

Il decreto sicurezza bis, una legge contro la Costituzione, i Regolamenti europei e le Convenzioni internazionali.

7 Agosto 2019 Author [Fulvio Vassallo Paleologo](#)

di Fulvio Vassallo Paleologo

1. A partire dal respingimento dei naufraghi soccorsi dalle autorità italiane nel giugno del 2018 e poi trasferiti sulla nave Aquarius di SOS Mediterranée, quindi con i casi di respingimento collettivo verificatisi successivamente, anche ai danni di navi militari italiane (casi Diciotti), le attività di soccorso in acque internazionali sono state equiparate ad attività illegali quando le navi soccorritrici chiedevano l'ingresso nei porti italiani. Una impostazione deviante che è stata al centro della politica del governo, che ha aizzato i propri sostenitori ad attacchi sempre più violenti contro le ONG e tutti i cittadini solidali. Piuttosto che rispettare [gli obblighi di soccorso stabiliti dal diritto internazionale e dalle norme interne](#), si è preferito criminalizzare le attività di ricerca e soccorso in acque internazionali.

Questo capovolgimento del principio di realtà ha comportato violazioni sempre più gravi dei diritti fondamentali dei migranti. Dopo avere imposto prassi operative in aperto contrasto con le normative internazionali, il governo italiano ha rafforzato la [collaborazione con la sedicente Guardia costiera "libica"](#), che avvalendosi dell'assistenza degli assetti operativi della missione Nauras presente a Tripoli, hanno intercettato decine di migliaia di persone, ormai fuori dalle acque territoriali libiche, riconducendole nei centri di detenzione, nei quali sono stati sottoposti ad estorsioni ed a violenze, anche sessuali, che i rapporti internazionali documentano in modo inconfutabile. Scelte che sono state sempre direttamente riferibili al ministro dell'interno, e non alla presidenza del Consiglio o alla responsabilità collegiale di altri ministri, [come è stato accertato anche dalla Procura di Catania in un recente provvedimento](#).

Appare evidente come [il testo normativo appena approvato dal Senato in sede di conversione del decreto legislativo n.53/2019](#) nella previsione dei poteri conferiti al ministro dell'interno non risulti conforme alla ripartizione di competenze stabilita dall'art. 95 della Costituzione, secondo cui *"il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri"*.

Le premesse del decreto sicurezza bis n.53/2019, [recentemente convertito in legge dal senato](#), recepiscono i messaggi devianti e in contrasto con le normative internazionali, oltre che con i principi costituzionali, diffusi per anni dal ministro dell'interno e vicepresidente del consiglio. Un ministro che di fatto ha più volte scavalcato le competenze attribuite al ministro dell'interno dalla Costituzione, e che adesso cerca, attraverso un provvedimento legislativo d'urgenza, di ratificare quei poteri che ha esercitato da un anno, impedendo l'ingresso nei porti italiani alle navi che avevano operato soccorsi in acque internazionali, esautorando con i suoi diktat non solo il

Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche i ministri delle infrastrutture, della difesa e degli esteri.

Non si può condividere certo *“la straordinaria necessita’ e urgenza di prevedere misure volte a contrastare prassi elusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, attribuite dall’ordinamento vigente al Ministro dell’interno quale Autorita’ nazionale di pubblica sicurezza”*. Tali prassi elusive, se addossate sulle ONG, non sono infatti provate da sentenze della magistratura e se su questa valutazione si fonda un provvedimento di legge si configura **una grave violazione della presunzione di innocenza, sancita dall’art. 27 della Costituzione (L’imputato non e` considerato colpevole sino alla condanna definitiva)** e dall’art.48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Se di prassi elusive della normativa internazionale si vuole parlare, si deve fare riferimento ai rapporti di collaborazione con la guardia costiera libica che hanno permesso alle autorità italiane di aggirare il divieto di trattamenti inumani o degradanti ed il divieto di espulsioni collettive, per i quali l’Italia era stata **condannata nel 2012 dalla Corte europea dei diritti dell’Uomo, sul caso Hirsi**. **Ma i respingimenti collettivi adesso vengono delegati alla sedicente guardia costiera “libica”**.



Appare evidente come il testo normativo appena approvato dal senato in sede di conversione del decreto legislativo n.53/2019, nella parte in cui si prevede un singolare accentramento di competenze in capo al ministro dell’interno, in materia di soccorsi in mare, non risulti conforme alla ripartizione di competenze stabilita dall’art. 95 della Costituzione, secondo cui *“il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri. I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La legge provvede all’ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei Ministeri”*.

L’entrata in vigore del Decreto Legge n.53 del 2019 (cd. Decreto sicurezza “bis”), e poi la sua conversione in legge, una volta pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge di conversione, con una serie di norme di dubbia costituzionalità, ha permesso e permetterà ancora in futuro al ministro dell’interno, dopo una serie di direttive/diffide del tutto prive di basi legali, di impartire ordini alla guardia di finanza, ed alla guardia costiera, in evidente violazione con i doveri imposti dalle Convenzioni internazionali che vietano di trattenere a tempo indeterminato sulla nave soccorritrice i naufraghi soccorsi in mare, anche quando si tratti di portare a compimento attività di contrasto dell’immigrazione irregolare. Gli ordini impartiti dal governo italiano ai comandanti delle navi che

hanno operato attività di soccorso in acque internazionali ricadenti nella cd. SAR (*Search and Rescue*) “libica” costituivano, e costituiscono ancora oggi, atti illeciti perché diretti a respingere una nave con naufraghi soccorsi in alto mare verso un territorio dove queste persone avrebbero potuto subire una violazione di diritti fondamentali, a partire dal diritto alla vita.

Il ministro dell'interno, attraverso la norma introdotta dal decreto legge sicurezza bis (art.1), con gli ordini di interdizione della navigazione impartiti alle autorità marittime, si è riservato di fatto il potere di conformare e determinare la ricorrenza di una o più fattispecie penali, oltre che di sanzioni amministrative, come si sta verificando in modo drammatico nei più recenti casi dei soccorsi operati dalle ONG Sea Watch, Mediterranea Saving Humans, Open Arms. Una violazione evidente del principio di legalità sancito dalla Costituzione in materia penale, dove la configurazione della fattispecie dei reati è rimessa al legislatore e non alle autorità amministrative.

2. Il decreto legge n.53/2019, adesso convertito in legge dal Senato, conferisce al Ministro dell'Interno – di concerto con i ministri della Difesa e dei Trasporti, e informato il Presidente del Consiglio – il **potere di emanare provvedimenti volti a vietare o limitare l'ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi** (escluse quelle militari o in servizio governativo non commerciale), laddove ricorrano **due ordini di presupposti alternativi**: per «motivi di ordine e sicurezza pubblica»; per concretizzazione delle condizioni di cui all'art. 19, comma 2, lett. g) della Convenzione di Montego Bay, per il caso in cui tale nave effettui «il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero».

Secondo il testo del decreto legge adesso convertito dal Senato (che introduce nell'art. 11 del T.U. sull'immigrazione n.286/1998 il nuovo articolo 1-ter secondo cui, “ *il Ministro dell'interno, Autorita' nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, puo' limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento e' adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri*”.

In base all'art. 117 della Costituzione italiana, “**La potesta' legislativa e' esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonche' dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.**”

Se è vero che, in base alla [Convenzione UNCLOS](#), lo stato può comunque impedire l'ingresso nei propri porti ad una nave sospettata di trasportare migranti irregolari, (art. 19, comma 2) i naufraghi non possono essere qualificati generalmente come “irregolari”, prima del loro sbarco a terra. Lo impedisce il diritto internazionale umanitario, e segnatamente la **Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951**. Come vanno considerate tutte le norme interne ed internazionali a protezione del “*superiore interesse del minore*”.

Un importante limite incontrato dalla discrezionalità degli stati nei controlli di frontiera e nella “difesa dei confini nazionali”, è rappresentato dalla presenza tra i migranti soccorsi in mare di

minori , di rifugiati o richiedenti asilo: lo Stato interveniente e lo Stato costiero devono, in ogni caso, rispettare il principio di non *refoulement* (art. 33 della *Convenzione di Ginevra*) anche nell'individuazione del luogo ove le operazioni di soccorso in mare possono essere considerate terminate. L'ingresso nelle acque territoriali e quindi nel porto di Lampedusa, per stato di necessità, è stato una diretta conseguenza del rifiuto delle autorità italiane che hanno impedito lo sbarco dei naufraghi, inclusi donne vittime di abusi in Libia e minori non accompagnati. Il tentativo di scaricare sulla Spagna, o su altri paesi mediterranei, l'onere di fornire un porto di sbarco, oltre a risultare privo di qualsiasi base legale, sta comportando ancora in questi giorni l'exasperazione della situazione dei migranti a bordo della *Open Arms*. **“La soluzione per le persone a bordo della *Open Arms* è possibile solo una volta sbarcate”**. Così il commissario europeo Dimitris Avramopoulos, diceva poche settimane fa, spiegando che Bruxelles “è coinvolta da vicino nel coordinarsi con gli Stati membri per ricollocare i migranti”, ma solo quando questi siano sbarcati a terra, in un *place of safety*.



Le ricorrenti forzature imposte dal ministro dell'interno italiano, che dallo scorso anno ha continuato a negare l'attracco in porto alle navi delle ONG, ed in qualche caso persino alle navi della Guardia costiera, hanno avuto una funzione di propaganda che ha aggravato lo stato di emergenza a bordo delle navi umanitarie in modo da creare i presupposti per la criminalizzazione del soccorso umanitario. **Come sta avvenendo ancora in questi giorni nei confronti della nave spagnola della ONG *Open Arms*, alla quale sia il governo maltese che quello italiano stanno negando la indicazione di un porto sicuro di sbarco.**

Come ha osservato il Garante Nazionale per le persone private della libertà personale, Mauro Palma, nel suo recente parere sul Decreto legge n.53 del 2019, *“lo Stato costiero può eccezionalmente sospendere temporaneamente, senza discriminazioni di diritto o di fatto tra navi straniere, il diritto di passaggio inoffensivo in zone specifiche di mare, quando ciò sia indispensabile per la propria sicurezza.*

Tuttavia, una lettura della norma che consideri la fattispecie del salvataggio in mare (che continua fino allo sbarco in un luogo sicuro – place of safety) come una violazione delle norme in materia di immigrazione dello stato costiero e, di conseguenza, come una ipotesi di passaggio non inoffensivo appare non in linea con gli obblighi internazionali di soccorso previsti in vario modo da norme contenute nelle più importanti convenzioni sul diritto del mare (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, Convenzione SOLAS del 1974 e Convenzione SAR del 1979) e dagli artt. 485 e 489 del Codice della Navigazione italiano.

Il contrasto dell'immigrazione irregolare via mare va operato nel rispetto delle norme contenute nella Convenzione di Ginevra che vieta il respingimento verso paesi nei quali si possono rischiare gravi violazioni dei diritti umani (art.33), nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo del 1950 che, all'art. 3, impone agli Stati parte il divieto di estradizione e espulsione verso Stati in cui si corre il rischio di essere sottoposti a torture o a trattamenti inumani e degradanti e, all'art. 4 del Protocollo n. 4 allegato alla CEDU, vieta le espulsioni collettive di stranieri, allo scopo di evitare che gli Stati possano allontanare un certo numero di stranieri senza esaminare la loro situazione personale e, di conseguenza, senza permettere loro di esporre le proprie argomentazioni per contestare il provvedimento adottato dall'autorità competente.



Il soccorso in mare e l'ingresso nelle acque territoriali dei sopravvissuti ad un naufragio non possono essere equiparati ad attività di trasporto di immigrati irregolari. Ma anche ove si procedesse in questa direzione lo stato italiano non potrebbe esimersi dall'assunzione di responsabilità in ordine allo sbarco delle persone soccorse. **Il dovere dello stato, e dunque del ministro dell'interno, di indicare un porto sicuro di sbarco non può essere oggetto di una periodica negoziazione politica** volta alla redistribuzione dei naufraghi tra diversi paesi quando il conseguente ritardo delle trattative comporta il loro trattenimento a tempo indeterminato sulla nave soccorritrice e di fatto un respingimento collettivo in frontiera con grave pregiudizio dei diritti fondamentali delle persone.



La decisione circa lo sbarco delle persone soccorse rimane sottoposta a due principi generali di diritto internazionale, che possono entrare in conflitto tra di loro: la sovranità dello Stato sul suo territorio e il divieto di respingimento (*non refoulement*) che vale allo stesso modo nelle acque territoriali, nella zona contigua e nelle acque internazionali, [come affermato dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo nel 2012 con la sentenza di condanna dell'Italia sul caso Hirsi](#). Per entrare in un porto di uno Stato occorre avere il consenso di quello Stato, consenso che può essere rifiutato

dallo Stato in nome del principio di sovranità nazionale, **a meno che non vi sia una situazione di forza maggiore che metta a rischio i diritti fondamentali della persona (diritto alla vita, diritto alla salute, diritto di asilo)**. Il Protocollo contro il traffico umano allegato alla Convenzione ONU di Palermo del 2000 contro il crimine transnazionale sancisce il principio inderogabile secondo cui *“Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti dell’uomo e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo Status di Rifugiati e il principio di non allontanamento”*.



Il Governo italiano, **[prima con le direttive/diffide rivolte alle navi umanitarie](#)**, quindi con il Decreto legge sicurezza “bis”, ha messo in campo un complesso dispositivo normativo e amministrativo costruito appositamente per determinare il prodursi e la reiterazione di reati legati all’assolvimento dei doveri di soccorso e dei correlati obblighi di sbarco, con gravissime violazioni dei diritti dei naufraghi, ai quali il diritto del mare e il diritto umanitario assicurerebbero lo sbarco in un luogo sicuro e nel più rapido tempo possibile. L’obiettivo di criminalizzare il soccorso umanitario, malgrado l’esiguità del numero delle persone migranti che ancora riescono ad essere soccorse nel Mediterraneo centrale dalle pochissime navi appartenenti alle ONG rimaste operative, sembra così finalizzato alla ricorrente propaganda elettorale, piuttosto che ad una reale esigenza di contrastare l’immigrazione irregolare, o di ridurre gli ingressi dei cd. “clandestini” nel territorio nazionale. Una propaganda che si completa adesso con la sollecitazione al ricorso ai procedimenti penali, addirittura all’arresto immediato dei comandanti, ed alle misure amministrative di confisca delle navi disposta dal prefetto.

Come ricorda il Garante Nazionale per le persone private della libertà personale nel suo recente parere suol decreto legge n.53/2019 , “il Tribunale di Agrigento nell’ordinanza del 2 luglio 2019 sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare ha

affermato che: *“l’attività del capitano della nave Sea Watch 3, di salvataggio in mare di soggetti naufraghi, deve, infatti, considerarsi adempimento degli obblighi derivanti dal complesso quadro normativo richiamato. Su tale quadro normativo non si ritiene possa incidere l’art. 11 comma ter del Dlgs 286/98 (comma introdotto dal DL n. 53/2019): difatti, ai sensi di detta disposizione, il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) può 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 dello Stato costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio. 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 Dlgs 286/98 avente ad oggetto l’obbligo di assicurare il soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza, poi.”* E dunque, come ha sostenuto il Garante nel parere formulato sul decreto legge sicurezza bis, l’articolo 10, comma terzo della Costituzione stabilisce che *“lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*, diritto che come pacificamente interpretato dalla giurisprudenza italiana si configura quale diritto di rango costituzionale e riveste carattere di superiorità. Una formulazione del decreto legge n.53/2019 maggiormente aderente al dettato costituzionale, a parere dello stesso Garante, avrebbe richiesto *“ un espresso richiamo a tale previsione affinché sia esplicitamente sancito il diritto della persona di entrare nelle acque nazionali qualora manifesti l’intenzione di richiedere asilo, anche nel caso in cui venga vietato all’imbarcazione di fare ingresso nel territorio italiano”*. E infatti, l’articolo 2 del Testo Unico Immigrazione (decreto legislativo 286/1998) stabilisce che *“Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”*. Concludeva quindi il garante che *“impedire l’ingresso in acque nazionali dove è possibile fare domanda di asilo significa di fatto frustrare tale diritto (come se alla frontiera aeroportuale fosse stabilito il divieto di presentare domanda di asilo per i cittadini stranieri sprovvisti di visto)”*. In conclusione, *“l’articolo 1, come già espresso, seppur compatibile in linea generale con il diritto internazionale, non può avere una formulazione che non esplicitamente escluda la possibilità di legittimare azioni interdittive di ingresso di navi che svolgono attività di salvataggio, Ciò, infatti, esporrebbe le persone a bordo al rischio di violazione dei propri diritti fondamentali in contrasto con l’articolo 2 della nostra Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo e fra questi non vi è dubbio che rientrino anche i diritti alla vita e alla salute”*.



3. Le Commissioni congiunte Affari costituzionali e Giustizia, che alla Camera hanno esaminato il decreto legge n.53/2019, hanno approvato un emendamento che prevede l’arresto

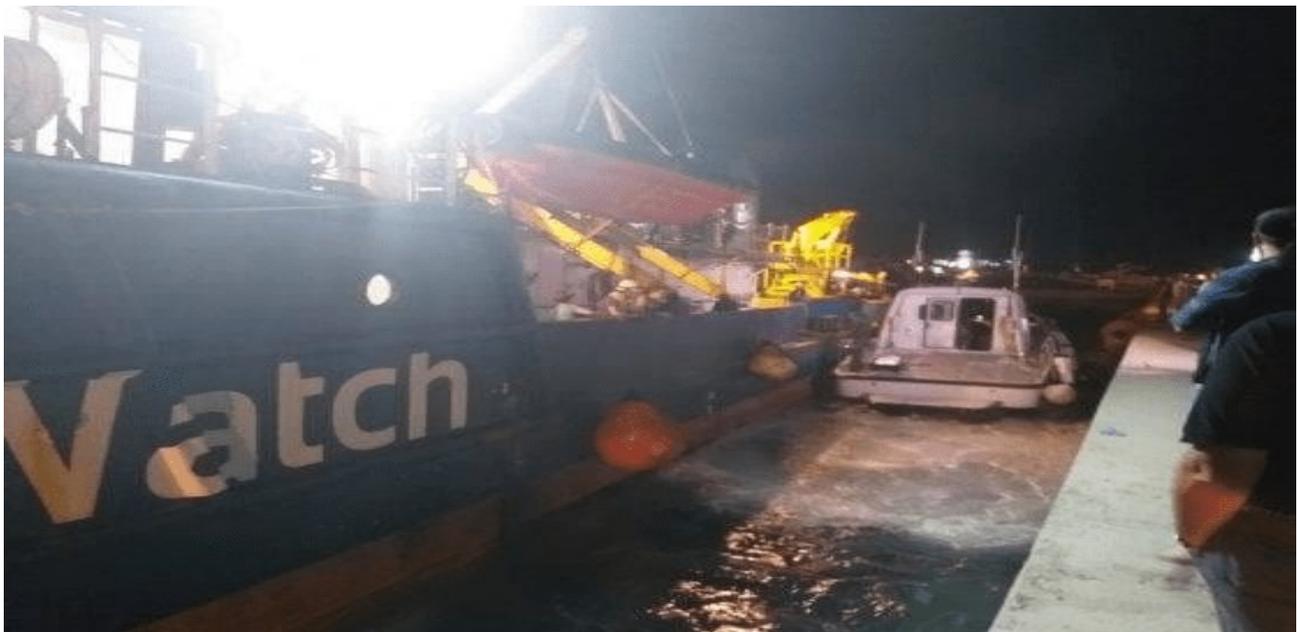
obbligatorio per il comandante di una nave, nel caso di “resistenza o violenza a una nave da guerra”. Una definizione che rimane fortemente controversa, e che è alla base di procedimenti penali già in corso, come nel caso dell’approdo a Lampedusa della nave Sea Watch 3. Il comandante, se contravviene al divieto e non si ferma davanti allo stop imposto dalla Guardia costiera o di altra nave militare italiana, può essere immediatamente arrestato. Viene infatti modificato il codice penale, inserendo un nuovo reato tra le condizioni che fanno scattare **l’arresto in flagranza per il comandante** che compie il «*delitto di resistenza o violenza contro nave da guerra, in base all’art. 1100 del codice della navigazione*». L art. 3-bis del provvedimento di conversione approvato dal Senato modifica l’articolo 380 del codice di procedura penale al quale, al comma 2, dopo la lettera m-quater) è aggiunta la seguente: “*m-quinquies) delitto di resistenza o di violenza contro una nave da guerra, previsto dall’articolo 1100 del codice della navigazione*”.

Questa previsione si fonda sugli ordini che il ministro dell’interno impartisce alla Guardia di finanza, e prima ancora alla Centrale operativa della Guardia costiera, da tempo tenuta ad indicare ai comandanti delle navi che operano soccorsi nella cd. SAR libica l’obbligo di riconsegna dei naufraghi alle motovedette libiche, e comunque di operare sotto il coordinamento della guardia costiera “libica”. A tutti i comandanti di navi private che si rifiutano di consegnare i naufraghi alle autorità libiche, il ministero dell’interno ha negato la indicazione di un “porto sicuro di sbarco” in Italia. Come si sta verificando ancora in questi giorni con la nave della ONG spagnola Open Arms che vaga tra Malta e Lampedusa, senza ricevere da alcuna autorità maltese o italiana, l’indicazione di un *place of safety*.



Mentre il ministro dell’interno Salvini continua a sostenere la possibilità di una riconsegna dei naufraghi, inclusi donne abusate e minori non accompagnati, alle autorità libiche, come ha ripetutamente intimato ai comandanti delle navi private che operavano attività di soccorso in alto mare nel Mediterraneo centrale, **il ministro degli esteri Moavero ha ammesso che la Libia non garantisce porti sicuri di sbarco (Place of safety)** nel solco di quanto richiesto dall’Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR), dalla Commissione Europea, e dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa. Quanto riconosciuto persino da un componente del governo italiano, e le richieste rimaste inevase provenienti dalle organizzazioni internazionali qualificano come illegali gli ordini di riconsegna impartiti alle ONG dal ministro

dell'interno. Risulta invece pienamente conforme al diritto internazionale il comportamento dei comandanti che, dopo avere proceduto ai soccorsi in quella che è stata **unilateralmente dichiarata come “zona SAR libica”**, chiedano alle autorità dei paesi titolari delle zone SAR confinanti la indicazione di un porto sicuro di sbarco. L'art. 10, par 1, della Convenzione internazionale sul salvataggio prevede che ogni comandante è obbligato, nella misura in cui lo possa fare senza serio pericolo per la propria nave e le persone a bordo, a rendere assistenza a qualsiasi persona che rischia di perire in mare. La Convenzione SOLAS contiene disposizioni ancora più dettagliate: ogni comandante che sia in grado di fornire assistenza, al ricevere la segnalazione da qualsivoglia fonte che vi sono delle persone in pericolo in mare, è tenuto a procedere a tutta velocità in loro soccorso, se possibile informando i centri di coordinamento per la ricerca e salvataggi dei paesi responsabili delle zone SAR (*Search and Rescue*) più vicine.



L'arresto in flagranza del comandante della nave umanitaria che ha soccorso naufraghi in acque internazionali , **con il pretesto della contestazione di una “resistenza a nave da guerra”**, costituisce una previsione normativa che per la estrema genericità della fattispecie punitiva, implica, a discrezione del ministro dell'interno, la possibile qualificazione come atto illecito del comportamento di chi, trovandosi in stato di necessità, magari dopo molti giorni di interdizione dell'ingresso nelle acque territoriali, è costretto comunque a fare ingresso nelle acque territoriali al fine di garantire, trovandosi in un evidente stato di necessità, lo sbarco a terra e dunque il completamento dell'attività SAR (ricerca e soccorso) dei naufraghi. Secondo l'art.13 della Costituzione *“la libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che 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”*. Secondo l'art. 25 della Costituzione italiana, *“nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge. Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.*

Diranno la Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia quanto la previsione di un arresto in flagranza del comandante di una nave che ha operato attività di soccorso in acque internazionali e che tenta di sbarcare in un porto sicuro i naufraghi, soddisfatti ai requisiti di certezza e prevedibilità sanciti dalla riserva di legge in materia penale. Per non parlare degli obblighi di soccorso e sbarco sanciti dai Regolamenti Frontex n.656 del 2014 e n. 1624 del 2016. Si dovrà anche verificare la competenza del Prefetto nel comminare sanzioni amministrative tanto gravi da assumere una connotazione di indubbia portata penalistica.

La Commissione europea adesso "analizzerà il decreto legge, così come adottato" dal Senato, per verificare, come annunciato dal portavoce dell'esecutivo comunitario, Carlos Martín Ruíz de Gordejuela, "la sua compatibilità con la legge europea".

L'adempimento degli obblighi internazionali di salvaguardia della vita umana in mare e la tempestiva indicazione di un porto sicuro di sbarco non possono diventare merce di scambio per modificare le politiche dell'Unione Europea in materia di redistribuzione dei richiedenti asilo, una partita politica che i governi italiano e maltese giocano da tempo con gli altri stati europei. Per quanto riguarda l'Italia, **gli interessi nazionali diretti alla "difesa dei confini" non possono consentire di cancellare sostanzialmente gli articoli 10 e 117 della Costituzione italiana che affermano la piena operatività, nel nostro ordinamento interno, delle Convenzioni internazionali che l'Italia ha sottoscritto e ratificato.** Rimane inalterata la diretta efficacia cogente delle Convenzioni internazionali e dei Regolamenti dell'Unione Europea, che vi fanno richiamo, e che forniscono una definizione vincolante di "luogo di sbarco sicuro".

Qualunque trattativa per la distribuzione, pure auspicabile, di naufraghi tra diversi paesi europei può avvenire soltanto quando le persone hanno raggiunto un porto di sbarco sicuro, perché la nave soccorritrice va considerata in base al diritto internazionale come un luogo sicuro "transitorio", e la permanenza a bordo di persone già duramente provate non può diventare arma di ricatto tra gli stati. Di certo, soprattutto nel caso di navi private che abbiano operato attività SAR, non rileva nella individuazione del porto di sbarco sicuro la bandiera dell'unità soccorritrice, altro argomento utilizzato per impedire o ritardare lo sbarco nei porti italiani delle persone soccorse in mare.

Una volta che la Centrale nazionale di coordinamento di soccorso marittimo della Guardia Costiera di Roma (I.M.R.C.C.) abbia comunque ricevuto la segnalazione di un'emergenza e assunto il coordinamento iniziale delle operazioni di soccorso -anche se l'emergenza si è sviluppata fuori dalla propria area di competenza SAR – questo impone alle autorità italiane di portare a compimento il salvataggio individuando il luogo sicuro di sbarco dei naufraghi. Se le autorità di Malta hanno negato il loro consenso allo sbarco in un porto di quello Stato, l'Italia non può negare lo sbarco in un proprio porto sicuro, che diventa essenziale per completare le operazioni di salvataggio. Se, come risulta dagli ultimi rapporti delle Nazioni Unite, e come riconosce persino il ministro degli esteri Moavero la Libia non garantisce "porti di sbarco sicuri", spetta al ministero dell'interno, di concerto con la Centrale operativa della guardia costiera (IMRCC) di Roma, indicare con la massima sollecitudine un porto di sbarco sicuro, anche se l'evento SAR si è verificato nelle acque internazionali che ricadono nella pretesa SAR libica. Eventuali inadempimenti di tali obblighi potranno essere sanzionati a livello nazionale o internazionale.

E' dunque da considerare che, se uno Stato respinge una imbarcazione carica di naufraghi soccorsi in acque internazionali, o ne vieta l'ingresso in porto, in assenza di provvedimenti individuali, come tali oggetto di un possibile ricorso, senza controllare se a bordo vi siano dei richiedenti asilo o soggetti non respingibili, o altrimenti inespellibili, come donne abusate e/o in stato di gravidanza e

minori, **commette una grave violazione del principio di non respingimento sancito dall'art. 33 par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951**. Una violazione tanto più evidente se gli spazi geografici (Stati terzi, come ad esempio la Tunisia, o autorità militari in alto mare, come quelle maltesi) verso cui la nave, con i naufraghi ancora a bordo, venga respinta, non offrono garanzie sufficienti per l'incolumità dei migranti o per il riconoscimento dei loro diritti fondamentali, a partire dalla possibilità di accesso ad una procedura imparziale per il riconoscimento della protezione.

Non si può ammettere che in acque internazionali ci siano persone sottratte a qualsiasi giurisdizione, magari per effetto della qualificazione come "clandestini". Anche se non interviene direttamente con i suoi mezzi, fino a quando non intervengono direttamente unità navali o aeree, o centrali di coordinamento SAR di altri paesi, le persone che chiedono soccorso dall'alto mare si trovano sotto la giurisdizione del primo paese che riceve la chiamata di soccorso, dal cui esito tempestivo può dipendere la vita o la morte. Questo paese, dunque per quanto osservato in precedenza l'Italia, ha l'obbligo di rispettare tutti gli obblighi cogenti derivanti dalle Convenzioni internazionali, a partire dal rispetto assoluto del diritto alla vita e dal principio di *non refoulement* (art. 33 Conv. Ginevra). Solo dopo lo sbarco in un *Place of safety* appare legittimo avviare una negoziazione con l'Unione Europea, al fine di una distribuzione dei richiedenti asilo in diversi paesi europei. Non si può pensare di continuare ancora con singole negoziazioni dopo ciascuna azione di soccorso. Se gli stati non riusciranno a trovare soluzioni consensuali per la soluzione di questi problemi, si dovrà comunque pervenire a un sistema organizzato di soccorso che si imponga con sanzioni effettive ed individuazione di responsabilità, in tutti i casi di inadempimento degli obblighi di ricerca e salvataggio. Nessuno stato può pensare di risolvere da solo, con misure sanzionatorie di stampo penale, la questione dei soccorsi nel Mediterraneo centrale. L'esperienza di questo ultimo decennio lo conferma e sollecita l'adozione di una politica estera comune tra i diversi paesi dell'Unione Europea. Occorre riprendere la **collaborazione, che esisteva fino al 2017, tra le organizzazioni non governative, le agenzie europee come Frontex e i corpi militari dello stato** che devono riprendere ad assolvere agli obblighi di ricerca e soccorso in mare, fissati dalle Convenzioni internazionali. La nuova Commissione europea dovrà superare la dimensione attuale impostata sulla collaborazione intergovernativa tra pochi paesi "volenterosi", e ribadire regole certe in materia di ricerca, soccorso e sbarco dei naufraghi in un porto sicuro.

4. Il decreto legge 53/2019, nella formulazione finale del testo approvato dal Senato, modifica sostanzialmente i profili sanzionatori, dettati dall'art. 2 nella versione originaria del decreto. Si prevede al riguardo che *"in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 150.000 a euro 1.000.000. La responsabilità solidale di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si estende all'armatore della nave. È sempre disposta la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, procedendosi immediatamente a sequestro cautelare. A seguito di provvedimento definitivo di confisca, sono imputabili all'armatore e al proprietario della nave gli oneri di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro cautelare"*. Si aggiunge poi un nuovo articolo 6-ter secondo il quale *"le navi sequestrate ai sensi del comma 6-bis possono essere affidate dal prefetto in custodia agli organi di polizia, alle Capitanerie di porto o alla Marina militare ovvero ad altre amministrazioni dello Stato che ne facciano richiesta per l'impiego in attività istituzionali. Gli oneri relativi alla gestione dei beni sono posti a carico dell'amministrazione che ne ha l'uso, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*. Ma agli estensori del decreto legge sicurezza bis tutto questo non è bastato ancora, occorreva rispondere agli slogan

propagandistici con i quali l'estrema destra presente in parlamento reclamava la distruzione delle navi delle ONG.

In base a quanto previsto dall'art. 6-quater del decreto 53/2019 convertito in legge dal Senato, *"quando il provvedimento che dispone la confisca diviene inoppugnabile, la nave è acquisita al patrimonio dello Stato e, a richiesta, assegnata all'amministrazione che ne ha avuto l'uso ai sensi del comma 6-ter. La nave per la quale non sia stata presentata istanza di affidamento o che non sia richiesta in assegnazione dall'amministrazione che ne ha avuto l'uso ai sensi del comma 6-ter è, a richiesta, assegnata a pubbliche amministrazioni per fini istituzionali ovvero venduta, anche per parti separate. Gli oneri relativi alla gestione delle navi sono posti a carico delle amministrazioni assegnatarie. Le navi non utilmente impiegabili e rimaste invendute nei due anni dal primo tentativo di vendita sono destinate alla distruzione. Si applicano le disposizioni dell'articolo 301-bis, comma 3, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43".*

Secondo quanto affermato dal vice-premier Luigi Di Maio, "Non appena il Parlamento approverà il Decreto, ogni nave che forzerà le nostre acque alimentando il traffico degli scafisti verrà dunque confiscata immediatamente e in via definitiva (non solo sequestrata per qualche giorno) e sarà data in dotazione alle nostre Forze dell'ordine, in particolare alla Capitaneria di porto. In questo modo quelle Ong, che ogni giorno provocano l'Italia per finire sui giornali insieme ai loro amici del Pd, non potranno più tornare in mare a prendersi gioco del nostro Paese". Di Maio ha quindi affermato: "basta alle speculazioni sulla pelle dei migranti così come agli show e campagne pubblicitarie delle Ong".

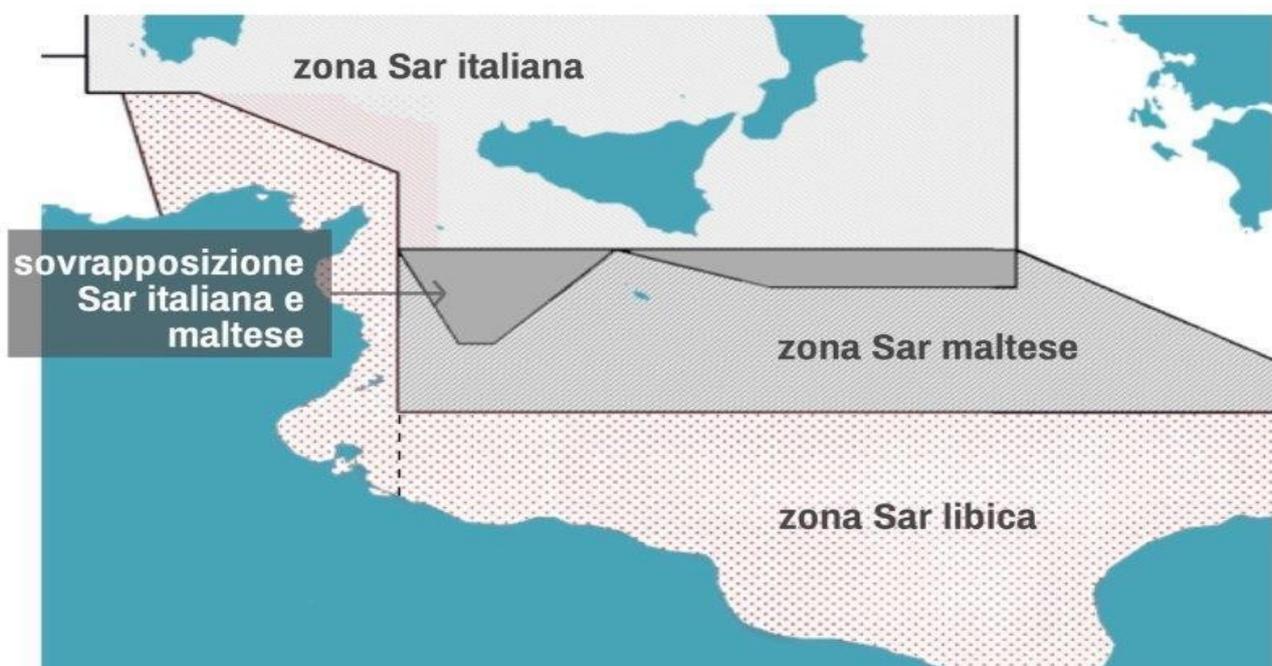
Sul fronte di queste nuove ipotesi sanzionatorie, le forze di governo hanno fatto a gara per dimostrare ai rispettivi elettorati il massimo rigore, ma nella foga della competizione elettorale che compromette ormai anche i lavori parlamentari, hanno forse dimenticato, o hanno cercato di nascondere importanti principi di diritto dell'Unione Europea, esponendo le misure legislative adottate a gravi censure da parte della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Appare evidente come si sia realizzata la sovrapposizione di sanzioni amministrative di portata penale e di misure tipicamente penale (come il reato previsto dall'art. 12 del Testo Unico sull'immigrazione n.286/1998. Più precisamente si potrebbe parlare anche in questo caso di un **sistema punitivo a doppio binario cumulativo con la previsione legislativa di meccanismi punitivi misti** (penali e amministrativi). Un sistema che potrà portare ad una duplicazione della pena, e che comunque pone il problema del coordinamento tra il procedimento amministrativo demandato al prefetto ed il procedimento penale. Un coordinamento che nel decreto legge n.53/2019 adesso convertito in legge, rimane assolutamente oscuro, oscurità che potrebbe portare anche ad una declaratoria di illegittimità costituzionale, valutando i tempi delle diverse procedure, il sovrapporsi di diverse ipotesi di confisca delle navi, e l'ammontare elevatissimo delle sanzioni pecuniarie, al di fuori di qualunque criterio di adeguatezza e proporzionalità, rispetto ai fatti contestati.

In base all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato), *"nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge". Secondo quanto ribadito dall'articolo 4 del Protocollo n.7 allegato alla CEDU (Diritto a non essere giudicato o punito due volte), "nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato".*

Secondo una recente sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, **del 6 giugno 2019, Nodet c. Francia**) la mera possibilità di procedere ad una duplice imputazione e di irrogare una duplice punizione per gli stessi fatti, **non integrerebbe automaticamente la violazione dell'art. 4 del Protocollo 7**. Perché si possa intergere la violazione del principio "*ne bis in idem*" occorrerebbe "**una sufficientemente stretta connessione sostanziale e temporale**" che si potrebbe desumere dal perseguimento di **obiettivi complementari**, dalla **prevedibilità** della duplice punizione degli stessi comportamenti; e ancora quando ricorra il **coordinamento e l'interazione tra le autorità procedenti**, e la previsione di **meccanismi di compensazione sanzionatoria** che rendano proporzionata e non eccessiva la pena complessivamente irrogata. **Anche la Corte Costituzionale**, con la sentenza n. 43 del 2018 ha recepito sostanzialmente questi criteri che discendono "*dal divieto imposto agli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l'uno dall'altro*", e "*dalla facoltà di coordinare nel tempo e nell'oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi nella sostanza come preordinati a un'unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva, avuto specialmente riguardo all'entità della pena (in senso convenzionale) complessivamente irrogata*".

Nel caso delle sanzioni amministrative previste in materia di soccorso in mare dal decreto legge sicurezza n.53/2019, adesso convertito in legge dal Senato, sembra che ricorrano proprio tutti gli elementi richiesti per la violazione del divieto "*ne bis in idem*", in quanto le stesse sanzioni amministrative hanno una portata sostanziale prettamente penale, sono strettamente collegate all'adozione di ulteriori misure penali che sanzionano lo stesso comportamento, l'introduzione di migranti ritenuti "irregolari" e la disobbedienza all'ordine dell'autorità, seppure con procedimenti diversi, in sede amministrativa e penale che si possono concludere indipendentemente l'uno dall'altro, e soprattutto con una misura della sanzione pecuniaria che risulta chiaramente spropositata, tanto che, rispetto allo schema originario del decreto legge n.53/2019, la stessa sanzione pecuniaria era stata **fortemente ridimensionata** di fronte ai dubbi di legittimità costituzionale espressi persino **dalla Presidenza della Repubblica** e da autorevoli giuristi.

Are di responsabilità SAR - Mediterraneo centrale



5. A pochi giorni dall'entrata in vigore, in Italia, del c.d. decreto sicurezza-bis, e dall'immediata adozione del primo "divieto ministeriale di ingresso" nelle acque territoriali italiane ai sensi del nuovo art. 11, co. 1-ter T.U. imm., il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, aveva emanato una raccomandazione dal titolo *Lives Saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean.* (ZIRULIA,DPC). Secondo il Commissario, "non è giustificabile la prassi degli Stati membri del Consiglio d'Europa consistente nel tentare di dirottare le richieste d'aiuto proveniente dalla SRR libica sul JRCC di quel paese; al contrario, deve ritenersi che il diritto internazionale determini il radicamento ed il mantenimento della responsabilità in capo agli stessi RCC continentali". Indicazione queste che risultano in netto contrasto con le più recenti Direttive/diffide adottate dal ministro dell'interno italiano nei confronti delle poche ONG ancora operative nel Mediterraneo centrale, malgrado una raffica di denunce e di sequestri. Quelle considerazioni valgono ancora oggi, dopo centinaia di vittime che si sono dovute registrare in questi ultimi mesi nelle acque del Mediterraneo centrale.



Inoltre, ferma restando, in presenza dei presupposti, la potestà sovrana dello stato di eseguire, nel rispetto delle Convenzioni internazionali misure di respingimento e di espulsione, salvo che per i minori, i richiedenti protezione, ed altre persone in condizioni di vulnerabilità. Non lo "impongono" con la violenza le ONG, ma le norme interne ed internazionali di rango superiore che anche il legislatore nazionale deve rispettare. Nella sentenza pronunciata dal Tribunale di Agrigento il 7 ottobre 2009 relativa al caso *Cap Anamur*, il collegio giudicante ha ritenuto di specificare che l'onere di fornire un porto di sbarco sicuro (**place of safety**) non si riferisce unicamente alle incombenze legate alla somministrazione del vitto e dell'assistenza medica, ma, soprattutto, va rapportato alla **necessità di garantire ai naufraghi "il diritto universalmente riconosciuto di essere condotti sulla terraferma"**.

Respingere una nave che ha effettuato un soccorso (SAR) verso l'alto mare, con la certezza che nessuno dei paesi confinanti (come aree SAR) provvederà al soccorso tempestivo dei naufraghi, mette a rischio la vita di persone innocenti, già vittime di gravi abusi in Libia, e corrisponde ad una grave lesione del diritto di chiedere asilo previsto dall'art. 10 della Costituzione e del diritto internazionale, oltre che ad un atto disumano, come rileva Amnesty International, che nessuna norma di legge potrà mai ratificare.



L'UNHCR, l'Agencia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ha espresso ancora una volta, dopo la conversione in legge del Decreto sicurezza n.53/2019 la preoccupazione a seguito dell'approvazione avvenuta ieri da parte del Parlamento italiano della legge di conversione del decreto sicurezza bis che impone sanzioni ancora più severe alle imbarcazioni e alle persone che conducono operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. Secondo l'UNHCR, *“l'imposizione di sanzioni pecuniarie e di altro tipo ai comandanti delle navi potrebbe ostacolare o impedire le attività di soccorso in mare da parte delle navi private in un momento in cui gli Stati europei hanno significativamente ritirato il proprio sostegno alle operazioni di soccorso nel Mediterraneo Centrale”*. Le Nazioni Unite ribadiscono ancora una volta come le ONG svolgano *“un ruolo cruciale nel salvare le vite dei rifugiati e migranti che intraprendono la pericolosa traversata per arrivare in Europa. Il loro impegno e l'umanità che guida le loro azioni non dovrebbero essere criminalizzati o stigmatizzati. Allo stesso modo, alle imbarcazioni commerciali e a quelle delle ONG non deve essere chiesto né di trasbordare sulle navi della Guardia Costiera libica le persone soccorse, né di farle sbarcare in Libia. Alla luce della situazione di sicurezza estremamente volatile, dei conflitti in corso, delle segnalazioni molto diffuse di violazioni di diritti umani e dell'uso generalizzato della detenzione arbitraria per le persone soccorse o intercettate in mare, la Libia non costituisce un porto sicuro ai fini dello sbarco”*.

<https://www.a-dif.org/2019/08/07/il-decreto-sicurezza-bis-una-legge-contro-la-costituzione-i-regolamenti-europei-e-le-convenzioni-internazionali/?fbclid=IwAR2NvhXUGJOFDjUtWB1ekVX7eFMO9lSOlboBattqTsmeVwyC0iFg2WNa4ig>

<https://www.nuoveradici.world/articoli/gianfranco-schiavone-il-soccorso-in-mare-e-diventato-reato-se-lo-credete-davvero-salvini-ha-vinto/?fbclid=IwAR1OtfzdRfM7TJjckmph1ryCKMlvYEx7gx-xqWJ39GYUInv35W5qyZ6AtxI>

<https://ilmanifesto.it/il-diritto-alla-vita-vale-meno-di-un-ordine-del-governo/?fbclid=IwAR2Dwe48t6ITBaDCwgh-UBqUK9JEbdA3fzRXyKjpBpRTWvoApo3yyCdgbP4>

dal Forum Lampedusa solidale: Dal 1° agosto la [#OpenArms](#) vaga in acque internazionali con a bordo 121 naufraghi, oltre l'equipaggio, in attesa che venga loro assegnato un porto sicuro. Le persone sono state salvate dall'ONG spagnola in due distinte operazioni effettuate nel Mediterraneo. Tra loro diversi bambini, compresi due gemelli di appena nove mesi, minori non accompagnati, donne e uomini fuggiti dai lager libici, vittime di violenze indicibili. L'intera Europa sembra aver loro voltato le spalle, negando finora un approdo sicuro in violazione delle leggi e delle convenzioni internazionali.

E' [#Lampedusa](#) il "porto sicuro più vicino".

Il nome di quest'isola deriva probabilmente dal latino "lampas" ossia fiaccola, a testimonianza dell'antico uso degli abitanti di segnalare con dei fuochi la giusta rotta ai naviganti. Ed è la Madonna di Porto Salvo la santa protettrice di questo scoglio battuto dai venti ma al tempo stesso storico luogo di salvezza per i naufraghi.

La storia dell'isola in cui viviamo ci spinge oggi ad accendere una [#lanterna](#) che possa indicare la rotta, mettendo in luce il diritto di queste persone a un trattamento e a un futuro dignitoso. A fianco delle persone a bordo di Open Arms e nel rispetto della Costituzione Italiana ci impegniamo a tenere accesa questa fiamma ogni notte fin quando tutte non saranno fatte scendere a terra in un porto sicuro. Invitiamo chiunque voglia partecipare all'iniziativa a raggiungerci dalle ore 22.00 in poi sul sagrato della [Parrocchia San Gerlando - Lampedusa](#).

[#SiamoTuttiOpenArms](#) [#SiamoConVoi](#)

Da Open Arms:

<https://www.facebook.com/2088704344683209/videos/371509350224130/UzpfSTE1MzM1NjY0NDA6MTAyMjAwMTMzMTQzMTMxOTQ/>