di incidere sui processi internazionali e di rispondere alle paure della popolazione europea per la propria identità e il proprio futuro, a seguito delle dinamiche discendenti dalle sfide globali. Per contrastare tali paure e la conseguente ascesa di movimenti populistici e nazionalisti è necessario accrescere la convergenza e ridurre le disuguaglianze all'interno dell'Unione europea.

In particolare, si evidenzia l'esigenza di individuare una nuova politica di gestione del richiedente asilo in grado di superare quella dello Stato di primo ingresso, attraverso una intera riscrittura dei meccanismi di gestione delle relative discipline, per evitare una sovraesposizione dell'Italia, impegnata oltremisura nelle attività di rintraccio e soccorso nel Mediterraneo e individuando soluzioni di lungo periodo, atteso che afferiscono ad un fenomeno non episodico ma ormai strutturale come quello migratorio.

L'apparato complessivo è a rischio di tenuta¹³⁹ e molti tra i progetti discussi nei consessi europei, come quello afferente alla possibilità di rea-

139) Sul punto si rinvia alle osservazioni di commento in Laboratorio Diritti Fondamentali, *Le risposte dell'Italia e dell'Unione europea alla crisi migratoria*, in *Bollettino*, n. 23, novembre 2017, su <https://labdf.eu/project/bollettino-n-23-novembre-2017>.

lizzare *piattaforme di sbarco regionali* e di *centri controllati*, sono stati esplorati con scarso successo operativo¹⁴⁰.

La stessa applicazione giurisprudenziale pone in risalto le carenze nel funzionamento del menzionato Regolamento cd. Dublino III e gli aspetti che pregiudicano di fatto il carattere sostanzialmente automatico dei trasferimenti dei richiedenti asilo tra gli Stati aderenti, per vizi riscontrati nel livello di armonizzazione europea in materia di protezione e accoglienza. Secondo tale giurisprudenza non è consentito agli Stati di ignorare che carenze sistematiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza in uno Stato membro, possano integrare motivi seri e comprovati di credere che il richiedente protezione corra il rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti¹⁴¹.

Le considerazioni che precedono dimostrano come la riforma della materia non risulti procrastinabile e come anche, del resto, l'inazione in quest'ambito significherebbe danneggiare il progetto europeo. A livello progettuale, si potrebbe allora pensare alla rivisitazione delle procedure di riconoscimento dell'asilo, semplificandole e standardizzandole nelle tempistiche di trattazione e nelle modalità di riconoscimento oltre che di trattamento dei richiedenti asilo, anche in ragione del riconoscimento dello *status*. Allo stesso modo di quanto è stato fatto per il meccanismo di rilascio dei *visti* ad opera di regolamenti europei *ad hoc*, anche le procedure di riconoscimento dell'asilo dovrebbero essere normate con appositi regolamenti europei, vincolanti per tutti gli Stati membri.

140) Conclusioni del Consiglio europeo, 28 giugno 2018, EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3, in <https://consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf>. Commissione europea, Comunicato stampa, *Gestione della migrazione: la Commissione approfondisce i concetti del sistema degli sbarchi e dei "centri controllati"*, 24 luglio 2018, in https://ec.europa.eu/italy/news/20180724_migrazione_centri_controllati_it.

141) Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 19 marzo 2019, causa C-163/17, relativamente a una decisione di trasferimento dalla Repubblica federale di Germania verso l'Italia, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:187:FULL>. Sul punto si richiama anche *Tarakhel c. Svizzera*, n. 29217/12, del 4 novembre 2014 (F. MASTROMARTINO, *Verso la delegittimazione del sistema Dublino?*, in *Diritti comparati*, 22 dicembre 2014, su <http://diritticomparati.it/verso-la-delegittimazione-del-sistema-dublino-a-margine-di-corte-edu-tarakhel-c-svizzera>). Per la giurisprudenza più risalente si veda la sentenza M.S.S. c. Grecia e Belgio resa dalla Grande Camera del 22 gennaio 2011. Si veda anche Consiglio di Stato, sentenza n. 5085 del 3 novembre 2017.

Potrebbero per questa via essere introdotte *quote* annualmente pre-determinate di attribuzione a ciascuno Stato membro sulla base di criteri oggettivi e prestabiliti che tengano conto comunque della situazione socio politica nazionale, con la previsione di un meccanismo periodico di revisione. Tale soluzione consentirebbe di riparare le difficoltà nell'esame degli specifici collegamenti del migrante con un altro Paese membro, atteso che oggi i criteri di assegnazione della competenza presuppongono accertamenti onerosi a carico del Paese di primo approdo.

Un vero coordinamento europeo andrebbe comunque velocemente auspicato proprio per la specifica casistica della redistribuzione dei migranti intercettati in mare, in relazione a flussi migratori misti, ove accanto al migrante economico si trova il soggetto vulnerabile richiedente protezione.

Ogni soluzione individuata, per tener conto della necessità nazionale di alleviare la pressione migratoria allo sbarco, potrebbe conciliarsi con meccanismi volti ad anticipare i meccanismi di distribuzione alla fase pre-identificativa del migrante piuttosto che a quella di formalizzazione della domanda di asilo, meglio ancora se effettuati nei Paesi di origine o di transito o nei Paesi sicuri.

D'altra parte dovranno ben valutarsi le esigenze legate alla sicurezza che comunque consigliano di far coincidere con lo sbarco le procedure di identificazione e foto segnalamento e interrogazione delle principali banche dati a disposizione perché sia attribuita, fin dal momento dell'effettivo ingresso nell'Unione europea, identità certa al migrante, in relazione sia a profili di ordine e sicurezza pubblica sia nel caso di fuga del migrante.

In tale direzione il nostro Paese dovrà farsi promotore di un riordino d'insieme e della realizzazione di un vero regime comune in materia di asilo che preveda l'introduzione di uno *status* di avente diritto all'asilo dell'Unione europea universalmente riconosciuto da tutti gli Stati membri.

Perché tale riforma possa concretizzarsi occorrerà superare l'*empasse* creata dalla divisione tra gli Stati membri sui diversi aspetti attraverso interventi specifici quali il superamento del principio della responsabilità per l'asilo del Paese di primo arrivo, la ripartizione in poche settimane di coloro che *prima facie* hanno diritto d'asilo, gli incentivi positivi a partecipare al meccanismo, la permanenza della responsabilità del procedimento in capo ai Paesi destinatari della redistribuzione (non solo sull'esame delle richieste di asilo ma anche sulle fasi successive, come l'accoglienza dei titolari di

protezione internazionale o il rimpatrio in caso di diniego), in modo da evitare anche migrazioni secondarie e in generale fattori attrattivi.

Progettualità tecniche future potrebbero ricollegarsi ad esempio anche ad un impianto comune di registrazione dei richiedenti asilo tramite l'implementazione di apposite banche dati (si ricordano i sistemi SIS ed *Eurodac*, che potrebbero essere rivisti nel loro utilizzo proprio per le nuove prospettive di sviluppo, attraendo anche il flusso dati della migrazione regolare) e all'elaborazione di una lista europea di Paesi considerati sicuri. Tale rivisitazione potrebbe ricomprendere infatti anche una più proficua considerazione del concetto di Paese sicuro¹⁴², in relazione alla quale predisporre mirati interventi normativi unionali, sulla falsariga di quello già adottato in Italia con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 e recentemente emendato, in una cornice rinnovatamente umanitaria, con il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130.

Concludendo, può riassumersi che le istanze in atto auspichino l'adozione di una nuova *governance* europea (intesa letteralmente come modo di governo), dedicata a due direttrici della tematica migratoria rappresentate da una parte dal rafforzamento delle frontiere e dei rimpatri e dall'altra dalla revisione del sistema dell'asilo con la redistribuzione di migranti. Il fenomeno migratorio e in particolare quello legato all'attraversamento della frontiera marittima dovrebbe dunque avere una gestione prettamente europea.

Il complesso fenomeno richiederà anche il contributo di soggetti diversi dagli Stati, come quelli espressi dalla *società civile*, che si muovono accanto agli organi istituzionali, al fine di definire le regole dei futuri scenari, come più avanti evidenziato.

142) Cfr. con l'art. 37, par. 1, della direttiva 2013/32 e con i limiti posti dalla giurisprudenza in Corte europea dei diritti dell'uomo - Grande Camera, 21 novembre 2019, ric. n. 47287/15, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, su <https://immigrazione.it/giurisprudenza/sentenza/8052?src=ilias&srctype=allwords>.

Nelle recenti conclusioni dell'Avvocato generale M. Bobek presentate il 5 dicembre 2019 nella causa C-564/18, *Bevandorlasi es Menekultugyi Hivatal (Tompá)* del 5 dicembre 2019, par. 42 e ss., viene chiarito il concetto di Paese terzo sicuro.

Tra le iniziative intraprese in quest'ambito, si ricorda la proposta, ritirata nel 2019, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2015) 452 def del 9 settembre 2015, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015PC0452>.

3.3. L'interazione tra il quadro europeo e l'ordinamento interno attraverso l'evoluzione della giurisprudenza in materia di diritti fondamentali

Il processo di *reductio ad unum* – che, nell'evoluzione dell'integrazione europea, ricerca ora il menzionato rafforzamento dei confini comuni e delle potenzialità operative complessive, anche tecnologiche – ha imposto via via di rivedere i meccanismi nati e calibrati sulle esigenze locali in un'ottica sovranazionale, i quali, nel ridefinire la spazialità del diritto, potessero consentire di armonizzare la necessità di un approccio globale con la pretesa di sovranità delle istituzioni statali sul pertinente territorio¹⁴³.

In tale prospettiva, la sovranità nazionale, in cui risiede l'essenza del popolo di riferimento, si è trovata a cercare spazi che le permettessero di non tradire quei baluardi raggiunti, primi fra tutti i livelli di garanzia e democraticità che caratterizzano le Costituzioni contemporanee, rivedendoli anche alla luce dei mutevoli scenari delle dinamiche internazionali e ricercando il dialogo, lo scambio e la conciliazione tra ordinamenti di diverso livello.

Le sollecitazioni sono state sempre mutevoli: accanto ai profili economici e finanziari, le dinamiche transazionali hanno evidenziato ormai fenomeni epocali (come le migrazioni, che inducono alla riaffermazione della sovranità; si pensi anche al recente dibattito intorno alla cd. *Brexit*) e alimentato paure e reazioni di chiusura, a fronte di soluzioni corali.

Se da una parte l'ordinamento europeo, al cospetto della dimensione sovranazionale assunta dai problemi, registra un processo di espansione verso nuove materie (come l'ordine e la sicurezza pubblica, ove si intrecciano strumenti di tipo intergovernativo, più rispettosi della sovranità di ciascuno Stato e strumenti più propriamente comunitari, capaci di incidere in misura assai più estesa e intensa sulla stessa sovranità statale), d'altra parte si assiste anche a spinte opposte.

Proprio i lineamenti dei rapporti tra giurisdizioni evidenziano cambi di prospettiva. In un terreno che cerca ancora momenti di assestamento,

143) A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online. Periodico telematico*, fasc. I, 12 marzo 2018 e la bibliografia ivi citata, in <http://giurcost.org/studi/morelli3.pdf>.

i giudici nazionali si accreditano infatti come interpreti qualificati di un patrimonio costituzionale condiviso, ove le tradizioni comuni degli Stati membri, sui quali si è fondato il processo di coniatura dei principi del diritto comunitario e le relative forme di tutela, vengono invocate come viatico di un processo inverso, che va verso la riappropriazione nazionale¹⁴⁴.

Nella ricerca di punti di confluenza – in una materia in cui eventuali divergenze tra le Corti possono riferirsi alla definizione di un diritto fondamentale e alla qualità della sua protezione, quali rischi di conflitto tra e su principi e valori – si è palesata nel tempo l'esigenza di addivenire ad uno sforzo comune, per ricercare la definizione condivisa dei valori o conciliare eventuali disarmonie tra valori diversi ma in principio suscettibili a pari titolo d'essere protetti. La considerazione che si palesa è che la reale portata di quei valori, così come gli ambiti della loro reciproca compatibilità, non sempre emergono con chiarezza dai testi, i quali necessitano invece

144) I rapporti tra le giurisdizioni europee e in particolare tra i giudici di Lussemburgo e le Corti costituzionali si svolgono innanzitutto attraverso la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia che permette ai giudici nazionali di rimettere a quel consesso questioni di validità e di interpretazione del diritto dell'Unione europea, ricevendone un esito che è vincolante per il giudice remittente e che è munito di effetti *erga omnes*. Eppure, proprio nella sensibile materia, quei rapporti non sono sempre stati pacifici; infatti, in alcune occasioni, la Corte costituzionale italiana ha affermato un indirizzo nuovo con il quale ha rivendicato un monopolio nell'interpretazione dei diritti fondamentali imponendo alle giurisdizioni comuni di sottoporre ad essa eventuali dubbi sulle relative questioni, anche se in materie di rilevanza europea. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, 2019, in <http://dirittounioneeuropea.eu/rapporti-tra-giurisdizioni-in-europa>; F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, 2019, in <http://dirittounioneeuropea.eu/tutela-diritti-ordinamento-interno-ed-ue>; F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *Rivista di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2019, su <http://dirittounioneeuropea.eu/rapporti-ordinamento-costituzionale-europeo-sentenza-n-20>; C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, 2020, in https://rivistaic.it/images/rivista/pdf/1_2020_Amalfitano.pdf.

Tale indirizzo ha preso avvio con la pronuncia n. 269/2017 ed è proseguito con altre due recenti pronunce, la sentenza n. 20/2019 e n. 63/2019. Più ampiamente sul problema dell'adesione dell'UE alla Convenzione, A.L. VALVO, *Il problema dell'adesione della UE alla CEDU*, in *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2019, pp. 365 e ss.

di essere aggiornati al mutare dei cambiamenti e delle evoluzioni del momento storico e giuridico in cui si trovano a rivivere.¹⁴⁵

Non è rimasta estranea ad istanze di cambiamento la giurisdizione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (Convenzione). Ancora oggi al centro di un vivo confronto – connesso all'osservazione delle criticità di funzionamento, in particolare in termini di ragionevole durata del processo – il dibattito intorno ad essa è culminato nella conferenza di *Brighton* del 2012 in cui è stato affermato l'obbligo degli Stati di provvedere all'attivazione della Convenzione, ma rinvigorendo tuttavia il principio di sussidiarietà e il principio del margine di apprezzamento nel rapporto delle rispettive giurisdizioni con la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte o CEDU)¹⁴⁶.

Ripercorrendo i tratti salienti di questo ambito – con il quale la materia della presente trattazione, cioè dei flussi migratori verso l'Italia, dialoga continuamente tenendo un rapporto di continua osmosi – si può far ricorso alla ricostruzione offerta dalla nostra Corte costituzionale, che, attraverso una fitta rete di decisioni, ha voluto ben chiare il rapporto che lega il diritto interno con quello europeo¹⁴⁷.

Lo scopo dell'impianto istituito dalla Convenzione è quello di deci-

145) G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana. Verso un ravvicinamento all'orientamento della Corte di Giustizia?*, in *Questione giustizia*, 2019, su <http://questionegiustizia.it/stampa.php?id=1875>; L.S. ROSSI, *Le relazioni tra la Carta dei diritti fondamentali e le direttive dell'UE in situazioni orizzontali*, in *federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 22 maggio 2019, su <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38646>; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 22 maggio 2019, su <https://sipotra.it/wp-content/uploads/2019/05/I-recenti-approdi-della-Consulta-sui-rapporti-tra-Carte-e-Corti.-Brevi-considerazioni-sulle-sentenze-nn.-20-e-63-del-2019-della-Corte-costituzionale.pdf>.

146) Camera dei Deputati, Servizio studi, *Ratifica ed esecuzione dei Protocolli nn. 15 e 16 recanti emendamenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dal nostro Paese con la legge 4 agosto 1955. N. 848. A.C. 35, A.C. 1124, dossier n. 83*, 22 gennaio 2019, in <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0083.pdf>.

147) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento affari giuridici e legislativi, *Il sistema di tutela dei diritti umani istituito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2018, in http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/contenzioso_europeo/documentazione/Sistema_Tutela_diritti_umani_2018.pdf.

dere, nell'interesse generale, questioni di ordine pubblico, aumentando i livelli di protezione dei diritti umani e ampliando la giurisprudenza in questo settore all'intera comunità degli Stati parte. In questo senso si fa riferimento alla Convenzione come una sorta di strumento costituzionale di ordine pubblico europeo nel campo dei diritti umani, recentemente riaffermato in documenti di indubbia utilità, pubblicati dal medesimo Consesso europeo e che offrono spunti di riflessione interessanti¹⁴⁸.

Significativa, in tale ambito, è l'osservazione della ricostruzione emergente dall'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo attorno alla nozione di *giurisdizione*, che evidenzia l'adozione di criteri di carattere *funzionale*, in grado di far scorgere la competenza e la responsabilità di uno Stato contraente al di fuori dei propri confini territoriali e quindi assicurare una più ampia tutela dei diritti umani. Si è trattato del portato di un processo che ha condotto ad individuare le basi di una giurisdizione eccezionale in relazione al riconoscimento di giustificazioni speciali. Così, per questa via, gli elementi ordinariamente richiamati per fondare tale esercizio sono stati "la nazionalità, la bandiera, le relazioni diplomatiche e consolari, l'effetto, la protezione, la personalità passiva e l'universalità"¹⁴⁹. Tale processo, evolvendosi, ha portato a ritenere decisivo l'esercizio del potere fisico e di controllo sulle persone, in virtù di un nesso di carattere personale¹⁵⁰.

Sul punto la dottrina ha precisato che se la giurisdizione statale per il

148) *Guide on article 1 of the European Convention on human rights*, in <https://immigrazione.it/docs/2019/echr-guide-art-1.pdf>, con nota di P. MANGANO, *Rispetto dei diritti umani, "giurisdizione" e "imputabilità": i concetti chiave della CEDU nella Guida della Corte europea per migliorare i livelli di protezione*, 1 ottobre 2019, in [immigrazione.it](https://immigrazione.it/rivista/articolo/7729?src=guidacorteeuropea&srctype=allwords), su <https://immigrazione.it/rivista/articolo/7729?src=guidacorteeuropea&srctype=allwords>.

149) Elementi citati in Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione del 12 dicembre 2001, *Bankovic* e altri c. Belgio, su <http://unife.it/giurisprudenza/giurisprudenza-magistrale-rovigo/studiare/diritto-internazionale/materiale-didattico/Bankovic%20sintesi.pdf/view>.

150) C. MELONI, *Un'importante pronuncia della Corte di Strasburgo in materia di tutela dei diritti umani nell'ambito delle missioni italiane all'estero. Riflessioni attorno alla sentenza della Corte Edu nel caso Al-Skeini c. Regno Unito del 7 luglio 2011*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012, su <https://penalecontemporaneo.it/upload/Al-Skeini-PenCont-final.pdf>. Si veda anche A. COLELLA, *La giurisprudenza di Strasburgo 2011: l'ambito di applicazione dei diritti convenzionali (art 1 Cedu)*, 2012, in http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC_Trim_3-4_2012-193-195.pdf. E

diritto internazionale può legittimamente esercitarsi anche oltre i confini nazionali, con la constatazione che la giurisdizione è la prima e forse più intrinseca manifestazione della sovranità di uno Stato, potrebbe affermarsi che l'essenza costitutiva della sovranità non abbia natura territoriale¹⁵¹. Alcune interpretazioni prospettano la nozione di giurisdizione “funzionale” extraterritoriale: secondo questa linea, ciò che sostiene il modello è il nesso tra “autorità sovrana” stabilito tra lo Stato e l'individuo in una situazione specifica attraverso l'esercizio di “poteri pubblici”, in contesti territoriali o anche extraterritoriali, che può essere accertato non solo attraverso lo sforzo fisico diretto, ma anche attraverso forme indirette di controllo; ciò che renderebbe il controllo “efficace” sotto la lettura funzionale della giurisdizione è la capacità di determinare un cambiamento nella posizione reale e/o giuridica delle persone interessate dalle implicazioni rilevanti per i diritti umani¹⁵².

anche F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali e operazioni militari all'estero: le sentenze Al-Skeini e Al-Jedda della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC. Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, su <https://rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/francesco-vigano/tutela-dei-diritti-fondamentali-e-operazioni-militari-all'estero-le-sentenze-al-skeini-e-al-jedda-della-corte-europea-dei-diritti-umani>.

151) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, pp. 67 e ss., ove si fa l'esempio della giurisdizione dello Stato costiero nella zona contigua (tra 12 e 24 miglia) e nella ZEE (fino a 200 miglia dalla costa), che si fonda sull'esigenza di proteggere interessi economici e securitari o dello Stato di bandiera sulle proprie navi in spazi di nessuno (alto mare) o in porti stranieri, ove l'essenza costitutiva della sovranità è da ritrovarsi nell'attività, nella potestà di governo, nel controllo dinamico esercitato dallo Stato su persone, beni, territori e spazi e non invece nel possesso statico di territori. Nel testo si specifica che, se il territorio dello Stato è lo spazio fisico dove naturalmente l'esercizio della giurisdizione territoriale è congiunto alla sovranità, è da ritenersi che vi sono casi residuali in cui si verifica una scissione, atteso che tale esercizio si disgiunge dalla sovranità poiché si realizza fuori dai confini statali in un territorio assoggettato all'altrui sovranità o negli spazi di nessuno, cioè in quelle aree come l'alto mare in cui nessuno Stato può esercitare o rivendicare sovranità.

152) Si rimanda al documento di V. MORENO-LAX, *The architecture of functional jurisdiction: unpacking contactless control-on public powers, S.S. and others v. Italy, and the “operational model”*, Cambridge University Press, 2020, in <https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/63702/Moreno-Lax%20The%20Architecture%20of%20Functional%20Jurisdiction%3a%20Unpacking%20Contactless%20Control%e2%80%94On%20Public%20Powers%2c%20S.S.%20and%20Others%20v.%20Italy%2c%20and%20the%20e2%80%9cOperational%20Model%e2%80%9d%202020%20Accepted.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Il documento concerne un ricorso pendente a Strasburgo contro l'Italia per l'operazione SAR del 6 novembre 2017 (NGO Sea Watch).

Si registrano, in particolare, decisioni relative ad alcuni casi di esercizio extraterritoriale di giurisdizione da parte di uno Stato, su navi battenti la bandiera di quello Stato¹⁵³.

Tali arresti, declinando i sovrastanti principi ai singoli accadimenti, hanno testimoniato la tendenziale riconduzione degli individui, anche stranieri, sotto la giurisdizione dello Stato agente. Cioè, dal momento in cui lo Stato, attraverso i suoi agenti, esercita il controllo e l'autorità su un individuo e di conseguenza la sua giurisdizione, avrebbe l'obbligo di garantire alla persona i diritti e le libertà definiti nella Convenzione che riguardano il suo caso. In questo senso, come ripetono le sentenze sul punto, i diritti derivanti dalla Convenzione possono essere "divisi e adattati"¹⁵⁴.

Si fa riferimento, in particolare alle sentenze afferenti alle intercettazioni di navi straniere in acque internazionali, che rimandano al noto caso *Hirsi*¹⁵⁵, in cui la Corte si è pronunciata sull'applicazione extraterritoriale della Convenzione, ponendosi sulla linea di una precedente decisione, afferente al caso *Medvedyev*¹⁵⁶.

Nel caso *Hirsi*, era il 6 maggio 2009, quando tre barche provenienti dalla Libia con a bordo circa duecento migranti, di nazionalità somala ed eritrea, venivano intercettate nelle acque internazionali a sud di Lampedusa mentre cercavano di raggiungere l'Italia; gli interessati, trasferiti sulle imbarcazioni della Guardia costiera e della Guardia di finanza, venivano poi ricondotti a Tripoli. Il 23 febbraio la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo condannò l'Italia in relazione a quell'evento, configurato come *respingimento* in mare (cd. *push back*), in quanto svoltosi sotto la giurisdizione dello Stato italiano. La Corte riscontrò la violazione degli articoli 3 della Convenzione (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti), 4 del protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive) e 13 della Convenzione (diritto ad un rimedio effettivo

153) Sentenze *Banković* e altri v. Belgio e altri [GC], § 73, cit., *Medvedyev* e altri v. Francia [GC], § 65, del 10 luglio 2008, causa n. 3394/03, *Hirsi Jamaa* e altri v. Italia [GC], § 75, cit.

154) Sentenze *Al-Skeini* e altri c. Regno Unito [GC], cit.

155) Sentenza *Hirsi Jamaa* e altri c. Italia, cit.

156) *Medvedyev* e a. contro Francia [GC], § 67, cit. S. TREVISANUT, *Lotta al traffico di sostanze stupefacenti e tutela dei diritti umani in mare: il caso Medvedyev dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. n. 3, n. 1, 2009, su http://sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/DUDI-1_2009-Trevisanut.pdf.

dinnanzi alle autorità nazionali) e accolse quindi il ricorso degli interessati.

L'impianto proposto dalla Corte nella sentenza non appare particolarmente coraggioso, atteso che si limitò a pronunciarsi sul caso di una nave soccorritrice, una nave governativa, che era la stessa ad aver operato il rinvio, lasciando il dubbio su quale posizione avrebbe adottato nel caso in cui fosse intervenuto prima un diverso Stato di bandiera ad accogliere in salvataggio i migranti.

Molto semplicistica appare ancora oggi la premessa, che trae le mosse dal principio del diritto internazionale secondo cui una nave in alto mare è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, in virtù della quale, come evidenziato nel prossimo capitolo, non esiste una connotazione forte che lo ancori *de plano* anche ai casi di salvataggio in mare, salvo, ovviamente, la circostanza in cui la nave che ha operato il salvataggio porti la stessa bandiera dello Stato precedente e, a maggior ragione, quando coincida con l'Amministrazione normalmente competente nell'applicazione della normativa vigente in materia, cioè una nave governativa.

Nell'occasione, la stessa Corte avvertì l'assenza di un anello più incisivo per poter arrivare ad affermare la responsabilità dello Stato, che ravvisò nell'esercizio del controllo esercitato. In particolare la Corte argomentò constatando che i fatti erano avvenuti a bordo di navi militari italiane, il cui equipaggio era composto esclusivamente da membri delle forze armate nazionali e che i richiedenti, dal loro imbarco fino alla consegna alle autorità libiche, erano stati sotto il controllo continuo ed esclusivo, *de jure e de facto*, delle autorità italiane¹⁵⁷.

157) Spunti di riflessione si collegano anche alla decisione del Tribunale di Agrigento, Ufficio del Gip, ordinanza sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare, del 2 luglio 2019 (confermata dalla Corte di cassazione, sez. III penale, sentenza 20 febbraio 2020, n. 6626, cit.) relativa alla nave *Sea Waatch 3*, la quale, in ordine all'interpretazione del complesso atteggiarsi del quadro di riferimento, cioè l'interagire delle diverse fonti che presiedono alle dinamiche degli eventi a mare, sembra aver seguito lo schema logico-giuridico ormai consolidato con il quale le Corti penali ancorano la giurisdizione italiana alle navi che trasportano stranieri irregolari. Anche l'attività di contrasto e repressione, sul piano penalistico, delle attività legate all'immigrazione irregolare pone infatti la problematica dell'accertamento della *giurisdizione* italiana, derivata dalla necessità di esplicazione della pretesa punitiva in relazione a fatti illeciti che interessano spazi che superano i confini nazionali (Corte di cassazione, sez. III, 21 giugno 2019, n. 27691; Corte di cassazione, sez. VII, 8 febbraio 2019, n. 6296, Corte di cassazione, sez. I, 7 maggio 2019, n. 19314; Corte di cassazione, sez. I, 3 luglio 2018, n.

3.4. Strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina fra limiti e spazi di applicabilità

Nella complessa materia concernente i diritti dei rifugiati, profondamente connessa a quella del soccorso in mare, si rileva la difficoltà di far rientrare nel quadro della disciplina propria del cd. *respingimento*¹⁵⁸ la situazione dello straniero presente a bordo di una nave che navighi in acque internazionali, per i casi di rinvio delle persone intercettate, poiché tale imbarcazione, anche quando è riferibile al territorio nazionale, non costituisce tecnicamente un valico di frontiera.

Dal complesso normativo di riferimento¹⁵⁹ si evince che il caso in cui

29832; Corte di cassazione, sez. I penale, 18 ottobre 2016, n. 44134; Corte di cassazione, sez. I penale, sent. n. 1765 del 28 aprile 2016; Corte di cassazione, sez. I penale, 8 aprile 2015, n. 20503; Corte di cassazione, sez. I, penale, sent. n. 14510 del 27 marzo 2014). Si richiama anche la giurisprudenza più risalente (Cass., sez. 1, 8 gennaio 2002, n. 325; Corte di cassazione, sez. V penale, 30 novembre 2019, n. 48250). Per l'approfondimento si veda G. LICASTRO, *Una breve e mirata notazione. Contra la criminalizzazione delle ONG: una rilevante apertura all'osservanza degli obblighi discendenti dalle convenzioni internazionali*, in *Giurisprudenza penale*, 2018, su https://giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2018/10/Licastro_gp_2018_10.pdf. Si veda anche L. MASERA, *La legittima difesa dei migranti e l'illegittimità dei respingimenti verso la Libia (caso Vos-Thalassa). Gip Trapani, sent. 23 maggio 2019 (dep. 3 giugno 2019), giud. Grillo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, cit., su <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-l-illegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa>.

158) Tale istituto trova la sua principale fonte normativa interna nell'articolo 10, comma 1, del Testo unico dell'immigrazione (d.lgs. n. 286/98, TUI).

159) Da una parte l'*acquis comunitario* in materia di asilo si applica unicamente alle domande di asilo fatte nel territorio degli Stati membri (questo comprende le frontiere, le zone di transito nonché nell'ambito delle frontiere marittime le acque territoriali degli Stati membri), pertanto appare chiaro che esso non si applichi nelle situazioni in alto mare. Dall'altra il Codice delle frontiere *Schengen* esige che gli Stati membri assicurino la sorveglianza delle frontiere (sia essa nelle acque territoriali, nella zona contigua, nella zona economica esclusiva o in alto mare), che è quella che svolgono i guardiacoste italiani, per impedire tra l'altro l'attraversamento non autorizzato delle stesse (articolo 12), in conformità al principio di non respingimento e di tutela dei diritti dei rifugiati. Anche l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 562/2006 (oggi n. 399/2016) riporta le attività di cui si discorre allo spazio del valico di frontiera, recitando che il testo si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro senza pregiudizio dei diritti dei beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione e dei diritti dei rifugiati e di coloro che chiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento.

lo straniero sia rintracciato dopo essere entrato nel territorio dello Stato e fermato all'ingresso o subito dopo (colui che sbarca sulle località costiere italiane o che è già entrato nelle acque territoriali) non appare perfettamente sovrapponibile alla situazione dello straniero recuperato in acque internazionali, anche se questi viene trasbordato su una imbarcazione italiana, poiché il suo ingresso in Italia è avvenuto tramite una condotta passiva, non attiva come potrebbe essere quella caratterizzata dall'accesso di propria iniziativa all'insaputa del personale di un'unità navale.

Anche le regole che sovrintendono all'obbligo di uno Stato di informare il richiedente asilo sembrano confermare tale interpretazione: calibrate sul medesimo impianto, contemplanò l'informazione come momento legato alla manifestazione della volontà di chiedere asilo ai valichi di frontiera. Nelle norme sull'asilo e sull'accesso effettivo alla procedura, non è attualmente previsto alcun obbligo di fornire allo straniero informazioni sulla "possibilità di chiedere" una qualsiasi forma di protezione. Tale attività sembra invece essere assicurata solo dopo che lo straniero abbia almeno manifestato la volontà di chiedere asilo¹⁶⁰.

Eppure l'onere informativo si rileva cruciale, costituendo il principale punto di congiunzione tra respingimento e diritti umani, come testimonia la condanna che l'Italia soffrì da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'ottobre del 2014, con la sentenza *Sharifi c. Italia e Grecia*, ove finirono sotto esame le procedure italiane nei porti dell'Adriatico connesse al diritto d'asilo, *in primis* sotto l'aspetto del diritto ad essere informati all'interno delle procedure semplificate di rinvio esistenti tra i due Stati¹⁶¹.

In altri approdi giurisprudenziali emerge l'esigenza che l'onere informativo venga in qualche modo anticipato rispetto alla formulazione della richiesta, in aderenza alle attuali dinamiche dei flussi, al momento in cui emergano comunque "indicazioni" che cittadini stranieri o apolidi presenti

160) Si veda Corte di cassazione, sez. VI, ord. 10 maggio 2017, n. 11468. Si veda anche Corte di cassazione, sez. VI, ord. 3 maggio 2017, n. 10743.

161) Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 ottobre 2014, ricorsi n. 16643/09 - *Scharifi* e altri c. Italia e Grecia. In questa occasione l'Italia fu ritenuta responsabile per il fatto che i ricorrenti, che avevano raggiunto il territorio greco provenendo da Afghanistan, Eritrea e Sudan, sono stati rimandati in Grecia senza tenere conto delle lacune nella procedura di asilo in questo Stato, e del rischio derivante dal rimpatrio in Afghanistan, in attuazione dell'accordo bilaterale di riammissione delle persone in posizione irregolare tra i due Paesi del 1999, che consente forme semplificate di rinvio.

ai valichi di frontiera desiderino presentare una domanda di protezione internazionale¹⁶².

Sulla complicata questione la recente giurisprudenza ha chiarito comunque che il diritto d'asilo ha la qualificazione giuridica di diritto soggettivo perfetto, appartenente al catalogo dei diritti umani e avente derivazione sia costituzionale che convenzionale: per questa via essa, pur non intendendo negare la completezza del contesto normativo di riferimento, ha osservato come questo possa trovare applicazione solo ove siano concretamente attuabili ed effettivamente configurabili i presupposti per il riconoscimento dei richiedenti; diversamente, non potrà essere applicata. La Corte ha ritenuto che siano configurabili ipotesi che, pur essendo estranee al perimetro delineato, si rivelino meritevoli di tutela, come la situazione di chi non ha potuto presentare la domanda per circostanze riconducibili al fatto illecito commesso dalle autorità, allorché si è inibito l'ingresso all'esito di un allontanamento. Nell'evidenziare che il diritto alla protezione internazionale è pieno e perfetto e il procedimento non può incidere sull'insorgenza del diritto (che sorge invece con la vulnerabilità), quella giurisprudenza è giunta ad affermare che deve residuare un margine di *applicazione diretta* dell'articolo 10, comma 3, Cost. e che il diritto di asilo deve essere declinato nei termini di *diritto di accedere* nel territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Questi approdi sono molto importanti nel percorso sin qui seguito, in quanto affermano da una parte l'imprescindibilità della tutela ma anche l'autonomia delle autorità competenti per l'individuazione delle conseguenti determinazioni circa le *modalità* per consentire l'ingresso e delineare le procedure, lasciando aperta la via alla rivisitazione dei meccanismi di distribuzione dei migranti tra Stati¹⁶³.

L'esigenza di colmare "vuoti" normativi a vantaggio delle situazioni di vulnerabilità, era già stata espressa anche nella più volte richiamata sentenza *Hirsi*, quando la Corte europea si era pronunciata sull'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 relativo al divieto di *espulsioni collettive*.

162) Espressione tratta da Corte di cassazione, sez. VI-1 civile, ord. n. 5926 del 25 marzo 2015, che richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e segna-
tamente la sentenza *Hirsi Jamaa* e altri c. Italia, cit.

163) Tribunale di Roma, sez. I civile, 28 novembre 2019, n. 22917, cit.

Qui il consesso europeo aveva privilegiato un'interpretazione viva, che teneva conto delle condizioni attuali del fenomeno migratorio. Essa aveva rilevato che, rispetto a quando il testo della Convenzione era stato adottato, si erano visti cambiare i flussi migratori in Europa, i quali utilizzavano sempre più la via marittima, tanto che l'intercettazione di migranti in alto mare e il loro rinvio verso i Paesi di transito o di origine facevano ormai parte dello stesso fenomeno nella misura in cui costituivano per gli Stati mezzi di lotta contro le immigrazioni irregolari¹⁶⁴.

La Corte osservava, infatti, che se il Protocollo n. 4 avesse dovuto applicarsi solo alle espulsioni collettive eseguite a partire dal territorio nazionale degli Stati, come sostenuto dal Governo italiano, una parte importante dei fenomeni migratori contemporanei sarebbe stata sottratta a tale disposizione qualora le manovre che essa intendeva vietare (cioè allontanare un certo numero di stranieri senza esaminare la loro situazione personale e quindi permettere loro di esporre le argomentazioni per contestare il provvedimento adottato dalle autorità) fossero avvenute fuori dal territorio nazionale e in particolare in alto mare.

Le riflessioni condotte si ampliano ancora di più ove vengano a considerarsi gli specifici limiti imposti alle autorità nel contrasto all'immigrazione clandestina, in relazione alla particolare disciplina che rimanda al divieto del non *refoulement*. L'applicazione del principio, per come è configurato e ricostruito nell'interpretazione delle Corti, non dipende infatti dalla presenza di un rifugiato sul territorio di uno Stato, potendosi in linea più generale affermare che l'unica restrizione geografica prevista dall'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione di Ginevra del '51, che lo enuncia, attiene invece al Paese verso il quale un rifugiato può essere inviato, non dunque al luogo *da dove* è inviato. Per quest'ultimo sussiste l'obbligo di offrire una procedura individuale equa ed effettiva che consenta di determinare e valutare la qualità di rifugiato¹⁶⁵.

Alcuni recenti arresti giurisprudenziali sono intervenuti fino a limitare

164) Il tema delle espulsioni collettive è stato di recente ripreso in Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 13 febbraio 2020, ric. n. 8675/15 e 8697/15, N.D. e N.T. c. Spagna, già citata.

165) Si riporta, a titolo esemplificativo, la giurisprudenza sul principio di non *refoulement*: Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 novembre 2019, n. 32218/17, A.A. c. Svizzera; Corte di cassazione, sez. VI-1, ord. 24 ottobre 2018, n. 26969; Corte europea dei diritti dell'uomo, grande sezione, n. 59166/12, J.K. e altri c. Svezia, sent. del 23 agosto 2016;

il potere statale in difesa della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico, riconducendo lo straniero ammesso alla protezione internazionale e sussidiaria nell'area inderogabilmente protetta dal principio del non *refoulement* e affermando che esso è comunque ribadito in modo fermo da altre fonti internazionali, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁶⁶. Tali decisioni si collocano sulla scia di un'ampia evoluzione in cui, nel corso degli anni, il concetto di non *refoulement* è stato protagonista, consentendogli di acquisire cogenza all'interno del diritto europeo pur in assenza di un'espressa disposizione nella Convenzione e di porsi come strumento complementare a quello offerto dalla Convenzione di Ginevra, in una sorta di scambio continuo tra i piani di tutela, sia pur separati, rappresentati dai due sistemi. Il non *refoulement* è venuto proprio per questa via a far parte anche delle alterne vicende dei flussi di migranti, come momento integrante delle speranze di approdo di gruppi interi, laddove si registrano invero istanze miste, non tutte riconducibili alla necessità di ricevere protezione.

Guardando alla specifica sfera di attenzione di questa trattazione, si rileva infatti che la Convenzione e i protocolli addizionali dedicano alla materia dell'ingresso e dell'allontanamento degli stranieri solo due previsioni espresse, cioè l'articolo 5, lettera f), riguardante la privazione della libertà personale e l'articolo 4 del Protocollo n. 4 relativo al divieto di espulsioni collettive, all'interno dei quali non è contemplato il diritto d'asilo. Tuttavia, nel corso degli anni la Corte si è più volte pronunciata in merito alla legittimità di provvedimenti (di estradizione o) di espulsione emessi dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e ha individuato, soprat-

Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, sent. del 22 aprile 2014, A.C c. Spagna; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, sent. del 14 novembre 2013, Z.M. c. Francia; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, sent. del 10 ottobre 2013, K.K c. Francia; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 28 giugno 2011, *Sufi ed Elmi* c. Regno Unito; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, sentenza del 2 settembre 2010, Y.P. e L.P. c. Francia; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, sentenza del 1 giugno 2010, M. v. Paesi Bassi.

166) Cass., sez. I, sent. 18 maggio 2017, dep. 26 ottobre 2017, n. 49242, Pres. Di Tomassi, Rel. Magi. MENTASTI G., *Secondo la Cassazione il divieto di refoulement vale anche per lo straniero pericoloso ammesso alla protezione sussidiaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 dicembre 2017, su <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5758-secondo-la-cassazione-il-divieto-di-refoulement-vale-anche-per-lo-straniero-pericoloso-ammesso-alla>.

tutto a partire dagli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e 8 (diritto alla vita privata e familiare) della Convenzione, una serie di limiti al potere sovrano di rimuovere i soggetti stranieri dal proprio territorio¹⁶⁷.

In particolare, la predetta giurisprudenza, argomentando dall'articolo 3 della Convenzione, è addivenuta ad un'applicazione ampia delle norme che tutelano la persecuzione dei rifugiati, imponendo agli Stati non solo di astenersi dal porre direttamente in essere torture e trattamenti disumani e degradanti ma anche di non allontanare uno straniero verso Paesi dove rischierebbe di subirle, in particolare prevedendo che lo Stato contraente abbia l'obbligo di appurare che nel Paese in cui il ricorrente deve essere rinviato siano garantiti libertà e diritti tutelati nella Convenzione. La Corte ha affermando che in questi casi entra in gioco una possibile *applicazione extraterritoriale* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal momento che il giudice europeo può valutare di riflesso la legittimità convenzionale del trattamento sanzionatorio previsto nello Stato (non parte) di destinazione. L'idea sottostante al ragionamento della Corte è che l'art. 3, custodendo uno dei valori fondanti di una società democratica, non possa entrare in bilanciamento con diverse, e pur legittime istanze, ma debba ricevere una tutela assoluta¹⁶⁸.

Con il recente decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 173), i principi della Carta hanno ricevuto un rinnovato riconoscimento nazionale attraverso l'emendamento dell'articolo 19 del Testo unico dell'immigrazione (d.lgs. n. 286/98), che reca l'estensione dell'ambito di applicazione dei divieti di espulsione e respingimento

167) ZIRULIA S., *I respingimenti nel Mediterraneo tra diritto del mare e diritti fondamentali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012, 26.06.2012, su <https://meltin-gpot.org/I-respingimenti-nel-Mediterraneo-tra-diritto-del-mare-e.html#.XlRS33IYbIU>.

168) Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sent. 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, *Soering* c. Regno Unito; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sent. 15 novembre 1996, ric. n. 22414/93, *Chahal* c. Regno Unito; *Saadi* c. Italia, sent. 28 febbraio 2008, ric. n. 37201/06. Si ricorda anche la sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 2019, nelle cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, come anche, sullo stesso argomento: Corte di cassazione, sez. III, 8 maggio 2019, n. 19662 e Corte di giustizia dell'unione europea, sez. I, C 373/13, sent. del 24 giugno 2015. Dalla citata giurisprudenza si evince che, a differenza di altre clausole sostanziali della Convenzione e dei protocolli nn. 1 e 4, l'articolo 3 della Convenzione non prevede eccezioni e deroghe anche in caso di pubblica emergenza che *minaccia la vita della Nazione*.

(ed estradizione). Con l'intervento normativo rimane invariata la previsione del divieto di allontanamento verso Paesi nei quali lo straniero possa correre un rischio di persecuzione in ragione di finalità discriminatorie (art. 19, comma 1 del Testo unico), ma è modificata la previsione (inserita dalla legge n. 110 del 2017, la quale ha introdotto il delitto di tortura nell'ordinamento italiano) circa il divieto di allontanamento di una persona verso uno Stato, qualora esistano fondati motivi di ritenere che lì rischi di essere sottoposta a tortura, anche alla luce di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani perpetrate in quello Stato (art. 19, comma 1.1, TUI). Il divieto è ora esteso a fondati motivi che inducano a ravvisare un rischio di trattamenti inumani e degradanti e ai casi in cui ricorrono gli obblighi costituzionali o internazionali vincolanti per lo Stato italiano (come richiamati anche dal novellato articolo 5, comma 6, del TUI, quali ipotesi di diniego di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno). Il divieto è del pari esteso a fondati motivi per ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una "violazione al diritto al rispetto della propria vita privata e familiare". In questo caso però la tutela non è assoluta, atteso che sono fatte salve, in senso contrario, ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica e di protezione della salute (sempre nel rispetto delle convenzioni sui rifugiati e dei diritti umani). Si noti che, in questa nuova estensione del divieto, la prospettiva valutativa trova una rinnovata considerazione delle condizioni personali dell'interessato legate al Paese di accoglienza, che possono evidenziarsi come lesive di un radicamento e, quindi, mettere in luce la vulnerabilità dello straniero.

Intervento a mare. Ruolo degli assetti istituzionali italiani e forme di sicurezza integrata

di Stefano Bastoni*

4.1. Autorità e funzioni dei soggetti statuali nel sistema di riferimento: la sicurezza delle frontiere, del mare e della navigazione

Nell'ambito del contrasto all'immigrazione clandestina via mare, il legislatore nazionale ha codificato, nel tempo, con diversi interventi, un assetto organizzativo che ha coinvolto tutte le Amministrazioni a vario titolo interessate al controllo e alla sorveglianza delle frontiere marittime (*border surveillance*) che, come noto, costituisce attività diversa dal controllo di frontiera (*border checks*), effettuato invece ai valichi dagli uffici di polizia di frontiera marittima¹⁶⁹.

Tale sistema è stato declinato in un modello coordinamentale speciale, che rappresenta l'integrazione tra parte civile e parte militare, posto sotto l'egida del Ministero dell'interno.

Nella complessa materia, attesa la necessità di far convergere nella medesima attività ordinamenti e risorse differenti, con le proprie strutture e le peculiari prassi, il modello coordinamentale mostra la sua efficacia armonizzatoria, orientato com'è proprio a consentire il dispiegarsi delle funzioni di tutti per il perseguimento di un unico fine, quello previsto dalla legge. La complessità del fenomeno e degli obiettivi afferenti al modello in esame esalta la valenza coordinamentale, perché la sua intrinseca natura consente di vagliare appieno ogni implicazione valoriale e tecnica. In tale contesto, l'adozione di un modello plurisoggettivo e pluriambito, come

(*) Colonnello della Guardia di finanza, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

169) L'articolo 2 del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019, relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea, che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 cit., chiarisce i concetti di "controllo di frontiera" e di "sorveglianza di frontiera".

quello in atto, consente il necessario contemperamento dei diritti di libertà e sicurezza collettivi e dei singoli¹⁷⁰.

In materia, è la legge 30 luglio 2002, n. 189, recante modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, a segnare i tratti significativi del peculiare sistema di riferimento. Il testo normativo, con l'articolo 10, ha apportato infatti modifica all'articolo 11 del Testo unico dell'immigrazione (d.lgs. n. 286/98), introducendo il nuovo comma 1-*bis*, così attribuendo la funzione di coordinamento dei controlli di frontiera, a livello centrale, al Ministro dell'interno. In virtù della novella legislativa il Ministro dell'interno, sentito ove necessario il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, emana le misure necessarie per il coordinamento unificato dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre italiana, promuovendo altresì apposite misure di raccordo tra le autorità italiane competenti in materia di controlli sull'immigrazione ai sensi dell'Accordo di Schengen¹⁷¹.

La medesima funzione trova poi convergenza, a livello locale, nelle funzioni attribuite dal medesimo articolo 11, al comma 3, ai Prefetti dei capoluoghi delle regioni interessate dalla frontiera marittima, e a quelli delle provincie di confine terrestre, i quali promuovono le misure occorrenti per il coordinamento dei controlli di frontiera e della vigilanza marittima e terrestre, sovrintendendo all'attuazione delle direttive emanate in materia.

In un'ottica più ampia, il comma 1 del medesimo articolo 11, relativamente ai controlli di frontiera, attribuisce la funzione di controllo delle

170) C. MOSCA, "La sicurezza e la complessità tra coordinamento e raccordo istituzionale" e "Sicurezza e libertà. La sicurezza come diritto di libertà", Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, XXXV corso di Alta formazione, anno accademico 2019/2020.

171) Richiamando espressamente la disposizione del comma 1-*bis* dell'articolo 11 TUI, il recente decreto-legge n. 53 del 2019 aveva integrato il medesimo articolo 11 del TUI, introducendo il nuovo comma 1-*ter*, disciplinando una specifica attività provvedimentoale del Ministro dell'interno, cioè la facoltà di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica, quando si concretizzassero le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazioni vigenti. Il decreto-legge in parola era stato convertito in legge n. 132/2018, con la quale erano state, tra l'altro, inasprite le sanzioni a carico dei contravventori. La disciplina era stata superata dall'intervento abrogativo del decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130 per poi essere di nuovo reintrodotta con la sua legge di conversione n. 173/2020. In tale occasione è stato chiarito che la limitazione o il divieto di transito e sosta delle navi nel mare territoriale non trovano applicazione nelle ipotesi di operazioni di soccorso in mare, condotte nel rispetto delle convenzioni internazionali in materia.

frontiere al Ministro dell'interno ed al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale: spetta infatti ai titolari dei due Dicasteri adottare, per la rispettiva competenza, il piano generale per il potenziamento e il perfezionamento delle misure di controllo delle frontiere.

Nell'esercizio delle predette funzioni di coordinamento il Ministro dell'interno agisce quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1 aprile 1981, n. 121, funzioni che esercita con l'emissione di atti a carattere generale, tra i quali le direttive.

Proseguendo nella descrizione dell'apparato statale di riferimento, si evidenzia come nell'ambito del Ministero dell'interno, con il successivo articolo 35, la medesima legge n. 189/2002 ha poi istituito anche la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, presso il Dipartimento della pubblica sicurezza, con compiti di impulso e coordinamento operativo delle attività di polizia di frontiera e di contrasto all'immigrazione clandestina, nonché delle attività delle autorità di pubblica sicurezza in materia di ingresso e soggiorno.

La Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere assicura il raccordo tattico strategico nell'attività di contrasto a mare e i compiti che le sono attribuiti vanno intesi come il primo qualificato livello di coordinamento tecnico, anche a sostegno delle funzioni di coordinamento in materia spettanti ai Prefetti dei capoluoghi di provincia e alle altre autorità provinciali, in attuazione delle direttive del Ministro dell'interno¹⁷².

La Direzione centrale provvede all'acquisizione e all'analisi delle informazioni sullo scenario a mare ricevute da tutti i comandi interessati, che convogliano verso il centro unico ogni elemento utile, anche attraverso un sistema integrato di telecomunicazioni che consente il dialogo costante con le sale operative di tutti i soggetti interessati, cioè l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di finanza, la Marina militare e il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera. La fluidità dello scambio informativo è garantita anche dalla presenza stabile di operatori delle forze di polizia interessate presso il Centro nazionale di coordinamento per l'immigrazione.

Per lo svolgimento delle menzionate attività, presso la Direzione centrale dell'immigrazione è istituita infatti una cabina di regia unica, deno-

172) Circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno n. 400/A/2003/57/P/12.214.12 del 7 ottobre 2003.

minata Centro nazionale di coordinamento per l'immigrazione "Roberto Iavarone" (*National Coordinantion Center* - NCC) ove operano in stretta collaborazione oltre ai rappresentanti della Polizia di Stato anche gli operatori della Guardia di finanza, dei Carabinieri, della Capitaneria di porto, nonché della Marina militare, conformemente al quadro legislativo nazionale ed europeo.

Il Centro è stato istituito con decreto del Sig. Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 20 gennaio 2012, modificato con pari decreto in data 26 ottobre 2015, assumendo la denominazione di *National Coordination Center/Eurosur* (NCC) in conformità al regolamento (EU) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che istituisce il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (cd. Eurosur), creato al fine di rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa tra le autorità nazionali degli Stati membri e con l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa delle frontiere esterne. Il Centro ha avviato la propria attività dal 7 febbraio 2012, garantendo un'operatività ventiquattr'ore su ventiquattro a partire dal luglio 2015¹⁷³.

Nell'ambito delle operazioni congiunte (*Joint operation*), avviate in Italia dall'Agenzia Frontex, il Centro coordina sia l'attività dell'*International Coordination Center* (ICC) – ufficio dell'Agenzia avente sede presso il Comando aereonavale della Guardia di finanza in Pratica di Mare – che l'impiego dei servizi forniti dall'Agenzia, tra i quali si annovera il pattugliamento tramite aerei (*Multipurpose aerial surveillance*).

L'attuale configurazione italiana del Centro di coordinamento nazionale si pone in linea con le previsioni del nuovo Regolamento della Guardia di frontiera e costiera europea (Frontex)¹⁷⁴ che ha attribuito ad esso un ruolo di assoluta importanza, con un accresciuto compito di coordinamento, esteso anche al controllo delle frontiere terrestri e aeree, oltre quelle marittime, favorito dalla composizione interforze del Centro

173) Il sistema Eurosur (in seno a Frontex) è utilizzato «per le verifiche di frontiera ai valichi di frontiera autorizzati e per la sorveglianza delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree» (art. 19, par. 1) ed è costituito, essenzialmente, dai centri nazionali di coordinamento e dai quadri situazionali.

174) Cfr. con l'art. 21 "Centri nazionali di coordinamento" del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019, relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) n. 2016/1624.

e dalla possibilità di interazione con tutte le autorità nazionali competenti in materia di *search and rescue*, *law enforcement*, asilo e immigrazione e con gli ufficiali di collegamento. Il nuovo Regolamento della Guardia di Frontiera e costiera europea, infatti, nell'ottica di una gestione integrata delle frontiere esterne, amplia le funzioni dei Centri nazionali di coordinamento degli Stati membri, individuandoli quali autorità nazionali deputate al raccordo di tutte le informazioni in materia di sorveglianza.

Al fine di assicurare la massima aderenza del complesso sistema nazionale all'evoluzione delle strategie unionali, opera costantemente un gruppo di lavoro ad hoc presso la citata Direzione centrale che sovrintende alla revisione delle procedure operative in materia. La sinergia tra le diverse Amministrazioni che operano nelle attività in parola trova infatti la sua sintesi nel tavolo tecnico di coordinamento istituito in attuazione del d.m. del 14 luglio 2003 che attribuisce al Dicastero dell'interno di riunire in tempi rapidi i vertici dei comandi interessati per la condivisione degli aspetti strategici e tecnico-operativi in tema di sorveglianza marittima.

Per quanto riguarda il piano più squisitamente operativo, occorre rinviare invece alle regole contenute nelle specifiche fonti interministeriali. Le modalità e le procedure di coordinamento dei mezzi aereonaviganti impiegati nelle attività in esame, attesa la molteplicità delle forze in campo, sono disegnate infatti da uno specifico testo, il decreto del 14 luglio 2003 e dal relativo accordo tecnico operativo per gli interventi connessi al fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare del 14 settembre 2005.

Tali testi hanno però risentito dell'evoluzione che ha caratterizzato la materia. Infatti, seppur ancora non formalmente aggiornati, sono attuati nella prassi conformemente alle novità normative succedutesi – che hanno ridefinito gli ambiti di competenza delle istituzioni interessate – e alle nuove forme assunte dal fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare; più in generale, dall'evoluzione delle dinamiche del flusso migratorio verso l'Europa.

Nel suo nucleo essenziale, lo schema generale designato dai menzionati decreti vede nella citata Direzione centrale il preminente snodo operativo dell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina, anche quando l'intervento di soccorso e di polizia sono concomitanti. In tale scenario, le attività dispiegate sono sempre improntate alla salvaguardia della vita in mare e al rispetto della dignità della persona, attraverso la pronta adozione

degli interventi di soccorso e, nel contempo, dei riscontri di polizia giudiziaria¹⁷⁵.

Venendo alle novità legislative più recenti, si segnala come esse abbiano inciso sull'assetto delle istituzioni coinvolte nell'attività del contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, riguardando l'una le funzioni della Guardia di finanza, l'altra quelle del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera.

Con l'articolo 2 del d.lgs. n. 177/2016 sono stati disciplinati i compiti delle diverse forze di polizia nei rispettivi comparti di specialità, attribuendo, tra gli altri, alla Polizia di Stato compiti di sicurezza delle frontiere e al Corpo della Guardia di finanza funzioni attinenti la sicurezza in mare, facendo salve le attribuzioni assegnate dalla vigente legislazione al Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera cui spetta di assicurare la sicurezza della navigazione e il soccorso in mare¹⁷⁶.

Nello scenario che si va disegnando, la Guardia di finanza svolge in mare il suo ruolo esclusivo di polizia economico-finanziaria ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, integrando il dispositivo regionale con quello di proiezione ed esplorazione aereomarittima finalizzato al contrasto dei traffici illeciti perpetrati via mare (quali il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e il traffico di sostanze stupefacenti e di esseri umani da parte di organizzazioni criminali transazionali) nonché al controllo delle frontiere esterne marittime, compreso l'esercizio di attività connesse alle operazioni di cooperazione internazionale sotto l'egida dell'Agenzia Frontex.

Nell'ambito della riforma di razionalizzazione delle funzioni di polizia, definita dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, il decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017 – concernente la direttiva sui comparti di specialità, emanato a seguito del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 – ha affidato proprio al Corpo il comparto della sicurezza del mare, individuando la Guardia di finanza quale unica forza di polizia deputata ad assicurare operativamente la sicurezza in ambiente marino.

175) Secondo quanto descritto agli articoli 2, comma 4, 6, comma 1 e 7, comma 1, del d.m. 14 luglio 2003.

176) Senato della Repubblica, *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*. D.L. 53/2019 - A.C. 1913, Dossier, 20 giugno 2019, pp. 10 ss., in <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01113925.pdf>.

Al comparto di specialità del Corpo della Guardia di finanza che opera per la sicurezza del mare, nell'esercizio dei compiti afferenti a questo specifico ramo, è affidata in via esclusiva la responsabilità operativa e il coordinamento tattico delle attività navali nell'azione di sorveglianza in mare, ai fini del contrasto all'immigrazione clandestina¹⁷⁷.

Il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera è invece autorità competente in materia di sicurezza marittima intesa come polizia tecnico-amministrativa marittima. In ambito nazionale tale Corpo è quindi responsabile dell'applicazione della normativa europea e internazionale di riferimento, comprendente la disciplina della navigazione marittima e la regolamentazione di eventi che si svolgono negli spazi marittimi soggetti alla sovranità nazionale, il controllo del traffico marittimo, la manovra delle navi e la sicurezza dei porti, le inchieste sui sinistri marittimi, il controllo del demanio marittimo. Il Corpo si configura come una struttura altamente specialistica, sia sotto il profilo amministrativo che tecnico-operativo, per l'espletamento di funzioni pubbliche statali che si svolgono negli spazi marittimi di interesse nazionale¹⁷⁸.

Il Corpo che, come noto, dipende dalla Marina militare, ha un ruolo di assoluta centralità nell'organizzazione della ricerca e del soccorso a mare italiana (SAR, *Search And Rescue*). Il Comando generale delle Capitanerie di porto (Maricogecap) riveste la qualifica di organismo nazionale per il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo nella cd. zona Sar italiana. È prevista, a livello centrale, proprio presso quel Comando generale, una centrale operativa internazionalmente qualificata come *Italian maritime rescue coordination center* di Roma, cui fanno capo le sale operative di centri secondari di soccorso e quelle dei comandi dipendenti, che costituisce, all'interno del complesso sistema fin qui delineato, un importante momento di raccordo e di snodo operativo delle difficili vicende che caratterizzano gli eventi a mare. Tale attività dispiega la sua centralità nella materia in argomento, atteso che si rivolge anche a favore di navi, imbarcazioni o natanti con a bordo migranti diretti verso

177) Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017.

178) Senato della Repubblica, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*. D.L. 113/2018 - A.C. 1346, Dossier, 9 novembre 2018, pp. 218 ss., in <https://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01081229.pdf>.

le coste italiane in precarie condizioni di navigabilità e in procinto di affondare.

Pur non essendo ricompreso tra le forze di polizia a competenza generale, il Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera svolge anche le funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 1235 Cod. nav.¹⁷⁹.

4.2. Forme regolatorie per gli altri attori operanti nello stesso scenario, in particolare le organizzazioni non governative

La predominante presenza degli Stati rappresenta il carattere strutturale della società internazionale, in senso paritario e anorganico, e proprio in quella formazione sociale trova il suo fondamento l'obbligatorietà del diritto internazionale. La comparsa e l'accresciuta rilevanza negli ultimi tempi di altri soggetti accanto agli Stati – come le ONG – e di ogni altra forma di associazionismo ricompresa nella generica definizione di “società civile internazionale” – caratteristica della dimensione globale dei moderni fenomeni transnazionali, come quello migratorio – non altera il descritto sistema¹⁸⁰.

La visibilità delle ONG nella comunità internazionale si è via via accresciuta in relazione al progressivo inserimento nelle vicende afferenti al fenomeno migratorio, che le ha portate ad incidere significativamente sulla definizione dell'agenda delle relazioni internazionali dei Governi e sui processi di produzione del diritto internazionale.

Iniziando ad operare in concomitanza dell'aumento dei flussi migratori dal nord Africa e del crescente numero delle morti in mare, le ONG hanno infatti imposto una revisione degli schemi della complessa materia, ambito in cui si sono affiancate agli Stati e forzato la conciliazione con l'affermazione della libertà di determinazione delle politiche migratorie della comunità internazionale, che, in Italia, ha conosciuto le forme restrittive

179) Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Audizione del contrammiraglio (CP) Nicola Carlone*, in <http://foroeuropa.it/documenti/rivista/RelazioneCarlone.pdf>.

180) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 3 ss.

delle ultime novità normative, testimoniate dai cosiddetti decreti sui “porti chiusi”.

Infatti, nella continua dialettica tra istanze variamente emergenti nel composito scenario, proprio l’attività delle ONG si è prestata con particolare forza a catalizzare l’attenzione dell’opinione pubblica, esacerbata dal racconto dei *media*, che preme ora sulle istanze securitarie e ora su quelle inclusive. Ormai, sul tema, le spinte verso la solidarietà umana per coloro che versano in condizioni di svantaggio e cercano in un Paese lontano condizioni di vita migliori di quelle che avevano nei Paesi di provenienza, si alternano a quelle che vedono nell’immigrazione irregolare la fonte d’ennesco per una serie problematiche sociali.

In una prima fase il confronto tra la comunità internazionale e le ONG ha portato quest’ultime ad autodisciplinarsi e invocare il rispetto dei principi fondamentali internazionali, attraverso l’adozione di regole *standard* a cui rivolgersi per la corretta esecuzione delle operazioni sul campo e attraverso le quali rispettare le parti interessate e i valori di trasparenza e integrità¹⁸¹.

Il modello tradizionale fondato sull’esercizio formale di poteri da parte di istituzioni costituite, con carattere vincolante (*government*) si è trovato a rapportarsi, pur rappresentandone il quadro di validità e operatività, con forme di partecipazione decentrate di gruppi di individui e con la tendenza all’utilizzo della *soft law* (*governance*), in cui è possibile collocare proprio i codici di condotta o di autoregolamentazione delle ONG¹⁸².

Ne costituisce un esempio anche la recente esperienza italiana del *Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*.

Nell’ottica di bilanciare le regole ispiratrici del soccorso in mare con un percorso di accoglienza sostenibile e condiviso tra tutti gli Stati membri, conformemente al principio di solidarietà di cui all’art. 80 del TFUE, le autorità italiane hanno promosso l’adozione di disposizioni specifiche per far fronte alla complessità delle operazioni nel Mar Mediterraneo e salvaguardare la sicurezza dei migranti e degli operatori.

181) A titolo esemplificativo si fa rinvio all’esperienza della ONG *World Association of Non-Governmental Organizations*, che ha pubblicato nel 2004 il *Code of ethics and conduct for Ngos*.

182) A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, cit.

Così, in occasione della riunione informale dei Ministri della giustizia e degli affari interni, tenutasi il 6 luglio 2017 a Tallinn, sotto la presidenza estone, i Ministri dell'interno dell'UE hanno accolto con favore l'iniziativa italiana intesa a garantire che le navi delle ONG impegnate in attività di *Search And Rescue* (SAR) operassero secondo una serie di regole chiare da rispettare, sotto forma di un codice di condotta, da redigere in consultazione con la Commissione.

Con la sottoscrizione del Codice di condotta le ONG firmatarie assumevano importanti impegni, tra cui quello a non entrare nelle acque territoriali libiche, a rispettare l'obbligo di non spegnere o ritardare la regolare trasmissione dei segnali installati a bordo, a non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza e l'imbarco di natanti che trasportano migranti, a comunicare al competente MRCC l'idoneità tecnica (relativa alla nave, al suo equipaggiamento e all'addestramento dell'equipaggio) per le attività di soccorso¹⁸³, ad assicurare che, quando un caso SAR avviene al di fuori di una SRR ufficialmente istituita, il comandante della nave provveda immediatamente ad informare le autorità competenti degli Stati di bandiera ai fini della sicurezza e il MRCC competente per la più vicina SRR, quale "*better able to assist*", salvo espresso rifiuto o mancata risposta di quest'ultimo¹⁸⁴.

L'iniziativa appena illustrata ha sicuramente scontato la dimensione prettamente unilaterale – ovverossia la promanazione da parte di uno solo degli Stati coinvolti nelle delicate attività, cioè appunto l'Italia – e la scarsa efficacia cogente della fonte, priva di un impianto deterrente e sanzionatorio

183) Il codice di condotta specifica che alle ONG è richiesto di dotarsi di mezzi e di personale di cui siano accertate l'idoneità e le capacità tecniche nelle attività di ricerca e soccorso di un gran numero di persone (*mass rescue operations*) in ogni condizione. Ciò è richiesto al fine di fornire garanzie circa il loro "*know-how*" nel concorrere alle attività di soccorso. Tale impegno riguarda, tra l'altro, la necessità di fornire al comandante della nave adeguate informazioni sulla stabilità, la capacità di ricovero a bordo, le dotazioni individuali e collettive di sicurezza, certificazione e addestramento dell'equipaggio per tali specifiche attività, aspetti di "*security*", condizioni di igiene e abitabilità a bordo, capacità di conservazione di eventuali cadaveri. Tutto ciò, ovviamente, senza pregiudizio per quanto previsto dall'articolo IV (casi di forza maggiore) e dall'articolo V (trasporto di persone in situazioni di emergenza) della SOLAS.

184) Lo stesso codice di condotta specifica che la comunicazione allo Stato di bandiera rappresenta più un impegno, mentre la notifica al competente MRCC richiama un obbligo vigente del diritto internazionale.

diretto, tanto che non ha trovato un'adesione indistinta tra le ONG operanti nel settore¹⁸⁵.

Queste ultime, in particolare, hanno ritenuto lontane dalle proprie finalità alcune prescrizioni considerate non pienamente rispettose dei principi umanitari e delle regole delle leggi internazionali del mare cui ritenevano di ispirarsi e, segnatamente, intendevano rifiutare il divieto di entrare in acque territoriali libiche.

D'altro canto, trascurando le critiche più aperte, essenzialmente collegate agli aspetti dei finanziamenti delle loro attività, si è comunque da più parti osservato come la presenza delle navi ONG al limite delle acque territoriali libiche possa costituire un *pull factor* (fattore di attrazione) con la conseguenza di far aumentare le partenze di migranti¹⁸⁶.

Per scongiurare effetti criminalizzanti il Parlamento europeo, con la risoluzione 2018/2769(RSP) del 5 luglio 2018 (GUUE, C 118, 8 aprile 2020), ha anche osservato che gli operatori coinvolti nell'assistenza umanitaria a titolo di sostegno e integrazione di azioni di salvataggio di vite umane intraprese dalle autorità competenti degli Stati membri devono comunque rimanere entro i limiti del mandato stabilito per l'assistenza umanitaria dalla Direttiva sul favoreggiamento (direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002) e che le loro operazioni devono svolgersi sotto il controllo degli Stati membri; nel contempo ha invitato gli Stati membri a recepire la deroga per motivi di assistenza umanitaria prevista dalla direttiva sul favoreggiamento. La Risoluzione inoltre ha esortato la Commissione ad adottare orientamenti destinati agli Stati membri al fine di chiarire quali forme di favoreggiamento non dovrebbero essere configurate come reato, in modo da assicurare chiarezza e uniformità nell'attuazione dell'*acquis* attuale, tra cui l'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), e l'articolo 1, paragrafo 2, della Direttiva sul favoreggiamento.

In un'ottica più ampia, l'impegno profuso ha però sicuramente avuto il pregio di riaffermare alcuni principi già sanciti dalle norme internazionali, come gli obblighi di collaborazione tra autorità statuali e soggetti privati e

185) PACCIONE G., *Quadro giuridico e ruolo delle navi "Ong" nelle operazioni di soccorso in mare*, in *diritto.it*, 2019, su <https://diritto.it/quadro-giuridico-e-ruolo-delle-navi-ong-nelle-operazioni-di-soccorso-in-mare>.

186) L.V.M. SALAMONE, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, 2019, cit., p. 372.

l'esistenza di una responsabilità amministrativa dello Stato di bandiera, riempendoli di contenuti di dettaglio e aprendo così la via all'auspicata predisposizione di strumenti condivisi e cogenti, di carattere sovranazionale, cui adeguare gli strumenti nazionali.

Recentemente la Commissione europea ha quindi ritenuto di formulare orientamenti aggiornati sull'interpretazione della Direttiva sul favoreggiamento al fine di chiarirne meglio l'ambito di applicazione¹⁸⁷.

Dal canto suo la normativa interna italiana inquadra l'intervento delle ONG nel *diritto d'umanità* e offre spunti di riflessione sulla tematica disegnando un sistema in cui diventa centrale l'obiettivo di "fare sistema", in particolare attraverso la ricerca della coerenza tra le politiche e le iniziative di cooperazione; tale ambito rappresenta parte qualificante della politica estera italiana, la quale è chiamata a coordinare le proprie relazioni bi- e multi-laterali con il quadro complessivo di uno sviluppo globale condiviso¹⁸⁸.

Si ricorda che il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo è stato interamente ridefinito dalla legge 11 agosto 2014, n. 125 (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo), entrata in vigore il 29 agosto 2014 e ss.mm.ii., ispirata al riconoscimento e alla valorizzazione delle espressioni della società civile, in coerenza con il *principio di sussidiarietà*, in conformità ai principi espressi dalla nostra Carta costituzionale (artt. 23 e 26).

Volendo trarre qualche utile conclusione dalle osservazioni che precedono, si evidenzia che la tematica delle ONG testimoni come la gestione del fenomeno migratorio attenda ancora forme effettive di concertazione tra le parti, che, come già più volte evidenziato, dovrebbero trovare nella mediazione europea il punto di equilibrio più stabile e duraturo, attraverso strumenti che siano capaci di rispondere in maniera adeguata e uniforme ai cambiamenti in atto, bilanciando gli interessi degli attori e affermando il rispetto dei principi internazionali.

L'auspicio di un intervento sovranazionale potrebbe essere soddisfatto

187) Commissione europea, comunicazione del 1 ottobre 2020, in <https://immigrazione.it/ri-vista/articolo/8377?src=orientamenti&srctype=allwords>.

188) Camera dei Deputati, *Il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo*, Documentazione parlamentare, 2020, in https://temi.camera.it/leg18/temi/il_sistema_italiano_di_cooperazione_allo_sviluppo.html.

anche con l'adozione di un codice di condotta comune, che possa compendiare la soluzione di alcuni punti critici e, per esempio, contenere l'obbligo di battere la bandiera del Paese in cui ha sede la stessa ONG, così che questa verrebbe ad assoggettarsi al suo controllo amministrativo, evitando l'esposizione di bandiere di comodo (di seguito è svolto un approfondimento sulla nazionalità di una nave). Il controllo amministrativo da parte del Paese di bandiera assicurerebbe la conformità delle imbarcazioni in uso alle ONG (per lo più navi riadattate allo scopo) – e della documentazione al seguito – al trasporto in sicurezza di un cospicuo numero di passeggeri, agevolando anche i controlli degli organi di polizia.¹⁸⁹

In definitiva, l'obiettivo dovrebbe essere quello di responsabilizzare ogni Paese che esprime delle ONG ad esercitare su di esse un maggior controllo, con la finalità ultima del loro coinvolgimento nello smistamento dei migranti presenti a bordo.

4.3. Approfondimento sulla bandiera della nave. La nazionalità come base del regime giuridico dell'alto mare

La polizia marittima può essere definita come il complesso delle attività volte a garantire un pacifico e ordinato, nonché sicuro, svolgimento delle attività nell'ambito portuale, demaniale e del mare territoriale¹⁹⁰. Tuttavia, in una più ampia accezione, la nozione di polizia marittima potrebbe considerarsi più estesa e comprendere anche: la ricerca e il soccorso in mare, la protezione dell'ambiente marino, le inchieste sui sinistri marittimi, la pesca e i traffici illeciti. Una forma particolare di polizia marittima è quella che viene esercitata dagli Stati per mezzo delle navi da guerra in alto mare, intendendo per quest'ultimo le acque internazionali¹⁹¹.

Il Codice della navigazione prevede infatti che queste ultime possano procedere a richiedere alle navi mercantili informazioni, nonché procedere

189) *Brochure* U.N.H.C.R. sul soccorso in mare: https://unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Soccorso_in_Mare.pdf.

190) Articolo 524 del Regolamento del Codice della navigazione.

191) Lo spazio marino che si estende oltre il mare territoriale, nonché le acque sovrastanti la piattaforma continentale e quelle della zona economica esclusiva, sono definiti alto mare, o acque internazionali. Fonte: <http://treccani.it/enciclopedia/mare-diritto-internazionale>.

a visita o sottoporre ad ispezione carte o documenti sino a condurle in un porto dello Stato o in altro porto vicino ove risiede un'autorità consolare, nel caso di gravi irregolarità, per gli opportuni approfondimenti¹⁹², ovvero catturare una nave sospetta di attendere alla tratta degli schiavi¹⁹³. Dal canto loro, le navi mercantili nazionali devono obbedire all'intimazione delle navi da guerra di potenze amiche, giustificando, se richieste, la propria nazionalità¹⁹⁴.

Le precisazioni fin qui condotte, si rilevano preliminari alla conduzione di un approfondimento sulla bandiera della nave, atteso che la specifica tematica viene ad involgere, in modo sia pur diverso, le sfere statuali di riferimento sia dello Stato di appartenenza della nave che di quello che con quest'ultima entri in contatto, anche attraverso i suoi assetti aereonaviganti, chiamandoli a conciliare il loro reciproco relazionarsi, all'interno di un sistema di fonti multilivello.

La disamina prende avvio dalla lettura dell'articolo 92, paragrafo 1, della Convenzione di Montego Bay, che sancisce che le navi navigano sotto la bandiera di un solo Stato e sono sottoposte in alto mare, salvi casi eccezionali espressamente previsti dai trattati internazionali o dalle regole della stessa convenzione, alla sua *giurisdizione* esclusiva. L'articolo 94, par. 3, prevede poi che deve esserci però un legame sostanziale tra lo Stato e le navi che adottano la sua bandiera; per tale legame le navi sono tenute a rispettare tutte le misure previste dallo Stato di bandiera a salvaguardia della sicurezza in mare, con riferimento a costruzione, attrezzature, navigabilità delle navi, composizione, condizioni di lavoro e addestramento degli equipaggi, impiego di segnali, buon funzionamento delle comunicazioni e prevenzione degli abbordi. Lo Stato di bandiera, per contro, è obbligato ad un effettivo controllo in materia di sicurezza della navigazione.

192) Articolo 200 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327). Ai sensi dell'articolo 1099, il comandante della nave che, nei casi previsti dall'articolo 200, non obbedisce all'ordine di una nave da guerra nazionale è punito con la reclusione fino a due anni; se il comandante (o l'ufficiale della nave) commette atti di resistenza o violenza contro una nave da guerra nazionale è punito con la reclusione da tre a dieci anni (art. 1100); se il comandante imbarca (armi, munizioni o) persone al fine di commettere un delitto è punito se il reato non è commesso con la reclusione da sei mesi a due anni (art. 1101). Chiunque non osserva le prescrizioni previste o le disposizioni delle autorità concernenti visite o ispezioni delle navi è punito con l'ammenda (articolo 1186).

193) Articolo 202 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

194) Articolo 201 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

In tale contesto esiste però un generale principio di autonomia degli Stati, che si riconnette al rispetto della loro sovranità, rinvenibile nell'articolo 91 comma 2 della medesima Convenzione di Montego Bay, che stabilisce il principio della libertà degli Stati di determinare le condizioni di iscrizione delle navi nei propri registri. Da tale quadro, quindi, emerge come le navi che navighino, anche in alto mare, sono soggette alla esclusiva giurisdizione dello Stato di bandiera, così come declinata dalle fonti esposte, dalle quali sembra desumersi, alla lettera, una responsabilità di carattere più spiccatamente amministrativo, derivante dall'estensione della nazionalità d'appartenenza anche al di fuori del limite delle acque territoriali.

Al riguardo, il codice della navigazione italiano ha dettagliato e collegato il concetto di sovranità dello Stato al mare territoriale, fissandone il limite geografico alle dodici miglia marine, ma non escludendo che esso possa ampliarsi fino a dove arrivino gli effetti delle "convenzioni internazionali"¹⁹⁵ e l'ha esteso, in via di principio, alle navi italiane in alto mare¹⁹⁶. Proprio per tale ragione la legge nazionale è andata quindi a regolare anche i poteri e doveri del comandante¹⁹⁷ come anche le vicende delle obbligazioni derivanti dall'assistenza, salvataggio e recupero in alto mare¹⁹⁸, le quali possono attrarre la *giurisdizione* italiana quando la nave assistita o le persone salvate si trovino in Italia¹⁹⁹.

Dal punto di vista tecnico, le navi iscritte nelle matricole (o registri) dello Stato sono abilitate alla navigazione dall'atto di nazionalità (o dalla licenza)²⁰⁰, dopodiché possono inalberare la bandiera italiana²⁰¹. Il Codice della navigazione italiano aggiunge che la nave che intraprende la naviga-

195) Articolo 2, comma 1, del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

196) Articolo 4 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

197) Articolo 8 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

198) Articolo 13 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327). Delle obbligazioni discendenti da assistenza e salvataggio si occupano dettagliatamente gli articoli 489 ss. del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327), che definiscono obbligatorio il tentativo di salvataggio delle persone che si trovano a bordo quando la nave in pericolo è del tutto incapace di manovrare ovvero che siano in mare in pericolo di perdersi (articolo 490) e prevedono un diritto di indennità o compenso per le attività espletate.

199) Articolo 14 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

200) Articoli 149, 150 e 163 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327). Nell'articolo 143 sono elencati i requisiti per chiedere l'attribuzione della nazionalità della nave.

201) Articolo 155 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

zione deve essere “in stato di navigabilità, convenientemente armata ed equipaggiata, atta all’impiego al quale è destinata” rinviando a leggi e regolamenti la determinazione dei requisiti cui esse devono rispondere soprattutto quando sono adibite al “trasporto di passeggeri”²⁰².

Vale qui la pena di specificare meglio il concetto di nazionalità in ordine alla nave (o all’aeromobile), ovvero il collegamento tra questa e l’ordinamento giuridico di un determinato Stato che prende appunto il nome di Stato di bandiera, di nuovo chiedendo l’ausilio delle fonti internazionali.

L’art. 91 della Convenzione UNCLOS prevede che è facoltà di ogni singolo Stato prevedere le condizioni che regolamentano l’iscrizione nei propri registri. Ciò comporta che sia prassi consolidata nel mondo dei trasporti marittimi, l’iscrizione delle navi nei registri di alcuni Stati che prevedono una più blanda normativa tecnica, inferiori requisiti di sicurezza a bordo, bassi costi di immatricolazione, minima tassazione del reddito e talvolta un’inefficace tutela previdenziale dell’equipaggio. Si parla in questi casi di bandiere ombra, ovvero di bandiere di comodo offerte agli armatori da Nazioni compiacenti che, in cambio dell’offerta di un regime di convenienza, ottengono in cambio un modesto gettito fiscale e opportunità di collocamento nel mondo dei trasporti marittimi dei propri cittadini.

Come anticipato, ai sensi della stessa Convenzione UNCLOS, lo Stato di bandiera ha l’onere di esercitare i controlli previsti dalla legislazione interna nei confronti delle navi battenti la propria bandiera, tanto che di tale obbligo risponde, ai sensi dell’art. 94, par. 6, della stessa Convenzione, alla comunità internazionale. Appare abbastanza evidente come dei Paesi, spesso molto piccoli ed economicamente poco sviluppati, come ad esempio Panama e Liberia, abbiamo delle oggettive difficoltà ad esercitare tali obblighi di controllo. D’altra parte, è comprensibile come sia preferibile, per un armatore scaltro, battere una bandiera di comodo, sia per le menzionate blande normative tecniche e gli scarsi controlli di sicurezza, sia per trarre ulteriore vantaggio dalle difficoltà di porre in essere con tali Paesi un’efficace azione di cooperazione internazionale di polizia.

Altro aspetto di cui tener conto in tema di identificazione della bandiera di un’imbarcazione in alto mare, ai fini del legittimo esercizio delle

202) Articoli 164 e 1215 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327), che prevede contravvenzioni per la partenza di una nave in cattivo stato di navigabilità.

attività di polizia marittima, è la dimensione dell'imbarcazione stessa. Infatti, sotto la misura dei 24 metri di lunghezza si parla genericamente di imbarcazione e sotto i 10 metri addirittura di natante, ed è solo dai 24 metri in su che si può parlare di nave, unica tipologia di unità navale cui spetta l'obbligo di possesso di un IMO *number*²⁰³, un numero di identificazione radio MMSI²⁰⁴, un indicativo di chiamata (o "*call sign*") e una bandiera nazionale che attesti l'iscrizione nei registri navali di un determinato Paese. In presenza quindi di un'unità navale di grandezza inferiore a quella di una nave, in alto mare, è possibile comprendere come sia difficile identificarne la nazionalità senza ingaggiarla da vicino od ottenere la sua collaborazione.

Occorre mettere in luce dunque che le attività di polizia marittima dell'alto mare delle navi da guerra e delle unità navali dei Corpi di polizia non sono limitate alla vigilanza delle sole navi nazionali, in quanto il principio della libertà di navigazione – e, conseguentemente, della sottoposizione della nave al potere esclusivo dello Stato di bandiera – subisce delle fondamentali "eccezioni" in ragione del cd. "*maritime law enforcement*" che si declina in una serie di poteri d'imperio ("*constabulary powers*") quali: l'inchiesta di bandiera, il diritto d'inseguimento, il fermo, il diritto di visita e d'ispezione, l'abbordaggio, l'assunzione di controllo, nonché il dirottamento. Questi poteri trovano la loro più ampia cornice nell'art. 110 della Convenzione di Montego Bay, in forza del quale la nave da guerra può intraprendere, in zone marine non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato (e qualora ciò sia consentito dalle norme internazionali consuetudinarie o pattizie), determinati atti di "*enforcement*" contro navi mercantili straniere. Le circostanze che giustificano tali atti coercitivi sono a mente dello stesso art. 110: il sospetto che la nave sia impegnata in atti di pirateria, tratta degli schiavi, trasmissioni abusive, priva di nazionalità, oppure pur battendo una bandiera straniera o rifiutando di esibire la propria bandiera, la nave abbia in effetti la stessa nazionalità della nave da guerra.

Oltre a questi casi, in alto mare, la regola dell'esclusiva giurisdizione

203) Il numero IMO (da *International Maritime Organization*) è una sequenza di sette numeri assegnata a ogni nave al momento della costruzione.

204) È un numero di identificazione, costituito da 9 cifre e indicato con la sigla M.M.S.I. (*Maritime Mobile Service Identities*), che nel sistema GMDSS sostituisce il nominativo internazionale (o indicativo di chiamata) di ogni apparecchio radio ed emittente.

dello Stato di bandiera trova ulteriore deroga legata alla prassi nei casi dei cd. *crimen juris gentium*²⁰⁵, ovvero crimini internazionali di particolare allarme, quali il terrorismo, che legittimano il potere di compiere – da parte di navi da guerra o in servizio di polizia – attività di visita a bordo e verifica dei documenti di bordo.

Precisando meglio, presupposto dell'esercizio del diritto di visita a bordo di cui all'art. 110 della Convenzione di Montego Bay è che si riconosca la bandiera della nave oggetto del controllo, circostanza che legittima l'esercizio della cd. inchiesta di bandiera, ovvero il controllo dei documenti di bordo al fine di accertarne la nazionalità. Per l'esecuzione di tale controllo – o nel caso di dubbi sulla veridicità delle attestazioni esibite – può nascere l'esigenza di una visita o un'eventuale ispezione a bordo, attività che vengono di norma eseguite ponendo in essere manovre di avvicinamento al mercantile sospetto (cd. *right of approach*) per consentire all'equipaggio di una lancia al comando di un ufficiale di salire a bordo e ispezionare i documenti ed eventualmente la nave (cd. *right to search*). È tuttavia pacifico in dottrina²⁰⁶ che nell'esercizio di tali azioni si debba adottare un comportamento tale da non recare pregiudizio alla vita umana, all'integrità fisica, ai diritti umani, alla dignità delle persone trasportate, nonché alla sicurezza dei mezzi e del carico, valutando, se del caso, di eseguire i controlli in porto, evitando pericolosi abbordaggi qualora le condizioni del mare lo consiglino.

Tali misure, potenzialmente lesive della libertà di navigazione, devono essere prese con cautela, atteso che l'eventuale infondatezza dei sospetti legittima lo Stato di bandiera della nave abbordata a richiedere un indennizzo per ogni eventuale danno o perdita possa aver subito.

In caso di fondatezza dei sospetti che avevano legittimato il controllo, non vi sono dubbi sulla possibilità di procedere ad ulteriori e più coercitivi provvedimenti (presa del controllo, dirottamento e sequestro) in caso di

205) Con tale espressione si indicano le violazioni più gravi delle norme internazionali a tutela dei diritti umani e del diritto umanitario, commesse sia da organi statali, sia da semplici individui. All'emergere di tale concetto nel diritto internazionale (che già alle origini della moderna comunità internazionale qualificava come *delicta iuris gentium* alcuni comportamenti individuali criminosi, come la pirateria) hanno contribuito in modo determinanti gli statuti dei tribunali penali internazionali (<http://treccani.it/enciclopedia/crimini-internazionali>).

206) F. CAFFIO, *Glossario di diritto del mare*, in *Rivista marittima*, 2016.

nave battente la stessa bandiera della nave da guerra operante, mentre nel caso di nave priva di nazionalità, una parte della dottrina²⁰⁷ ne consentirebbe l'esecuzione in virtù del fatto che una nave priva di nazionalità è, di fatto, priva della tutela giuridica offerta dal diritto internazionale; altra parte della dottrina²⁰⁸ invece, sostiene la necessità di un nesso giuridico affinché uno Stato possa imporre le sue leggi al di là della sua giurisdizione territoriale. Al riguardo, il protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Palermo del 2000 (Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale), all'art. 8, par. 7, afferma che lo Stato che ha ragionevoli motivi di sospettare che una nave priva di nazionalità, o assimilabile ad essa, sia coinvolta nel traffico di migranti può fermare e ispezionare la nave.

In tema di immigrazione clandestina, la prassi giurisdizionale italiana di estendere l'applicabilità delle norme di diritto interno in alto mare a determinate condizioni è stata oggetto di specifiche "linee guida" della Direzione nazionale antimafia per la soluzione dei problemi di giurisdizione penale e di intervento cautelare. Secondo queste linee guida l'esistenza di gravi, concreti e obiettivi indizi che una nave priva di nazionalità sia dedita al traffico di migranti farebbe insorgere non una mera facoltà di adottare delle misure coercitive, bensì un vero e proprio obbligo di procedere al sequestro della nave (comportamento legittimato in più occasioni con sentenze della suprema Corte di cassazione²⁰⁹).

Tra gli atti di *enforcement* va annoverato anche il "diritto di inseguimento" (art. 111 della Convenzione di Montego Bay), ovvero il diritto di inseguire una nave straniera quando si ha il fondato motivo che questa abbia violato le leggi nazionali. Questo diritto trova applicazione quando una nave o un aeromobile da guerra o di polizia abbia legittimamente intimato l'ALT alla nave straniera o ad una delle sue imbarcazioni "navetta" all'interno delle acque territoriali dello Stato e solo se l'inseguimento non ha avuto soluzione di continuità. L'inseguimento deve interrompersi quando la nave inseguita entri nelle proprie acque territoriali o in quelle di uno

207) M. SHAW, *International law*, Cambridge University Press, 2008; M. EVANS, *Law of the sea*, Oxford University Press, 2010; E. PAPASTAVRIDIS, *Enforcement jurisdiction in the Mediterranean sea*, IJMCL, 2010.

208) P. MALLIA, *Migrant smuggling by sea*, Martinus Nijhoff, 2010; D. GUILFOYLE, *Shipping interdiction and the law of the sea*, Cambridge University Press, 2019.

209) Cassazione, sez. I, 23 maggio 2014, n. 36052 e 23 maggio 2014, n. 36054.

Stato terzo, qualora questi non dia il proprio assenso al proseguo dell'inseguimento.

Al riguardo, interessante è l'applicazione del concetto di "presenza costruttiva" ovvero la presenza in una zona di mare soggetta alla giurisdizione nazionale di imbarcazioni distaccate dalla cd. "nave madre" o riferibili ad essa, circostanza che concretizza la violazione degli interessi dello Stato rivierasco pur mantenendo una posizione situata in alto mare o nella zona contigua. Tale *modus operandi* è infatti largamente diffuso tra le organizzazioni dedite al traffico di esseri umani in quanto la possibilità di accertare la presenza della nave madre, verso la quale fanno spola imbarcazioni minori, è unicamente possibile in presenza di un robusto dispositivo aeronavale di sorveglianza del confine marittimo in profondità, ovvero la disponibilità di aerei da esplorazione aeromarittima.

Per completezza va citato il caso di nave battente bandiera straniera sospettata di trasporto di migranti in acque internazionali. In tale circostanza il fatto che il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina non rientri nel novero dei citati *crimini juris gentium*, come ad esempio vi rientra il terrorismo internazionale, fa sì che in via generale tale reato divenga perseguibile solo all'ingresso della nave battente bandiera straniera nelle acque territoriali dello Stato rivierasco o della sua zona contigua. Tuttavia, è pacifico ritenere che questo limite sia superato nei casi di nave battente la bandiera di un Paese firmatario del Protocollo di Palermo²¹⁰ (su autorizzazione dello Stato di bandiera) e nel caso di presenza costruttiva.

4.4. Operazioni di polizia in mare per il contrasto ai trafficanti di migranti

In tema di contrasto all'immigrazione irregolare il sistema delineato nel "Decreto Napolitano" del 25 marzo 1998 è ancora alla base del dispositivo di vigilanza in materia di contrasto all'immigrazione clandestina pre-

210) Il Protocollo di Palermo è, tra le forme di cooperazione internazionale nel campo del contrasto all'immigrazione clandestina via mare, la più rilevante convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, al di là dei trattati bilaterali e dei *memorandum* con i Paesi d'origine e di transito dei migranti.

visto nel decreto interministeriale del 14 luglio 2003, che affida alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno l'esclusiva competenza del coordinamento degli interventi operativi in mare.

Come già anticipato, spetta alla Direzione centrale il compito di acquisire e analizzare le informazioni connesse all'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione via mare e il raccordo degli interventi fatti dai mezzi della marina militare, delle forze di polizia e delle Capitanerie di porto.

Tra le forze di polizia, la Guardia di finanza, in ragione del ruolo esclusivo di polizia economico-finanziaria in mare conferitogli dal d.lgs. n. 68 del 19 marzo 2001, dispone della più consistente flotta aeronavale di polizia in Italia e conduce sul mare ogni tipo di operazione aeronavale a contrasto di qualsiasi traffico illecito²¹¹.

Sin dal 2006, anno d'inizio dell'operatività dell'Agenzia europea Frontex, la Guardia di finanza svolge il ruolo di coordinamento delle operazioni aeronavali svolte nel Mediterraneo sotto l'egida della stessa Agenzia. Il controllo del Mediterraneo infatti è sempre stato una priorità per Frontex, soprattutto a causa della particolare esposizione delle coste di Italia, Malta, Spagna e Grecia, che rappresentano sostanzialmente il confine meridionale dell'Europa e dell'Unione.

In termini di cooperazione internazionale, la Guardia di finanza for-

211) Le funzioni operative di sicurezza del mare demandate alla Guardia di finanza si sostanziano:

- nell'esecuzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di controllo del territorio sul mare e nello spazio aereo sovrastante, fatte salve le competenze del Dipartimento della pubblica sicurezza e delle autorità provinciali in materia di ordine pubblico;
- nel contrasto ai traffici illeciti perpetrati via mare, quali il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e il traffico di sostanze stupefacenti e di esseri umani da parte di organizzazioni criminali transnazionali, che presuppone un'azione operativa caratterizzata dalla stretta sinergia tra componente aeronavale, territoriale e specialistica;
- nella sorveglianza delle frontiere marittime, anche ai fini del contrasto all'immigrazione clandestina all'interno del mare territoriale e della zona contigua, compreso l'esercizio delle attività connesse alle operazioni di cooperazione internazionale sotto l'egida dell'*European border and coast guard agency* - Frontex, nel cui ambito è assegnato alla Guardia di finanza il ruolo esclusivo di coordinamento tattico. Tratto da: <http://gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali/polizia-finanziaria-aerea-e-marittima>.

nisce un qualificato apporto nella sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea collaborando, in via permanente e sistematica, con l'“*European border and coast guard Agency*”, meglio nota con il nome di FRONTEX/E.B.C.G. In quest'ambito il Corpo da anni prende parte alle operazioni congiunte attive nel Mediterraneo centrale (operazione “THEMIS”), nel Mediterraneo occidentale (operazione “INDALO”), nel Mediterraneo orientale (operazione “POSEIDON SEA”) per la salvaguardia dei confini marittimi, con la partecipazione di numerosi Paesi membri e organizzazioni internazionali.

Inoltre, il Corpo è presente nelle numerose iniziative e attività di collaborazione promosse dall'Agenzia europea nel medesimo contesto di monitoraggio delle frontiere europee.

Le funzioni di coordinamento degli assetti aeronavali italiani e comunitari impiegati vengono svolte dalla Guardia di finanza attraverso l'I.C.C. - *International Coordination Centre* istituito presso il Comando operativo aeronavale di Pomezia (Pratica di Mare) e gli L.C.C. - *Local Coordination Centre* situati presso i Gruppi aeronavali di Taranto, Messina, nonché a Lampedusa.

Secondo lo schema delineato nel menzionato decreto interministeriale del 14 luglio 2003 l'azione di contrasto all'immigrazione clandestina viene esercitata per mezzo di una vigilanza preventiva in acque internazionali e un'attività repressiva e investigativa nella zona contigua e nel mare territoriale.

L'approccio operativo che viene posto in essere nelle operazioni aeronavali è rivolto alla salvaguardia della vita umana in mare, alla cattura dei trafficanti e/o scafisti e alla raccolta di ogni utile elemento indiziario.

Riguardo all'attività della raccolta di elementi di prova va sottolineato che, nella consapevolezza che il traffico di migranti – cd. *smuggling* – è un atto illecito che presuppone l'esistenza di un'organizzazione di uomini e mezzi e un coordinamento efficace sia sul territorio di partenza che su quello di approdo, in conseguenza di ogni evento migratorio vengono svolte indagini di polizia giudiziaria volte a identificare gli autori, la loro rete di connivenze, di supporto logistico e/o finanziario. Ciò che viene punito dalla legge italiana è infatti il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, fattispecie prevista dall'art. 12 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 - Testo unico dell'immigrazione, ovvero la condotta di chi compia “atti diretti a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato”. Condotta ag-

gravata dall'aver agito con lo scopo "di trarne profitto, anche indiretto" e dal concorso di persone.

Tale descrizione astratta si concretizza tipicamente nella condotta degli "scafisti", cioè coloro che, per scopo di lucro, trasportano gruppi di migranti, a volte molto numerosi, dalle coste di un Paese extracomunitario a quelle nazionali, più frequentemente dalle coste libiche a quelle siciliane.

Nella pratica operativa, nel corso del tempo, tale forma di atto illegale ha avuto le forme più diverse, dai barchini fatiscenti, ai pescherecci, fino ad arrivare alle barche a vela e alle navi, spesso in combinazione con unità navali minori d'appoggio sulle quali trasbordare il carico di uomini al limite delle acque territoriali per evitare il sequestro dell'imbarcazione maggiore.

Nella sfida quotidiana alle forze di polizia i trafficanti, allo scopo di eludere la vigilanza del dispositivo aeronavale nazionale o quello di assetti di polizia operanti sotto l'egida di Frontex, pongono in essere le condotte più fantasiose, a volte mettendo a repentaglio la vita e la sicurezza dei loro passeggeri, operando in mare, in quel limbo giuridico che separa l'applicabilità delle norme nazionali da quelle di diritto internazionale.

È su questo terreno che la prassi operativa ha operato delle vere e proprie costruzioni giuridiche, divenute giurisprudenza consolidata, che hanno portato ad estendere talvolta la giurisdizione delle norme di diritto interno e talvolta l'applicabilità di alcuni istituti di diritto internazionale come il diritto d'inseguimento in alto mare o la presenza costruttiva della nave madre al di fuori delle acque territoriali.

Quasi sempre, tuttavia, risulta essere determinante l'acume investigativo degli equipaggi di polizia che, sfruttando le tecnologie presenti a bordo degli aerei ed elicotteri da esplorazione aeromarittima e delle unità navali, fanno di tutto per individuare sulle imbarcazioni dei migranti, tra la massa di persone trasportate, gli scafisti ai comandi del natante, ovvero i responsabili della condotta di favoreggiamento.

Dal punto di vista prettamente organizzativo il dispositivo di sorveglianza e di pattugliamento delle coste è necessariamente composto da più elementi, tutti ugualmente necessari, al fine di addivenire ad un'efficace azione di monitoraggio. Premessa fondamentale per il raggiungimento di questo obiettivo è che il monitoraggio non abbia soluzione di continuità, sia nel tempo che nello spazio, anche in considerazione della notevole estensione delle coste del nostro Paese che si affacciano sulle principali direttrici di provenienza dei flussi migratori.

La presenza di una rete radar costiera sulle coste pugliesi, calabresi, siciliane e sarde costituisce infatti un sistema di individuazione dei *targets* navali non identificati in avvicinamento alle coste italiane. A tale scopo la Guardia di finanza ha, nel tempo, realizzato un sistema di comunicazioni integrato con funzioni di comando, controllo, comunicazioni e informazioni a supporto della componente aeronavale, denominato Sistema C4i, nell'ambito del quale confluiscono i dati rinvenienti dalle varie postazioni di sorveglianza costiera (tracce radar, A.I.S., meteo e video provenienti dalla componente optoelettronica). Nella conduzione delle attività operative, il suddetto sistema costituisce un elemento fondamentale per la conoscenza dello scenario tattico in quanto riesce a discriminare le imbarcazioni già note come traffico mercantile e/o passeggeri, unità da diporto maggiori e unità da pesca professionale, individuando, tra quelle presenti nello scenario tattico, quelle non identificate e che necessitano di un approfondimento di informazioni in quanto i relativi dati cinematici in quel tratto di mare le fanno sospettare quale un possibile illecito trasporto di migranti.

Il dispositivo aeronavale – composto da mezzi aerei, elicotteri e unità navali di varia tipologia e classi – è di fondamentale importanza in quanto deve essere sufficientemente strutturato per coprire con una rapida capacità d'intervento tutto il fronte esposto ai flussi migratori, evitando per quanto possibile che nessun natante, sia pure di minime dimensioni, eluda il dispositivo di vigilanza e riesca impunemente a trasbordare sulla costa il suo carico di migranti.

Per evitare questa possibilità ne fanno parte mezzi da esplorazione aeromarittima di profondità, nella fattispecie aerei da pattugliamento multiruolo del tipo ATR42 e 72 dotati della più sofisticata tecnologia per individuare a grandissima distanza obiettivi navali sospetti, monitorarne la rotta e far convergere su di essi mezzi navali di polizia per le procedure di rito. Allorquando si perviene alla cattura dell'imbarcazione, dopo aver provveduto alla sua messa in sicurezza, al soccorso dei migranti, e alla cattura degli scafisti, ogni ulteriore attenzione è rivolta ai dettagli, alla visione delle riprese fatte nelle lunghe ore di monitoraggio aereo (quando l'imbarcazione navigava verso le coste nazionali), all'esame della strumentazione di bordo dell'imbarcazione sottoposta a sequestro, spesso contenente dettagli nautici rilevanti alla ricostruzione dei tempi e dell'itinerario della tratta.

A terra, le operazioni continuano con l'ascolto delle testimonianze

dei migranti, spesso determinanti per confermare l'individuazione dei responsabili e assicurarli alla giustizia italiana.

Nel tempo queste modalità operative hanno permesso la cattura di unità navali maggiori che trasbordavano il loro carico di esseri umani ben al di fuori del mare territoriale, costringendoli ad affrontare le ultime, interminabili ore di navigazione verso le coste italiane a bordo di barchini di fortuna in precarie condizioni di galleggiabilità.

Questa è una delle situazioni più difficili in quanto l'esigenza di provvedere celermente al soccorso dei migranti va coniugata con l'esigenza di pervenire alla cattura dei trafficanti attuando le azioni consentite dalle norme di diritto internazionale; è infatti, ad esempio, necessario per la configurazione della presenza costruttiva ex art. 111 della Convenzione di Montego Bay che venga documentato il distacco della scialuppa dalla nave madre (pur avvenuto in acque internazionali) e mantenuto il monitoraggio continuo della stessa, fintanto che la sua scialuppa, varcando il limite delle acque territoriali, di fatto configuri la fattispecie di reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Uno scenario siffatto, sia pur complesso già dalle prime impressioni, va poi immaginato nella sua estensione temporale – che normalmente si dilata su più giorni di monitoraggio – e nella sua difficoltà di coordinamento, trattandosi normalmente dell'impiego di un dispositivo aeronavale internazionale composto da assetti di varia estrazione professionale: un universo complesso, dove mezzi, tecnologia e conoscenza delle norme si fondono con l'impegno di uomini in divisa. Con ciò si comprende la necessità di un Centro di coordinamento internazionale che l'Unione europea, tramite l'Agenzia Frontex, ha posto presso la base aerea della Guardia di finanza sita in Pratica di Mare.

Verso la configurabilità di una responsabilità dello Stato di bandiera?

Il presente studio ha preso avvio dalla constatazione per cui, per tutti i grandi temi, quando si cercano soluzioni migliorative, ad ampio raggio e lungo termine, occorra guardare alle reali cause (più legate all'instabilità geo-politica e geo-economica, come dimostrano proprio le dinamiche dei flussi migratori, così sensibilmente connesse alle dimensioni internazionali), in modo che si possa predisporre un approccio consapevole e mirato.

Il miglioramento della gestione del fenomeno migratorio via mare, che costituisce il momento specifico della trattazione effettuata, non può prescindere proprio dallo studio e dall'analisi dei flussi, anche per intraprendere azioni di medio e breve termine, tra cui rientra sicuramente la predisposizione di strumenti operativi, che oggi evidenziano la direzione verso il rafforzamento del controllo delle frontiere, in particolare attraverso le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie informatizzate.

Nel futuro investire nell'implementazione di banche dati comuni a disposizione di tutte le autorità e forze interessate significherà incrementarne le *performance* e soprattutto sostenere rinnovate progettualità – in *primis* l'Agenzia di frontiera e costiera europea – che dovranno essere rafforzate in maniera funzionale agli obiettivi complessivi da prefiggersi in materia migratoria. Così le nuove esigenze (e le nuove tendenze) puntano sulla circolarità informativa, sull'informatizzazione e sulla specializzazione delle istituzioni, che diventano il baricentro della moderna attività di contrasto.

Si è contemporaneamente evidenziato come le ragioni di solidarietà umana devono essere affermate, in un contesto ampio, attraverso un'adeguata accoglienza e integrazione degli stranieri, che massimizzi anche il potenziale della mobilità legata alla migrazione regolare, con il concorso degli attori locali e la formazione mirata, ma non al di fuori di un corretto equilibrio dei valori in gioco, atteso che esse non sono di per sé in contrasto con le regole volte ad assicurare un ordinato flusso migratorio.

I due aspetti devono necessariamente essere curati insieme per evitare che le *defaillance* del sistema regolativo del fenomeno migratorio di un Paese possano innestare forme attrattive per chi non esprime esigenze reali e costituire anche il propulsore di movimenti diretti verso attese di vita non realistiche.

La ricerca di un'armonia, allora, è parsa da ricercare, innanzitutto, in un approccio obiettivo di osservazione della vita – che si mostra e si impone senza che possa essere negata, bensì lealmente regolata – e soprattutto nel prendere coscienza che le migrazioni sono da considerarsi un fenomeno strutturale e che sia dunque illusorio pensare di poterle eliminare, ma che è necessario gestirle tramite un approccio integrato e multilivello.

In questa azione complessiva gioca un ruolo fondamentale il piano comunicativo. L'esercizio ha consentito di evidenziare infatti come ci siano dei correttivi del sistema della comunicazione da far risaltare: di come, in generale, la comunicazione tramite dati faccia perdere la centralità del fenomeno culturale e come sia indispensabile che anche la comunicazione istituzionale – ivi compresa quella curata dalle forze dell'ordine – sviluppi una professionalità che possa contribuire ad accreditare nella cittadinanza un messaggio positivo nel futuro, calmierando l'insicurezza generalizzata.

Parimenti si è fatto cenno all'importanza di una comunicazione efficace anche nei confronti del singolo, che possa contribuire ad alleviare il disagio derivate da quel “portato critico” del migrante che genera la percezione di solitudine. In questo senso si è parlato anche degli obblighi informativi di uno Stato nei confronti del richiedente protezione internazionale.

Entrando in *medias res*, si è rilevato come le attività di contrasto dell'immigrazione clandestina – svolte dall'apparato statale attraverso le autorità, gli strumenti e i mezzi previsti dalla legge – si leghino inscindibilmente, nello scenario fenomenologico di riferimento, con quelle del soccorso in mare, le quali fanno affidamento su una platea di soggetti ancora più ampia, vedendo il coinvolgimento di qualsiasi nave che, per diverse ragioni, sia presente nell'area interessata: navi governative, incluse quelle militari; quelle mercantili, ivi compresi i pescherecci; il naviglio da diporto e le navi adibite a servizi speciali, quali sono ad esempio quelle utilizzate da alcune organizzazioni non governative per le loro finalità di *search and rescue*; in altre parole, su ogni nave che possa utilmente intervenire per il salvataggio delle vite umane in mare.

Le medesime dinamiche conoscono una complessità accresciuta

dall'esigenza di salvaguardare il diritto alla protezione di chi si avventura in viaggi di fortuna per fuggire dalla persecuzione che subisce o subirebbe nei luoghi di origine o provenienza, nella umana speranza di trovare altrove condizioni migliori.

È stato sottolineato, quindi, come sia particolarmente complesso anche il quadro normativo di pertinenza, composto di principi e disposizioni che si muovono in contesti specialistici diversi e come sia difficile il ruolo dell'interprete (sia esso autorità o forza, difensore o giudice, ecc.) cui è richiesta un'attenta opera di adeguamento perché quelle regole possano acquistare tangibilità nello specifico settore, dopo aver trovato una composizione delle molteplici istanze emergenti, tutte in sostanza riconducibili alla sicurezza della Nazione, della collettività e dei singoli, ovunque provengano.

Così si è disvelata subito una responsabilità comune, originaria, di tutti i soggetti, nazionali e internazionali, pubblici e privati, affianco alle organizzazioni umanitarie, di tutti quelli che operano in un panorama che non consente un approccio domestico (perché mondiale, legato com'è con tante connessioni allo scacchiere internazionale), che è quella di acquisire la consapevolezza che certe problematiche possono trovare soluzione solo attraverso un proficuo dialogo inter-istituzionale ove si concordi che gli istituti non devono essere forzati, in una direzione o in quella opposta, ma onestamente utilizzati o modificati qualora ve ne fosse bisogno.

È agli occhi di tutti la prova che la comunità internazionale deve affrontare in vicende tanto complicate e risalta l'esigenza che gli strumenti esistenti debbano essere letti con attenzione e financo rivisti e ridisegnati a fronte della peculiare caratterizzazione del fenomeno e delle sue plurime implicazioni, istituzionali e umane.

La prova sarà allora proprio quella di comprendere come interagiscono tra loro le regole dei diversi sistemi interessati – quello internazionale, quello europeo e quello interno – esistendo definizioni che a loro volta vanno a moltiplicare i piani: si è parlato infatti di diritti, obblighi e responsabilità dello Stato costiero, dello Stato di bandiera, dello Stato sicuro e dello Stato di primo approdo.

Affermata tale problematicità, si è più volte auspicata nel presente studio la necessità di soluzioni solidali, attraverso un approccio europeo – se non globale – alla materia che possa garantire una maggiore effettività nella gestione del fenomeno, una maggiore tutela dei diritti umani e quindi

anche ridurre le responsabilità degli Stati, per mezzo di una convergenza non più solo di propositi ma di azioni concrete. La stretta dei Paesi maggiormente esposti potrebbe fungere da fattore trainante per esprimere un approccio unico, convergente, che ripudi le diseguaglianze e si esprima con una voce decisa e rassicurante.

Ampliando lo sguardo si è messo in luce il pensiero che riconosce responsabilità condivise ai Paesi di origine, di transito e di destinazione, da sviluppare con progetti e soluzioni comuni e negoziali.

Nello stesso tempo si è però segnalato un rischio – che le stesse dinamiche dei flussi testimoniano – rappresentato dal fatto che anche la solidarietà degli Stati potrebbe essere interpretata in modo errato dai migranti e dai trafficanti di esseri umani e come la stessa debba, quindi, essere supportata dalla fissazione di obiettivi chiari, per scongiurare effetti *boomerang*.

Proprio in tale prospettiva, ci si è interrogati se potessero configurarsi responsabilità legate alla bandiera della nave, anche discendenti dalle attività dei soggetti privati che compaiono nel composito scenario.

La ricognizione delle fonti normative sovranazionali non ha evidenziato l'esistenza di una norma espressa che obbliga lo Stato di bandiera di una nave a far approdare sul suo territorio eventuali naufraghi recuperati al largo. Del resto le norme internazionali vigenti, e di buon senso, chiedono che il soccorso venga completato in termini compatibili con le esigenze di salute, cioè non appena ragionevolmente praticabile, immaginando le convenzioni sul diritto del mare un luogo sicuro vicino al luogo del soccorso.

Un luogo, quest'ultimo, che valicando il concetto ristretto di porto, si connota oramai di due significati essenziali, ma estesi. Esso è infatti contemporaneamente luogo dove riceve soccorso il naufrago ma anche dove avrà salvaguardia il richiedente protezione, una protezione che potrà essere garantita solo prendendo in prestito categorie più ampie rispetto a quelle contemplate dalle convenzioni sul diritto del mare, da derivare dallo specifico diritto dei rifugiati.

Si è anche rilevato come ad uno Stato sia riconducibile una sovranità piena nel proprio territorio e nelle sue acque territoriali e quindi una responsabilità diretta in tale ambito, che si estrinseca anche quando le condizioni dell'altrui esercizio di passaggio inoffensivo non siano rispettate.

Per conseguenza sembra ravvisabile una responsabilità accresciuta per quello Stato costiero nel doversi dotare di un apparato di soccorso e un

dovere, non solo morale, di tutti quei soggetti che si muovono nel medesimo ambito di collaborare tra di loro, nell'interesse generale alla salvaguardia della vita umana: gli Stati definendo tra di loro le pertinenti zone SAR; lo Stato costiero e di bandiera assumendo un ruolo attivo nell'individuazione di un luogo sicuro; e i privati con gli Stati attraverso comunicazioni tempestive degli episodi in cui si trovano ad intervenire. Una responsabilità condivisa, quindi, che si estenda, per conseguenza, all'obbligo di sincerarsi di chi sia trasportato a bordo, vieppiù se vi siano richiedenti asilo e se sussistano i requisiti minimi per il riconoscimento dello *status*.

Nel quadro delle convenzioni internazionali è dato rilevare, però, un collegamento che tende a responsabilizzare lo Stato di appartenenza della nave, che esercita il potere di governo attraverso il comandante.

Si è chiarito infatti come il collegamento tra uno Stato e una nave non si basi su un requisito territoriale, ma su qualcosa di più pregnante, il requisito della nazionalità, come espresso dalla bandiera che la nave ha ottenuto da un certo Stato; e come in molte norme emerga che lo Stato è garante delle attività dal punto di vista se non altro amministrativo, che non può non riguardare anche le attività di soccorso in mare, soprattutto quando queste siano svolte in modo organizzato, come accade con le navi delle organizzazioni non governative; e come quindi, anche per tali interventi, debba immaginarsi un controllo a monte della Nazione di appartenenza.

Il filo rosso che lega le numerose norme esaminate porta ad evidenziare come il rapporto della nave con lo Stato di bandiera rimanga costante, nelle fasce di mare attraversate, subendo però un affievolimento alla sua pienezza qualora si espliciti nella zona costiera di altro Stato ovvero nelle zone di nessuno.

Nel primo caso le sfere di pertinenza dei diversi Stati dovranno adattarsi, in una cornice di reciproco rispetto, conciliando la libertà di navigazione di una parte e il diritto al passaggio inoffensivo dell'altra; nel secondo caso, invece, il potere di intervento dello Stato procedente è indebolito, dovendo incontrare il consenso dello Stato di bandiera che, in linea di principio, conserva quindi integra la sua sfera esclusiva.

Anche nella legislazione unionale le norme sul diritto dei profughi non prevedono responsabilità dirette dello Stato di bandiera della nave; anzi, con l'individuazione della regola dello Stato di primo approdo sembrano *prima facie* negarla. Gli strumenti di contrasto – in particolare il re-

spingimento – appaiono calibrati nello stesso modo, cioè con l'arrivo ai valichi di frontiera, coerentemente anche con l'impostazione di fondo, che distingue le attività dei controlli di frontiera da quelle della sorveglianza marittima.

L'esame della casistica analizzata nella stesura del presente lavoro, anche attraverso gli arresti giurisprudenziali, ha messo in luce proprio le difficoltà fin qui espresse, la patologia del sistema, la tensione tra contenuti teorici e attuazione pratica, quest'ultima accentuata dalla necessità di mutare la disciplina di determinate fattispecie da fonti normative che utilizzano un linguaggio non sempre sovrapponibile.

Si è voluto far emergere come in questo ambito sia mancante un quadro chiaro ove l'interprete possa riconoscere i propri strumenti di lavoro e le regole per il loro utilizzo, ma soprattutto come la sua opera non possa più essere compiuta in solitudine, in quanto occorre un approccio corale – non solo nazionale – di tutto l'assetto istituzionale.

Così, per ampliare il margine esistente tra la lettera della norma e la protezione al richiedente, in aderenza alla realtà fattuale, la ricostruzione giurisprudenziale è più volte intervenuta a salvaguardia di forme di tutela effettive, ravvisando un diritto ad essere comunque ammessi sul territorio dello Stato quando quest'ultimo ha osservato una condotta antigiusdittoria.

Per costituire un contrappeso a possibili sbilanciamenti a pregiudizio dei diritti umani – determinati dal timore dell'assedio alla propria sovranità nazionale, che istintivamente si alza a baluardo del patrimonio identitario degli Stati – la giurisprudenza ha tracciato infatti profonde linee estensive con l'intento di proteggere la sostanza, poggiando lo sguardo sulle garanzie da assicurarsi nei casi concreti senza fermarsi alla constatazione della presenza di pregressi atti di impegno assunti dagli Stati (anche se discendenti da trattati o risultanti da promesse diplomatiche) e collegando l'applicazione del principio di non *refoulement* a parametri più ampi di quelli originariamente codificati.

Con lo studio effettuato, nella dialettica continua tra contesto normativo e approdi processuali, si è ricercato in particolare il contenuto del concetto di *giurisdizione* e si è rappresentato come esso non sia sempre esattamente coincidente con quello di territorio, ed anzi come talvolta possa valicare i suoi confini e soprattutto come tale concetto sia atto ad estendere lo stesso limite del mare territoriale tanto da fargli perdere un orizzonte definito, portandolo a dilatarsi fin dove le convenzioni internazionali fanno

derivare una responsabilità per il soggetto agente, sia esso uno Stato per le attività di rinvio compiute ovvero un trafficante di vite umane per i suoi intenti criminali.

Così la giurisprudenza della CEDU – in discendenza delle norme della Convenzione europea che disegnano il suo campo di azione – ha rimesso la giurisdizione della stessa Convenzione allo Stato di bandiera della nave, considerandolo come criterio atto ad estendere la responsabilità dello Stato di riferimento in relazione a comportamenti contrari ai principi della Convenzione medesima, ma solo quando un individuo sia posto sotto il controllo dello Stato agente: è stata individuata, cioè, l'esigenza di un collegamento sulla gestione dell'evento, che implica la coesistenza di elementi normativi ed elementi tratti dalle circostanze del caso, e quindi di prove sia *de jure* che *de facto*.

In questi casi l'adozione di criteri funzionali ha ricondotto all'attività statuale la responsabilità per le attività compiute oltre i confini territoriali e, su questa base, le spinte della dottrina oggi vanno verso la prospettazione della normalizzazione delle manifestazioni extraterritoriali della giurisdizione.

Una lettura del fenomeno sotto gli schemi creati per la lotta ai traffici illeciti in mare, in particolare quelli penalistici, consente di cogliere anche più profondamente la gravità di certi aspetti del complesso fenomeno, segnatamente di quelli che rimandano allo sprezzo per la vita umana nelle traversate dei migranti per raggiungere l'Europa, che fanno leva su quel trascorso tragico del migrante che lo rende facile preda di trafficanti umani. Per questi ultimi – che sanno fiutare bene le cose redditizie e, spregiudicati e subdoli, si dirigono dove le maglie di tutela sono ampie – solo un sistema legale incisivo può essere un efficace strumento di risposta.

Si menziona l'impegno della giurisprudenza ad ampliare anche il concetto di giurisdizione penale, affermando la pretesa punitiva della giustizia italiana – per fatti di carattere transnazionale le cui fasi distintive si svolgono perlopiù in alto mare – che potrebbe, in termini di prospettiva futura, anche essere riconosciuta attraverso interventi normativi *ad hoc* che svincolino quella giurisdizione dai presupposti di connessione comunque richiesti.

Volendo trarre le ultime conclusioni di questo lavoro, si ritiene di evidenziare come il soccorso in alto mare del migrante appaia come un terzo genere, che va disciplinato – insieme ai discendenti obblighi dello Stato di

bandiera e dello Stato di accoglienza – atteso che ad oggi non esistono norme che regolano specificatamente tale casistica, motivo per cui le disposizioni vigenti possono prestarsi ad essere strumentalmente forzate, soprattutto dove le speranze di alcuni si uniscono ai pretesti di altri (malauguratamente di pericolosi trafficanti), qualora mirino a forzare l'intervento di uno Stato al fine di farne discendere le conseguenti responsabilità.

Più ampiamente, come si è rappresentato, occorrerebbe disciplinare il caso del recupero di gruppi misti in alto mare (cioè richiedenti asilo che giungono unitamente ai migranti economici), atteso che si tratta spesso di arrivi numerosi, non sporadici, ove è proprio la consistenza a scuotere dalle fondamenta gli istituti esistenti.

A fronte di regole che si affermano con tutta la loro forza come principi di carattere consuetudinario (segnatamente il soccorso in mare e la protezione dalla persecuzione, che trovano il loro comune denominatore nella salvezza della vita umana e che in virtù di questa loro forza si impongono alla comunità internazionale), occorre che la regolazione e le azioni discendenti siano orientate verso soluzioni che facciano salvi entrambi i capisaldi, venendo per questa via a richiedere anche una maggiore coerenza delle politiche.

In questa lettura, un punto di conciliazione tra fenomeno migratorio e diritto del mare potrebbe risiedere proprio nel diritto del rifugiato, e quindi nella rivisitazione di questo come *status* giuridico unionale, affinché sia valutato e deciso in una procedura comune degli Stati membri che prenda avvio già al momento del salvataggio.

In quest'ottica, superando l'*empasse* creata dalla divisione tra gli Stati membri, dovrebbe raggiungersi il superamento del principio della responsabilità per l'asilo del Paese di primo arrivo, la ripartizione in poche settimane di coloro che *prima facie* hanno diritto d'asilo, gli incentivi positivi a partecipare al meccanismo, la permanenza della responsabilità del procedimento in capo ai Paesi destinatari della ridistribuzione (non solo sull'esame delle richieste di asilo ma anche nelle fasi successive, cioè nell'accoglienza dei titolari di protezione internazionale o nel rimpatrio in caso di diniego), in modo da evitare anche migrazioni secondarie e, in generale, fattori attrattivi.

L'idea di legare alla bandiera della nave la competenza dello Stato ad esaminare la domanda di protezione (perlomeno con riguardo alle bandiere

europee) potrebbe passare proprio per la scissione della responsabilità dello Stato del porto sicuro di sbarco da quella dello Stato di esame della domanda, individuando in essa un criterio attrattivo delle fasi successive.

La capacità di costruire una proprietà condivisa (attraverso il corretto funzionamento del nostro sistema asilo, che rifletta gli insegnamenti tratti dall'attuazione dell'*acquis* attuale), potrà contribuire a fornire un segnale positivo, aumentando anche la credibilità nei confronti dei *partner* dei Paesi terzi.

Intanto, così come formulate, le norme vigenti sul diritto del mare non escludono – se non la responsabilità – sicuramente la responsabilizzazione degli Stati di bandiera e, nelle more di un intervento emendativo del quadro di riferimento, possono già costituire la base per soluzioni che, ancorandosi su quella fiducia reciproca sulla quale si fonda il mantenimento di uno spazio senza frontiere e promuovendo i valori dell'Unione, assicurino un approccio condiviso alla sensibilità del fenomeno.

In questa direzione, un obiettivo potrebbe essere quello di rendere più chiare le regole da applicare. Dovrebbe cioè auspicarsi un intervento regolatorio di carattere sovranazionale da fondarsi sui richiamati obblighi di collaborazione che, puntando ad assicurare la trasparenza organizzativa e la sicurezza della navigazione, possa ad esempio rivedere e uniformare le regole per la concessione della bandiera della nave.

Tale approccio dovrebbe rivolgersi anche verso la definizione della conduzione delle operazioni di salvataggio, con il confronto con gli operatori privati e le agenzie/organizzazioni internazionali che operano nel settore (IMO, UNHCR, OIM, ecc.), perché siano chiarite le reciproche dinamiche di interazione, quindi degli Stati e dei soggetti privati nel campo umanitario, mediante un intervento di carattere vincolante, cioè con una fonte normativa giuridicamente cogente. L'effetto indiretto potrebbe essere quello di valorizzare le operazioni di salvataggio autentiche evitandone la criminalizzazione.

Quantomeno, nelle more, potrebbe pensarsi ad un intervento europeo che rimetta ad un *Codice* comune la determinazione delle linee di condotta da seguire e che superi le dimensioni solo nazionali dei codici adottati da singoli Stati (come quello predisposto dall'Italia per le organizzazioni non governative che esplicano attività di soccorso in mare). Si tratterebbe di riscrivere i requisiti per lo svolgimento delle attività di soccorso sistematiche da parte di privati, attesa la delicatezza delle operazioni medesime, armo-

nizzandole con quelle svolte da quei soggetti istituzionali cui spetta ontologicamente la polizia sulle navi in corso di navigazione marittima, in un clima di rinnovata e leale collaborazione, sotto l'egida europea.

L'auspicio di un intervento sovranazionale potrebbe essere soddisfatto, cioè, con l'adozione di un codice di condotta comune che possa compendiare la soluzione di alcuni punti critici e, per esempio, contenere l'obbligo di battere la bandiera del Paese in cui ha sede la stessa ONG, così che quest'ultima verrebbe ad assoggettarsi al controllo amministrativo di tale Paese, evitando l'esposizione di bandiere di comodo. Il controllo amministrativo da parte del Paese di bandiera assicurerebbe la conformità delle imbarcazioni in uso alle ONG (per lo più navi riadattate allo scopo), e della documentazione al seguito, al trasporto in sicurezza di un cospicuo numero di passeggeri, agevolando anche i controlli degli organi di polizia. In definitiva, l'obiettivo dovrebbe essere quello di coinvolgere ogni Paese che esprime delle ONG ad esercitare su di esse un maggior controllo, con la finalità ultima dell'impegno nello smistamento dei migranti a bordo.

Tale intervento consentirebbe di armonizzare le attività dei privati con quelle delle navi governative – anche di quelle partecipanti alle operazioni congiunte delle agenzie europee, come *Frontex* – per le quali ugualmente è auspicabile la definizione del contributo fattivo di ciascuno Stato, in termini di assunzione in carico del migrante soccorso. In questo ambito, una disciplina *ad hoc* potrebbe trovare collocazione direttamente nei piani operativi che dovranno essere predisposti per rendere funzionanti i meccanismi in via di realizzazione con l'ausilio delle moderne agenzie europee e dai quali dovrebbero risultare chiare le cd. regole d'ingaggio di tutti gli attori. In una sorta di “economia” delle funzioni di polizia, nel cercare di interpretare i cambiamenti della società, il sistema dovrebbe aggiornarsi, ammodernando gli apparati.

Attraverso un'interazione efficace, quei soggetti privati saranno in grado nel tempo di restituire alla parte pubblica anche un prezioso patrimonio di notizie nel quadro di una costante condivisione delle informazioni, che potrebbe essere sviluppato anche nel soccorso in mare.

In definitiva, affrontare la definizione della divisione delle responsabilità, della giurisdizione e della sovranità appare allora la vera sfida per il futuro del nostro Paese e dell'Unione europea in materia migratoria, come anche quella che tenga conto di forme di sicurezza integrata, che dovranno passare per un confronto continuo sulla scelta del modo migliore per ga-

rantire il valore aggiunto dell'Unione europea previsto dalle norme e dalle procedure concordate, attraverso una visione d'insieme, una condivisione delle prassi e un approccio attivo dell'intera società degli Stati.

In tale ambito un ruolo proattivo dovrà essere dispiegato proprio dall'Italia con il fine di sollecitare e orientare comportamenti e dichiarazioni d'intenti degli altri Stati, perché possano diventare la volontà del gruppo intero. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di promuovere una migrazione ordinata e sicura, contribuendo, di riflesso, a generare un maggiore senso di sicurezza tra tutti i residenti e non residenti nonché sull'intera comunità internazionale, cui veicolare senza compromessi un'immagine pubblica dell'Unione europea come difensore dello Stato di diritto e di rispetto dei diritti umani.

Nella consapevolezza che l'Europa deve guardare al futuro, ai nuovi equilibri economici e demografici a cui si andrà incontro, alla conservazione e trasformazione dello Stato di diritto e ai grandi cambiamenti geopolitici che premono dall'esterno e strutturali dall'interno (rapporti inter-istituzionali, *Brexit*, futuro dell'Eurozona, allargamento degli Stati membri, recessione economica dovuta alla pandemia da *Coronavirus*), si è cercato di testimoniare come a fronte delle grandi sfide globali come le migrazioni e la sicurezza (ma se ne potrebbero citare altre, non ultimo il clima), non si possa rimanere inerti, ma occorra mettere a fattor comune le competenze di tutti per orientare l'azione verso scelte condivise che diano anche maggiori garanzie di gradimento.

Bibliografia

- CAFFIO F., *Glossario di diritto del mare*, in *Rivista marittima*, 2016
- CASSESE A., *Diritto internazionale*, Il Mulino, III Ed., Bologna, 2017
- CATALDI G. - LIGUORI A. - PACE M. (a cura di), *Migration in the Mediterranean area and the challenges for "hosting" european society*, Napoli, 2017
- CONFORTI B., *Il regime giuridico dei mari. Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Jovene Editore, Napoli, 1957
- CORSO G., *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013
- EVANS M., *Law of the sea*, Oxford University Press, 2010
- GIUPPONI T.F., *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008
- GUILFOYLE D., *Shipping interdiction and the law of the sea*, Cambridge University Press, 2019
- MALLIA P., *Migrant smuggling by sea*, Martinus Nijhoff, 2010
- MORCELLINI M. - GAVRILA M., *I retroscena dei migranti*, in *Comunicazione-puntodoc*, I, Bologna, 2019
- MORCELLINI M. - MOSCA C., *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, 2014
- MORCELLINI M. (a cura di), *Il capitale culturale dei migranti*, in *Costellazioni. Rivista di lingua e letterature*, anno III, n. 9 - 2019
- MORCELLINI M., *Migranti a Lampedusa: cronaca di un'emergenza*, in *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n. 2/2011, Sapienza Università di Roma
- MOSCA C., *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Padova, 2012
- PAPANICOLOPULU I., *The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: a general overview*, in *International review of the Red Cross*, 2017
- PAPASTAVRIDIS E., *Enforcement jurisdiction in the Mediterranean sea*, IJMCL, 2010
- SALAMONE L.V.M., *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, La Tribuna, Piacenza, 2019
- SHAW M., *International law*, Cambridge University Press, 2008
- SINAGRA A. - BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019

- TREVISANUT S., *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene Editore, Napoli, 2012
- VALVO A.L., *Il problema dell'adesione della UE alla CEDU*, in *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2019

Sitografia

- <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=IT> - “Cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica Slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, contro Consiglio dell'Unione europea”, 2017
- <http://diritticomparati.it/verso-la-delegittimazione-del-sistema-dublino-a-margine-di-corte-edu-tarakhel-c-svizzera> - F. Mastromartino, *Verso la delegittimazione del sistema Dublino?*, in *Diritti comparati*, 22 dicembre 2014
- <http://dirittounioneeuropea.eu/rapporti-ordinamento-costituzionale-europeo-sentenza-n-20> - F. Medico, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019: verso un doppio custode del patrimonio costituzionale europeo?*, in *Rivista di Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2019
- <http://dirittounioneeuropea.eu/rapporti-tra-giurisdizioni-in-europa> - A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, 2019
- <http://dirittounioneeuropea.eu/tutela-diritti-ordinamento-interno-ed-ue> - F. Donati, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, 2019
- <http://docenti.unimc.it/fl.marongiubuonaiuti/teaching/2015/14423/files/testi-normativi-di-riferimento-generale/progetto-di-articoli-sulla-responsabilita>
- <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0083.pdf> - Camera dei Deputati, Servizio studi, *Ratifica ed esecuzione dei Protocolli nn. 15 e 16 recanti emendamenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dal nostro Paese con la legge 4 agosto 1955. N. 848. A.C. 35, A.C. 1124*, dossier n. 83, 22 gennaio 2019
- <http://dpceonline.it/index.php/dpceonline/issue/archive> - C. Casiello, M.E. Venditti, *Il caso Diciotti: tra obblighi di soccorso in mare e garanzia dei diritti fondamentali*, in *DPCE Online*, 4, 2019

http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC_Trim_3-4_2012-193-195.pdf - A. Colella, *La giurisprudenza di Strasburgo 2011: l'ambito di applicazione dei diritti convenzionali (art 1 Cedu)*, 2012

<http://foroeuropa.it/documenti/rivista/RelazioneCarlone.pdf> - Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Audizione del contrammiraglio (CP) Nicola Carlone*

<http://gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali/polizia-finanziaria-aerea-e-marittima>

<http://giurcost.org/studi/morelli3.pdf> - A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online. Periodico telematico*, fasc. I, 2018

http://giureta.unipa.it/phpfusion/readarticle.php?article_id=213 - A. Rizzo, *Sicurezza della vita umana in mare*, in *Giureta. Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, Vol. IX, 2011

<http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/docs/FAL%20related%20nonmandatory%20instruments/FAL.3-Circ.194.pdf>, "Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea"

[http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167\(78\).pdf](http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167(78).pdf) - IMO, Maritime Security Committee (MSC), *Guidelines in the treatment of persons rescued at sea*, IMO Resolution MSC.167(78), IMO Doc. MSC 78/26/Add.2, Annex 34), Risoluzione 167(78), 2004

[http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153\(78\)-MSC%2078.pdf](http://imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153(78)-MSC%2078.pdf) - IMO, Comitato per la sicurezza marittima, Risoluzione 153/78, 2004

<http://international-maritime-rescue.org/sar-operations/file/512-a-920-22-review-of-safety-measures-and-procedures-for-the-treatment-of-persons-rescued-at-sea> - IMO, Assemblea generale, *Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea*, Risoluzione A.920(22), 2001

http://ledizioni.it/stag/wp-content/uploads/2018/04/Responsabilita_web.pdf - A. Spagnolo, S. Saluzzo (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Nuove fattispecie, problemi di attribuzione e di accertamento*, in *Quaderni del Dipartimento dell'Università di Torino* Ledizioni, 4/2017

http://libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf

<http://naviecapitani.it/Navi%20e%20Capitani/SCUOLA/Sicurezza/SOLAS.docx> - E. Veneruso, *Sicurezza e salvaguardia della vita umana in mare*

http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/contenzioso_europeo/documentazione/Sistema_Tutela_diritti_umani_2018.pdf - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento affari giuridici e legislativi, *Il sistema di tutela dei diritti umani istituito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2018

http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/gli-obblighi-disoccorso-inmare-neldiritto-sovranaZIONALE-enell-ordinamento-interno_548.php - F. Vassallo Paleologo, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in *Questione giustizia*, fascicolo 2/2018

<http://questionegiustizia.it/stampa.php?id=1875> - G. Bronzini, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana. Verso un ravvicinamento all'orientamento della Corte di Giustizia?*, in *Questione giustizia*, 2019

<http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01113925.pdf> - Senato della Repubblica, *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. D.L. 53/2019 - A.C. 1913*, Dossier, 20 giugno 2019

<http://treccani.it/enciclopedia/crimini-internazionali>

[http://treccani.it/enciclopedia/ordine-pubblico-dir-amm_\(Diritto-on-line\)](http://treccani.it/enciclopedia/ordine-pubblico-dir-amm_(Diritto-on-line)) - C. Meoli, *Ordine pubblico*, in *Diritto on line*

<http://unior.it/ateneo/13354/1/paesaggi-sommersi.html> - G. Cataldi, *Il giurista e i "paesaggi sommersi". Cenni introduttivi di Diritto internazionale del mare*, Newsletter di archeologia CISA, Volume 6, 2015

<https://admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>

<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-lillegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa> - L. Masera, *La legittima difesa dei migranti e l'illegittimità dei respingimenti verso la Libia (caso Vos-Thalassa)*. Gip Trapani, sent. 23 maggio 2019 (dep. 3 giugno 2019), giud. Grillo, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18006&lang=en> - Resolution 1821 (2011). *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, Assembly debate on 21 June 2011 (22nd Sitting) (Doc. 12628, Report of the Committee on migration, refugees and population, rapporteur: Mr. Díaz Tejera)

<https://associazionemagistrati.it/doc/2636/codice-autoregolamentazione> - Associazione nazionale magistrati, *La rilevanza penale del fenomeno migratorio tra prassi operative e indirizzi interpretativi*, La Magistratura, 2017, Anno LXVI, numero 1-2, Penale

<https://camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf> - Camera dei Deputati, Servizio studi, *Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio*, XVIII legislatura, 2019

https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/08/E-book-Salvini_-Export_VII.pdf - G. Santoro (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Antigone Edizione, 2018

<https://consilium.europa.eu/it/policies/strengthening-external-borders> - Consiglio Europeo, *Rafforzare le frontiere esterne dell'UE*, in Consiglio dell'Unione europea

<https://consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf> - Conclusioni del Consiglio europeo, 28 giugno 2018, EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3

<https://consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091it.pdf> - Corte di giustizia dell'Unione europea, *La Corte respinge i ricorsi della Slovacchia e dell'Ungheria contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti asilo*, Comunicato stampa n. 91/17, 6 settembre 2017

<https://diritto.it/quadro-giuridico-e-ruolo-delle-navi-ong-nelle-operazioni-di-soccorso-in-mare> - G. Paccione, *Quadro giuridico e ruolo delle navi "Ong" nelle operazioni di soccorso in mare*, 2019

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/it#Diminuzione_del_numero_di_richiedenti_asilo_nel_2018

https://ec.europa.eu/italy/news/20180724_migrazione_centri_controllati_it - Commissione europea, Comunicato stampa, *Gestione della migrazione: la Commissione approfondisce i concetti del sistema degli sbarchi e dei "centri controllati"*, 24 luglio 2018

<https://eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=41222> - Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 06/2017, *La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il "sistema basato sui punti di crisi" (hotspot approach)*

<https://eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=51988> - Relazione spe-

ziale della Corte dei conti europea n. 24/2019, *Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati*

<https://www.ejiltalk.org/covid-19-italy-is-not-a-place-of-safety-anymore-is-the-decision-to-close-italian-ports-compliant-with-human-rights-obligations> - A.M. Pelliconi, *Covid-19: Italy is not a “place of safety” anymore. Is the decision to close Italian ports compliant with human rights obligations?*

<https://www.ejiltalk.org/do-the-containment-measures-taken-by-italy-in-relation-to-covid-19-comply-with-human-rights-law> - A. Spadaro - S. Hammouri - S.J. Hamzah - K. Winarsky Green, *Do the containment measures taken by Italy in relation to COVID-19 comply with human rights law?*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>

<https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33834> - P. Chiarella, *Il terzo intruso: problemi del fenomeno migratorio in Europa*, in *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2017

<https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38646> - L.S. Rossi, *Le relazioni tra la Carta dei diritti fondamentali e le direttive dell'UE in situazioni orizzontali*, in *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2019

<https://fondazionebasso.it/2015/publications/nuove-esperienze-nellindagine-e-nella-repressione-del-traffico-di-migranti-dalla-dimensione-nazionale-a-un-approccio-europeo> - “Nuove esperienze nell’indagine e nella repressione del traffico di migranti: dalla dimensione nazionale ad un approccio europeo”, Fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco, 2016

<https://immigrazione.it/docs/2020/servizio-studi-emergenza-covid-immigrazione.pdf> - Camera dei Deputati, Servizio studi, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, XVIII legislatura, 30 aprile 2020

<https://immigrazione.it/giurisprudenza/sentenza/8052?src=ilias&srctype=allwords> - Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, 21 novembre 2019, ric. n. 47287/15, Ilias e Ahmed c. Ungheria

<https://immigrazione.it/rivista/articolo/7735?src=libia&srctype=allwords> - I Commissione permanente, Interrogazione a risposta immediata, Ca-

- mera. In merito alle informazioni fornite sull'arresto di tre immigrati giunti in Italia a bordo della nave Sea Watch III e alle iniziative per scongiurare i rischi connessi agli sbarchi, 9 ottobre 2019*
<https://immigrazione.it/rivista/articolo/7756?src=lamorgese&srctype=allwords> - Interrogazione a risposta immediata al Ministro Luciana Lamorgese, Camera. Iniziative del Governo volte a fronteggiare l'incremento degli sbarchi dei migranti sulle coste italiane, nonché in materia di redistribuzione dei richiedenti asilo in ambito europeo, in *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 16 ottobre 2019 (cod. A7756), in *immigrazione.it. Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*
<https://immigrazione.it/rivista/articolo/7779?src=libia&srctype=allwords> - Camera. Informativa urgente del Governo in relazione al Memorandum Italia-Libia in tema di contrasto all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani, 6 novembre 2019
<https://immigrazione.it/rivista/articolo/7849?src=maio&srctype=allwords> - Indagine conoscitiva "Gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen...", Audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Luigi Di Maio, 2019
<https://immigrazione.it/rivista/articolo/7945> - Lettera del Commissario per i diritti umani al Ministro Di Maio e risposta del Rappresentante permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa
<https://immigrazione.it/rivista/articolo/8048> - Lettera alla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa dalle navi di soccorso della società civile", 2020
https://inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/p1825089304_da_panama_alla_liberia_zero_.html
<https://interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/direzione-centrale-dellimmigrazione-polizia-frontiere>
<https://it.readkong.com/page/19-02-2019-autore-stefano-rossi-respingimento-rivista-3993066> - S. Rossi, *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2019
<https://labdf.eu/project/bollettino-n-23-novembre-2017> - Laboratorio Diritti Fondamentali, *Le risposte dell'Italia e dell'Unione europea alla crisi migratoria*, in *Bollettino*, n. 23, novembre 2017
<https://meltingpot.org/I-respingimenti-nel-Mediterraneo-tra-diritto-del-mare-e.html#.XIRS33IYbIU> - S. Zirulia, *I respingimenti nel mediterraneo*

tra diritto del mare e diritti fondamentali, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012

<https://neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=11102&id=11102#.XpsWTHmP7IU> - “La morte dei migranti a seguito di immigrazione clandestina integra per il comandante della nave il reato di cui all’art. 586 c.p.”, in *Nel diritto. Rivista telematica di diritto*, 2015

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2019%2F2880\(RSP\)&l=fr](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2019%2F2880(RSP)&l=fr)

<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5758-secondo-la-cassazione-il-divieto-di-refoulement-vale-anche-per-lo-straniero-pericoloso-am-messo-alla> - G. Mentasti, *Secondo la Cassazione il divieto di refoulement vale anche per lo straniero pericoloso ammesso alla protezione sussidiaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017

<https://penalecontemporaneo.it/d/811-importanti-precisazioni-della-corte-edu-sul-principio-del-non-refoulement> - Nota a Corte EDU, sez. IV, sent. 28.6.2011, pres. Garlicki, ric. nn. 8319/07 e 11449/07, Sufi ed Elmi c. Regno Unito, in *Diritto penale contemporaneo*

<https://penalecontemporaneo.it/upload/Al-Skeini-PenCont-final.pdf> - C. Meloni, *Un’importante pronuncia della Corte di Strasburgo in materia di tutela dei diritti umani nell’ambito delle missioni italiane all’estero. Riflessioni attorno alla sentenza della Corte Edu nel caso Al-Skeini c. Regno Unito del 7 luglio 2011*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012

<https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/63702/Moreno-Lax%20The%20Architecture%20of%20Functional%20Jurisdiction%3a%20Unpacking%20Contactless%20Control%e2%80%94On%20Public%20Powers%2c%20S.S.%20and%20Others%20v.%20Italy%2c%20and%20the%20%e2%80%9cOperational%20Model%e2%80%9d%202020%20Accepted.pdf?sequence=2&isAllowed=y> - V. Moreno-Lax, *The architecture of functional jurisdiction: unpacking contactless control-on public powers, S.S. and others v. Italy, and the “operational model”*, Cambridge University Press, 2020

https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=fac_articles - B.H. Oxman, *Human rights and the United Nations Convention on the Law of the sea*, in *Columbia journal of transnational law*, vol. 36, 1998

https://rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2020_Amalfitano.pdf - C. Amalfitano, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e ri-*

- missione alla consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale, 2020
- <https://rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/francesco-vigano/tutela-dei-diritti-fondamentali-e-operazioni-militari-all'estero-le-sentenze-al-skeini-e-al-jedda-della-corte-europea-dei-diritti-umani> - F. Viganò, *La tutela dei diritti fondamentali e operazioni militari all'estero: le sentenze Al-Skeini e Al-Jedda della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC. Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011
- <https://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf> - Senato della Repubblica, Servizio Studi del Senato, *Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, n. 80, giugno 2015
- <https://sipotra.it/wp-content/uploads/2019/05/I-recenti-approdi-della-Consulta-sui-rapporti-tra-Carte-e-Corti.-Brevi-considerazioni-sulle-sentenze-nn.-20-e-63-del-2019-della-Corte-costituzionale.pdf> - G. Vitale, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2019
- <https://sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-48250-2019-applicabilita-legge-penale-italiana-campi-detenzione-libia> - G. Mentasti, *La Cassazione interviene sull'applicabilità della legge penale italiana ai reati commessi nei campi di detenzione in Libia*, in *Sistema penale*, 2020
- <https://statewatch.org/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf> - “Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court pursuant to the Article 15 of the Rome Statute EU migration policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)”
- https://temi.camera.it/leg18/temi/il_sistema_italiano_di_cooperazione_allo_sviluppo.html
- <https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=en&u=https://unhcr.org/events/conferences/5a056ca07/raise-consensual-containment-contactless-control-contactless-responsibility.html&prev=search> - V. Moreno-Lax, M. Giuffré, *The raise of consensual containment: from “contactless control” to “contactless responsibility” for forced migration flows*
- <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-English.pdf>

https://unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Soccorso_in_Mare.pdf
<https://unhcr.org/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html>, “Rescue at sea: a guide to principles and practice as applied to migrants and refugees”
https://unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=6426&cHash=0d08c54f707969512a2fc825f2a9bc2a - F. Scotellaro, V. Vavalà (a cura di), *Intervista a Mario Morcellini*, 8 febbraio 2011
 www.a-dif.org - F. Vassallo Paleologo, *Accordi tra Stati ed obblighi internazionali di soccorso in mare*, in *ADIF - Associazione diritti e frontiere*, 2018
www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf
www.certifico.com/trasporto/trasporto-marittimo/313-imo/5143-convenzione-solas
www.esteri.it/mae/it/politica_estera/economia/cooperaz_econom/imo.html
[www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-\(solas\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-(solas),-1974.aspx)
www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.1-Circ.896-REV1.pdf - IMO, Comitato per la sicurezza marittima, *Interim measures for combating unsafe practices associated with the trafficking or transport of migrants by sea*, Circolare 896/Rev.1, 2001
www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.155-%2078.pdf - IMO, Comitato per la sicurezza marittima, *Risoluzione 155/78*, 2004
www.jus.uio.no/lm/imo.salvage.convention.1989/doc.html
 www.qil-qdi.org - S. Trevisanut, *Is there a right to be rescued at sea? A constructive view*, in *QIL*, 4/2014, pp. 3-15
www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/271222.pdf - Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegno di Legge n. 2105, *Adesione alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo*
www.translatetheweb.com/?ref=SERP&br=ro&mkt=it-IT&dl=it&lp=EN_IT&a=http%3a%2f%2fsolasv.mcga.gov.uk%2f
www.unhcr.it
www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c900/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html#_ga=1.146258928.571670155.1424864414

AVVERTENZE

La rivista è inviata gratuitamente alle Amministrazioni, Comandi e Uffici delle Forze di polizia e a tutti gli enti interessati all'attività delle Forze di polizia, con riferimento particolare ai temi del coordinamento «interforze» e della cooperazione internazionale di polizia.

I manoscritti e le pubblicazioni da recensire devono essere inviati alla Segreteria di redazione, possibilmente in duplice copia, e senza obbligo di restituzione.

È facoltà della Direzione pubblicare i manoscritti e recensire le pubblicazioni.

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati su questa rivista è ammessa, previa comunicazione alla Direzione, purché accompagnata dalla citazione della fonte.

Direzione, Redazione e Segreteria: Piazza di Priscilla, 6
00199 Roma - Tel. 06/46524260 - 06/46524034

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 33 del 22 febbraio 2018
(già registrato al n. 282 del 5 maggio 1992 e al n. 274 dell'8 maggio 1987)

Iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione
n. 31195 del 19 marzo 2018

