

DAI DECRETI SICUREZZA AL DECRETO IMMIGRAZIONE: SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL CASO SEA WATCH TRA DIRITTO COSTITUZIONALE E DIRITTO INTERNAZIONALE *.

di Davide Antonio Ambroselli**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il caso Sea Watch 3. – 2.1. La decisione del Gip sulla sussistenza dei presupposti per l'arresto. – 2.2. La Corte di Cassazione si esprime sulla mancata convalida dell'arresto del capitano della Sea Watch 3. – 2.3. Brevi considerazioni tra il diritto interno e il diritto consuetudinario internazionale. – 3. Dal decreto sicurezza-*bis* al decreto immigrazione: molti nodi ancora scoperti.

219

1. Premessa.

Con il dissequestro della nave Sea Watch 3, ed il successivo rigetto da parte della Cassazione del ricorso della procura di Agrigento, che si era opposta alla decisione del Gip di non convalidare l'arresto del Capitano della ONG Sea Watch 3 in seguito alla forzatura del blocco imposto dalle autorità italiane, giunse a conclusione una lunga vicenda dal significativo impatto mediatico avente ad oggetto il braccio di ferro portato avanti dalla ONG impiegata nel recupero dei richiedenti asilo in mare ed il Ministro dell'Interno *pro tempore*.

A quella data l'esperienza del Governo Conte-I si era da poco conclusa, registrando numerosi casi di divieto di sbarco, tra cui appunto quello rivolto nei confronti della nave

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Cassino e del Lazio Meridionale.

battente bandiera tedesca Sea Watch 3, medesimo divieto imposto anche nei confronti delle navi Diciotti, Open Arms¹ e Gregoretti², per citare i casi più famosi.

Le decisioni sull'interdizione all'ingresso nelle acque territoriali italiane sono state adottate sulla base della disciplina dettata dal decreto legge n. 53/2019 (Gazz. Uff. 14 giugno 2019, n. 138.), noto come *decreto sicurezza-bis* in ragione della sua ideale continuità con il decreto legge n. 113/2018 (legge n. 32/2018), recante misure in materia di immigrazione e sicurezza pubblica, a sua volta noto come *decreto Sicurezza* il quale attribuiva in capo al Ministro dell'interno la competenza a limitare o vietare l'ingresso, il transito, la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di sicurezza pubblica o di contrasto di violazioni delle leggi sull'immigrazione.

La materia è stata quindi oggetto di riscrittura da parte del Governo Conte-*bis*, tramite l'adizione del c.d. decreto immigrazione (decreto legge n. 130/2020), il cui articolo 1, comma 1, lettera *c*) sopprime la previgente disciplina riproponendone una poco dissimile³,

¹ La Nave Open Arms, battente bandiera spagnola, noleggiata dalla ONG Pro-Activa Open Arms. I fatti risalgono al 1° agosto 2019 quando la nave era impiegata nel soccorso di 55 migranti prelevati in zona SAR libica. Veniva data quindi subito comunicazione alle autorità libiche ed ai centri di coordinamento (RCC) italiano e maltese. Il giorno seguente la medesima nave traeva in salvo 39 persone, Malta si dichiarava disponibile a prendere unicamente queste ultime. Nel mentre, il Ministro dell'interno aveva già dichiarato il divieto di sbarco per le persone già a bordo. Al fine di evitare di sbarcare alcune persone a Malta e trattenere le altre senza un POS, il comandante della nave faceva rotta verso l'Italia ritenendo il porto più vicino. Così il 20 agosto, alla luce delle condizioni critiche dei passeggeri, la procura di Agrigento disponeva lo sbarco di tutte le persone rimaste a bordo. In data 20 marzo 2021, al termine dell'udienza preliminare, la Procura di Palermo ha chiesto il rinvio a giudizio del Ministro dell'interno *pro tempore*, con l'accusa di sequestro di persona e rifiuto di atti d'ufficio. Secondo l'accusa, il leader della Lega ad agosto del 2019 avrebbe illegittimamente negato lo sbarco a 147 migranti soccorsi a largo di Lampedusa dalla nave della ONG Open Arms. Per una analisi della vicenda e per un raffronto con fattispecie simili più recenti cfr. G. Cataldi, *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in *Asilo/protezione internazionale, Diritti senza confini*, 26 febbraio 2020.

² La nave Giorgetti come quella Diciotti sono state parimenti al centro del dibattito pubblico per le implicazioni politiche conseguenti alla richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dal Tribunale dei ministri, competente per territorio, nei confronti dell'ex Ministro dell'interno nel Governo Conte I, per il reato di sequestro di persona aggravato, ovvero per aver negato lo sbarco alla nave, a detta del Tribunale dei Ministri, senza un ragionevole motivo. Più precisamente il predetto Tribunale inoltrava a Palazzo Madama l'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione prevista come condizione di procedibilità dell'azione penale nei confronti di ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, ai sensi di ciò che dispone l'art. 96 Cost., come riformulato dalla l. cost. 1/1989. Sul procedimento in questione Cfr. A. Ciancio, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"* in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.

³ Per un raffronto tra il decreto sicurezza bis ed il decreto immigrazione si rimanda a *Dossier del Servizio Studi Camera e Senato* n. 305/02 dell'11 dicembre 2020, p. 42. Ne rileva la quasi totale identità, F. Venturi, *La gattopardesca riforma della disciplina delle operazioni di soccorso in mare ad opera dell'art. 1 comma 2 del d.l. n. 139/2020*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 4 gennaio 2021. Secondo l'A. "lo slancio innovatore della riforma, la quale – perlomeno nelle dichiarazioni di intenti – era animata anche dalla volontà di porre fine alla conflittuale stagione dei 'porti chiusi', sia stato quasi completamente vanificato dalla preoccupazione, prevalente, di conservare la sovranità delle autorità statali sulla gestione dei flussi migratori

se non nella parte relativa alle sanzioni, intervenendo sulla disciplina relativa alla possibilità di limitazione di transito e di sosta delle navi mercantili nel mare territoriale quando ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità con le previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982⁴.

e sul controllo dei confini nazionali, perpetuando dunque la subalternità assiologica e giuridica delle istanze solidaristiche di cui sono espressione le attività di soccorso in mare svolte dalle imbarcazioni delle ONG".

⁴ Con il decreto legge n. 1/2020, viene soppressa allo stesso tempo la disposizione che prevedeva nei casi di violazione del transito o sosta in acque territoriali italiane, e salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato, l'applicazione al comandante della nave della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 150.000 a euro 1.000.000 (con estensione della responsabilità solidale all'armatore della nave), e la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione. Sulla base della novella normativa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 cod. nav. (regio decreto n. 327/1952) per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alla suddetta Convenzione di Montego Bay del 1982, resa esecutiva dalla legge n. 689/1994, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e previa informazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Sono escluse le fattispecie nelle quali le operazioni di soccorso siano state immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate a norma di legge. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite la pena è ridotta rispetto alla previgente formulazione con una multa da euro 10.000 ad euro 50.000, senza che si protenda per il sequestro della nave. Sono contestualmente oggetto di abrogazione le previsioni inserite dal decreto sicurezza bis agli articoli 11 e 12 del T.U. immigrazione che prevedevano, in particolare, una sanzione amministrativa da 150.000 a 1.000.000 euro. Tale previsione si aggiunge a quanto attualmente stabilito dall'articolo 1102 cod. nav. che - al di fuori da quanto previsto dal codice penale all'articolo 260 - dispone la reclusione fino a due anni e la multa fino a 516 euro per il comandante della nave o del galleggiante, nazionale o straniero, che non osservi il divieto o il limite di navigazione imposti dall'articolo 83. (Cfr. *Dossier servizio studi Senato e Camera dell'11 dicembre 2020, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza*). Le modifiche facevano seguito alla lettera (cfr., *infra*) con la quale il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione, precisava in particolare: "I contenuti del provvedimento appena promulgato sono stati, in sede di conversione, ampiamente modificati dal Parlamento e non sempre in modo del tutto omogeneo rispetto a quelli originari del decreto legge presentato dal Governo. Al di là delle valutazioni nel merito delle norme, che non competono al Presidente della Repubblica, non posso fare a meno di segnalare due profili che suscitano rilevanti perplessità.

Per effetto di un emendamento, nel caso di violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali - per motivi di ordine e sicurezza pubblica o per violazione alle norme sull'immigrazione - la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile è stata aumentata di 15 volte nel minimo e di 20 volte nel massimo, determinato in un milione di euro, mentre la sanzione amministrativa della confisca obbligatoria della nave non risulta più subordinata alla reiterazione della condotta.

Osservo che, con riferimento alla violazione delle norme sulla immigrazione non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta concretamente posta in essere, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo e trasportate. Non appare ragionevole - ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e della certezza del diritto - fare a meno di queste indicazioni e affidare alla discrezionalità di un atto amministrativo la valutazione di un comportamento che conduce a sanzioni di tale gravità. Va anche ricordato che, come correttamente indicato all'articolo 1 del decreto convertito, la limitazione o il divieto di ingresso può essere disposto "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia", così come ai sensi dell'art. 2 "il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale". Nell'ambito di questa la Convenzione di Montego Bay, richiamata dallo stesso articolo 1 del decreto, prescrive che «ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo».

"[...] Tanto Le rappresento, rimettendo alla valutazione del Parlamento e del Governo l'individuazione dei modi e dei tempi di un intervento normativo sulla disciplina in questione.

Nonostante la breve vigenza dei decreti sicurezza, questi trovarono sin da subito concreta applicazione in seguito alle molteplici implicazioni collegate ai casi citati; in modo particolare per il caso Sea Watch (vedi *infra*).

L'introduzione della normativa *de quo* fu conseguenza della politica dei c.d. porti chiusi⁵ e, dall'altra, dall'affievolimento, ormai da diversi anni, delle diverse missioni con le quali lo Stato italiano si era direttamente impegnato nelle attività di ricerca e soccorso in mare dei migranti che tentavano di attraversare il Mediterraneo⁶.

Nello specifico la disciplina introdotta tramite la modifica dell'art. 11 del decreto legislativo n. 286/1998 (T.U. immigrazione), prevedeva che il Ministro dell'Interno – con provvedimento da adottare di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, informato il Presidente del Consiglio – potesse limitare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale: *a*) per motivi di ordine e sicurezza pubblica⁷; *b*) quando si concretizzino le condizioni relative alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare di Montego Bay, la quale considera come «pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato» costiero il passaggio di una nave straniera se, nel mare

Devo inoltre sottolineare che la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 112 del 2019, ha ribadito la necessaria proporzionalità tra sanzioni e comportamenti”.

⁵ La definizione divenne un *tormentone* dell'allora Ministro dell'interno che lanciò durante il suo comizio alla Pontina nel 2018: "I porti per chi traffica esseri umani sono e resteranno chiusi. Oggi c'è una terza nave che prenderà la via di un altro Paese e ce ne saranno anche una quarta una quinta e così via, finché gli scafisti non la smetteranno". Successivamente definizione ripresa anche in dottrina, cfr, tra i tanti, A. SPENA, *Smuggling umanitario e scriminanti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2019, pp. 1859 ss.

⁶ Alla missione *Mare Nostrum*, cessata nel 2014, seguirono nuove operazioni a guida UE, tra le quali *Triton*, avviata il 1° novembre 2014, e *Themis*, avviata il 1° febbraio 2018, "il cui obiettivo fondamentale è, tuttavia, passato dalla salvaguardia delle vite in mare al controllo delle frontiere", V. Militello, *I traffici illeciti nell'area del mediterraneo. Prevenzione e repressione nel diritto interno, europeo e internazionale*, in *Dir. Pen. Cont.*, n. 1/2018, p. 6. Sono inoltre operative nell'ambito UE specifiche missioni e operazioni nel Mediterraneo. In particolare, oltre all'operazione citata, sono due le operazioni dell'UE nel mediterraneo nell'ambito del coordinamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) per salvare i migranti a rischio e lottare contro il traffico di migranti, per un totale di tre missioni: *a*) operazione Themis (ex operazione Triton) che copre il mediterraneo centrale; *b*) operazione Poseidon, che copre il Mediterraneo orientale; *c*) operazione Indalo, che copre il Mediterraneo occidentale. Cfr. *Dossier servizio studi Camera e Senato*, cit., p. 46.

⁷ Si ricorda che la nozione di *sicurezza* è richiamata più volte nella prima parte della Carta costituzionale (art. 13, libertà personale, art. 16, libertà di circolazione, art. 17 libertà di riunione). A sua volta, nell'ambito delle materie di competenza legislativa esclusiva statale, l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» è oggetto dell'art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost. declinato dalla Corte costituzionale come «materia che attiene alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex multis* sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011, n. 129 del 2009 e n. 108 del 2017). E' inoltre materia di competenza legislativa esclusiva statale la "sicurezza dello Stato" (art. 117, secondo comma, lett. *d*), Cost.) ed è richiamata dagli articoli 120 e 126 Cost. in materia, rispettivamente, di potere sostitutivo dello Stato e di scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della giunta.

territoriale, la nave è impegnata, tra le altre, in un'attività di carico o scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero⁸.

L'adozione del provvedimento previsto dalla disposizione in commento è consentita «nell'esercizio delle funzioni di coordinamento previste dall'articolo 11, comma 1-*bis*, del testo unico immigrazione e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia» Nello svolgimento di tale compito il Ministro agiva quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 121/1981.

In merito agli «obblighi internazionali dell'Italia» — che la novellata disciplina non richiama più espressamente⁹ — questi ricomprendono tutti gli obblighi assunti dall'Italia in virtù dell'adesione a trattati internazionali, inclusa l'appartenenza all'Unione europea e, più in generale, la conformità alla normativa internazionale ed ai relativi principi generali (art. 10 Cost.).

Tra gli altri può richiamarsi quanto disposto dalla Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (cosiddetta Convenzione SAR), adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 che obbliga gli Stati a definire una zona di propria competenza per le attività di ricerca e soccorso (*search and rescue regions, meglio conosciute come zone SAR*)¹⁰.

⁸ Per un approfondimento sul diritto del mare, con particolare riferimento alla nozione di mare-aperto e semi-chiuso, si rimanda a U. Leanza, *Il regime giuridico internazionale del mare mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

⁹ Il comma 2 dell'articolo 1 de decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 dispone: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Le disposizioni del presente comma non trovano comunque applicazione nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione stabilito ai sensi del primo periodo, si applica l'articolo 1102 del codice della navigazione e la multa è da euro 10.000 ad euro 50.000."

¹⁰ *International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)*, firmata ad Amburgo il 27 aprile del 1979 nell'ambito dell'*International Maritime Organization (IMO)*, resa esecutiva in Italia con la l. 3 aprile del 1989, n. 147, e attuata con il d.p.r. 28 aprile 1994, n. 662. Cfr. I. Papanicolopulu, *Le operazioni di search and rescue: problemi e lacune del diritto internazionale*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, n. 2/2019, p. 513, ove l'A. chiarisce che la loro creazione "comporta solo obblighi e responsabilità per lo Stato [...]". Lo Stato costiero

Inoltre, nell'apprestare i servizi di ricerca e salvataggio, i firmatari sono tenuti a garantire la soddisfazione di alcuni requisiti essenziali tra i quali, a titolo esemplificativo: la predisposizione di un adeguato quadro giuridico, la designazione di un'autorità competente al coordinamento di salvataggio; la razionale organizzazione delle risorse disponibili; la messa a punto di appositi piani operativi e di collaborazione nazionale ed internazionale¹¹. A sua volta la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare (cosiddetta Convenzione SOLAS), adottata a Londra il 12 novembre 1974, obbliga il comandante di una nave — che sia in posizione tale da poter prestare assistenza — avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave stia effettuando tale operazione.

La richiamata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 dispone inoltre che ogni Stato esiga che il comandante di una nave battente bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo qualora sia a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui si possa “ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa”¹².

Dal 1° luglio 2006 sono inoltre entrati in vigore per l'Italia gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, adottati dall'Organizzazione marittima mondiale (International Maritime Organization - IMO)¹³.

non gode di alcun diritto o potere all'interno della sua zona s.a.r.: non può impedire a una nave di entrarvi, non può precludere ad una nave di prestare soccorso nel suo interno e non può imporre al comandante della nave che ha soccorso persone in pericolo un determinato comportamento, per esempio di trasferirle su altre navi”.

¹¹ I. Papanicolopulu, *Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative*, in *Diritto, immigrazione cittadinanza*, n. 3/2017, p. 1 ss.

¹² L'obbligo di salvare vite umane in mare rappresenta un principio cardine del diritto internazionale. Le sue prime manifestazioni giuridiche risalgono ad alcuni Trattati multilaterali di diritto marittimo dell'inizio del Novecento, periodo a partire del quale tale dovere è stato ribadito in ogni successiva Convenzione internazionale relativa al diritto del mare progressivamente specificato nel suo contenuto, il quale oggi consta di «due componenti: l'obbligo di prestare soccorso, che incombe sugli Stati di bandiera e sui comandanti, e l'obbligo di operare sistemi di ricerca e soccorso [...] che incombe sugli Stati costieri». Cfr. I. Papanicolopulu, *Le operazioni di search and rescue*, cit., p. 508.

¹³ Le due convenzioni furono emendate nel 2004, dopo la vicenda della nave norvegese *Tampa*, che nel 2001 aveva raccolto in mare 438 richiedenti asilo afgani ma alla quale fu vietato dalle autorità australiane l'accesso ai porti nazionali per più di una settimana, generando una crisi diplomatica con la Norvegia, finché la situazione si sbloccò con l'avanzamento di una richiesta di accoglimento da parte dello Stato di Naru, sotto il

Nonostante negli emendamenti non sia richiesto allo Stato nella cui zona SAR sia avvenuto il salvataggio di fornire la disponibilità di un luogo di sicurezza (*Place of Safety* – POS), impone agli Stati di coordinarsi e cooperare per far sì che i comandanti delle navi siano sollevati dagli obblighi di assistenza delle persone tratte in salvo, con una minima ulteriore deviazione, rispetto alla rotta prevista. Nelle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) viene previsto che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero è tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito¹⁴.

Ed è proprio sulla base della suddetta disciplina che la comandante della Sea Watch, Carola Rackete, chiese soccorso allo Stato italiano.

2. Il caso Sea Watch 3.

La Sea Watch 3 è stata la prima nave destinataria del provvedimento di divieto di ingresso, transito e sosta nelle acque territoriali italiane, in conformità con quanto previsto dal decreto *sicurezza-bis*. Ciò nonostante, com'è noto, il capitano della nave violò tale interdizione con la motivazione di portare al sicuro le persone a bordo, in condizioni precarie ormai da molti giorni.

La vicenda è ormai nota: il 12 giugno un barcone con a bordo circa 50 migranti provenienti dalla Libia veniva soccorso in acque internazionali dall'equipaggio della ONG Sea Watch 3 la quale, dopo aver disatteso le indicazioni della Guardia Costiera libica che aveva indicato lo sbarco a Tripoli, porto ritenuto non sicuro dal comandante della nave, faceva rotta verso il porto di Lampedusa chiedendo all'Italia un *Place of Safety*. Il centro nazionale italiano di coordinamento del soccorso in mare, appositamente contattato, denegava la propria competenza e non indicava, sulla base della relazione di polizia giudiziaria, “alcun Pos

pagamento di una somma di denaro. Cfr. risoluzione *Maritime Safety Committee* dell'OMI (organizzazione marittima internazionale) del 20 maggio 2004, G. Cataldi, *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis"*, cit.

¹⁴ Ciò spiega anche – come tra l'altro affermato espressamente da Carola Rackete – perché i naufraghi soccorsi non siano stati consegnati alle autorità libiche. Cfr. *Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare*, dove si legge che: «un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, e dove: la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale» (par. 6.12).

dove potere sbarcare i naufraghi”. Nelle more della traversata, quando la nave si trovava ancora in acque internazionali, entrava in vigore il decreto legge n. 53/2019 (decreto sicurezza-*bis*).

Sulla base della predetta normativa, il Ministro dell'interno vietava l'ingresso dell'imbarcazione nelle acque territoriali italiane. Avverso tale decreto, che disponeva appunto il divieto di ingresso, veniva esperito ricorso al TAR del Lazio per la sospensione in via cautelare dell'efficacia del provvedimento ministeriale. La richiesta veniva tuttavia rigettata il 19 giugno in ragione della circostanza che i soggetti vulnerabili erano stati sbarcati e che pertanto non residuavano ragioni di eccezionale gravità tali da giustificare la sospensiva. Mentre la nave rimaneva nelle prossimità delle coste di Lampedusa, difatti, era giunta l'autorizzazione allo sbarco di alcuni dei componenti della nave, ritenuti in condizioni di salute maggiormente precarie.

Si giungeva così alla richiesta di una pronuncia in via cautelare ai sensi dell'art. 39 del Regolamento di procedura della Corte EDU¹⁵.

Il ricorso veniva motivato sulla base del fatto che il diritto alla vita ed il divieto di trattamento inumani e degradanti, di cui la Convenzione si fa protettrice, sarebbero stati violati in seguito alla prolungata permanenza dei naufraghi in mare, senza che a questi venisse concessa la possibilità di attracco e protezione internazionale.

La Corte dei diritti rigettava quindi il ricorso sulla base del fatto che non fosse più possibile ravvisare il rischio imminente (*an imminent risk of irreparable harm*), elemento imprescindibile ai fini dell'accoglimento dei ricorsi esperiti *ex art. 39* del Regolamento della Corte¹⁶.

Nei giorni seguenti, aggravatasi le situazioni a bordo della nave, e vedendo vanificata anche quest'ultima strada del ricorso alla Corte di Strasburgo, l'ONG tedesca nella notte del 29 giugno, nonostante il divieto imposto, attraccava sulle coste italiane.

La comandante veniva quindi incriminata per le fattispecie di cui all'articolo 1100 del codice della Navigazione (resistenza o violenza contro nave da guerra) e 337 c.p.

¹⁵ La procedura di cui all'articolo 39 del Regolamento di procedura della Corte può essere esperito nei casi in cui, dal mancato sollevamento del ricorso in via cautelare, possa derivare l'impossibilità di tutelare i diritti sanciti nella Convenzione che si assumono essere lesi qualora non si agisca prontamente. Sul giudizio innanzi la Corte CEDU, B. Randazzo, *Il Giudizio dinanzi alla Corte Europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 4/2011, spec. p. 19 ss.

¹⁶ Sulla richiesta di *interim measures* rivolta alla Corte di Strasburgo, cfr. S. Zirulia e F. Cancellaro, *Caso Sea Watch: cosa ha detto e cosa non ha detto la Corte di Strasburgo nella decisione sulle misure provvisorie*, in *Dir. pen. cont.*, 26 giugno 2019.

(resistenza a pubblico ufficiale), per aver urtato nella fase di attracco una nave della Guardia di Finanza.

2.1. La decisione del Gip sulla sussistenza dei presupposti per l'arresto.

In sede di convalida, il giudice escludeva la sussistenza dell'ipotesi di cui all'articolo 1100 del codice della navigazione, sulla base del fatto che "le unità navali della Guardia di Finanza sono considerate navi da guerra solo quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia una autorità consolare mentre in questo caso la nave della Guardia di Finanza operava in acque territoriali, all'interno del Porto di Lampedusa"¹⁷.

Per la diversa contestazione di cui all'articolo 337 c.p. – si legge nell'ordinanza – «il fatto deve essere di molto dimensionato rispetto alla prospettazione accusatoria», risultando «scriminato, ai sensi dell'art. 51 c.p., per avere l'indagata agito in adempimento di un dovere: l'attività del capitano della Sea Watch 3, di salvataggio in mare di soggetti naufraghi, deve, infatti, considerarsi adempimento degli obblighi derivanti dal quadro normativo internazionale»¹⁸.

In base all'art. 10 della Costituzione, «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; tra queste rientrano quelle

¹⁷ La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 6626/2020, nel confermare la decisione assunta dal Gip, precisa che «dalla normativa emerge infatti che esse sono navi militari, ma non possono essere qualificarsi come navi da guerra, perché in questo caso necessitano di altri requisiti come: 'essere comandata da un Ufficiale di Marina al servizio dello stato e iscritto nell'apposito ruolo degli Ufficiali o in documento equipollente, il che nel caso in esame non è dimostrato' [...]».

¹⁸ Sul punto, la medesima sentenza della Cassazione (*cf.* nota 9) ricorda come autorevole dottrina affermi che ai sensi dell'art. 385 c.p.p non è richiesto «che la sussistenza della causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere o dell'esercizio di una facoltà legittima o della causa di non punibilità 'appaia evidente', ma che essa sia 'verosimilmente esistente'. L'art 385 c.p.p. in tale senso è coerente con la previsione dell'art. 13 della Costituzione, pertanto 'in presenza di verosimile' rappresentazione di una causa di giustificazione, opera il divieto di cui all'art. 385 c.p.p e l'atto di arresto eventualmente compiuto non è legittimo». Per una disamina più approfondita sul tema, si rimanda a C. Ruggiero, *Dalla criminalizzazione alla giustificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare. Le tendenze interpretative più recenti alla luce dei casi Vos Thalassa e Rackete in Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, fasc. n. 1/2020. Lo conferma il fatto che la legge non richiede al Gip che la presenza dell'esimente «sia stata positivamente comprovata in termini di certezza, essendo sufficiente, a tal fine, la sussistenza di un elevato o rilevante grado di probabilità che il fatto sia compiuto in presenza di tale causa di giustificazione». Da qui la conclusione che «la valutazione del Giudice di Agrigento, che ha ritenuto non ci fossero i presupposti per convalidare l'arresto, eseguito in quel descritto contesto fattuale, poiché operante il divieto di cui all'art. 385 cod. proc. pen., è corretta».

poste dagli accordi internazionali in vigore in Italia, le quali assumono, in base al principio fondamentale *pacta sunt servanda*, un carattere di sovra-ordinazione rispetto alla disciplina interna ai sensi dell'art. 117 Cost., secondo cui la potestà legislativa è esercitata nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali».

Per quello che attiene alla normativa internazionale, il giudice per le indagini preliminari ricordava la necessità di fare «riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (c.d. UNCLOS – *United Nations Convention of the law of the sea*), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689/1994, che costituisce testo normativo fondamentale in materia di diritto della navigazione», e che «l'art. 98 della Convenzione UNCLOS¹⁹ impone al comandante di una nave di prestare assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare nonché di recarsi il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà qualora venga informato che tali persone abbiano bisogno di assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento».

Anche «la Convenzione cd. SOLAS firmata a Londra nel 1974 e resa esecutiva in Italia con legge 23 maggio 1980, nr. 313 (e successivi emendamenti) impone al comandante della nave di prestare assistenza alle persone che si trovino in pericolo. Va considerata, infine, la Convenzione SAR (*Search and Rescue*) – Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 e resa esecutiva in Italia con legge 3 aprile 1989, n. 47. Tale Convenzione, riguardante la ricerca e il salvataggio marittimo, si fonda sul principio della cooperazione internazionale e stabilisce che il riparto delle zone di ricerca e salvataggio avvenga d'intesa con gli altri Stati interessati».

«Alla luce di tale normativa» – si legge nell'ordinanza – «i poteri-doveri di intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono (anzi, in un certo senso impongono in base all'obbligo sopra delineato) che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso allorquando lo richieda l'imminenza del pericolo per le vite umane. L'obbligo di diritto internazionale, incumbente

¹⁹ Art. 98, par. 1, UNCLOS, intitolato «Duty to render assistance», secondo cui «Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without serious danger to the ship, the crew or the passengers:

(a) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost;

(b) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him;

(c) after a collision, to render assistance to the other ship, its crew and its passengers and, where possible, to inform the other ship of the name of his own ship, its port of registry and the nearest port at which it will call».

sul comandante di una nave di procedere al salvataggio (del natante e, quando ciò non sia possibile, delle persone che vi si trovino a bordo) trova, in particolare nel diritto interno, un rafforzamento di tipo penalistico nell'art. 1158 Codice della Navigazione che sanziona penalmente l'omissione da parte del comandante di nave, nazionale o straniera, di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne sussiste l'obbligo a norma dell'art. 490 del codice medesimo ossia allorché la nave in difficoltà sia del tutto incapace di effettuare le manovre».

Ne deriva che «il principio della libertà degli Stati di regolare i flussi di ingresso nel suo territorio nazionale (espressione di sovranità)» deve essere bilanciata, in favore di questi ultimi, «con i limiti derivanti dal diritto consuetudinario e dai limiti che lo Stato stesso si impone mediante l'adesione ai trattati internazionali, idonei a conformare la stesa sovranità nazionale», tra i quali figurano il «dovere di pronto soccorso alle navi in difficoltà e di soccorso ai naufraghi e l'obbligo, in capo alle autorità statali, di soccorrere e fornire prima assistenza, allo straniero che abbia fatto ingresso, anche non regolare, nel territorio dello Stato».

Il giudice passa quindi all'esame dell'art. 11, comma *ter*, decreto legislativo n. 286/1998 (introdotto dal decreto legge n. 53/2019, nella sua previgente formulazione) evidenziando come il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) possa avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi vigenti nello Stato costiero. Peraltro, «l'eventuale violazione del citato art. 11, comma 1 *ter* – si ribadisce sanzionata in sola via amministrativa – non fa venir meno l'inderogabile disposto di cui all'art. 10 *ter* del d.lgs. 286 del 1998, avente ad oggetto l'obbligo di assicurare il soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza, poi».

Il descritto segmento finale della condotta dell'indagata (la resistenza a pubblico ufficiale da parte del capitano della Sea Watch) – conclude l'ordinanza – «costituisce il prescritto esito dell'adempimento del dovere di soccorso, il quale, si badi bene, non si esaurisce nella mera presa a bordo dei naufraghi, ma nella loro conduzione fino al più volte citato porto sicuro. Conclusivamente, la Comandante ha agito conformemente alla previsione di cui all'art. 51 c.p., che esime da pena colui che abbia commesso il fatto per adempiere a un dovere impostogli da una norma giuridica o da un ordine legittimo della

pubblica autorità»²⁰.

Si giungeva quindi alla decisione della Corte di Cassazione che, con la sentenza n. 6626 del 20 febbraio 2020²¹, confermava le decisioni intercorse nei giudizi precedenti.

2.2. La Corte di Cassazione si esprime sulla mancata convalida dell'arresto del capitano della Sea Watch 3.

Avverso l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari, il PM della Procura di Agrigento ricorreva per l'annullamento della decisione del Giudice per le indagini preliminari in merito alla mancata convalida dell'arresto nei confronti del capitano della nave Sea Watch 3 per i reati contestati previsti dagli art. 1100 cod. nav. (Resistenza o violenza contro nave da guerra) e art. 337 cod. pen. (Resistenza a pubblico ufficiale) per aver asseritamente adottato atti di resistenza e di violenza contro una motovedetta della Guardia di finanza e del relativo equipaggio. La Corte di Cassazione, nel ricostruire la vicenda²², ricordava come il giudice *a quo* avesse fatto ampio ricorso, nell'argomentare la sua decisione imperniata sulla configurabilità della causa di giustificazione dell'art. 51 cod. pen., al diritto internazionale e, in modo particolare, al dovere di soccorso in mare, propendendo per l'insussistenza inoltre del reato di cui all'articolo 1100 cod. nav., per l'impossibilità di riconoscere nella motovedetta italiana il requisito della «nave da guerra» richiesto dalla norma.

²⁰ In senso contrario rispetto alla decisione di mancata convalida da parte del GIP, S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. Decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter, dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1998*, in *Questionegiustizia.it*, p. 21 ss.

²¹ Cassazione penale, Sezione III, Sentenza 20 febbraio 2020 (ud. 16 gennaio 2020), n. 6626 Presidente Lapalorcia, Relatore Gai.

²² Punto 11, p. 12, *cons. in diritto*. Il Collegio sottolinea come il controllo di ragionevolezza effettuato dal giudice della convalida, debba avere come parametro l'articolo 13 della Costituzione che, al primo comma, sancisce il principio della inviolabilità della persona e, al secondo comma, il principio in base al quale non è ammessa forma alcuna di detenzione, ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra forma altra della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. Infine, al terzo comma, consente solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, tassativamente elencati dalla legge, che l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti provvisori, i quali devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

In merito alla libertà personale, il giudice della nomofilachia ricorda come la convalida nel processo penale discenda proprio dalla previsione, di rango costituzionale, per cui un organo *incompetente* sia autorizzato, sussistendone le condizioni, a sostituirsi ad un organo *competente*, emettendo, a titolo provvisorio, un atto rientrante, di regola, nelle attribuzioni dell'autorità legittimata, in via ordinaria, a statuire in merito alla sfera di libertà del singolo.

Il giudice di Agrigento riteneva configurabile la causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere di soccorso che comporta, sulla base dell'art. 385 cod. proc. pen., uno specifico divieto di arresto in flagranza e di fermo; tale causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere o dell'esercizio di una facoltà legittima o della causa di non punibilità, ricorda la Cassazione sulla base della giurisprudenza pregressa, non deve apparire «evidente», ma è necessario che sia «verosimilmente esistente».

Alla luce di quanto esposto, il Collegio riteneva la causa di giustificazione congruamente argomentata, tanto da renderla «verosimilmente esistente».

Il provvedimento del Giudice per le indagini preliminari ripercorre in modo ampio le fonti internazionali (Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, SOLAS - *Safety of Life at Sea*, Londra, 1974, Convenzione SAR di Amburgo del 1979, Convenzione UNCLOS delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982) sia allo scopo di individuare il fondamento giuridico della causa di giustificazione, identificata nell'adempimento di un dovere di soccorso in mare, sia al fine di delinearne il contenuto idoneo a scriminare la condotta di resistenza²³.

Ed è proprio sulla base delle fonti pattizie citate in tema di soccorso in mare, e prima ancora, dell'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento interno in forza del disposto di cui all'articolo 10, comma 1, Cost., che si è ottenuto il convincimento del giudice circa la mancata convalida dell'arresto del capitano della Sea Watch 3.

La tesi sostenuta dal PM, secondo la quale l'attività di salvataggio si fosse esaurita con il recupero a bordo della nave, viene ritenuta dal Collegio del tutto errata: difatti l'obbligo di prestare soccorso, ricorda la Corte, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (*place of safety*)²⁴.

²³ Punto 9, p. 10, *cons. in diritto*.

²⁴ Punto 9, p. 11, *cons. in diritto*. Il punto 3.1.9 della citata Convenzione SAR dispone: «Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione (Marittima Internazionale). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le

Ricorda ancora la Corte, richiamando le motivazioni del giudice di Agrigento, come le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR, dispongano che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero, sia tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito²⁵.

Nel confermare le valutazioni del giudice di Agrigento, la Cassazione ribadiva l'impossibilità di qualificare come «luogo sicuro» una nave in balia degli eventi meteorologici avversi in mare, né può considerarsi tale la permanenza in nave dei naufraghi tale da configurare il dovere di soccorso, essendo questi ultimi nell'impossibilità di esercitare il diritto di presentazione della domanda di protezione internazionale, secondo la Convenzione di Ginevra del 1951. Ancora, la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa chiarisce come «la nozione di «luogo sicuro» non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali» (punto 5.2.) e che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di «luogo sicuro» nel diritto internazionale²⁶.

2.3. Brevi considerazioni tra il diritto interno e il diritto consuetudinario internazionale.

Come si è avuto modo di vedere, tra i motivi che hanno portato il tribunale investito del giudizio a protendere per la scriminante vi è l'espresso richiamo al diritto internazionale consuetudinario.

Il giudice non manca di evidenziare come la disciplina introdotta dal decreto *sicurezza-bis*, quale fonte dell'ordinamento, non possa porsi in contrasto con quelli che la Carta costituzionale definisce «obblighi internazionali dell'Italia»: tale espressione ricomprende tutti gli obblighi assunti dall'Italia in virtù dell'adesione a trattati internazionali, inclusa

disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile».

²⁵ Secondo le citate Linee guida, "Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative". (par. 6.13).

²⁶ Punto 9, p. 12, *cons. in diritto*.

l'appartenenza all'Unione europea e, più in generale, la conformità alla normativa internazionale ed ai relativi principi generali (art. 10 Cost.).

Come è noto, la vigenza del diritto internazionale, scritto e non, all'interno del nostro ordinamento avviene sulla base dagli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione. La nostra Costituzione risulta largamente improntata sul presupposto della separazione degli ordinamenti, escludendo categoricamente che le norme internazionali possano produrre effetti in ambito nazionale se non formalmente recepite in corrispondenti norme interne, per il tramite dei comuni meccanismi di adattamento: uno su tutti è la ratifica del trattato internazionale che avviene tramite una legge di recepimento o ordine di esecuzione, di cui all'articolo 80 Cost. Nonostante la testé richiamata prospettiva dualista²⁷, la Costituzione contiene numerosi richiami all'osservanza del diritto internazionale, che denotano una spiccata sensibilità del costituente nel proiettare armonicamente il nostro Paese nella vita di relazione internazionale e verso il pieno rispetto delle regole poste dalla Comunità degli Stati²⁸. I trattati internazionali, sulla base delle storiche decisioni n. 348 e 349 della Corte costituzionale, ottengono ingresso nel nostro ordinamento come *fonti interposte*, pertanto il loro ingresso nell'ordinamento non può essere in contrasto con i principî costituzionali²⁹. Sulla base del postulato che vede tali fonti normative come *interposte*, al pari di ciò che avviene tra legge delega e decreto legislativo sul piano della gerarchia delle fonti interne, le norme prodotte a livello comunitario, seppur direttamente applicabili, dovranno comunque essere conformi al dettato costituzionale.

Tale prospettazione ha trovato conferma con la modifica dell'art. 117, comma 1, Cost., derivante dall'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 (c.d. legge *la Loggia*), sulla base della cui modifica, rimane a carico del legislatore ordinario e regionale un

²⁷ In estrema sintesi, la scuola *monista* individua il diritto internazionale e quello interno come un unico corpo di norme, al contrario i fautori della dottrina *dualista* sostengono che i due ordinamenti siano separati e autonomi. Nel primo caso l'antinomia andrebbe risolta tramite il criterio gerarchico, nel secondo caso la disputa si apre tra concezioni possibiliste circa un contatto tra i due ordinamenti, per esempio tramite il criterio della specialità ed altre concezioni che escludono la possibilità di alcuna prevalenza di un ordinamento sull'altro. Sul punto, su tutti, cfr. R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, V. ed., Napoli 1968, p. 42 e ss.

²⁸ In tal senso, cfr. G. Barile, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, Padova 1987, pp. 55-57.

²⁹ Per quanto concerne il diritto pattizio comunitario, oggi UE, sin dalla c.d. sentenza *La Pergola* l'ordinamento italiano, tramite il criterio della *non applicazione* (del diritto interno in favore di quello comunitario), è riuscito a consentire, tramite una lettura adeguatrice dell'art. 11 Cost., l'ingresso automatico della normativa UE nel nostro ordinamento senza che fosse necessario, di volta in volta, alcun atto interno di recepimento; superando in tal modo la prima giurisprudenza costituzionale che esponeva il nostro Stato ad una precaria vigenza delle norme comunitarie nell'ordinamento interno.

espesso vincolo di rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'ordinamento UE³⁰. Più precisamente, quali norme interposte, i trattati andrebbero

³⁰ La novella costituzionale, anche a seguito dell' interpretazione fornita tramite le sentenze c.d. gemelle citate, ci consegna un modello di recepimento delle fonti sovranazionali che si dipana da una parte con la normativa che discende dagli organismi UE, per la quale vale la diretta applicazione e conseguente *non applicazione* del diritto interno, e dall'altra la normativa contenuta nei trattati, si pensi alla Convenzione CEDU, per la quale l'eventuale contrasto tra norme dovrà essere risolto tramite il classico modello del sollevamento del giudizio davanti la Corte. Chiarezza sul punto, come richiamato, è derivata solo a seguito dalle *sentenze gemelle* (Sent. 347 e 348 del 2007) con le quali il giudice delle leggi ha precisato le modalità di attuazione del sistema di tutela delineato dalla CEDU. Con esse la Corte ha ritenuto vincolante nell'ordinamento interno la CEDU; ma la prevalenza sulle leggi interne necessita di un tentativo di interpretazione conforme seguito non dalla non applicazione, ma dal classico schema della illegittimità costituzionale per violazione di norma interposta (in questo caso la CEDU si configura quale elemento interposto che integra il parametro dell'art. 117, comma 1, Cost., così come si riteneva che il diritto comunitario integrasse il parametro dell'art. 11 negli anni '70, prima di ammettere la non applicazione).

Tale modello procedimentale sembrava aver perso di attualità a seguito del richiamo esplicito del nuovo art. 6 del Trattato di Lisbona che reca importanti modifiche al Trattato Unione europea relativamente alla tutela dei diritti fondamentali. Nonostante ciò, il modello procedimentale per quello che attiene al rapporto tra diritto europeo e diritto interno sembra rimanere quello già delineato dalle c.d. sentenze gemelle come ribadito dalla Corte anche nelle sentenze n. 80/2011 e 113/2011.

Per queste ragioni la sentenza n. 80/2011 risulta meritevole di attenzione perché la parte privata sosteneva che, in seguito al Trattato di Lisbona: «le innovazioni recate da detto Trattato [...] avrebbero comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale» la ricostruzione della CEDU stessa, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla stregua di norma interposta nel giudizio di legittimità in relazione all'art. 117, comma 1, Cost. (sentenze nn. 348/2007 e 349/2007). «Alla luce del nuovo testo dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, dette disposizioni sarebbero divenute, infatti, parte integrante del diritto dell'Unione: con la conseguenza che [...] i giudici comuni [...] risulterebbero abilitati a non applicare le norme interne ritenute incompatibili con le norme della Convenzione, senza dover attivare il sindacato di costituzionalità. Varrebbe, infatti, al riguardo, la ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, quali sistemi distinti e autonomi, operata dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte sulla base del disposto dell'art. 11 Cost.». Nella sua decisione n. 80/2011 la Corte tende a ribadire però quanto già affermato in precedenza e nello specifico rileva, come «da nessuna delle predette fonti di tutela è, peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata». In primo luogo, non sarebbe ancora avvenuta l'adesione dell'UE alla CEDU: «la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà, ovviamente, dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata». Il richiamo alla CEDU contenuto all'art. 6, par. 3, TUE, invece, non fa che riprendere la forma di protezione preesistente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e su cui si basava la ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale nelle sentenze *gemelle* del 2007.

Rispetto a questi precedenti la sentenza n. 238/2014 segna una rottura concettuale significativa. Se nelle sentenze gemelle la conseguenza di una incompatibilità con la costituzione delle norme internazionali consiste nell'escludere che queste possano integrare il parametro del giudizio di costituzionalità, nella sentenza n. 238/2014 la corte sovverte il presupposto secondo il quale in ogni caso le norme sottoposte al suo giudizio siano unicamente quelle interne in asserito contrasto con le norme CEDU, quale fonte interposta, stabilendo che l'art. 134 della Costituzione, cioè dell'articolo che definisce le attribuzioni della Corte stessa, «assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo» (punto 2.1. *cons. in diritto*).

Per quello che concerne l'efficacia della Carta dei Diritti dell'Unione Europea, si segnala la sentenza n. 269/2017 con la quale la Corte Costituzionale ha ribadito quanto già affermato in precedenza con la dottrina degli ordinamenti *separati ma coordinati*, superando però quella rigida separazione di ambiti e di funzioni e rivendicando la necessità di un previo controllo di costituzionalità nel caso in cui una norma legislativa interna leda quei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE il cui significato sostanzialmente coincida con diritti costituzionalmente garantiti, il tutto al fine di garantire l'effettività della tutela di quei diritti, assicurata solo laddove la rimozione della norma interna contrastante avvenga con effetti

considerati come delle fonti intermedie, dal carattere atipico, che di volta in volta integrano il parametro costituzionale ex art. 117, comma 1, Cost. Cosicché, sulla base della norma richiamata, mentre i trattati internazionali si porrebbero come sovraordinati alle leggi ordinarie ma sotto-ordinati alla Costituzione, le norme UE manterrebbero la loro prevalenza applicativa sull'intero ordinamento italiano, in forza di quelle «limitazioni di sovranità» consentite dall'art. 11 Cost., salvo per quanto concerne il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale³¹.

Per quello che concerne il diritto consuetudinario internazionale, come visto, l'art. 10, comma 1, Cost., stabilisce che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute», assicurando l'adattamento automatico mediante la tecnica del rinvio mobile all'intero *ius non scriptum* internazionale. Proprio per questo ultimo corpo di norme la Corte costituzionale ha chiarito che, a prescindere dall'ordine di esecuzione, l'adattamento ad un trattato meramente riproduttivo della *ius non scriptum* internazionale debba intendersi comunque attuato sulla base dell'art. 10, comma 1, Cost., e non sulla base dell'articolo 117, comma 1, Cost.³².

erga omnes, che solo nel giudizio di costituzionalità accentrato possono essere disposti. Cfr., tra i molti, C. Corrado, *La corte costituzionale riprende il cammino comunitario: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2017.

³¹ Sin dalla sentenza n. 170/1984, la Corte costituzionale ha difatti precisato come la primazia del diritto comunitario su quello interno «non significa che possa venir meno la competenza di questa Corte a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità delle legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attinenti ai diritti inalienabili della persona umana (così sent., 232/1989, punto 3.1. del *cons. in diritto*).

³² Cfr., Corte cost., sentenza n. 48/1979, laddove la Corte precisa che «la disposizione pattizia è meramente ricognitiva della norma di diritto internazionale generale [...] Il fondamento della questione va considerato, pertanto, con riferimento a quest'ultima norma, ed il vero oggetto del giudizio, cui va rivolto l'esame della Corte, concerne la compatibilità con gli invocati principi costituzionali della norma interna di adeguamento alla consuetudine internazionale generale» (punto 3, *cons. in dir.*).

E qui oggi si riconosce, pertanto, che il principio affermato nella appena ricordata sentenza n. 1/1956, secondo il quale il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana, vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione.

Neppure si può escludere dallo scrutinio di legittimità costituzionale la norma oggetto del rinvio operato all'art. 10, comma 1, Cost. ad una norma consuetudinaria internazionale solo perché l'art. 134 Cost. non contempla espressamente questa specifica ipotesi. Tale disposizione assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo, anche quelle da ultimo richiamate. Sono esclusi dallo scrutinio riservato a questa Corte soltanto gli atti che hanno un rango ed una forza inferiori rispetto alla legge. In definitiva, non sussistono, sul piano logico e sistematico, ragioni per le quali il controllo di legittimità costituzionale dovrebbe essere escluso per le consuetudini internazionali o limitato solo a quelle posteriori alla Costituzione, tenuto conto che a queste ultime è riconosciuta la medesima efficacia delle consuetudini formatesi in epoca precedente ed il medesimo limite del rispetto degli

Sul punto, nonostante una parte della dottrina (probabilmente avallata da una prima giurisprudenza della Corte), ritenesse che l'ingresso delle norme consuetudinarie pattizie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione potesse avvenire anche in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, proprio in virtù della collocazione sistemica dell'art. 10 Cost., e del fatto che il costituente conoscesse già le norme generalmente riconosciute al momento della stesura della Carta, la giurisprudenza costituzionale più recente esclude che l'ingresso dello *ius non scriptum* internazionale possa avvenire in contrasto con i nostri principi fondamentali, così come esclude che la Corte medesima non possa giudicare sul diritto consuetudinario formatosi prima dell'entrata in vigore della Costituzione³³, ovvero formatosi in epoca successiva³⁴.

Lo *ius non scriptum*, o *jus gentium*, è quindi da inquadrarsi alla stregua dei principi fondamentali della Costituzione, e non come fonte interposta³⁵, e solo nel caso in cui si

elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale, vale a dire dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona.

³³ La Corte ha sempre confermato quanto rilevato con chiarezza nella sentenza n. 1/1956: «L'assunto che il nuovo istituto della 'illegittimità costituzionale' si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali», tesi ribadita anche per quello che concerne il diritto consuetudinario generalmente riconosciuto con la sent. 238 del 2014 con la quale la Corte afferma che "il principio affermato nella sentenza n. 1 del 1956, secondo il quale il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana, vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione».

³⁴ «Occorre comunque affermare, più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione» (punto 3. del *cons. in diritto*, sent. N. 48/1979).

³⁵ Tale prospettiva, confermata sin dalla sentenza n. 73/2001 della Corte, non trovava corrispondenza nell'autorevole posizione del Lavagna. Infatti, secondo l'A., le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, così come i Patti lateranensi e le leggi delega erano tutte da inquadrarsi sotto il *genus* delle fonti interposte. Sul punto si veda C. Lavagna, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza*, Giuffrè, Milano 1957, pp. 28 ss. laddove sempre l'A., nell'affrontare la questione della dichiarazione di *manifesta infondatezza* per i giudizi costituzionali nei quali la violazione non sia ascrivibile direttamente ad una fonte costituzionale, si esprimeva nel modo seguente: "più delicato è il caso, o meglio, il gruppo di casi in cui la norma o il principio, pur essendo tratti da «testi» costituzionali, siano invocabili solo indirettamente, inserendosi fra essi e le norme legislative che si ritengono viziata altre norme, dotate di mera forza legislativa e che potrebbero chiamarsi *norme interposte*. Rientra innanzitutto, in tali ipotesi, il contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost., in relazione alle *leggi di delegazione*. Ma, dopo qualche perplessità il dubbio è stato risolto in senso affermativo: cioè ammettendo il sindacato, da parte della Corte Cost., sia dell'eccesso di delega, sia dei vizi di delegazione [...] così pure le *norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*, cui il nostro ordinamento deve automaticamente uniformarsi per l'art. 10 Cost. [...]".

assista ad un eventuale contrasto con i suddetti principi fondamentali potrà comportare il mancato ingresso della norma internazionale consuetudinaria nel nostro ordinamento³⁶.

Sulla base del modello descritto occorre pertanto un meccanismo che consenta la creazione di norme interne corrispondenti alle suddette norme internazionali, e tale procedimento è stato individuato nel rinvio operato, sia pure con modalità diverse, nei confronti delle *norme internazionali consuetudinarie generalmente riconosciute* dall'art. 10, comma 1, Cost. In tali casi si è di fronte a quella che viene definita *creazione indiretta* del diritto³⁷, vale a dire quando il diritto non è il prodotto delle *fonti-atto* previste dall'ordinamento nazionale, come normalmente avviene, bensì sorge, per l'appunto indirettamente, attraverso il rinvio compiuto da un determinato ordinamento giuridico statale a norme ad esso esterne: intendendosi per norme esterne quelle appartenenti all'ordinamento internazionale o, in determinati casi, ad altri ordinamenti statali.

In merito alla sindacabilità del predetto corpo di norme, l'art. 134 Cost. consente alla Corte di esprimersi unicamente sulla legittimità costituzionale delle «leggi e atti aventi forza di legge», mentre le fonti importate dall'esterno rappresentano delle mere *fonti-fatto* per il nostro ordinamento e, come tali, insindacabili dalla Corte se non attraverso l'impugnazione della disposizione di rinvio. In tal modo la Corte giudica della costituzionalità della norma internazionale, ma formalmente l'oggetto dell'impugnazione è l'ordine di esecuzione del trattato o della disposizione legislativa di rinvio «nella parte in cui» consenta l'ingresso nell'ordinamento italiano della norma incompatibile con i principi costituzionali.

Il nostro ordinamento, difatti, non conosce una corrispondente versione dell'art. 100, comma 2, *Grundgesetz* che prevede la possibilità da parte della Corte Costituzionale tedesca di poter sindacare se «una regola di diritto internazionale costituisca parte integrale del diritto federale e se essa produca direttamente diritti e doveri per i singoli».³⁸

³⁶ Cfr., ad esempio Corte cost., sent. n. 67/1961, n. 135/1963, n. 48/1967, n. 69/1976, n. 131/2011. La prevalente dottrina concorda sulla collocazione dello *ius gentium* tra i principi fondamentali, superando la tesi del Lavagna che inquadrava lo *ius non scriptum internazionale* tra le fonti interposte (cfr. nota 15).

³⁷ Cfr. M. Cicconetti, *Appunti di diritto costituzionale. Ordinamento giuridico statale e fonti costituzionali*, Torino 1991, p. 56 ss. ed ora, più ampiamente, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino 2007, p. 35 ss. Un'espressione analoga è usata, per designare lo stesso meccanismo, da C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1979, p. 383 ss., che parla di «fonti indirette».

³⁸ Sul punto è il caso di ricordare la sentenza n. 238/2014 con la quale la Corte costituzionale ha ampliato il proprio sindacato anche nei confronti della normativa internazionale, negando che le norme concernenti le immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite, così come interpretate dalla CIG, possano produrre effetti all'interno dell'ordinamento italiano in quanto, dall'interpretazione che la Corte internazionale aveva fornito a quel corpo di norme, a detta della Consulta, derivava un conflitto con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, da risolversi in favore di questi

Pertanto, sulla base delle considerazioni svolte, nei casi di contrasto tra la normativa internazionale con i principi fondamentali dell'ordinamento, potrà essere disposto il divieto di ingresso della normativa suddetta di tipo consuetudinario nel nostro ordinamento; mentre per quello che concerne il diritto internazionale di tipo pattizio, questo potrà essere valutato come fonte sub-costituzionale, capace unicamente di integrare il parametro costituzionale.

Il giudice delle leggi, sin dalla sentenza 48/1979³⁹, relativa alla compatibilità della regola sull'immunità degli agenti diplomatici dalla giurisdizione civile, ha così posto lo Stato Italiano in una posizione di piena osservanza della normativa sovra-nazionale, tendendo in particolar modo ad assicurare prevalenza del diritto internazionale consuetudinario su quello interno.

Tornando quindi alla fattispecie dalla quale prende spunto il presente commento, è possibile affermare, così come evidenziato nei diversi gradi di giudizio, che la comandante della nave Sea Watch abbia operato in adempimento di un dovere sancito dal diritto internazionale con rango di principio consuetudinario, direttamente applicabile nel nostro

ultimi, nello specifico con l'art. 24 sul diritto al giudice. La Corte afferma di essere chiamata a «verificare la compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla CIG, con un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale quale il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2)» (Punto 3.1. del *Cons. in diritto*). Nello specifico la norma bloccava la possibilità di rivendicazione da parte delle vittime e dei loro eredi dei crimini di guerra nazisti di esercitare il diritto di difesa dei propri diritti: 1) nella parte in cui nega la giurisdizione, nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte, nello Stato del giudice adito, *iure imperii* dal Terzo Reich; 2) dell'art. 1 della legge n. 848/1957 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), nella parte in cui, recependo l'art. 94 dello Statuto dell'ONU, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano; 3) dell'art. 1 (*recte*: art. 3) della legge n. 5/2013 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano.

³⁹ Nella sentenza la Corte costituzionale, nell'affermare la prevalenza delle consuetudini sulle norme costituzionali, argomentava tale supremazia in forza del criterio della specialità operando, per di più, tramite un distinguo temporale: le consuetudini preesistenti alla Costituzione sopravanzerebbero su tutte le norme, compresi i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; quelle formatesi in epoca successiva alla sua entrata in vigore, sarebbero invece subordinate ai principi costituzionali. Tale sentenza, successivamente smentita dalla stessa giurisprudenza della Corte, fu fortemente criticata dalla dottrina sia per l'utilizzo del criterio di specialità rispetto a due fonti completamente dissimili in un sistema dualista, quanto per il criterio cronologico al fine di separare lo *ius non scriptum* formatosi precedentemente alla stesura della Carta costituzionale rispetto a quello formatosi in epoca successiva, con evidenti difficoltà anche nell'individuare il *dias a quo* dal quale possa dirsi formata la consuetudine internazionale.

ordinamento attraverso l'art. 10 Cost.: il dovere di soccorrere chiunque si trovi in difficoltà in mare non si esaurisce, difatti, nell'atto del soccorso, ma solo nel momento in cui le persone soccorse siano state trasferite in un luogo sicuro, dove possano esercitare i propri diritti fondamentali.

Inoltre, anche sulla base della citata sentenza della Cassazione, l'interno di una nave non può qualificarsi come *luogo sicuro* e, tantomeno, luogo ove si esaurisce l'onere di assistere i naufraghi.

Sul punto è bene ricordare come sia un consolidato principio di diritto internazionale la circostanza che vede gli Stati impossibilitati dall'invocare il proprio diritto interno al fine di giustificare il mancato assolvimento degli obblighi su di essi incombenti. Tale divieto risulta solennemente sancito dall'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁴⁰. La regola è quindi ribadita dall'articolo 32 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, approvato in forma definitiva nel 2001⁴¹.

Dalla combinazione delle norme suddette è possibile ricavare l'esistenza di un principio di diritto internazionale avente efficacia dichiarativa dello *ius non scriptum internazionale*, riproducendo in forma scritta una preesistente norma consuetudinaria⁴², direttamente applicabile nel nostro ordinamento per il tramite dell'articolo 10, comma 1, Cost.

Risulta quindi perfettamente conforme ai principi più volte richiamati la decisione adottata sin dal principio dal Giudice per le indagini preliminari di Agrigento che ravvisò nel comportamento del Capitano della Sea Watch l'applicazione del «dovere di pronto soccorso alle navi in difficoltà e di soccorso ai naufraghi e l'obbligo, in capo alle autorità statali, di soccorrere e fornire prima assistenza, allo straniero che abbia fatto ingresso, anche non regolare, nel territorio dello Stato». Tale principio è inoltre consacrato in quello che è definito il principio di *non refoulement*⁴³, ovvero l'obbligo in capo allo Stato di non

⁴⁰ L'articolo, intitolato *International law and observance of treaties*", stabilisce: "A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46". Sul punto si rimanda a G. Scalese, *L'impossibilità per lo Stato di invocare il proprio diritto interno al fine di sottrarsi al rispetto del diritto internazionale: una questione sottovalutata?* in *Federalismi.it*, 11 giugno 2014.

⁴¹ L'Art. 32 Progetto recita: «The responsible State may not rely on the provisions of its internal law as justification for failure to comply with its obligations (...)».

⁴² Così G. Scalese, cit., p. 6, spec. nota 20, laddove l'A. pur essendo consapevole del fatto che le due norme facciano riferimento a due distinti aspetti della teoria del diritto internazionale in quanto contenute le due norme in diverse opere di codificazione dedicate al diritto dei trattati (art. 27 CV) ed al regime della responsabilità (art. 32 Progetto), queste nella sostanza esprimerebbero un identico precetto: "quello dell'impossibilità per lo Stato d'invocare il diritto interno al fine di giustificare una condotta *contra ius*."

⁴³ Art. 33, Convenzione sullo status dei rifugiati (Ginevra, 1951).

respingere i richiedenti asilo che corrono il rischio di perire in mare nei casi di respingimento di una persona verso uno Stato in cui la vita sarebbe in pericolo o richiederebbe di essere sottoposto a tortura o ad altro trattamento inumano o degradante⁴⁴.

3. Dal decreto sicurezza-bis al decreto immigrazione: molti nodi ancora scoperti.

Come anticipato in premessa, la disciplina dalla quale scaturì la decisione del Ministro dell'interno nei confronti della nave Sea Watch è stata oggetto di modifica — anche sulla scia delle osservazioni che il Presidente della Repubblica aveva formulato al momento della promulgazione della legge di conversione del decreto sicurezza-bis⁴⁵ — tramite l'approvazione del c.d. decreto immigrazione, che mantiene inalterato in capo al Ministro dell'interno il potere, «salvo quanto previsto dall'articolo 83» cod. nav., di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro dei trasporti, e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, di «limitare o vietare il transito e la sosta di navi» purché non militari né governative, «nel mare territoriale».

Le modifiche hanno comportato delle innovazioni significative che comunque non appaiono tali da stravolgere completamente l'impianto preesistente⁴⁶. In primo luogo si può

⁴⁴ L'art. 1, comma 2, lett. e), del decreto legge n. 130/2019 riscrive le disposizioni recate dall'articolo 19, T.U. dell'immigrazione estendendo l'ambito di applicazione del divieto ricomprendendo, tra i motivi di persecuzione; «l'orientamento sessuale» e «l'identità di genere». La novella pertanto estende la fattispecie discriminatoria cui si riconnette il divieto di *refoulement*. Tale principio è sancito all'art. 33, Convenzione di Ginevra sui rifugiati (*Convention relating to the Status of Refugees*), adottata il 28 luglio 1951. E tuttavia il suo inserimento all'interno dell'art. 3 della Convenzione contro la tortura (*United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), adottata il 10 dicembre 1984, ha fatto in modo che il divieto di respingimento, originariamente destinato ai soli rifugiati, si estendesse ad ogni individuo.

⁴⁵ Lettera indirizzata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 agosto 2019. Tra le varie osservazioni, il Presidente della Repubblica richiamava, in via generale, "gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione così come quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia".

⁴⁶ L. Brigida, *La (mancata) discontinuità del nuovo "Decreto immigrazione": alcune riflessioni in tema di soccorso marittimi*, in www.fabbricadeidiritti.it, 12 ottobre 2020, E. Codini, *Un intervento di portata limitata che non affronta i nodi strutturali*, in *Guida al diritto*, 7 novembre 2020, p. 54 ss., C. Corsi, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 1/2021, p. 67 ss.

osservare, proprio in connessione con il caso Sea Watch, come la nuova formulazione abbia eliminato tra i presupposti giustificativi del provvedimento del Ministro dell'interno, il riferimento esclusivo all'art. 19, paragrafo 2, lett. g) UNCLOS, propendendo diversamente per un richiamo esteso a tutta la Convenzione.

La differenza non è di poco conto: l'art. 19, paragrafo 2, lettera g) UNCLOS di cui sopra, qualifica come «pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello stato costiero» il passaggio di una nave «impegnata» in attività di «carico o scarico di [...] persone in violazione delle leggi [...] di immigrazione vigenti». Con il superamento della versione precedente, articoli come il 18 ed il 98, che ora divengono applicabili in seguito al richiamo esteso all'intero corpo normativo della Convenzione, *bilanciano* la disposizione di cui all'articolo 19, introducendo anche disposizioni che disciplinano in modo specifico il salvataggio in mare. Difatti, l'articolo 18 della Convenzione UNCLOS prevede la possibilità di «fermata» e «ancoraggio» di una nave straniera nel mare territoriale se tali atti «sono finalizzati a prestare soccorso a persone [...] in pericolo o in difficoltà». L'articolo 98 UNCLOS disciplina l'obbligo per tutti gli Stati contraenti di esigere, nei confronti delle navi battenti bandiera nazionale, operazioni di soccorso in mare e in particolare per gli Stati costieri di predisporre «un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso» in mare.

Il combinato disposto delle due norme, così come il richiamo a tutto il corpo di norme della Convenzione, largamente intesa, si traduce in una maggiore attenzione da parte del legislatore nei confronti delle operazioni di soccorso in mare, bilanciando in maniera più idonea la sovranità territoriale dello Stato con l'obbligo internazionale — riconosciuto come consuetudinario anche dalla Corte di Cassazione nella sentenza ricordata — di prestare soccorso ai naufraghi.

Sempre in merito alle novità da segnalare rispetto al testo previgente, non desta particolare preoccupazione la circostanza che vede la nuova disposizione priva del richiamo espresso al «rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia». È difatti pacifico come gli obblighi internazionali continuino a valere in virtù dei richiami contenuti dagli artt. 10⁴⁷ e 117

⁴⁷ La Costituzione all'articolo 10, oltre a prevedere la conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (primo comma), si sofferma sulla condizione giuridica dello straniero, prescrivendo per essa (secondo comma) sia una riserva di legge sia la conformità alle norme ed ai trattati internazionali, superando anche il principio della reciprocità, come era nell'antecedente ordinamento. Ancora, prevede (al terzo comma) che «lo straniero, al quale sia stato impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto

Cost.⁴⁸.

Tra le altre novità più significative rispetto all'oggetto dell'indagine, si segnala la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, decreto legge n. 130/2020, laddove si prevede che il potere interdittivo del Ministro dell'interno, e la relativa disciplina sanzionatoria, non si applichino «nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare». Tali indicazioni devono essere emesse «sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare», della Convenzione EDU⁴⁹, e delle norme «nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo», e sulla base di quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione di Palermo sul contrasto al traffico illecito di migranti.

La norma sembrerebbe quindi depotenziare il potere del Ministro dell'interno, nonostante,

all'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge», ponendo infine il divieto di estradizione per motivi politici (quarto comma). Tale novero di previsioni - che formulano la generale garanzia della persona straniera nell'ordinamento italiano - si collocano entro i «Principi fondamentali» della Carta repubblicana. Nonostante la citata riserva di legge di cui all'art. 10, comma 3, per il diritto di asilo dello straniero non è seguita, ad oggi, una specifica legge attuativa: la giurisprudenza (sent. n. 4674/1997 Cass. Sezioni Unite) ha affermato il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale la quale con sufficiente chiarezza delinea la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo.

⁴⁸ G. Cataldi, *Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 1913, di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"* del 2 luglio 2019, in www.camera.it.

⁴⁹ Si ricorda come la Corte EDU, il 23 febbraio 2012, si fosse espressa su di un caso che per molti versi possiamo paragonare al caso Sea Watch in commento. Con la sentenza *Hirsi Jamaa ed altri v. Italia*, la Grande Camera della Corte Europea dei diritti dell'uomo, con decisione unanime, ha condannato lo Stato italiano al risarcimento dei danni ed al pagamento delle spese nei confronti di ventidue cittadini eritrei e somali che erano partiti, insieme con numerosi altri cittadini non europei (circa duecento), dalle coste della Libia a bordo di tre imbarcazioni per raggiungere le coste italiane, venendo intercettate dalle tre navi della Guardia di Finanza e della Guardia costiera italiana e riportate coattivamente in Libia senza possibilità di scelta, senza alcuna procedura di identificazione e senza essere messi nelle condizioni di poter presentare domanda di protezione internazionale. La Corte EDU ritenne il comportamento dello Stato italiano in violazione dell'articolo 3 della CEDU, esponendo i ricorrenti al concreto rischio di subire trattamenti inumani e degradanti in Libia, Stato in cui, allora come ora, non viene rispettata alcuna norma di tutela dei rifugiati e, al contrario, tutte le persone entrate nel paese con mezzi irregolari sono considerate «clandestine, senza alcuna distinzione tra migranti irregolari e richiedenti asilo». L'Italia, essendo a conoscenza della situazione descritta, anche alla luce dell'articolo 4, protocollo n. 4 della CEDU, che vieta le espulsioni collettive degli stranieri, veniva condannata dalla Corte di Strasburgo. Corte EDU, Grande Camera, causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (Ricorso n. 27765/09), sentenza 23 febbraio 2012; per uno dei primi commenti alla sentenza, C. Favilli, *Secca condanna dell'Italia per i rimpatri in alto mare verso la Libia, Questione Giustizia trimestrale* n. 3/2012, Franco Angeli, p. 199 ss., e spec. S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. Decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter, dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1998, cit., p. 2 ss.*

sin dai primi commenti⁵⁰, sia apparso evidente come la disposizione da ultimo citata riguardi unicamente le operazioni di soccorso *regolari*, ossia immediatamente comunicate alle autorità competenti ed effettuate «nel rispetto delle indicazioni» ad esse fornite.

Come anticipato in premessa, la Convenzione SOLAS, e la Convenzione SAR stabiliscono che gli Stati contraenti sono tenuti a cooperare per la rapida identificazione di un *Place of safety*, senza che ne discenda un conseguente obbligo giuridico di indicarne uno del proprio territorio. La *regolarità* della condotta della ONG sarà valutata pertanto sulla base dall'applicazione delle indicazioni che le derivino dalla autorità SAR rispetto ad un porto *sicuro* dove attraccare.

L'impossibilità da parte del Ministro dell'interno di azionare il potere inibente presta quindi il fianco alla reale situazione nel mediterraneo: come è noto, difatti, l'allocazione delle quote dei migranti, da svolgersi all'interno della zona SAR, è frutto spesso di lunghe e difficoltose trattative tra gli Stati e, inoltre, vi è da segnalare la circostanza dell'inclusione della Libia all'interno della SAR, nonostante lo Stato libico non sia ritenuto, da più parti⁵¹, come un luogo *sicuro* ove terminare le operazioni di salvataggio, per il continuo perpetuarsi di molteplici violazioni dei diritti umani⁵².

La clausola di esenzione di cui al secondo periodo dell'articolo 1, comma 2, del decreto immigrazione, ovvero quella che impedisce di esercitare il potere inibente da parte del Ministro dell'interno, operando esclusivamente nei casi in cui le operazioni siano state *regolari*, ovvero quanto la nave abbia rispettato le indicazioni SAR, risulta pertanto non efficace nelle fattispecie come quella in commento — e nella maggior parte di quelle che si verificano nel mediterraneo — laddove l'autorità aveva sì indicato alla ONG un *Place of safety*, le coste libiche, ma la comandante della nave ritenne la destinazione non sicura, facendo quindi rotta verso le coste italiane.

Si assiste così ad un difficile bilanciamento tra diverse fonti: da una parte il diritto

⁵⁰ F. Venturi, *La gattopardesca riforma della disciplina delle operazioni di soccorso in mare*, op cit., p. 99 ss.

⁵¹ Ciò veniva esplicitato, tra gli altri, dal Ministro degli esteri italiano, Enzo Moavero Milanesi, secondo il quale: "La definizione di porto sicuro viene dalle convenzioni internazionali, queste condizioni per la Libia non ci sono. Non siamo noi a dirlo. So che da questo nascono varie precisazioni di carattere mediatico su convergenze di posizioni o meno, ma è un dato di fatto del diritto internazionale", su *Ansa.it*, del 28 giugno 2019.

⁵² Con lettera del 15 maggio 2019, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani descriveva infatti la Libia come un luogo dove i migranti "sono soggetti a diverse violazioni dei diritti umani, tra cui il traffico di persone, prolungate detenzioni arbitrarie in condizioni disumane, torture e maltrattamenti, uccisioni illegali, stupri e altre forme di violenza sessuale, lavori forzati, estorsioni e sfruttamento".

internazionale pattizio, che impone di fare rotta verso il POS individuato all'interno della zona SAR⁵³, il diritto internazionale consuetudinario che impone invece al comandante della nave di disattendere tale indicazione nei casi in cui egli ritenga la destinazione come non sicura, ed infine il potere del Ministro dell'interno che, sulla base della normativa nazionale, potrà azionare, salvo le eccezioni descritte, il proprio divieto restrittivo di ingresso⁵⁴.

Così, salvo una interpretazione della Consulta costituzionalmente orientata⁵⁵, il comandante di una nave impiegata nel soccorso di naufraghi si troverà a dover scegliere, di volta in volta, tra le indicazioni pervenute dalle autorità statali, da una parte, e l'obbligo internazionale — antichissimo e di diritto consuetudinario⁵⁶ — di prestare soccorso in mare proteggendo i diritti dei migranti, dall'altra.

La situazione descritta palesa uno dei problemi ancora irrisolti, e che permane anche in seguito alle modifiche introdotte con il c.d. decreto immigrazione, ovvero il mancato coordinamento tra i diversi Stati sulla questione migranti, che si ripercuote evidentemente sulle operazioni di salvataggio; e nonostante la normativa prescriva in capo al primo centro di soccorso marittimo venuto a conoscenza di un caso di pericolo — anche qualora l'evento interessi una zona SAR di competenza di un altro paese — di adottare gli atti urgenti e necessari, coordinando i soccorsi fino a che l'autorità responsabile per l'area non ne assuma a sua volta il coordinamento. Allo stesso tempo, lo Stato cui appartiene il Centro di

⁵³Si richiamano per maggiore semplicità i trattati più significativi sul punto, già citati nel corso del commento, ovvero la Convenzione internazionale per la salvezza della vita umana in mare SOLAS del 1974, la convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca e salvataggio in mare, che istituisce le zone Sar (*Search and Rescue*), l'art. 10, par. 1 della Convenzione internazionale sul salvataggio del 1989, secondo cui ogni capitano è tenuto a prestare assistenza alle persone che rischiano di perire in mare. *International Convention on Salvage*, firmata il 28 aprile 1989, resa esecutiva in Italia con la legge n. 129/1995. Si veda, in particolare, l'art. 10, par. 1, intitolato «Duty to render assistanc», secondo cui «Every master is bound, so far as he can do so without serious danger to his vessel and persons thereon, to render assistance to any person in danger of being lost at sea».

⁵⁴ Sempre sul piano del diritto interno, vi è anche da segnalare l'art. 1158 cod. nav., secondo cui è punibile il comandante di una nave, nazionale o straniera, che ometta di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne sussiste l'obbligo secondo quanto disposto dal codice della navigazione.

⁵⁵ Per giurisprudenza costituzionale ormai costante e pacifica, tutte le norme debbono ricevere, tra due o più significati astrattamente possibili, quello che le rende costituzionalmente compatibili, laddove invece vanno dichiarate incostituzionali soltanto quelle norme che, per il loro insuperabile contenuto precettivo, non possono ricevere un'interpretazione costituzionalmente orientata. Si vedano in proposito, *ex plurimis*, Corte Costituzionale sentenze nn. 356/1996, 200/1999, 386/1999, 403/2007, 379/2007, 343/2006, 336/2002, 348/2007, 349/2007; ordinanze nn. 85/1997 e 98/2010); ciò vale anche in caso di eventuale contrasto tra le norme interne ed il diritto CEDU, cfr. Corte Cost, sentenze citate nn. 348/2017 349/2017.

⁵⁶ G. Cataldi, *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, cit.

coordinamento delle operazioni di soccorso ha l'obbligo di individuare un luogo sicuro sul proprio territorio dove possano terminare le operazioni di soccorso con lo sbarco dei naufraghi, a meno che non sia possibile raggiungere accordi con uno Stato eventualmente più prossimo alla zona dell'evento, indipendentemente da qualunque considerazione in merito allo *status* dei naufraghi.

Risulta quindi evidente come nel Mediterraneo centrale l'applicazione di queste regole presenti almeno due problemi evidenti. Il primo è costituito dal fatto che Malta, dotata di una zona SAR di estensione notevole, non ha tuttavia ratificato gli emendamenti del 2004, e, in base alla considerazione dei limiti del suo territorio e dei mezzi a sua disposizione, contesta la sua competenza a dirigere le operazioni di soccorso nella sua SAR (a meno che non siano impegnate navi di bandiera maltese, ipotesi molto rara), zona che oltre tutto in più punti si sovrappone a quella italiana. Diversa, ma non meno problematica, è la questione della SAR libica. Questo Paese, peraltro ancora privo di un governo effettivo che controlli l'intero territorio, sebbene dichiarati di aver assunto la responsabilità della ricerca e del soccorso nella (ampia) zona di mare a Nord delle sue coste, non è provvisto nemmeno di una centrale operativa di coordinamento delle operazioni di soccorso che possa considerarsi efficiente. Inoltre, ed è il dato più significativo, la Libia non può essere considerata, ormai per riconoscimento pressoché unanime, come luogo sicuro di sbarco dal punto di vista delle garanzie di tutela dei diritti umani fondamentali. È pacifico infatti che il luogo di sbarco si intenda come *sicuro* nel momento in cui tanto la sicurezza fisica quanto il godimento dei diritti umani non sono più in pericolo.

Le considerazioni svolte, che hanno avuto come pietra angolare il caso Sea Watch 3, ci portano ad una conclusione che adesso può apparire più chiara, ovvero l'impossibilità da parte dello Stato italiano di impedire l'attracco di imbarcazioni, specie se provenienti dalla Libia, su cui viaggino naufraghi o comunque cittadini non europei, respingendoli collettivamente ed impedendo loro di presentare domanda di protezione internazionale, salvo non vi sia la certezza, preventiva e difficilmente realizzabile a priori in assenza di una identificazione, che all'interno dell'imbarcazione vi siano soggetti ascrivibili a gruppi terroristici, o comunque capaci di minacciare la sicurezza nazionale⁵⁷.

⁵⁷ Nonostante la Convenzione SAR riconosca agli Stati contraenti la possibilità di stipulare accordi regionali per la delimitazione delle rispettive zone SAR, e che in concreto tra l'Italia e la Libia fu firmato un *memorandum* con il quale si attribuiva alle autorità libiche nei confronti di quelle italiane il potere di impartire direttive in vista del rimpatrio in Libia di migranti provenienti da tale Paese. Sulla nullità di tale *memorandum*

Se tale affermazione — come pare — risulta corretta, a sua volta lo sarà l'impostazione che vede come del tutto errata la scelta di voler arginare il fenomeno degli sbarchi tramite un indiscriminato divieto di ingresso delle navi che svolgono operazioni di salvataggio di stranieri irregolari, impedendone lo sbarco⁵⁸.

Ed ancora, *Quid iuris* rispetto agli atti amministrativi adottati sulla base della normativa che attribuisce al Ministro dell'Interno il più volte citato potere di divieto di sbarco? Sin dallo Statuto Albertino è in vigore la legge n. 2248/1865, mai abrogata, il cui articolo 5 prevede che «[...] le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi». Per pacifico diritto vivente, il giudice ordinario può disapplicare i provvedimenti amministrativi se non conformi alla legge, alla Costituzione o a norme di rango sovra-nazionali se applicabili al caso di specie; medesima possibilità è aperta anche nei confronti del giudice penale, specie se *in bonam partem*⁵⁹.

In estrema sintesi, il fenomeno migratorio conseguente ai tumulti verificatisi nel mondo arabo a partire dal 2011, che hanno reso le coste meridionali dell'Italia scenario di copiosi flussi migratori irregolari provenienti dal nord e dal centro Africa, nonché dal medio Oriente, con esiti spesso tragici, potranno essere risolti intensificando l'accurato controllo delle coste condotto sia individualmente che tramite il coordinamento delle agenzie internazionali ed europee, anche tramite il consolidamento di missioni come *Triton* e *Themis*; ovvero, quando la situazione nei luoghi di partenza si sarà stabilizzata, tramite la stesura di accordi bilaterali finalizzati al rimpatrio negli Stati di origine delle persone irregolari, non trascurando infine l'opera di sensibilizzazione nei confronti delle

perché in contrasto con il principio di *non refoulement* e, pertanto con l'articolo 10, comma 1, Cost., cfr. C. Ruggiero, *Dalla criminalizzazione alla giustificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare. Le tendenze interpretative più recenti alla luce dei casi Vos Thalassa e Rackete*, op. cit., p. 194. L'A. ricorda come ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione sul diritto dei trattati del 1969 "è nullo qualsiasi Trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale".

⁵⁸ Secondo alcuni, sarebbe diversamente più corretto agire al fine di prevenire e punire il traffico illecito di migranti, perseguendo coloro che compiono questo reato. Tale possibilità, già da qualche anno, si rende più concreta in seguito all'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata (TOC, Palermo, 2000) e il suo Protocollo per combattere il traffico illecito di migranti via terra, mare e aria, entrambi entrati in vigore nel 2003. Tali trattati permettono ad uno Stato di esercitare la propria giurisdizione penale anche nei confronti di reati commessi fuori dal territorio italiano, qualora questi abbiano come fine quello di commettere un grave reato in Italia. Sul punto, e per un esame approfondito della tematica migratoria irregolare si rimanda A. Antonucci, I. Papanicolopuli e T. Scovazzi (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino 2016.

⁵⁹ Come giustamente evidenzia S. Calabria, in *I respingimenti in mare dopo il cd. Decreto sicurezza-bis (ed in particolare*, cit., p. 31 ss.

popolazioni svantaggiate, tramite campagne di informazione che consentano agli stranieri di conoscere sia i rischi della traversata, quanto ciò che li attenderà una volta sbarcati.

Abstract: Il presente contributo, avendo come pietra angolare il caso Sea Watch, ripercorre il corpo di norme nazionali, pattizie ed internazionali in materia di immigrazione, in particolar modo per ciò che attiene il salvataggio delle vite in mare. L'obiettivo dell'indagine è rispondere alla seguente domanda: è possibile, sulla base della normativa nazionale e internazionale, impedire l'attracco di imbarcazioni, specie se provenienti dalla Libia, su cui viaggino naufraghi o comunque cittadini non europei, respingendoli collettivamente ed impedendo loro di presentare domanda di protezione internazionale? L'esito dell'indagine, che può apparire scontato sulla base delle decisioni più recenti, ci pone comunque interrogativi rispetto alla difficile situazione del mediterraneo, in particolar modo, in seguito ai tumulti verificatisi in Libia e nella parte nord del continente africano a partire dal 2011.

Abstract: This paper, having the Sea Watch case as its cornerstone, traces the body of national, treaty and international rules on immigration, especially for what concerns the saving of lives at sea. The objective of the investigation is to answer the following question: is it possible, on the basis of national and international legislation, to prevent the docking of boats, especially if coming from Libya, on which shipwrecked or non-European citizens travel, by rejecting them collectively and preventing them to apply for international protection? The outcome of the investigation, which may appear obvious on the basis of the most recent decisions, nevertheless raises questions regarding the difficult situation in the Mediterranean, in particular, following the riots that occurred in Libya and in the northern part of the African continent starting from 2011.

Parole chiave: Sea Watch – immigrazione – decreti sicurezza – *non refoulement* – *ius gentium*.

Key words: Sea Watch – immigration – security decrees – *non refoulement* – *ius gentium*.