



Dipartimento di Scienza Politiche

Corso di Laurea Triennale

Cattedra di Diritto internazionale

L'obbligo internazionale di salvataggio in mare
ed il caso Diciotti

La questione del Place of Safety

RELATRICE

Chiar.ma Prof.ssa Elena Sciso

CANDIDATA

Anna Rizzi
Matr. 085132

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

L'obbligo internazionale di salvataggio in mare ed il caso Diciotti
La questione del *Place of Safety*

INTRODUZIONE	3
ESPOSIZIONE DELLA VICENDA DICIOTTI.....	5
1. LE OPERAZIONI SAR E L'INDIVIDUAZIONE DEL <i>PLACE OF SAFETY</i>.....	13
1.1 L'OBBLIGO DI SOCCORSO IN MARE E LE OPERAZIONI SAR	13
1.2 LA DEFINIZIONE DI <i>PLACE OF SAFETY</i>	20
1.3 L'INDIVIDUAZIONE DEL <i>PLACE OF SAFETY</i>	23
2. RAPPORTI TRA LA COMPETENZA AD AUTORIZZARE LO SBARCO E L'INDIVIDUAZIONE DEL <i>PLACE OF SAFETY</i> NELL'ORDINAMENTO INTERNO	28
2.1 RECEPIMENTO DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI SAR NEL DIRITTO INTERNO E INDIVIDUAZIONE DEL <i>PLACE OF SAFETY</i> NELLA NORMATIVA INTERNA	28
2.2 ATTRIBUZIONE DELLA COMPETENZA ALL'INDIVIDUAZIONE DEL <i>PLACE OF SAFETY</i>	32
2.3 IL RECENTE ORIENTAMENTO MINISTERIALE IN MERITO ALL'ATTO DI INDIVIDUAZIONE DEL <i>PLACE OF SAFETY</i>	35
3. ANALISI DEL CASO DICIOTTI	38
3.1 IL SOCCORSO IN ZONA SAR MALTESE E L'INTERVENTO DELLA GUARDIA COSTIERA ITALIANA	38
3.2 LE RICHIESTE DI <i>PLACE OF SAFETY</i> DA PARTE DI IMRCC ALLE AUTORITÀ ITALIANE COMPETENTI E IL LORO RUOLO	43
CONCLUSIONI.....	47
BIBLIOGRAFIA	50
ABSTRACT	59

Introduzione

Il presente lavoro intende analizzare la vicenda che, nell'agosto del 2018, ha interessato la nave "Ubaldo Diciotti"¹, alla luce del diritto internazionale del mare e delle norme interne adottate in sua attuazione, con particolare riguardo alla questione dell'individuazione del *place of safety* (d'ora innanzi anche "POS"), ossia il "posto sicuro" presso cui l'operazione di salvataggio di un'imbarcazione in pericolo può ritenersi conclusa.

La vicenda in esame si inserisce nel quadro di un più ampio fenomeno, che vede intrecciarsi i consistenti flussi migratori nel Canale di Sicilia, l'obbligo internazionale di soccorrere le navi in pericolo e quello, ancora più oneroso, di effettuare operazioni di ricerca e soccorso. Tuttavia, le norme internazionali di riferimento, vincolanti l'Italia, non dispongono espressamente un obbligo di consentire lo sbarco in capo ad alcuno Stato coinvolto in un'operazione di salvataggio, né, tanto meno, un vero e proprio obbligo di accoglienza. Perciò, l'individuazione del POS ha assunto un carattere essenziale all'interno delle suddette operazioni: esso, con particolare riguardo agli Stati membri dell'Unione Europea, rappresenta, nella pratica, il *trait d'union* tra il salvataggio in mare e l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Se nella prassi operativa delle operazioni di salvataggio in mare le autorità italiane hanno, nel tempo, subordinato l'individuazione del POS a ragioni di ordine politico, la giurisprudenza interna, chiamata ad esprimersi sulla vicenda "Diciotti", ha sostenuto posizioni opposte, così determinando una discrasia tra la prassi amministrativa ed il susseguente riscontro giudiziario. Infatti, il diritto internazionale del mare e le norme interne attuative di quest'ultimo sono stati interpretati nell'ottica di sconfessare ogni margine di discrezionalità amministrativa in capo alle autorità italiane competenti. I Giudici hanno quindi prospettato un'interpretazione rigorosa dell'obbligo di soccorso in mare, che persegue *in primis* il "bene costituzionale" della vita umana e, solo in subordine, ogni altro tipo di considerazione. In breve, essi sembrerebbero aver adottato un'interpretazione "costituzionalmente orientata" dell'obbligo di salvataggio in mare, peraltro conforme agli obblighi assunti dall'Italia a tutela dei diritti umani.

Quest'elaborato, dopo un resoconto dei fatti del caso Diciotti, si propone di esaminare per prima cosa le norme internazionali e nazionali rilevanti nell'individuazione del POS. In seguito, se ne valuterà l'applicazione al fatto in questione. A tal fine, questo scritto è stato suddiviso in tre capitoli: "Le operazioni SAR e l'individuazione del *Place of Safety*", "Rapporti tra la competenza ad

¹ L'unità in questione è un pattugliatore d'altura della Marina Militare italiana, con un equipaggio che conta circa 41 persone. Tra le varie missioni che risulta adatta a portare a termine, si registra quella di Ricerca e Soccorso. Per un approfondimento sul punto è possibile consultare il sito *internet* ufficiale della Guardia Costiera, in particolare la seguente pagina www.guardiacostiera.gov.it/mezzi-e-tecnologie/classe-dattilo-940.

autorizzare lo sbarco e l'individuazione del *Place of Safety* nell'ordinamento giuridico nazionale” e “Analisi del caso Diciotti”.

Nel primo saranno affrontati l'obbligo di soccorso in mare, le disposizioni inerenti alle operazioni di ricerca e soccorso ed infine quelle concernenti il *Place of Safety*. Infatti, non solo è opportuno ricostruire la nozione di POS ai sensi delle Convenzioni in materia ed anche in ambito europeo, ma sembra altresì di rilievo esaminare le norme che determinano quale Stato sia competente *in primis* ad effettuare il soccorso, e, in un secondo momento, quale Paese abbia la responsabilità di individuare il luogo sicuro ove i naufraghi debbano essere condotti.

Il secondo capitolo, invece, analizzerà come queste norme siano state riprodotte nell'ordinamento interno italiano e come siano state ripartite le competenze rilevanti, dal Legislatore e nella prassi, affinché l'Italia ottemperi agli obblighi internazionali precedentemente descritti.

Infine, i risultati delle ricerche appena descritte saranno applicati nel caso di specie.

In coda ai tre capitoli, qui brevemente presentati, saranno espone, in maniera sintetica, le più significative conclusioni raggiunte in merito agli aspetti problematici cui si è fatto cenno.

Le valutazioni proposte in quest'elaborato risultano dallo studio del quadro normativo internazionale e nazionale in materia, della prassi seguita dai due Stati coinvolti nella vicenda e delle opinioni della dottrina sulle norme rilevanti e sulla loro applicazione.

Esposizione della vicenda Diciotti

La cd. vicenda Diciotti ha avuto inizio il 14 agosto 2018 alle ore 11:13, quando l'autorità libica per il coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso SAR² e la rispettiva autorità italiana, IMRCC³ (Centrale Operativa del Comando Generale della Capitaneria di Porto-Guardia Costiera), vennero allertate della presenza di un barcone a 40 miglia dalle coste libiche ed in rotta nord, da un'imbarcazione che partecipava missione EUNAVFOR Med operazione Sophia⁴.

In un primo momento, le autorità libiche assunsero il coordinamento del caso, ma il tentativo di intervento si rivelò infruttuoso⁵ e a quel punto, considerando plausibile l'arrivo dell'imbarcazione in acque SAR italiane, IMRCC iniziò ad intraprendere alcune misure precauzionali. Innanzitutto, alle ore 00:28 del 15, esso allertò l'Ufficio Circondariale Marittimo di Lampedusa⁶. Successivamente, alle ore 8:00, poiché il barcone si trovava a circa 100 miglia nautiche da Lampedusa ma a sole 50 da Malta⁷, esso chiese all'autorità maltese competente per le operazioni di ricerca e soccorso, RCC⁸ Malta, che fossero chiarite le sue intenzioni circa un eventuale intervento di soccorso⁹. La risposta fu negativa e Malta riferì di aver messo in atto un'azione di monitoraggio della situazione. Poiché, però, essa considerava infondato il pericolo di naufragio non riteneva di intervenire con un'operazione di ricerca e soccorso¹⁰. Di fatto, le autorità maltesi avevano semplicemente rifornito di viveri il natante e lo stavano scortando nella sua navigazione verso la zona SAR italiana¹¹.

² Tale acronimo sta per *Search and Rescue*.

³ Tale acronimo sta per *Italian Maritime Rescue Coordination Center*. Alle volte è possibile trovare anche l'espressione MRCC Roma.

⁴ EUNAVFOR MED (European Union Naval Force Mediterranean) operazione Sophia è una missione militare lanciata dall'Unione europea nel quadro della risposta comune alla questione migratoria nel Mediterraneo centrale. Proposta dalla Commissione europea nell'aprile del 2015 ed autorizzata dal Consiglio europeo il 18 maggio 2015, l'operazione militare Sophia si è conclusa nel marzo 2020. Lo scopo principale della missione era contrastare il traffico illecito di esseri umani nelle acque del Mediterraneo centrale ed operare per la stabilizzazione della Libia. Nell'ambito di questa missione, sono state compiute diverse operazioni di salvataggio in mare, nonostante ciò non rientrasse nel relativo mandato. Per quanto riguarda i mezzi ed il personale utilizzati per portare a termine la missione, alcuni Stati parti hanno messo a disposizione le loro risorse, sia militari che civili. Per esempio, l'Italia ha contribuito con la nave ammiraglia della Marina Militare italiana "Cavour", sostituita poi dalla portaeromobili "Garibaldi". Il comando dell'operazione, a sua volta suddivisa in quattro fasi, è stato affidato al Contrammiraglio Fabio Agostini della Marina Militare italiana. Il 31 marzo 2020 l'operazione Sophia è stata sostituita da EUNAVFOR MED operazione Irini. Quest'ultima ha quale scopo principale far rispettare l'embargo imposto alla Libia dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con risoluzione n. 2296 del 29 giugno 2016. Per maggiori informazioni circa l'operazione Sophia e l'operazione Irini è possibile consultare rispettivamente i siti istituzionali <https://www.operation sophia.eu/> e <https://www.operationirini.eu>.

⁵ In particolare, la motovedetta libica in questione era dovuta rientrare nel porto di partenza per un problema tecnico.

⁶ Braccio amministrativo nella zona di Lampedusa del Corpo delle Capitanerie di porto.

⁷ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, formulata nella relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Catania, nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella qualità di Ministro dell'interno*, Doc. IV-bis, n. 1. XVIII legislatura, 23 gennaio 2019, disponibile presso <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1097913.pdf>, p. 6.

⁸ Tale acronimo sta per *Rescue Coordination Centre*.

⁹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, op. cit., p. 6.

¹⁰ Sul punto si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 6.

¹¹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, Assemblea, Resoconto stenografico, *Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri [sulla vicenda della nave Diciotti]*, XVIII legislatura, 12 settembre 2018, disponibile presso http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/Resaula/0/1074618/index.html?part=doc_dc-ressten_rs-gen-tit_idpdcdmsvdndecd, pp. 5, 6.

In più, lo stesso giorno, l'IMRCC registrò una prima richiesta di salvataggio da parte delle persone a bordo del barcone, che avevano segnalato diverse complicazioni insorte durante la navigazione tramite una telefonata satellitare¹².

A fronte dell'atteggiamento di Malta e della richiesta d'aiuto ricevuta, l'IMRCC, alle ore 20:24, inviò una nota per avvertire il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno del fatto che, qualora l'imbarcazione fosse entrata in acque SAR italiane, date le criticità meteorologiche e quelle materiali dell'imbarcazione stessa, esso avrebbe intrapreso un'operazione di soccorso dei migranti a bordo. In questa nota l'IMRCC richiese al suddetto Dipartimento di individuare un eventuale porto sicuro per consentire lo sbarco. Tale comunicazione si configura come una preliminare richiesta di indicazione di un POS, *Place of Safety*¹³, a cui, però, non seguì alcuna risposta.

In primo luogo, per prepararsi al soccorso, l'IMRCC predispose le motovedette della Guardia Costiera CP324 e CP305¹⁴. In più, nonostante non fosse ancora noto il numero esatto dei migranti a bordo del barcone, la capienza delle due motovedette preallertate fu considerata insufficiente; perciò, a loro supporto, venne stabilito che la nave "Diciotti" si avvicinasse al barcone e che a bordo della stessa dovesse essere presente un *team* sanitario e di mediatori culturali.

Già durante le prime ore del giorno successivo, il 16 agosto, l'IMRCC ricevette un'ulteriore richiesta di soccorso da parte dei naufraghi, reiterata poi alle ore 3:07¹⁵, a causa di un peggioramento delle circostanze in cui stavano viaggiando: il barcone infatti si era fermato¹⁶ ed aveva iniziato ad imbarcare acqua¹⁷. L'intervento delle due motovedette della Guardia Costiera italiana venne dunque autorizzato dall'IMRCC a fronte delle suddette richieste d'aiuto, dell'aggravarsi delle condizioni atmosferiche¹⁸ e dell'atteggiamento inerte delle autorità maltesi, che continuavano a disconoscere la situazione di emergenza.

¹² *Ibidem*.

¹³ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 6.

¹⁴ Le due motovedette, partite da Lampedusa, operano nel quadro dell'operazione Themis, finanziata dell'agenzia europea Frontex, che ha quale scopo il controllo delle frontiere. Per approfondire l'argomento è possibile consultare il sito *internet* <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/>.

¹⁵ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 4.

¹⁶ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea, Resoconto stenografico, Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 7.

¹⁷ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 6.

¹⁸ Era già stato registrato mare 4 dalla Guardia Costiera, "con onde di circa due metri". Sul punto si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea, Resoconto stenografico, Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 7. L'espressione mare 4 definisce lo stato del mare vivo, ossia del moto ondoso ai sensi della scala Douglas. Il *range* dei valori da attribuire allo stato del mare va da 0, che sta per mare "calmo" con assenza di onde, a 9, che sta per "tempestoso" con un'altezza media delle onde che supera 14 metri. Mare 4 è un mare "molto mosso" con onde medie che vanno da 1,25 metri a 2,50 metri. Sul punto è possibile consultare http://www.eurometeo.com/italian/read/doc_douglas.

Intorno alle ore 4:00, 190 persone¹⁹ vennero tratte in salvo dalla Guardia Costiera italiana in zona SAR maltese, a 4 miglia dalla zona SAR italiana e a 14 miglia dall'isola di Lampedusa²⁰.

Invero, l'iniziativa italiana è avvenuta nel contesto di un continuo tentativo di dialogo con Malta, che era stata avvisata, in primo luogo, del rischio di naufragio del barcone (rispetto a cui lo Stato insulare aveva deciso di non intervenire) e, successivamente, delle azioni di soccorso intraprese dalle autorità italiane.

Già nel corso di questa corrispondenza venne richiesto a Malta d'indicare un porto sicuro per consentire lo sbarco dei naufraghi²¹. Una volta effettuato il soccorso, le due motovedette si diressero verso Lampedusa e giunsero fino a mezzo miglio dalla relativa costa. Poiché l'*hotspot* dell'isola non poteva essere utilizzato²² e poiché la capienza delle motovedette si era rivelata, come previsto, insufficiente ad ospitare tutti i naufraghi, questi vennero trasferiti sulla nave "Ubaldo Diciotti"²³. Ciò avveniva effettivamente alle ore 7:43, momento in cui la nave fu nominata coordinatrice SAR dalla Centrale operativa di Roma²⁴.

In base a quanto disposto dal protocollo sanitario "MEDEVAC"²⁵, alle ore 10:00 dello stesso giorno, 13 migranti, in precarie condizioni di salute, vennero fatti sbarcare a Lampedusa. I restanti ospiti della motonave rimasero a bordo, mentre procedeva il dialogo tra le autorità maltesi e quelle italiane: oggetto del contendere era l'attribuzione della competenza ad individuare il POS. Come precisato dal Presidente del Consiglio dei Ministri²⁶, la direzione delle operazioni di sbarco "*ad avviso delle autorità italiane permaneva in capo alla responsabilità di quel Paese*"²⁷, cioè Malta.

¹⁹ Di cui 143 uomini, 10 donne e 37 minori.

²⁰ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 23.

²¹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, Assemblea, Resoconto stenografico, *Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 7.

²² Ivi, p. 23. Infatti, a partire dal 13 marzo 2018 l'*hotspot* di Lampedusa non era utilizzabile, per decisione del Ministero dell'Interno, adottata in seguito della rivolta dell'8 marzo, che aveva provocato, tra l'altro, l'incendio e la distruzione di un intero padiglione, ed anche a causa delle denunce da parte di associazioni e ONG sulle condizioni inumane a cui gli ospiti dell'*hotspot* erano sottoposti. Dal 13 marzo l'isola si è limitata ad accogliere le imbarcazioni che autonomamente riuscivano a raggiungere le prossimità dell'Isola: imbarcazioni provenienti principalmente dalla Tunisia.

Sul punto si veda FERRI F., MASSIMI A., *Scenari di frontiera: il caso Lampedusa*, (a cura del progetto In Limine), ottobre 2018, disponibile presso https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/2018-Lampedusa_scenari-di-frontiera_versione-corretta.pdf, p. 4, 6; *Chiuso l'hotspot di Lampedusa-CILD, ASGI e IndieWatch: "Condizioni disumane e violazioni dei diritti umani"*, ASGI Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 14 marzo 2018, disponibile presso <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/hotspot-lampedusa-diritti-minori/>.

²³ Al comando della nave vi era il capitano di fregata Kothmeir. Sul punto si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio*, cit., p. 7.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ L'acronimo inglese MEDEVAC, che sta per *Medical Evacuation* (Evacuazione medica), è il nome utilizzato in ambito militare per definire quelle operazioni il cui scopo è trasferire persone ferite e bisognose di urgenti cure mediche in un luogo sicuro. Nell'ambito delle attività di ricerca e soccorso, l'attivazione del protocollo MEDEVAC permette lo sbarco immediato dei naufraghi che necessitano di urgenti cure mediche.

²⁶ Presidente dei Ministri in carica era Giuseppe Conte.

²⁷ Sul punto si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, Assemblea, Resoconto stenografico, *Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 8.

Il 17 agosto, in tarda serata, l'IMRCC inviò un'ulteriore richiesta di indicazione di POS ad entrambi gli Stati: alle 22:15 al competente Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e alle 22:44 a RCC Malta²⁸.

Trascorsero quasi due giorni dalle menzionate richieste quando, la sera del 19 agosto, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto ordinò alla nave "Diciotti" di dirigersi verso Pozzallo. Il mattino successivo, quando la nave giunse dove indicatole, ricevette ordine dall'IMRCC di navigare fino a 20 miglia ad est di Catania. Successivamente, alle ore 16:43, il vertice del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti ordinò al comandante della nave di entrare nel porto di Catania, individuato come scalo tecnico per la nave, che necessitava di essere rifornita. Lì, infine, la nave attraccò alle ore 23:49.

A bordo si contavano 177 migranti soccorsi, ma il comandante di nave "Diciotti" ricevette l'ordine di "non calare la passerella e lo scalandrone"²⁹: tale ordine era fondato sul mancato rilascio dell'atto di individuazione del POS.

Per i due giorni successivi, la richiesta di indicazione di POS continuava a non ricevere risposta, né da parte dell'Italia, né da parte di Malta. Così, conclusosi infruttuosamente il tentativo di dialogo italiano con quest'ultima, il Governo intraprese altre interlocuzioni. In prima istanza fu attivato un canale di comunicazione con le Istituzioni europee, in vista della riunione del Consiglio "Affari Interni" dell'Unione Europea, fissata per il 24 agosto³⁰, ma anche con l'Albania, la C.E.I.³¹ e l'Irlanda³².

Tale *impasse* parve sbloccarsi nei giorni seguenti. Venne avviata un'inchiesta, a carico di ignoti, sul trattenimento dei profughi a bordo della "Diciotti" dalla Procura della Repubblica di Agrigento³³. In virtù dell'apertura di questo fascicolo per sequestro di persona ma, con ogni probabilità,

²⁸ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 22.

²⁹ Ivi, p. 8 (virgolette nell'originale).

³⁰ La riunione, convocata dalla direzione generale Affari Interni, si è tenuta tra i rappresentanti tecnici, i cd. *sherpa*, dei governi di 12 Stati membri dell'Unione: Italia, Francia, Germania, Austria, Spagna, Portogallo, Lussemburgo, Olanda, Belgio, Malta, Grecia e Irlanda. L'obiettivo dell'incontro era trovare un accordo per il ricollocamento dei naufraghi soccorsi dalla Guardia Costiera italiana. Il vertice avrebbe dovuto approvare una dichiarazione preparata dalla Commissione, nel solco delle conclusioni elaborate dal Consiglio europeo di giugno 2018, consultabili al seguente *link* <https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf>. Per approfondire il punto si veda NUTI V., TRIPODI A., *Diciotti: niente accordo, scontro Roma-Bruxelles. Oggi i pm al Viminale, Il Sole 24 ore*, 24 agosto 2018, disponibile presso <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-08-24/migranti-diciotti-attesa-le-decisioni-sherpa-ue-081217.shtml> e anche *Fumata nera al vertice Ue. Dalla Diciotti non sbarca nessuno, Agi*, 24 agosto 2018, disponibile presso https://www.agi.it/cronaca/ue_diciotti_migranti_salvini-4306388/news/2018-08-24/. Le posizioni italiane da perorare in questa riunione furono concordate, il giorno precedente, in una riunione alla Farnesina organizzata dal Segretario Generale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

³¹ Tale acronimo sta per Conferenza Episcopale Italiana.

³² SI veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 38.

³³ Sul punto si veda, *Nave Diciotti, indagine sequestro persona, Ansa*, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2018/08/22/nave-diciottiindagine-sequestro-persona_87ef4695-ba95-4f6a-afe9-39dd2a87ecb7.html.

anche per arresto illegale e abuso di ufficio³⁴, il procuratore disponeva un'ispezione a bordo della nave. A seguito di questa, vennero denunciate le condizioni degradanti in cui versavano i migranti³⁵.

Il magistrato, coerentemente con quanto disposto nella richiesta di sbarco dei minori non accompagnati, effettuata dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minori di Catania³⁶, denunciò la necessità di far sbarcare immediatamente quantomeno i minori a bordo. Tali richieste fecero emergere le negligenze italiane nei confronti dei soggetti più vulnerabili quali i minori non accompagnati³⁷, tutelati, tra l'altro, a livello sia nazionale che internazionale da disposizioni specifiche³⁸. A simili conclusioni giunse anche l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza³⁹, che avanzò un'apposita richiesta al fine di ottenere informazioni sui minori a bordo⁴⁰. Lo sbarco dei cd. MSNA⁴¹ venne autorizzato dal Ministro dell'Interno la sera del 22 agosto. In verità, per quanto si può intendere da alcune dichiarazioni rilasciate in quei giorni, il suo intendimento era di non consentire lo sbarco di alcun migrante prima di aver raggiunto un accordo con gli altri governi europei⁴². Da ciò

³⁴ Questi reati sono disciplinati rispettivamente dagli artt. 605, 606 e 323 cod. pen. Non è possibile conoscere con esattezza i capi d'imputazione formulati, in conformità con l'art. 329 cod. proc. pen. che, in generale, disciplina la segretezza per questo tipo di atti.

³⁵ Come riportato in un'intervista rilasciata al "Corriere della Sera" dal procuratore, durante la sua visita questi constatò "[...] una realtà devastante, a cominciare dai cattivi odori che ti restano addosso". Per un approfondimento sulle condizioni dei migranti si veda CAVALLARO, F., *Il procuratore Luigi Patronaggio: "A bordo della Diciotti malati di scabbia e bimbi: realtà devastante"*, *Corriere della Sera*, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.corriere.it/politica/18_agosto_23/migranti-procuratore-catania-a-bordo-diciotti-ho-visto-realta-devastante-c-erano-bambini-tanti-malati-scabbia-0be87d8e-a642-11e8-91e4-21266181578b.shtml.

³⁶ Nella persona di Caterina Ajello.

³⁷ Si veda CASIELLO C., VENDITTI M. E., *Il caso Diciotti: tra obblighi di soccorso in mare e garanzia dei diritti fondamentali*, *DPCE online*, vol. 39, maggio 2019, n. 2, p. 947 ss. reperibile al sito <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/701>, p. 979.

³⁸ Si veda la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, in cui viene definito il principio del *best interest of the child*. Questa Convenzione è stata ratificata dall'Italia con L. 27 maggio 1991 n. 176. Tutele simili sono sancite nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare all'art. 24. Inoltre, tutele sono garantite anche nel regolamento UE 26 giugno 2013 n. 604 del Parlamento europeo e del Consiglio anche noto come "regolamento Dublino III"; nella direttiva UE 13 dicembre 2011 n. 95 del Parlamento europeo e del Consiglio anche nota come "direttiva qualifiche", e nella direttiva UE 26 giugno 2013 n. 32 del Parlamento europeo e del Consiglio, anche nota come "direttiva procedure", ed infine nella direttiva UE del 26 giugno 2013 n. 33 del Parlamento europeo e del Consiglio anche nota come "direttiva accoglienza". Infine, a tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) si pone la L. 7 aprile 2017 n. 47, anche nota come "legge Zampa", emanata in attuazione dell'art. 31 Cost.

³⁹ L'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è un organo monocratico italiano, istituito tramite la L. 12 luglio 2011 n. 112, al fine di tutelare e promuovere i diritti dei minori, in primo luogo quelli contenuti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989. L'art. 3 della L. 12 luglio 2011 n. 112 elenca i compiti attribuiti all'autorità, tra cui la possibilità di fornire pareri e raccomandazioni su disegni e progetti di legge discussi nelle camere, la promozione e la sensibilizzazione sui diritti dei minori, l'esame e la segnalazione di eventuali violazioni dei diritti dei minori e l'accesso a dati, luoghi ed informazioni. L'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è una delle autorità amministrative indipendenti italiane. Si tratta di enti pubblici dotati di indipendenza dal Governo e la cui funzione principale è tutelare interessi costituzionalmente rilevanti. Il Garante viene nominato ogni 4 anni dai presidenti di Camera e Senato e con lui possono collaborare fino ad un massimo di 10 persone (art. 2 e art. 5 della L. 12 luglio 2011 n. 112). Per approfondire si può consultare il sito ufficiale dell'autorità garante <https://www.garanteinfanzia.org/funzioni> e consultare il testo della L. 12 luglio 2011 n. 112 al seguente indirizzo <https://www.garanteinfanzia.org/legge-istitutiva>.

⁴⁰ Si veda CASIELLO C., VENDITTI M. E., op. cit., p. 979.

⁴¹ Tale acronimo sta per Minori Stranieri Non Accompagnati.

⁴² Tanto emerge dalla diretta *Facebook* del 22 agosto 2018. È possibile prenderne visione presso il canale *Youtube* del senatore Salvini al seguente indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=o2KAeaDVHR0&t=887s>. In particolare, tale concetto è espresso al minuto 8:40 e ancora la minuto 10:00.

può desumersi che la decisione di autorizzare lo sbarco dei minori non accompagnati era scaturita, con ogni probabilità, dalle pressioni istituzionali sopracitate⁴³.

Il 23 agosto, anche il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale⁴⁴ effettuò un'ispezione a bordo di nave "Diciotti", dalla quale riportò alcune considerazioni in merito alla privazione della libertà *de facto* dei migranti⁴⁵. In più, egli giudicò inadeguati alla permanenza per un lungo periodo gli ambienti destinati ai naufraghi e inadeguate le condizioni igienico-sanitarie a bordo⁴⁶. A ciò si aggiunge che, il 24 agosto, una parte dei migranti a bordo della nave intraprese uno sciopero della fame⁴⁷.

Per quanto concerne, però, le pratiche amministrative necessarie allo sbarco, la situazione appariva ancora in fase di stallo. Per questo, il 24 agosto, l'IMRCC inoltrò una terza richiesta d'indicazione del POS al competente Dipartimento⁴⁸.

Intanto, mentre la riunione tenutasi a Bruxelles si rivelava infruttuosa rispetto agli intendimenti del Governo italiano, l'Albania, la C.E.I. e l'Irlanda accettarono di accogliere una parte dei migranti a seguito dello sbarco.

Il 25 agosto fu nuovamente attivata la procedura "MEDEVAC", da parte del comandante di nave "Diciotti", in favore di 6 persone.

Lo stesso giorno, il Ministro dell'Interno ricevette un'informazione di garanzia, in quanto sottoposto alle indagini preliminari avviate dal procuratore della Repubblica di Agrigento. Contestualmente ne venne emanata una analoga nei confronti del relativo Capo di Gabinetto. Secondo

⁴³ Per un approfondimento sul punto si veda *Diciotti, sbarcati i 27 minori: c'è anche una ragazza*, *Il Messaggero*, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/migranti_ultime_notizie_nave_diciotti_catania_22_agosto_2018-3927117.html; ZINITI A., *Diciotti, minori sbarcati. Continua il braccio di ferro per gli altri 148 migranti. Oggi ispezione del Garante dei detenuti*, *la Repubblica*, 23 agosto 2018, disponibile presso https://www.repubblica.it/cronaca/2018/08/23/news/migranti_diciotti-204720301/.

⁴⁴ È una figura prevista dal D.L. n. 146, 23 dicembre 2013 convertito con L. 21 febbraio 2014 n. 10. Si tratta di un meccanismo di prevenzione ai sensi dell'art. 3 del Protocollo opzionale del 2002 alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 1984, ratificata dall'Italia con legge n. 195/2012.

⁴⁵ Con riferimento in particolare all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (d'ora in avanti semplicemente "Convenzione europea" oppure anche "CEDU") e dell'art. 13 Cost. Entrambi questi articoli disciplinano il diritto alla libertà personale.

⁴⁶ A disposizione dei migranti vi erano solo due bagni chimici, privi di lavandino. Inoltre, vi era un unico tubo con acqua corrente non riscaldata per la cura dell'igiene personale. Il 24 agosto una relazione contenente tali informazioni fu inviata sia alla Procura della Repubblica di Agrigento che a quella di Catania. Si veda GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ, *Informativa inviata alla Procura della Repubblica della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento a seguito della visita sulla nave Diciotti ormeggiata nel porto di Catania in data 23 agosto 2018*, 24 agosto 2018, disponibile presso <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a7f0a0036a74f842cbf710e4045efff8.pdf>.

GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ, *Informativa inviata alla Procura della Repubblica della Repubblica presso il Tribunale di Catania a seguito della visita sulla nave Diciotti ormeggiata nel porto di Catania in data 23 agosto 2018*, 24 agosto 2018, disponibile presso <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/0c8171dea61ebaf14e7e8a0dd6bc7498.pdf>.

⁴⁷ Si veda *Parte dei migranti sulla Diciotti in sciopero della fame*. Salvini: "Molti italiani poveri lo fanno ogni giorno", *Huffpost*, 24 agosto 2018, disponibile presso https://www.huffingtonpost.it/2018/08/24/parte-dei-migranti-sulla-diciotti-in-sciopero-della-fame-salvini-molti-italiani-lo-fanno-ogni-giorno_a_23508595.

⁴⁸ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 8.

quanto riferito dallo stesso Ministro⁴⁹, i capi d'imputazione formulati per questa prima indagine erano sequestro di persona aggravato dall'abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, previsto dall'art. 605 cod. pen.⁵⁰, arresto illegale *ex art.* 606 cod. pen. e abuso del potere d'ufficio *ex art.* 323 cod. pen.⁵¹.

Nel frattempo, il 26 agosto, alle ore 00:28, il Ministro dell'Interno autorizzò lo sbarco dei restanti migranti dalla nave "Diciotti", i quali vennero prontamente trasferiti presso l'*Hotspot* di Messina per le procedure di identificazione.

Dopo lo sbarco, le indagini proseguirono. Il 31 agosto, gli atti raccolti dal procuratore di Agrigento giunsero al Tribunale dei Ministri di Palermo, attraverso la relativa Procura. Questa, con comunicazione del 7 settembre, chiese al collegio per i reati ministeriali del Tribunale di Palermo di poter procedere ad accertamenti nei confronti del Ministro dell'Interno⁵². Come si può leggere dall'informazione di garanzia inviata lo stesso giorno dal procuratore di Palermo al Ministro dell'Interno⁵³, quest'ultimo, da quel momento unico indagato della vicenda, era soggetto ad indagine in ordine all'art. 81 cod. pen., ossia per concorso formale e reato continuato, ed all'art. 605 1°, 2° comma, n. 2, e 3° comma cod. pen., cioè per sequestro di persona aggravato dall'essere stato commesso "*da un pubblico ufficiale, con abuso dei poteri inerenti alle sue funzioni*"⁵⁴ e "*in danno di un minore*"⁵⁵.

La procura portò a termine una preliminare attività istruttoria e, il 16 ottobre, venne depositato un apposito decreto per cui le indagini in questione sarebbero dovute essere archiviate per insussistenza di attività penalmente rilevanti, con riguardo alle condotte tenute fino al 19 agosto. Invece, per i fatti verificatisi successivamente, il collegio giudicante si dichiarò incompetente *ratione loci*, rinviando gli atti al procuratore della Repubblica di Catania. Questi chiese alla sezione reati ministeriali del Tribunale di Catania l'archiviazione del procedimento iscritto nei confronti del Ministro, per infondatezza della notizia di reato. Tuttavia, il Tribunale respinse la richiesta di archiviazione e dispose lo svolgimento di ulteriori indagini, al termine delle quali, il 23 gennaio 2019, il detto Tribunale richiese al Senato l'autorizzazione a procedere, in conformità all'art. 96 Cost.⁵⁶.

⁴⁹ In particolare, si fa riferimento al discorso tenuto dall'allora Ministro dell'Interno durante l'evento del suo partito a Pinzolo e a riportato dai giornali. In tal senso si veda PALAZZOLO S., SALVATORE F., *Diciotti, Salvini indagato dai pm di Agrigento. Il ministro: "Non ci fermeranno. E' una vergogna"*, *la Repubblica*, 25 agosto 2018, disponibile presso https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/08/25/news/diciotti_le_audizioni_del_procuratore_di_agrigento_a_roma-204902903/.

⁵⁰ Ossia del Codice Penale, R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398 aggiornato al 27 novembre 2019.

⁵¹ Per approfondire il punto è possibile leggere l'articolo *Caso Diciotti, Open*, disponibile presso <https://www.open.online/temi/caso-diciotti/>.

⁵² Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 3.

⁵³ L'allora Ministro dell'Interno Salvini aveva mostrato la lettera ricevuta in diretta Facebook il giorno 7 settembre 2018. Al riguardo si può vedere <https://www.facebook.com/salviniofficial/videos/243314566375207/>.

⁵⁴ Art. 605, 2° comma, n. 2, cod. pen.

⁵⁵ Art. 605, 3° comma, cod. pen., come introdotto dall'art. 3, 29° comma, lett. a), L. 15 luglio 2009 n. 94.

⁵⁶ Secondo la disciplina dell'art. 96 Cost., come modificato dalla L. Cost. 16 gennaio 1989 n. 1 in materia di reati ministeriali nell'esercizio della funzione pubblica, si prevede una prima fase in cui il reato in oggetto è sottoposto alle indagini

Secondo le considerazioni formulate dal Tribunale, nel periodo compreso tra il 20 ed il 25 agosto poteva essere riscontrato, nelle condotte dell'allora Ministro dell'Interno, il reato di sequestro di persona aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale e anche a danno di minori. In più, tale condotta criminosa scaturiva dalla violazione degli obblighi internazionali in materia di soccorso in mare⁵⁷. Il reato così descritto è disciplinato dall'art. 605 1°, 2° comma, n. 2, e 3° comma cod. pen.⁵⁸.

Il 19 febbraio 2019 la Giunta per le immunità del Senato si è espressa a maggioranza negando l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro e lo stesso è accaduto, il giorno seguente, ad opera del *plenum* del Senato⁵⁹.

di uno speciale collegio giudiziario, il Tribunale dei Ministri. Ogni Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello sorteggia tre magistrati tra quelli del Tribunale del distretto che comporranno il Tribunale dei Ministri competente per territorio. Il Tribunale, in particolare, deve valutare se nelle condotte esaminate sia rintracciabile l'elemento oggettivo del reato, l'elemento soggettivo ed eventuali cause di giustificazione (che corrispondono alle generali cause di giustificazione previste dal codice penale). Se, a giudizio del Tribunale, il reato ministeriale sussiste, esso stesso deve richiedere l'autorizzazione a procedere alla camera di appartenenza del Ministro. Questa, che non può esprimere una valutazione circa l'effettiva sussistenza del reato, può negare l'autorizzazione a procedere solo a maggioranza assoluta, come previsto dall'art. 9.3 L. Cost. 16 gennaio 1989 n. 1. La norma prevede altresì che tale autorizzazione venga negata se il reato è stato commesso per tutelare un interesse costituzionalmente rilevante o pubblico permanente. Sul punto si veda BIN. P., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*¹⁵, Torino, settembre 2017, pp. 540, 541; intervento del Prof. Fiandaca alla conferenza dal titolo *Tutela dei migranti e libertà fondamentali. Lo Stato di Diritto e la vicenda Diciotti*, svoltasi in data 29 marzo 2019, disponibile presso <https://www.radioradicale.it/scheda/569809/tutela-dei-migranti-e-liberta-fondamentali-lo-stato-di-diritto-e-la-vicenda-diciotti>.

⁵⁷ Vi si legge: “*per avere, nella sua qualità di Ministro dell'Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertà personale 177 migranti [...] a bordo dell'unità navale di soccorso “U. Diciotti” [...]. In particolare, il sen. Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro, violando le Convenzioni internazionali in materia di soccorso in mare e le correlate norme di attuazione nazionali (Convenzione SAR, Risoluzione MSC167-78, Direttiva SOP 009/15), non consentendo senza giustificato motivo al competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione [...] di esitare tempestivamente la richiesta di POS (place of safety) presentata formalmente da IMRCC (Italian Maritime Rescue Coordination Center) alle ore 22:30 del 17 agosto 2018, bloccava la procedura sbarco dei migranti, così determinando consapevolmente l'illegitima privazione della libertà personale di questi ultimi [...]. Fatto aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori di età.*”. Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 51.

⁵⁸ *Ibidem*. Per una discussione circa l'imputazione formulata a carico senatore *ex art.* 605 cod. pen., è possibile prendere visione dell'intervento del Prof. Fiandaca alla conferenza dal titolo *Tutela dei migranti e libertà fondamentali. Lo Stato di Diritto e la vicenda Diciotti*, svoltasi in data 29 marzo 2019, disponibile presso <https://www.radioradicale.it/scheda/569809/tutela-dei-migranti-e-liberta-fondamentali-lo-stato-di-diritto-e-la-vicenda-diciotti>. Questi non condivide la scelta dei giudici e stigmatizza il carico sanzionatorio del reato ipotizzato, che sarebbe potuto arrivare fino ad una pena di 15 anni di reclusione. Secondo l'Autore, tale sanzione sarebbe stata sproporzionata rispetto ai fatti e, inoltre, si sarebbero potuti prendere in considerazione capi d'accusa per sequestri “minori” e più specifici, previsti dal cod. pen. dopo l'art. 605.

⁵⁹ In particolare, sono stati 237 i voti contrari all'autorizzazione a procedere e 61 quelli favorevoli. In proposito, si veda *Caso Diciotti, Open*, disponibile presso <https://www.open.online/temi/caso-diciotti/>.

A seguito della decisione del Senato alcuni dei naufraghi soccorsi da nave “Diciotti” hanno presentato due ricorsi. Nel primo ricorso presentato al Tribunale della Repubblica di Roma veniva lamentata una violazione arbitraria e ingiustificata della libertà personale sancita dall'art. 13 Cost. e dall'art. 5 della CEDU ed anche la condizione degradante cui i naufraghi sono stati sottoposti durante la permanenza a bordo della nave “Diciotti”. I difensori hanno richiesto per i naufraghi un risarcimento danni (Si veda TRIBUNALE CIVILE DI ROMA, *Ricorso ex art. 702 bis c.p.c.*, 17 dicembre 2018, disponibile presso https://www.studiocataldi.it/allegati/news/allegato_33694_1.pdf). Il secondo ricorso è stato presentato da due dei naufraghi patrocinati dall'associazione italo-tedesca “Borderline”. I due ricorrenti, oltre a lamentare la violazione da parte delle autorità italiane dell'art. 5 CEDU, hanno allegato presunti trattamenti inumani e degradanti subiti, che ritengono possano essere equiparati ad atti di tortura *ex art.* 3 CEDU (Si veda *Caso Diciotti: gli avvocati dei*

1. Le operazioni SAR e l'individuazione del *Place of Safety*

Questo capitolo tenta, in primo luogo, di ricostruire le previsioni del diritto internazionale concernenti l'obbligo di soccorso in mare, analizzando le più importanti disposizioni in merito ed i loro ultimi sviluppi. In second'ordine, verrà esaminata la definizione del *Place of Safety*, luogo presso il quale l'operazione di soccorso può ritenersi conclusa, ed infine la questione dell'individuazione dello Stato competente a designarlo.

1.1 L'obbligo di soccorso in mare e le operazioni SAR

L'obbligo di prestare soccorso in mare a chiunque si trovi in pericolo ha radici in una lunga tradizione di solidarietà marinara⁶⁰. Cristallizzatosi nel tempo e generalmente riconosciuto come norma consuetudinaria⁶¹, tale obbligo ricade in capo a qualunque Stato, e comandante, che possa effettivamente prestare soccorso. Nel tempo, esso è stato sancito in diversi trattati internazionali⁶² e con varie formulazioni. Queste, insieme con gli strumenti individuati da ogni accordo internazionale per il suo adempimento, permettono di designare un quadro di tale dovere abbastanza coerente e, tuttavia, poliedrico⁶³.

migranti chiedono i danni, Studio Cataldi, disponibile presso <https://www.studiocataldi.it/articoli/33694-caso-diciottigli-avvocati-dei-migranti-chiedono-i-danni.asp>).

⁶⁰ Così LEANZA U., CAFFIO F., *Il SAR mediterraneo. La ricerca e soccorso nel diritto marittimo: l'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979 sul SAR*, *Rivista Marittima*, giugno 2015, p. 10 ss., p.11

⁶¹ La definizione di norma consuetudinaria si trova nello Statuto della Corte internazionale di giustizia. Nello specifico, l'art. 38, 1° comma, lett. b) definisce "La consuetudine internazionale, come prova di una pratica generale accettata come diritto".

⁶² La codificazione nel diritto marittimo del dovere di prestare soccorso in mare ha inizio addirittura nel tardo medioevo, si veda MORRISON A., *Places of Refuge for Ships in Distress: Problems and Methods of Resolution*, Boston, 2012, p.78. Se oggi in letteratura si è concordi sul fatto che l'obbligo di prestare soccorso in mare sia consuetudinario, sussistono opinioni contrastanti sul momento in cui quest'obbligo sia effettivamente diventato tale. Esso era già stato codificato all'art. 12 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare, promossa dalla Commissione sul diritto internazionale, organo sussidiario dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed istituito nel 1947 per promuovere lo "sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione", come da art. 13, par. 1 lett a) Carta delle Nazioni Unite-San Francisco, 26 giugno 1945. Da quanto si legge nel *Report of the International Law Commission Covering the Work of its Eighth Session, 2 Yearbook of the International Law Commission* 253 del 1956, nel predisporre l'articolo in parola, la Commissione intendeva dichiarare una norma già esistente nel diritto internazionale. Sul punto si veda RATCOVICH M., *The Concept of 'Place of Safety': Yet Another Self-Contained Maritime Rule or a Sustainable Solution to the Ever-Controversial Question of Where to Disembark Migrants Rescued at Sea?*, *Australian Year Book of International Law*, 2015, p. 81 ss., p. 6. Nonostante ciò, secondo quanto argomentato da un'Autrice, la qualificazione del dovere di prestare soccorso in mare come norma di diritto consuetudinario è relativamente recente. Prova ne siano i fatti accaduti durante la crisi dell'Indocina, negli anni '70 del Novecento, allorché si registrò un significativo movimento di rifugiati, provenienti dal Vietnam (in cui vi era un conflitto armato), e dalla Cambogia (in cui stava emergendo un regime dittatoriale) verso gli Stati limitrofi. In quegli anni, le azioni, o non azioni, degli Stati costieri geograficamente coinvolti nella vicenda, dimostrarono come gli Stati agissero esclusivamente in attuazione degli strumenti pattizi a cui si erano sottoposti sino a quel momento. Gli unici due trattati applicabili erano la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 e la *Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvagement maritimes et protocole de signature* firmata a Bruxelles nel 1910. Gli Stati costieri in prossimità della zona interessata iniziarono a interdire l'ingresso nelle proprie acque territoriali alle navi soccorritrici e a non accettare più sbarchi, così scoraggiando le navi private dall'effettuare salvataggi. Sul punto si veda TREVISANUT S., *Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Factor of Cooperation or Conflict?*, in *The Int. Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010, p.523 ss., p. 527.

⁶³ Così RATCOVICH M., op. cit., p. 4.

La più importante espressione dell'obbligo di soccorso in mare è senza dubbio l'art. 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (di qui in avanti anche solo "UNCLOS"⁶⁴ o "Convenzione di Montego Bay"⁶⁵)⁶⁶. Questa Convenzione è considerata il punto di riferimento della branca del diritto internazionale cui afferisce ed al momento è stata ratificata da 156 Stati e dall'Unione europea⁶⁷.

Il menzionato art. 98, rubricato "*Duty to Render Assistance*", si suddivide in due paragrafi, riprendendo nella struttura e nel contenuto l'art. 12 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare (di qui in avanti anche solo "Convenzione sull'alto mare")⁶⁸.

Il primo comma disciplina l'obbligo di soccorso, definendone la natura ed i limiti. Esso ricade sui comandanti di qualunque tipo di imbarcazione battente bandiera di uno Stato parte della Convenzione. Invero è proprio lo Stato di bandiera che deve imporre il rispetto di quest'obbligo al suo comandante in ogni circostanza, a parte quando il comandante stesso, nell'intraprendere un'operazione di soccorso, si trovi a mettere "*a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri*"⁶⁹.

In aggiunta, la *lettera a)* del primo comma conferisce natura non-discriminatoria al dovere di soccorso in mare, ribadendo che esso sussiste per salvare la vita di chiunque si trovi in una situazione di pericolo⁷⁰. Invece, la *lettera b)* della disposizione in questione dispone che il soccorso deve avvenire "*quanto più velocemente è possibile*" non appena si venga a conoscenza della situazione di pericolo⁷¹.

⁶⁴ Tale acronimo sta per *United Nations Convention of the Law of the Sea*

⁶⁵ Dal nome della capitale della Giamaica dove fu adottata nel 1982, a 12 anni dall'inizio dei lavori, i quali furono avviati dalla risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, che ha convocato la Terza Conferenza della Nazioni Unite. Per approfondire l'argomento si consulti RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016, p.111.

⁶⁶ Così RATCOVICH M., op. cit., p. 4.

⁶⁷ Per visionare invece la lista degli Stati firmatari è utile il sito web delle Nazioni Unite https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

⁶⁸ L'art. 12 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare recita "*1. Every State shall require the master of a ship sailing under its flag, insofar 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, insofar as such action may reasonably be expected of him; 5 (c) After a collision, to render assistance to the other ship, her crew and her passengers and, where possible, to inform the other ship of the name of his own ship, her port of registry and the nearest port at which she will call. 2. Every coastal State shall promote the establishment and maintenance of an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea and — where circumstances so require — by way of mutual regional arrangements cooperate with neighbouring States for this purpose.*" Come stabilito dall'art. 311 della UNCLOS, la stessa non abroga la precedente Convenzione di Ginevra del 1958, ma prevale su quest'ultima per tutti gli Stati parti di ambedue le Convenzioni. È bene anche ricordare che la Convenzione di Ginevra del 1958 trae origine da un'opera di codificazione del diritto del mare, culminata in un progetto di articoli. Sul punto si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale.*, pp. 109-111.

⁶⁹ Art. 98 UNCLOS.

⁷⁰ Si veda RATCOVICH M., op. cit., p. 6.

⁷¹ Art. 98, 1° comma *lettera b)* UNCLOS.

A seguire, il secondo comma specifica gli ulteriori obblighi posti in capo agli Stati costieri. Prevede, infatti, che questi istituiscano un effettivo servizio di ricerca e soccorso tramite accordi con gli Stati limitrofi⁷².

In breve, ai sensi dell'art. 98 UNCLOS gli Stati hanno il compito di imporre il dovere di soccorso di un natante in pericolo alle navi battenti la propria bandiera, senza porre in essere alcun tipo di discriminazione. Il soccorso deve inoltre avvenire nel minor tempo possibile e nei limiti della sicurezza dell'imbarcazione soccorritrice. In aggiunta, sempre conformemente all'art. 98 UNCLOS, gli Stati costieri dovrebbero istituire un servizio di ricerca e soccorso, possibilmente cooperando fra di loro.

Per quanto concerne l'istituzione del servizio di ricerca e soccorso, prevista dall'art. 98 secondo comma, UNCLOS, e già dal secondo comma dell'art. 12 della Convenzione sull'alto mare, risultano rilevanti altre due Convenzioni. Esse specificano come questi servizi dovrebbero funzionare e, in particolare, precisano il concetto di collaborazione tra gli Stati parti, con l'obiettivo di sgravare quanto più possibile i comandanti di imbarcazioni private dall'onere di portare a termine operazioni di soccorso. Grazie a queste due convenzioni, infatti, è stato precisato non solo il compito degli Stati parti di imporre ai comandanti di navi battenti la propria bandiera di effettuare operazioni di soccorso ma anche quello di predisporre gli strumenti per garantire la sicurezza della navigazione.

Tra queste, la più risaliente è la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (o semplicemente "SOLAS"⁷³), adottata il 1° novembre 1974 a Londra⁷⁴. La seconda è la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo del 1979, nota anche come "Convenzione di Amburgo" o più semplicemente "Convenzione SAR"⁷⁵. Esse sono state elaborate dall'agenzia specializzata delle Nazioni Unite denominata "IMO", cioè Organizzazione Marittima Internazionale, istituita nel 1959⁷⁶.

⁷² Enuncia infatti "Every coastal State shall promote the establishment, operation and maintenance of an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea and, where circumstances so require, by way of mutual regional arrangements cooperate with neighbouring States for this purpose."

⁷³ Dall'acronimo inglese *Safety Of Life At Sea*

⁷⁴ Anche nota come Convenzione di Londra, non riguarda le navi da guerra ed ha sostituito la Convenzione di Bruxelles del 1910. Si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, p. 134.

⁷⁵ Dall'acronimo inglese *Search And Rescue*

⁷⁶ In qualità di istituto specializzato dell'ONU, l'IMO ha il compito di definire gli *standards* globali per la sicurezza e le prestazioni ambientali della navigazione internazionale. L'IMO è la depositaria delle Convenzioni SOLAS e SAR. Per approfondire la struttura e il ruolo svolto dall'IMO è possibile consultare il sito web <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>.

La Convenzione SOLAS, al quinto capitolo⁷⁷, regolamento 33, par.1, stabilisce un dovere molto simile a quello esplicitato nell'art. 98, 1° comma UNCLOS⁷⁸. Oltre a ciò, la stessa Convenzione SOLAS, al quinto capitolo, regolamento 7, in linea con il sopra descritto secondo comma dell'art. 98 UNCLOS, prevede che gli Stati organizzino meccanismi di comunicazione e coordinamento, per situazioni di pericolo, nelle “rispettive aree di responsabilità” e, per l'eventuale soccorso di naufraghi, “intorno alle loro coste”⁷⁹.

La Convenzione SAR⁸⁰ precisa ulteriormente le azioni che gli Stati parti devono intraprendere per costituire il servizio di ricerca e soccorso e stabilisce in capo ad essi un obbligo di assistenza più esteso del corrispondente dovere espresso dall'art. 98 UNCLOS⁸¹.

Essa prevede che gli Stati costieri istituiscano una propria “regione”, la cd. zona SAR⁸², all'interno della quale sono tenuti ad effettuare operazioni di ricerca e soccorso in modo sistematico e permanente⁸³. Può capitare che essi designino una zona SAR più ampia rispetto alla loro effettiva capacità di esercitare su di essa interventi di ricerca e soccorso. In questi casi la regione in questione perde la sua *raison d'être*: la dichiarazione della zona SAR dovrebbe essere infatti strettamente funzionale allo scopo ultimo della Convenzione di Amburgo, che è quello di preservare la vita umana in mare⁸⁴. Inoltre, la Convenzione definisce gli strumenti, pubblici o privati⁸⁵, necessari per garantire

⁷⁷ Il 5° capitolo della Convenzione SOLAS “*Safety of Navigation*” è disponibile nella versione in lingua inglese al seguente indirizzo <http://www.imo.org/en/OurWork/facilitation/documents/solas%20v%20on%20safety%20of%20navigation.pdf>.

⁷⁸ Nello specifico, essa obbliga “*The master of a ship at sea which is in a position to be able to provide assistance on receiving information from any source that persons are in distress at sea, is bound to proceed with all speed to their assistance, if possible informing them or the search and rescue service that the ship is doing so. [...]*”.

⁷⁹ Si veda LEANZA U., CAFFIO F., *Il SAR mediterraneo*, cit., p. 11.

⁸⁰ In particolare è importante l'annesso alla Convenzione in cui sono contenute le disposizioni tecnico-operative. Questo si divide in 5 capitoli: 1. *Terms and Definitions*, 2. *Organization and Co-ordination*, 3. *Co-operation between States*, 4. *Operating Procedures*, 5. *Ship reporting systems*. Per approfondire i contenuti di ogni capitolo e la struttura della Convenzione è possibile visitare il sito web dell'IMO [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx). Per poter prendere visione del testo originale della Convenzione SAR in lingua inglese è possibile visitare il sito <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-English.pdf>.

⁸¹ Durante la sopracitata crisi dell'Indocina negli anni '70 del Novecento, si assistette ad un'interruzione delle operazioni di salvataggio da parte di molte navi mercantili, dovuta all'incertezza delle procedure da seguire a seguito del soccorso. Secondo un'Autrice, è stato sulla scia delle tragedie umanitarie derivanti dall'inadempimento del dovere di salvataggio che si adottò, nel 1979, la Convenzione di Amburgo. Per approfondimenti si veda TREVISANUT S., op. cit., p. 527.

⁸² Come specificato nei par. 2.1.4, 2.1.6 e 2.1.7 dell'annesso alla Convenzione, le zone SAR dovrebbero essere, per quanto possibile, contigue e non sovrapposte. Inoltre, esse dovrebbero essere delimitate tramite accordi da registrarsi ad opera dalle parti. Tanto non pregiudica la delimitazione dei confini tra gli Stati. Per approfondire la questione è possibile consultare RATCOVICH M., op. cit., p. 7. Inoltre, si consideri che l'IMO, in quanto investita della funzione di Segretariato della Convenzione di Amburgo, deve ricevere apposita notifica ogni qual volta venga concluso un nuovo accordo SAR o ne venga modificato uno già esistente.

⁸³ Così LEANZA U., CAFFIO F., *L'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979 sul SAR*, 20 marzo 2015, disponibile presso https://www.comune.modena.it/europe-direct/pdf_materiali_locandine/fabio-caffio-1/sar-marittimo-leanza-caffio.pdf, p. 3.

⁸⁴ Così TREVISANUT S., op. cit., p. 538.

⁸⁵ Nei Paesi anglosassoni, la dimensione privatistica delle operazioni di soccorso trova fondamento nel regime del *Salvage*, che prevede il diritto ad un'indennità per colui che effettuava il soccorso. Si veda al riguardo LEANZA U., CAFFIO F., *Il SAR mediterraneo*, cit., p. 11.

che le operazioni di soccorso siano intraprese a beneficio di chiunque⁸⁶ si trovi in pericolo. Essa impone agli Stati di dotarsi di centri di coordinamento, cd. RCC, che hanno il compito di facilitare il monitoraggio della zona SAR di loro competenza.

Come si evince dalle disposizioni delle Convenzioni SOLAS e SAR, appena presentate, ogni Stato è quindi il primo responsabile del soccorso di un'imbarcazione che rischia il naufragio all'interno della sua zona SAR, sia qualora lo Stato stesso riscontri il pericolo, sia qualora sia un altro Paese, per il principio della cooperazione⁸⁷, a segnalarglielo⁸⁸. Ciononostante, nel caso in cui lo Stato competente si rifiuti di intervenire o non risponda o non abbia le capacità per farlo, diventa responsabile per il soccorso il primo altro Stato venuto in contatto con le persone in pericolo in mare⁸⁹.

Infine, la Convenzione SAR stabilisce che gli Stati devono assicurare oltre alla messa in salvo dei naufraghi, le iniziali cure mediche o altre eventuali forme di supporto necessarie. Devono, poi, trasportarli presso un *Place of Safety*⁹⁰. Soltanto quando i naufraghi sono giunti presso il POS, l'azione di soccorso SAR può ritenersi conclusa.

In sintesi, le Convenzioni SOLAS e SAR precisano il dovere degli Stati parti di istituire servizi di ricerca e soccorso. La Convenzione SAR designa, per gli Stati parti costieri, il dovere di istituire delle regioni, le cd. zone SAR, ove questi devono monitorare la navigazione ed intervenire qualora una nave vi si trovi in pericolo. Ogni Stato è il primo responsabile nella porzione di mare di propria competenza anche se, in caso non compia l'operazione di salvataggio, diventa responsabile lo Stato che per primo abbia avuto notizia della situazione di pericolo. In ultimo, ai sensi della Convenzione i naufraghi, dopo essere stati soccorsi, dovrebbero essere portati in un POS ed è solo in questo momento che l'operazione può ritenersi conclusa.

⁸⁶ A prescindere dal suo *status*, dalla sua nazionalità e dalle circostanze in cui avviene il soccorso, a conferma della natura non-discriminatoria dell'obbligo di soccorso. Si veda RATCOVICH M., op. cit., p. 6. Questa specificazione sulla natura non discriminatoria dell'obbligo è stata aggiunta dagli emendamenti apportati alla Convenzione, di cui si parlerà più avanti in questo stesso capitolo.

⁸⁷ L'intero 3° capitolo dell'annesso alla Convenzione SAR è dedicato alla cooperazione fra gli Stati parti che in generale dovrebbero “[...] *co-ordinate their search and rescue organizations and should, whenever necessary, co-ordinate search and rescue operations with those of neighbouring States.*”, 3° capitolo, par. 3.1.1.

⁸⁸ Annesso alla Convenzione SAR, 2° capitolo, par. 2.1.9

⁸⁹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 9. Ritroviamo questo concetto nelle Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare al paragrafo 6.7 e al paragrafo 2.25.1 del Manuale IAMSAR. Il Manuale IAMSAR è un Manuale sviluppato dall'IMO in collaborazione con l'ICAO. Per approfondimenti si veda [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx). Queste linee-guida sono state introdotte nel 2004, insieme con gli emendamenti a modifica delle Convenzioni di cui si parlerà approfonditamente più avanti.

In più è da notare che non sono previste sanzioni specifiche per gli Stati che non effettuino un'operazione di soccorso. Per far valere tale inadempimento, gli altri Stati parti dovranno ricorrere alle norme generali in tema di responsabilità internazionale.

⁹⁰ Si veda RICHARD L. KILPATRICK R., SMITH A., *The International Legal Obligation to Rescue During Mass Migration at Sea: Navigating the Sovereign and Commercial Dimensions of a Mediterranean Crisis*, in *University of San Francisco Maritime Law Journal*, vol. 28, 2015-2016, n. 2, p. 141 ss., p. 147.

Eppure, da un lato la Convenzione non definisce cosa si debba intendere per POS⁹¹, dall'altro vi sono diverse incertezze su quale Stato, coinvolto nell'operazione di soccorso a diverso titolo, abbia, in ultima analisi, il compito di stabilire il posto sicuro in cui i naufraghi devono essere condotti. Non è chiaro se si tratti del Paese responsabile della zona SAR in cui avviene il soccorso, di quello della bandiera della nave soccorritrice oppure dello Stato che abbia assunto il coordinamento dell'operazione.

Quando le disposizioni fin qui descritte sono state concepite dai relativi redattori, probabilmente questi ultimi intendevano riferirle alle ipotesi di pericolo per una nave commerciale o turistica; infatti, il testo delle disposizioni in parola era stato formulato in termini abbastanza generici, per consentire agli Stati coinvolti di scegliere il meccanismo d'individuazione del POS più efficace a seconda delle situazioni.

Salvo poche eccezioni, quale, ad esempio, la crisi indocinese degli anni '70 e '80 del Novecento, probabilmente non si immaginava che queste norme sarebbero state applicate sistematicamente per la ricerca ed il soccorso di natanti di fortuna⁹², utilizzati per trasportare illegalmente per mare dei migranti. Costoro, una volta giunti sulla terraferma, non cercano il modo più veloce per tornare nel loro Paese ma, al contrario, presentano solitamente domanda per il riconoscimento⁹³ dello *status* di rifugiati o di protezione internazionale. Ciò istituisce un nesso tra l'individuazione del POS, inteso come fase finale di un'operazione SAR, e gli oneri legati all'accoglienza o, nel caso, al rimpatrio. Pertanto, il carattere generico delle norme suesposte, che non prevedono un vero e proprio obbligo di consentire sbarco sul proprio territorio, ha fatto sì che, nella prassi operativa degli ultimi decenni, aumentassero le controversie tra gli Stati costieri circa l'individuazione del POS: più in particolare, esse hanno riguardato, in via principale, la determinazione del Paese di volta in volta competente e l'individuazione dei porti da utilizzare come POS. Infatti, la mancata identificazione di quest'ultimo sul proprio territorio sgrava lo Stato interessato dall'obbligo di farsi carico dei richiedenti asilo salvati dal naufragio. Un caso emblematico al riguardo che ha anticipato i numerosi casi che si sono verificati, e si verificano, nel Mediterraneo, ebbe luogo nell'agosto del 2001 nelle acque dell'Oceano Pacifico: il cd. *Tampa affair*.

La "Tampa" era una nave container norvegese che il 26 agosto 2001, su richiesta di RCC Australia, prestò soccorso ad una nave indonesiana in una zona di mare compresa tra l'Indonesia e

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Nella maggior parte dei casi esse sono da considerarsi *unsafe* ai sensi della Convenzione SOLAS, ossia prive dei giusti requisiti di navigabilità. Si veda LEANZA U., CAFFIO F., *Il SAR mediterraneo*, cit., p. 15.

⁹³ Sulla natura dichiarativa e non costitutiva del riconoscimento dello *status* di rifugiato si veda CORTE EUROPEA DI GIUSTIZIA, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C78/17 del 14 maggio 2019 e anche CORTE DI CASSAZIONE, sentenza Sezioni Unite n. 29460, 13 novembre 2019. Per un approfondimento della questione si veda HEIN C., *Il respingimento alla frontiera marittima. Una violazione del diritto d'Asilo?*, in via di pubblicazione nella Rivista *Diritti dell'Uomo*, 2020, p. 2.

l'isola australiana di Natale. A circa 75 miglia al largo di quest'ultima tale nave-container soccorse 438 naufraghi, per lo più provenienti dall'Afghanistan, ed in cerca di protezione internazionale. Nonostante l'iniziale intenzione di proseguire la sua rotta verso nord e di far sbarcare i naufraghi in Indonesia (a circa 250 miglia di distanza), viste le pressioni delle persone soccorse la nave si diresse verso l'isola di Natale. La risposta australiana fu intransigente e consistette nella "chiusura" delle acque territoriali australiane⁹⁴. Inoltre, l'Australia sottolineò che la nave si sarebbe dovuta dirigere verso l'Indonesia e che, in mancanza di tanto, sarebbero state avviate delle opportune indagini per traffico di essere umani. Dopo diversi giorni di attesa di fronte l'isola e visto il deterioramento delle condizioni di salute dei naufraghi soccorsi, la nave-container norvegese lanciò un segnale di *distress* e si diresse verso l'Isola di Natale. La reazione australiana fu immediata. La nave "Tampa" fu avvicinata da una nave delle forze speciali australiane ed i naufraghi furono trasferiti su una nave da guerra australiana, per essere poi destinati alla Papua Nuova Guinea, da cui vennero ulteriormente trasferiti a Nauru ed in Nuova Zelanda.

Nel tentativo di scongiurare il ripetersi di episodi simili, l'Assemblea dell'IMO organizzò una revisione dei trattati sulle operazioni SAR, con l'obiettivo di preservarne il corretto funzionamento e di ovviare al problema dell'individuazione del POS. Ciò significava predisporre delle norme per far sì che fosse sempre assicurato il soccorso delle persone in difficoltà su base non discriminatoria, che fosse comunque garantito lo sbarco presso un *Place of Safety* e che tutti gli individui soccorsi venissero trattati allo stesso modo, con piena garanzia del rispetto dei diritti umani durante la permanenza a bordo della nave soccorritrice⁹⁵.

Altro obiettivo delle prospettate modifiche era rafforzare il legame tra la responsabilità dei comandanti di effettuare operazioni di salvataggio e l'obbligo di coordinamento e cooperazione vigente per gli Stati parti.

Per preparare questi emendamenti, data la natura multidisciplinare dell'argomento e la sua sensibilità, nel 2002 furono coinvolte diverse agenzie specializzate delle Nazioni Unite⁹⁶. Le conclusioni degli incontri svoltisi, negli anni successivi, tra di esse contribuirono a creare le basi per gli

⁹⁴ L'Australia interdì il passaggio inoffensivo dell'imbarcazione, previsto dall'art. 18 UNCLOS, ai sensi dell'art. 19 2° comma *lettera g*) UNCLOS. L'art. 19 2° comma annovera le motivazioni per cui uno Stato può per l'appunto vietare il passaggio inoffensivo e, alla lettera g), recita "*the loading or unloading of any commodity, currency or person contrary to the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State*"

⁹⁵ IMO, 920 (22), *Review of Safety Measures and Procedures for the Treatment of Persons Rescued at Sea*, 22 gennaio 2002.

⁹⁶ Fra queste vi erano l'IMO, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (D'ora in avanti si farà riferimento a quest'agenzia con l'acronimo "UNHCR", che sta per *United Nations High Commissioner for Refugees*. In italiano si trova talvolta l'acronimo "ACNUR". Per approfondimenti è possibile consultare il sito web <https://www.unhcr.it/>), la *United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*, l'Organizzazione Internazionale per le migrazioni (anche nota per il suo acronimo italiano OIM oppure come IOM, dall'acronimo inglese *International Organization for Migration*) e l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine.

emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, elaborati dalla Commissione per la Sicurezza Marittima (MSC)⁹⁷.

Questi, nel 2004, sono stati adottati dalla maggioranza degli Stati parti dell'IMO e sono entrati in vigore nel 2006. Sempre la MSC ha elaborato delle Linee-guida, atti di *soft law* non vincolanti, rivolte agli Stati e ai naviganti, per chiarire la portata di questi emendamenti nella loro applicazione pratica⁹⁸. Queste Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare⁹⁹ specificano come debba funzionare, nella pratica, il complesso rapporto di comunicazione tra enti pubblici e privati coinvolti nelle attività SAR¹⁰⁰ e contribuiscono a far luce, almeno in parte, sulla nozione di POS.

1.2 La definizione di *Place of Safety*

Né la Convenzione SOLAS, né la Convenzione SAR¹⁰¹, né altri accordi internazionali definiscono in maniera esaustiva il concetto di *Place of Safety*.

Peraltro, già un tentativo di definizione in chiave atecnica del termine appare problematica. La parola “*safety*”, infatti, non possiede una nozione esauriente¹⁰². Per “sicuro” si può intendere sia un posto al sicuro in generale, quindi ad esempio, anche al sicuro da persecuzioni e maltrattamenti, sia soltanto al sicuro rispetto al pericolo di un naufragio¹⁰³. Nemmeno la dicitura francese *lieu sure*, né quella spagnola *lugar seguro* né tanto meno alcuna delle diverse traduzioni italiane usate in merito, “porto sicuro” o, meglio, “posto sicuro”, permettono di specificare il concetto in maniera soddisfacente.

Le Convenzioni SOLAS e SAR, come modificate nel 2004, in primo luogo sanciscono che il comandante della nave soccorritrice debba poter portare a termine il soccorso con una deviazione minima dell'itinerario di navigazione pianificato¹⁰⁴. Nella maggior parte dei casi, i possibili posti individuabili affinché i comandanti delle navi soccorritrici adempiano in maniera completa all'obbligo di soccorso possono essere molteplici.

⁹⁷ I due regolamenti adottati dalla MSC per ammendare la Convenzione SOLAS e la Convenzione SAR sono rispettivamente la risoluzione IMO, MSC. 153 (78), 20 maggio 2004, consultabile al link [http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153\(78\)-MSC%2078.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153(78)-MSC%2078.pdf) e la risoluzione IMO, MSC. 155 (78), 20 maggio 2004, consultabile al link [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC.155\(78\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC.155(78).pdf).

⁹⁸ IMO, UNHCR, *Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati*, disponibile presso <https://www.unhcr.it/risorse/manuali/manuali>, p. 6. La risoluzione contenente le suddette linee guida è IMO, MSC.167 (78), 20 maggio 2004, consultabile al link [http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167(78).pdf)

⁹⁹ Risoluzione MSC 167-78, adottata nel maggio 2004

¹⁰⁰ Così RICHARD L. KILPATRICK R., SMITH A., op. cit., pp. 146 e 147.

¹⁰¹ Convenzioni in cui il concetto di POS, come precedentemente osservato, trova il suo fondamento giuridico.

¹⁰² Così RICHARD L. KILPATRICK R., SMITH A., op. cit., p. 21.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ “*with minimum further deviation from the ship's intended voyage*” par. 3.1.9, 3° capitolo, annesso alla Convenzione SAR; regolamento 33, par. 4.1.1, 5° capitolo, Convenzione SOLAS.

In secondo luogo, le Convenzioni SOLAS e SAR stabiliscono che, per identificare il POS, è necessario prendere in considerazione “*the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization*”¹⁰⁵. Innanzitutto, il riferimento alle “particolari circostanze del caso” ribadisce l’idea per cui il concetto di *Place of Safety* non possa essere definito in termini astratti ma vada individuato caso per caso¹⁰⁶. Invece, per quanto concerne le Linee-guida citate immediatamente dopo, vanno prese in considerazione quelle sul trattamento delle persone soccorse che, in effetti, delineano una parziale definizione del concetto in esame¹⁰⁷. Queste, al par. 6.12, stabiliscono alcune caratteristiche cumulative che il POS dovrebbe possedere: esso si individua in quel luogo in cui “*a) la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non sia più minacciata; b) le necessità umane primarie¹⁰⁸ possano essere soddisfatte; c) possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale*”¹⁰⁹. Le Linee-guida aggiungono che, nonostante la nave soccorritrice possa essere considerata un luogo sicuro a titolo temporaneo¹¹⁰, questa dovrebbe essere sollevata dalla responsabilità della vita dei naufraghi¹¹¹, non appena possano essere intraprese soluzioni alternative, concertate dagli Stati coinvolti nell’operazione SAR. In ultimo, al par. 6.7 delle Linee-guida, è specificato che, ai fini dello sbarco, dovrebbero tenersi in conto altri fattori tra i quali le condizioni materiali a bordo della nave soccorritrice, ma anche il rischio di predisporre lo sbarco dei naufraghi in un luogo in cui costoro siano impossibilitati a presentare domanda di protezione internazionale e per di più rischiano di essere perseguitati¹¹².

A tal riguardo si ricorda l’importanza che la Corte europea dei diritti dell’uomo (d’ora innanzi anche “Corte EDU” o “Corte di Strasburgo”) ha attribuito all’art. 4 del quarto protocollo aggiuntivo alla CEDU, che stabilisce il divieto di espulsioni collettive di stranieri, e al principio di *non-refoulement*¹¹³. Seppur non previsto espressamente dalla Convenzione europea, la Corte ha interpretato il

¹⁰⁵ Tali definizioni si trovano e nell’annesso 5° capitolo regolamento 33 par.1.1 della Convenzione SOLAS e nell’annesso, 3° capitolo par. 3.1.9, della Convenzione SAR, entrambi per come emendati nel 2004.

¹⁰⁶ Così RATCOVICH M., op. cit., p. 23.

¹⁰⁷ Ivi, p. 2.

¹⁰⁸ Come, ad esempio, cibo, alloggio e cure mediche.

¹⁰⁹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 12.

¹¹⁰ “*based solely on the fact that the survivors are no longer in immediate danger once aboard the ship*”

¹¹¹ In tal senso, si veda anche TRIBUNALE DI AGRIGENTO, Sezione penale I collegio n. 954, 7 ottobre 2009, per cui “*la nave soccorritrice costituisce un luogo puramente provvisorio di salvataggio in quanto le persone tratte in salvo debbono essere condotte in un luogo (sicuro) della terraferma e la nave soccorritrice deve essere, al contempo, sollevata dall’incombente di tenere a bordo i naufraghi non appena possono essere intraprese soluzioni alternative.*”

¹¹² Ivi, par. 6.17, si legge “*factors such as the situation on board the assisting ship, on scene conditions, medical needs, and availability of transportation or other rescue units,*”¹¹² e anche “[*t*]he need to avoid disembarkation in territories where the lives and freedoms of those alleging a well-founded fear of persecution would be threatened is a consideration in the case of asylum-seekers and refugees recovered at sea”.

¹¹³ Il principio di *non-refoulement* è sancito nell’art. 33 della Convenzione sullo *status* dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951. In base ad esso non è possibile respingere un individuo in un luogo in cui correrebbero il rischio di subire danni a causa della persecuzione per uno dei cinque motivi sanciti dall’art.1 della stessa Convenzione: razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinioni politiche.

principio in questione in maniera estensiva¹¹⁴. In particolare, si fa riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU riferita all'art. 3 CEDU, rubricato "*Proibizione della tortura*". Grazie a questa, è stato elaborato un concetto più ampio del tradizionale principio di *non-refoulement*, visto che esso dovrà trovare applicazione anche quando l'interessato, una volta respinto, rischi di subire atti di tortura ed altre pene o trattamenti inumani e degradanti. Innanzitutto, la Corte EDU, ha qualificato tale principio alla stregua di una norma consuetudinaria¹¹⁵. In seguito, ne ha ampliato la portata: essa, infatti, ha sistematicamente valutato se gli stranieri, ovunque respinti, sarebbero stati sottoposti a tortura, pene o a trattamenti inumani o degradanti ai sensi, per l'appunto, dell'art. 3 CEDU. Inoltre, ha evidenziato la necessità di garantire, agli individui allontanati, la possibilità di presentare un ricorso effettivo contro la misura di allontanamento, il tutto richiamandosi all'art. 13 CEDU, che assicura il diritto ad un ricorso interno effettivo. Inoltre, appare opportuno ricordare la sentenza *Soering c. Regno Unito*, *leading case* per l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 3¹¹⁶.

Prescrizioni tutto sommato coerenti con la suddetta giurisprudenza si rinvengono anche nell'ordinamento dell'Unione Europea. Esse sono previste anzitutto nei Trattati: si pensi all'art. 78¹¹⁷ del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora innanzi anche solo "TFUE"), in cui ricorre un breve cenno al principio di non respingimento. Ma possono rinvenirsi anche agli artt. 18¹¹⁸

¹¹⁴ Tra gli altri si vedano FERNÁNDEZ SÁNCHEZ A. P., *El derecho de los inmigrantes irregulares a tener derechos*, Valencia, 2019, p. 192; CALABRIA S., *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)*, *Questione di giustizia*, 29 luglio 2019, p. 2.

¹¹⁵ A tal proposito, nell'ambito della giurisprudenza della Corte EDU, un riferimento significativo si rinviene nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09 del 23 febbraio 2012. Nello specifico, i giudici hanno ripreso una nota dell'UNHCR del 13 settembre 2001, dalla quale si evinceva proprio l'apparenza al diritto consuetudinario del principio stabilito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra. È anche interessante riassumere in breve la vicenda in questione. Nel 2009, vari cittadini somali ed eritrei, intercettati dalle autorità italiane in acque SAR maltesi, furono ricondotti al porto di Tripoli, senza che nessuna procedura di identificazione fosse stata attivata. A seguito del ricorso presso la Corte EDU, presentato da 24 dei migranti ricondotti in Libia loro malgrado, la stessa Corte ha condannato l'Italia per aver violato gli obblighi sanciti dai seguenti articoli della CEDU: art. 3 "*Proibizione della tortura*", art. 13 "*Diritto a un ricorso effettivo*" art. 4 del quarto protocollo addizionale alla Convenzione "*Divieto di espulsioni collettive di stranieri*".

¹¹⁶ Si veda CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (grande camera), sentenza 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ricorso n. 14038/88. Jens Soering, cittadino tedesco, aveva compiuto un duplice omicidio negli Stati Uniti. I due assassinati erano i genitori della fidanzata, complice nell'omicidio. I due, fuggiti nel Regno Unito, confessarono l'omicidio e, di conseguenza, gli Stati Uniti chiesero l'extradizione per entrambi. Mentre la ragazza, canadese, fu estradata immediatamente, per Soering il Regno Unito pretese la prestazione di garanzie affinché l'imputato non venisse sottoposto a pena di morte. Quando il Regno Unito ritenne soddisfacenti le garanzie ricevute dagli Stati Uniti, Soering presentò il ricorso alla Corte EDU ritenendo la propria estradizione non conforme alla Convenzione europea.

¹¹⁷ Tale norma persegue lo sviluppo di "*una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea*".

¹¹⁸ Rubricato "*Diritto di asilo*", che recita: "*Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea*".

e 19¹¹⁹ della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, anche nota come Carta di Nizza¹²⁰. In aggiunta, nel diritto derivato dell'Unione il rispetto del principio di *non-refoulement*, nella sua portata più ampia, e il divieto ai respingimenti collettivi sono legati con chiarezza allo sbarco a seguito del recupero in mare di naufraghi. Tanto è previsto nel regolamento UE n. 656 del 15 maggio 2014, in cui vengono stabilite le norme per la vigilanza delle frontiere marittime, nel quadro delle operazioni dell'agenzia FRONTEX¹²¹. In particolare, si fa riferimento all'art. 4, rubricato “*Protezione dei diritti fondamentali e principio di non respingimento*”, in cui, per l'appunto, l'individuazione del porto di sbarco in uno Stato terzo, nel contesto delle operazioni condotte dall'agenzia FRONTEX, viene ri-collegata espressamente al rispetto del principio di *non-refoulement*, sempre nella sua portata più ampia, e al divieto di respingimento collettivo.

In sintesi, secondo gli strumenti giuridici di *hard law* e *soft law* appena esaminati, il POS dovrebbe essere individuato in un luogo in cui la vita dei soccorsi non sia più in pericolo, in cui sia loro assicurato il soddisfacimento delle necessità primarie e dal quale essi possano raggiungere la loro destinazione finale. Questo posto sicuro deve essere prossimo al luogo del soccorso e non può essere definito in astratto, ma va identificato caso per caso. Infine, nella scelta del POS andrebbero tenute in considerazione anche le norme internazionali sui diritti umani, pattizie e consuetudinarie. Per gli Stati membri dell'UE, quanto suggerito nelle precitate Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse può essere rintracciato in vere e proprie norme giuridiche vincolanti, contenute, in particolare, nel regolamento UE n. 656/2014.

1.3 L'individuazione del *Place of Safety*

Anche l'individuazione dello Stato competente a designare il *Place of Safety* rappresenta un punto fondamentale, ma poco chiaro, nel diritto internazionale. Quanto riportato nelle precitate Linee-guida riprende sia il par. 4.1.1, regolamento 33, quinto capitolo della Convenzione SOLAS¹²²,

¹¹⁹ Rubricato “*Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione*”, che recita: “1. Le espulsioni collettive sono vietate. 2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”.

¹²⁰ Tale Carta è stata proclamata il 7 dicembre del 2000 a Nizza e, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2019), ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi dell'UE (cioè è previsto dall'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea).

¹²¹ Al riguardo si veda FERNÁNDEZ SÁNCHEZ A. P., op. cit., p. 193.

¹²² “*Contracting Governments shall co-ordinate and co-operate to ensure that masters of the ships providing assistance by embarking persons in distress at sea are released from their obligation with minimum further deviation from the ships' intended voyage, provided that releasing the master of the ship from the obligations under the current regulation does not further endanger the safety of life at sea. The Contracting Government responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases the relevant Contracting Government shall arrange such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable.*”

sia il par. 3.1.9 dell'annesso della Convenzione SAR¹²³, come emendati nel 2004. Queste norme, infatti, identificano come Stato avente *responsabilità primaria* per l'identificazione del POS quello titolare della zona SAR in cui avviene il soccorso¹²⁴. In subordine, si prevede che tale Stato garantisca quantomeno il trasferimento presso un posto sicuro¹²⁵.

Come rilevato da un'Autrice, le norme citate non sanciscono né il diritto della nave soccorritrice di entrare nello Stato avente la *primary responsibility*, né quello di accedere automaticamente ai porti di quest'ultimo¹²⁶.

Quello che viene prescritto all'interno delle Linee-guida del 2004 è un obbligo residuale, che ricade in capo agli Stati responsabili per la zona SAR in cui avviene il soccorso quando nessun'altra possibilità di sbarco viene concertata dagli Stati coinvolti nell'operazione. Sempre secondo la stessa Autrice, la *primary responsibility* così interpretata è sancita anche dal par. 2.3 dei "*Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea*"¹²⁷, documento adottato nel gennaio 2009 dalla commissione dell'IMO, IMO Facilitation Committee (cd. FAL)¹²⁸.

I lavori preparatori di tale documento, anch'esso non vincolante, sono cominciati nel 2007 ed hanno avuto come scopo armonizzare le procedure amministrative dello sbarco dei soccorsi, in modo da renderle efficienti e prevedibili¹²⁹. A tal fine, al secondo paragrafo di questo documento sono proposti cinque principi che tutti gli Stati parti delle Convenzioni SOLAS e SAR dovrebbero includere nei loro regolamenti amministrativi. Se i punti n. 1, 2, 4 e 5¹³⁰ sembrano ribadire quanto previsto

¹²³ "*Parties shall co-ordinate and co-operate to ensure that masters of the ships providing assistance by embarking persons in distress at the sea are released from their obligations with minimum further deviation from the ships' intended voyage, provided that releasing the master of the ship from these obligations does not further endanger the safety of life at sea. The Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases. The relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable.*"

¹²⁴ IMO, MSC.167(78), *guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, cit., par. 2.5 e preambolo par. 9, "*the Contracting Government/Party responsible for the SAR region in which the survivors were recovered*"

¹²⁵ Così TREVISANUT S., op. cit., p. 530.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ IMO, FAL. 3/Circ.194, *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 gennaio 2009, disponibile presso <http://docs.imo.org/>.

¹²⁸ "*All parties involved (for example, the Government responsible for the SAR area where the persons are rescued, other coastal States in the planned route of the rescuing ship, the flag State, the shipowners and their representatives, States of nationality or residence of the persons rescued, the State from which the persons rescued departed, if known, and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)) should cooperate in order to ensure that disembarkation of the persons rescued is carried out swiftly, taking into account the masters preferred arrangements for disembarkation and the immediate basic needs of the rescued persons. The Government responsible for the SAR area where the persons were rescued should exercise primary responsibility for ensuring such cooperation occurs. If disembarkation from the rescuing ship cannot be arranged swiftly elsewhere, the Government responsible for the SAR area should accept the disembarkation of the persons rescued in accordance with immigration laws and regulations of each Member State into a place of safety under its control in which the persons rescued can have timely access to post rescue support.*"

¹²⁹ IMO, FAL. 3/Circ.194, *Principles Relating to Administrative Procedures*, cit.

¹³⁰ Il punto 1 ribadisce che gli Stati costieri devono assicurare il coordinamento tra le autorità adibite al soccorso in mare e tutte le altre coinvolte nello sbarco dei soccorsi; il punto 2, invece, stabilisce che tutte le procedure non strettamente inerenti il soccorso dovrebbero essere portate a termine solo dopo lo sbarco; il punto 4 ed il punto 5 sottolineano l'impegno

dagli strumenti giuridici già esistenti, il punto 3 merita di essere analizzato. Esso sottolinea che lo sbarco dovrebbe essere deciso di concerto da tutte le autorità coinvolte nell'operazione di soccorso¹³¹, tenendo in considerazione le necessità dei soccorsi e le preferenze dei comandanti delle navi soccorritrici. Lo Stato responsabile della zona SAR ha responsabilità primaria e, se non si trova una soluzione, dovrebbe accettare lo sbarco in un posto sicuro sotto il suo controllo, in conformità con le proprie leggi sull'immigrazione.

Due Autori hanno ritenuto che, in questo punto, sia configurata una sorta di *ultimate responsibility* per lo Stato titolare della zona SAR dove avviene il soccorso: esso, nell'impossibilità di trovare un accordo con gli altri Stati coinvolti nell'operazione SAR, “*should accept the disembarkation of the persons rescued*”¹³². La *ultimate responsibility*, così identificata, sarebbe caratterizzata da vincoli più stringenti rispetto a quelli derivanti dalla suesposta *primary responsibility*. Ciò rende meno probabile che essa venga recepita in futuri emendamenti alle due Convenzioni SOLAS e SAR.

Inoltre, nonostante anche in questo punto non si rinvenivano definizioni chiare e precise, queste appaiono più lineari di quelle finora utilizzate negli altri strumenti in materia. Ad esempio, la responsabilità ultima allo Stato titolare della zona SAR in cui avviene il soccorso, come definita dalle Linee-guida, subentra quando un accordo di sbarco non può essere organizzato “*swiftly elsewhere*”. Se è vero che tale ultima espressione resta alquanto vaga, si potrebbe far riferimento a precise condizioni che aiutano a definire, caso per caso, questo lasso di tempo. Queste possono essere, ad esempio, quelle delle persone soccorse e dell'equipaggio, il controllo che questo riesce ad avere sui naufraghi e così via.

Pertanto, Malta ha subito presentato le sue riserve circa il punto 3¹³³, rimanendo coerente con la l'approccio sostenuto in occasione delle modifiche alle Convenzioni SOLAS e SAR, adottate nel 2004. Infatti, Malta non ha mai ratificato gli emendamenti del 2004, nonostante sia stata sollecitata a farlo fin dall'inizio¹³⁴.

di cooperazione di tutti gli Stati parti a riportare nel loro paese i soccorsi o assicurare loro la possibilità di presentare domanda d'asilo, nel caso lo richiedessero.

¹³¹ “*for example, the Government responsible for the SAR area where the persons are rescued, other coastal States in the planned route of the rescuing ship, the flag State, the ship-owners and their representatives, States of nationality or residence of the persons rescued, the State from which the persons rescued departed, if known, and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*”.

¹³² Così COPPENS J., SOMERS E., *Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at sea*, *The Int. Journal of Marine and Coastal Law*, 2010, p. 377 ss., p. 389.

¹³³ IMO, FAL. 35/WP.5, *Formalities connected with the Arrival, Stay and Departure of Persons*, 14 gennaio 2009, disponibile presso <http://docs.imo.org/>.

¹³⁴ Tanto, per esempio, era stato fatto dall'UNHCR nel 2007. In tal senso si veda CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, “*Place of Safety*” *Mancata ratifica degli emendamenti alle convenzioni marittime s.a.r. e s.o.l.a.s. da parte dello stato di malta*, (a cura di Progetto Lampedusa), 4 luglio 2014, disponibile presso <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/176702/178953/10.-Place-of-safety.pdf/f9ff6107-1bc1-469f-9fed-c20ccea727ef>, p. 2.

Poche settimane dopo, Italia e Spagna avevano sottoposto ad una sottocommissione dell'IMO¹³⁵, una dichiarazione congiunta¹³⁶ in cui lamentavano il mancato rispetto, nelle acque del Mediterraneo, degli obblighi derivanti dalla Convenzione SAR da parte di alcuni Stati costieri, responsabili nelle acque in cui navi battenti bandiera italiana o spagnola avevano effettuato dei soccorsi¹³⁷. Tale denuncia, in particolare, si riferiva alla mancata assunzione del coordinamento del soccorso stesso da parte del RCC competente e, quindi, al conseguente mancato esercizio della *primary responsibility* da parte degli Stati in questione per l'individuazione del POS.

I due Paesi proponevano di emendare nuovamente le Convenzioni SOLAS e SAR, in quanto le relative norme ponevano un obbligo ancora troppo evanescente per lo Stato competente nella zona SAR: di conseguenza, esse finivano per onerare ditroppe responsabilità i comandanti delle navi soccorritrici¹³⁸. A sua volta Malta ha contestato le affermazioni proposte da Italia e Spagna, in un ulteriore documento, indirizzato alla stessa sottocommissione¹³⁹. Nello stesso, ha argomentato come, nonostante fosse chiara l'assegnazione di una *ultimate responsibility* agli Stati titolari della zona SAR, non fosse altrettanto palese il ruolo che avrebbero dovuto assumere gli altri Stati parti della Convenzione che, seppur non responsabili della zona SAR interessata, disponevano di porti sicuri più vicini¹⁴⁰. Quindi Malta ha rimarcato l'importanza delle “*geographic realities*”¹⁴¹ ed ha prospettato un'interpretazione per cui lo sbarco dovrebbe avvenire nel luogo sicuro più vicino a dove è avvenuto il soccorso¹⁴². L'approccio perseguito da Malta è quello della “*contiguity*” tra il posto in cui il soccorso avviene ed il POS.

L'adozione di questo documento e il persistere di numerose controversie tra gli Stati costieri dimostrano che nemmeno gli emendamenti del 2004 e le connesse Linee-guida hanno permesso di colmare l'incompletezza del dettato normativo sulla definizione del concetto di POS e sulla sua individuazione, a maggior ragione in circostanze problematiche quali quelle concernenti l'immigrazione

¹³⁵ IMO Sub-Committee on Flag State Implementation (FSI).

¹³⁶ Dal titolo “*Measures to protect the safety of persons rescued at sea, Compulsory guideline for the treatment of persons rescued at sea*”, IMO, FSI 17-15-1, *Measures to protect the safety of persons rescued at sea, Compulsory guideline for the treatment of persons rescued at sea*, inviato da Italia e Spagna, 13 febbraio 2009, disponibile presso <https://docs.imo.org/Default.aspx>.

¹³⁷ Ivi, al punto 3, pp. 1, 2.

¹³⁸ In particolare, l'Italia, nello stesso documento, lamentava che nel 2008, 13.816 su 22.754 persone soccorse all'infuori della zona SAR di competenza italiana, erano state salvate con operazioni che vedevano coinvolta l'Italia esclusivamente a titolo di Stato di primo contatto, dato che la RCC responsabile in tale zona SAR non aveva assunto la direzione delle operazioni di salvataggio. Si veda Ivi, al punto 4, p. 2.

¹³⁹ IMO, FSI 17-15-2, *Measures to protect the safety of persons rescued at sea, Comments on document FSI 17/15/1*, inviato da Malta, 27 febbraio 2009, disponibile presso <https://docs.imo.org/Default.aspx>.

¹⁴⁰ Un esempio perfettamente calzante di questa situazione è dato proprio dalla zona SAR di Malta, che si sovrappone addirittura delle acque territoriali italiane nei pressi di Lampedusa e Lampedusa. Si veda CAFFIO F., *Glossario di Diritto del Mare*⁴, *Rivista Marittima*, dicembre 2016, p. 142.

¹⁴¹ IMO, FSI 17-15-2, *Measures to protect the safety of persons rescued at sea, Comments on document FSI 17/15/1*, cit., al punto 14, p.4.

¹⁴² “[...] disembarkation should occur in the nearest safe haven, namely that port closest to the location of the rescue which may be deemed as a place of safety”. Ivi, al punto 2, p.1.

irregolare¹⁴³. Ciononostante, è chiaro come stabilire una regola più stringente per l'individuazione dello Stato competente a fornire un POS per via pattizia sia piuttosto arduo¹⁴⁴. Tuttavia, non potendosi ricondurre con certezza al diritto consuetudinario l'obbligo di far sbarcare le persone soccorse in mare, risulta altresì difficile convincere gli Stati a cedere una così rilevante prerogativa sovrana¹⁴⁵, soprattutto considerando che lo sbarco comporterebbe quantomeno un dovere di accoglienza temporanea per i richiedenti asilo.

Per il momento, le trattative per emendare nuovamente le due Convenzioni in parola si sono concluse a Marzo del 2010. Sul punto gli Stati Uniti hanno osservato che il problema è solo regionale, come dimostra la controversia tra Italia, Spagna e Malta, e che nuove regole al livello globale non sono necessarie¹⁴⁶.

In sintesi, nelle Convenzioni SOLAS e SAR non esiste una norma precisa che ponga in capo ad uno degli Stati coinvolti nell'operazione di soccorso l'obbligo di individuare il POS sul proprio territorio. A seguito degli emendamenti del 2004, l'unica disposizione effettivamente rilevante nell'applicazione pratica delle regole sulle operazioni SAR è quella prevista dalle Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare. Questa stabilisce che spetta allo Stato titolare della zona SAR dove avviene il soccorso la responsabilità primaria di individuare un POS di sbarco per i naufraghi, non necessariamente nel suo territorio. Infatti esso dev'essere identificato di comune accordo tra tutti gli Stati coinvolti nell'operazione di ricerca e soccorso.

¹⁴³ Così TREVISANUT S., op. cit., p. 530

¹⁴⁴ Così COPPENS J., SOMERS E., op. cit., p. 392.

¹⁴⁵ Ivi, p. 400.

¹⁴⁶ Ivi, p. 397.

2. Rapporti tra la competenza ad autorizzare lo sbarco e l'individuazione del *Place of Safety* nell'ordinamento interno

Affinché sia garantita la conformità della legislazione nazionale alle norme internazionali, gli Stati devono procedere adattando il diritto interno a quello internazionale¹⁴⁷.

In questo capitolo verranno esaminate le normative nazionali sul soccorso in mare adottate in attuazione dei corrispondenti obblighi internazionali; successivamente, verrà condotta un'analisi per comprendere meglio la ripartizione di competenze tra le diverse autorità nazionali coinvolte per l'individuazione del POS.

2.1 Recepimento degli obblighi internazionali SAR nel diritto interno e individuazione del *Place of Safety* nella normativa interna

Nell'ordinamento italiano viene fatta una distinzione tra l'adattamento al diritto internazionale consuetudinario e l'adattamento a quello pattizio.

L'ordinamento italiano si conforma al diritto consuetudinario¹⁴⁸ tramite l'art. 10, primo comma Cost.¹⁴⁹ in modo automatico ed immediato. Inoltre, poiché quest'adattamento avviene tramite un rinvio formale, esso risulta completo e continuo: in altre parole l'ordinamento interno segue la vita delle norme a cui fa rinvio nell'ordinamento di origine¹⁵⁰. Le disposizioni interne riprodotte delle norme internazionali generali acquisiscono rango costituzionale. Ciò significa che prevalgono a titolo gerarchico su di una legge nazionale confliggente e derogano, per il principio della specialità, ad un'altra norma costituzionale loro contraria. Soltanto i principi fondamentali della Costituzione, in caso di antinomia, prevalgono sulle norme internazionali generali riprodotte nell'ordinamento italiano¹⁵¹.

¹⁴⁷ La necessità dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale è prevista dalla teoria dualista, prevalente in dottrina e nella giurisprudenza italiana, per cui i due ordinamenti giuridici sono separati ed originari. A tal fine, si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 249.

¹⁴⁸ Oltre al diritto consuetudinario generale e particolare, tramite l'art. 10, primo comma Cost., vengono introdotte nell'ordinamento interno anche le consuetudini regionali e il diritto cogente (seppure questo sia stato definito successivamente l'entrata in vigore della Costituzione italiana dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969). La Corte Cost., nella sentenza 238/2014 (Si veda CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 238, 22 ottobre 2014), non ha fatto distinzione di rango tra norme interne riprodotte di norme consuetudinarie semplici e norme interne riprodotte di regole di *ius cogens*. Sul punto si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 252.

¹⁴⁹ Il quale recita: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute."

¹⁵⁰ In ragione di ciò, l'art. 10 1° comma è stato definito da Perassi un "Trasformatore permanente". Si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., pp. 251-255

¹⁵¹ A tal riguardo è utile far riferimento alla giurisprudenza "Ferrini", culminata con la pronuncia della Corte Costituzionale nel 2014, si veda CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 238, 22 ottobre 2014. La Corte Costituzionale ha affermato che le norme interne riprodotte di norme internazionali generali, a prescindere dalla data di formazione di queste ultime, devono essere sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale, con riferimento ai principi fondamentali della Costituzione e ai diritti inalienabili della persona. Nel caso di specie, la Corte ha asserito che l'art. 10 Cost. non riproduce la norma internazionale generale sull'immunità della giurisdizione degli Stati stranieri nella parte in cui essa viola gli artt. 2 (a tutela dei diritti inalienabili della persona) e 24 della Cost. (sul diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti). La Consulta, dunque, ha sposato una tesi dissenziente rispetto alla pronuncia data della Corte Internazionale di Giustizia

Per quanto concerne l'adattamento al diritto pattizio, non vi è alcuna specifica norma costituzionale che dispone l'adattamento automatico del diritto interno al diritto pattizio: né l'art. 10, primo comma Cost.¹⁵² e nemmeno l'art. 117 Cost., che disciplina il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni. Per come modificata nel 2001¹⁵³, quest'ultima norma, al primo comma, recita “*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”. Dalla disposizione in parola, potrebbe desumersi, al limite, l'obbligo per il Legislatore di operare un adattamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio¹⁵⁴. Ciò che viene qui definito in modo chiaro è, piuttosto, il rango che acquisiscono le norme nazionali riproduttive delle norme internazionali pattizie. Prima delle modifiche all'art. 117 Cost., il diritto internazionale non era citato dalla norma costituzionale e i trattati internazionali acquisivano nella gerarchia delle fonti il rango della legge di adattamento tramite cui erano stati recepiti nell'ordinamento interno. Dal 2001, invece, il diritto interno riproduttivo del diritto internazionale pattizio acquisisce rango interposto, ossia si colloca “a metà strada” tra la Costituzione e la Legge.

Dunque, da quanto appena esposto si evince come sia il Legislatore a dover predisporre la riproduzione delle norme pattizie nel diritto interno. A tal fine vi sono tre diversi procedimenti: quello speciale (che consiste nell'emanazione del cd. “ordine di esecuzione”), quello ordinario e quello misto¹⁵⁵. In genere, quando il trattato viene stipulato in forma solenne, l'atto normativo interno di adattamento è abbinato alla legge di autorizzazione alla ratifica¹⁵⁶.

nella controversia *Germania c. Italia* del 3 febbraio 2012. La Corte Costituzionale ha quindi ritenuto pienamente valide le sentenze rese dal 2004 al 2011 da alcuni tribunali italiani, che condannavano lo Stato tedesco al risarcimento dei danni verso i cittadini italiani in quanto vittime di crimini di guerra commessi sul suolo italiano in loro danno, prima fra tutte la cd. Sentenza “Ferrini” (CORTE DI CASSAZIONE, sentenza Sezioni Unite Civili n. 5044, 11 marzo 2004). Per un approfondimento sul punto RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., pp. 251, 252.

¹⁵² La teoria per cui, tramite l'art. 10, primo comma Cost., verrebbero recepiti nell'ordinamento interno anche gli obblighi internazionali pattizi è stata elaborata da Quadri. Si veda QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968, p.64 ss. Nella dottrina oggi dominante quest'impostazione non ha trovato particolare seguito. Si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p.256.

¹⁵³ Nel 2001, a seguito di un referendum costituzionale, venne promulgata la L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3 “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

¹⁵⁴ Così RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 251.

¹⁵⁵ Con il procedimento speciale il trattato viene riprodotto nell'ordinamento nazionale nella sua interezza, per mezzo di un rinvio formale. Il testo del trattato viene allegato all'atto normativo che ne prevede l'adattamento. L'ordine di esecuzione può essere contenuto in una legge o in un atto regolamentare. Questo tipo di procedimento non può essere utilizzato per le norme dei trattati che non sono *self-executing*. Queste ultime non sono complete in tutti i loro elementi e quindi non possono essere applicate immediatamente nell'ordinamento ricevente. Con il procedimento ordinario viene operato un rinvio materiale alle norme previste dal trattato internazionale le quali vengono riformulate dal legislatore. Questo tipo di procedimento comporta alcune controindicazioni: a volte richiede tempi più lunghi per essere disposto, non garantisce perfetta corrispondenza fra i due ordinamenti e non permette che le norme nell'ordinamento ricevente seguano la “vita” delle corrispondenti norme nell'ordinamento di origine. Infine, il procedimento misto prevede una commistione dei due procedimenti già descritti; il discriminante della scelta tra l'uno o l'altro consiste nella qualità *self-executing* o meno della norma internazionale oggetto di adattamento. Per un approfondimento sul tema si consulti RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, cit., pp. 256, 257.

¹⁵⁶ Per i trattati stipulati in forma solenne, a seguito della firma è prevista la ratifica, atto attraverso cui gli Stati parti dichiarano di volersi obbligare rispetto al trattato in questione. Nell'ordinamento italiano la ratifica avviene con un atto

Da quanto descritto sinora, si evince che l'obbligo internazionale consuetudinario di prestare soccorso in mare è direttamente vincolante nell'ordinamento interno, in forza dell'art. 10, primo comma Cost. Quest'obbligo trova esplicito accoglimento anche negli artt. 489 e 490 del Codice della Navigazione e il suo inadempimento è sanzionato penalmente ai sensi dell'art. 1158 dello stesso codice, rubricato "Omissione di assistenza a navi o persone in pericolo"¹⁵⁷.

D'altro canto, per le Convenzioni SOLAS e SAR, espressioni del diritto internazionale pattizio, il Legislatore ha disposto degli strumenti di adattamento *ad hoc*. Esso è stato previsto, in entrambi i casi, tramite procedimento speciale, con ordine di esecuzione contenuto nelle relative leggi di autorizzazione alla ratifica¹⁵⁸.

Successivamente, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione SAR¹⁵⁹ è stato adottato il D.P.R. n. 662 del 1994 "Regolamento di attuazione della legge del 3 aprile 1989, n. 147, concernente adesione alla Convenzione internazionale sulla ricerca e salvataggio marittimo, adottata a Amburgo il 27 aprile 1979"¹⁶⁰. Si tratta di uno strumento normativo volto a conformare l'organizzazione nazionale di ricerca e soccorso alla Convenzione SAR.

L'art. 2 del suddetto D.P.R. affida la responsabilità di attuare la Convenzione SAR al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Conseguentemente, il compito di istituire un'organizzazione valida dei servizi di ricerca e soccorso nazionali è stato attribuito al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera (MARICOGECAP), come articolazione del suddetto Ministero.

Ai sensi degli artt. 92,2 lettera b) e 115,1 lettera a) del Codice dell'Ordinamento Militare¹⁶¹, la Marina Militare può concorrere all'adempimento delle operazioni SAR. Tale specificazione deriva dal fatto che il Corpo delle Capitanerie di porto, nonostante sia parte della Marina stessa, è un organo

del Presidente della Repubblica, autorizzato da un'apposita legge approvata dal Parlamento nei cinque casi di cui all'art. 80 Cost. D'altro canto, per i trattati conclusi in forma semplificata, la firma dei plenipotenziari già esprime la volontà dello Stato di vincolarsi alla convenzione considerata.

¹⁵⁷ Si veda CAFFIO F., *Glossario di Diritto del Mare*, cit., p. 144.

¹⁵⁸ Trattasi, rispettivamente, della L. 23 maggio 1980 n. 313 (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 190, 12 luglio 1980, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1980/07/12/190/so/2/sg/pdf>) e della L. 3 aprile 1989 n. 147 (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 97, 27 aprile 1989, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1989/04/27/97/so/31/sg/pdf>)

¹⁵⁹ Per il quale "The Parties undertake to adopt all legislative or other appropriate measures necessary to give full effect to the Convention and its annex, which is an integral part of the Convention. Unless expressly provided otherwise, a reference to the Convention constitutes at the same time a reference to its annex."

¹⁶⁰ Il testo del Decreto presidenziale in questione è contenuto in GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 281, 1° dicembre 1994, p. 24 ss., disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1994/12/01/281/sg/pdf>.

¹⁶¹ D. Lgs. 15 marzo 2010 n. 66. Il testo del Decreto legislativo in questione è contenuto in GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, supplemento ordinario al n. 106, 8 maggio 2010, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2010/05/08/106/so/84/sg/pdf>.

dotato di maggiore autonomia. Lo dimostra il fatto che esso è sottoposto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁶² e non a quello della Difesa, come gli altri organi della Marina.

Le modalità di collaborazione, tra il Corpo delle Capitanerie di porto e gli altri organi della forza armata di riferimento, sono regolamentate all'art. 5 del D.P.R. del 1994. Lo stesso prevede il concorso alle operazioni SAR anche dell'Aeronautica Militare e delle altre amministrazioni dello Stato nonché di soggetti privati¹⁶³.

Nonostante l'esposta attuazione della Convenzione SAR e l'istituzione della correlata zona SAR italiana, non sussiste alcun limite geografico al rispetto dell'obbligo di soccorso sancito dagli artt. 489, 490 e 1158 del Codice della Navigazione e ciò vale anche per le navi coinvolte in operazioni di ricerca e soccorso. Coerentemente, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto tende ad intervenire anche fuori dalla propria zona SAR, allorquando lo Stato titolare della porzione di mare dove si trova il natante in pericolo non interviene. Esso, quindi, si assume la responsabilità del salvataggio, che, a quanto si evince dalla relativa interpretazione degli obblighi internazionali di ricerca e soccorso, si ritiene completato solo quando i naufraghi vengono trasferiti presso un POS¹⁶⁴. Quest'approccio, apprezzato anche da Paesi terzi, è considerato motivo di orgoglio per il corpo della Capitaneria di Porto e, negli anni, ha contribuito a salvare innumerevoli vite¹⁶⁵.

In sintesi, può osservarsi che l'Italia ha riprodotto nel proprio ordinamento tutte le norme internazionali, consuetudinarie e pattizie, sul soccorso in mare, descritte nel primo capitolo. In più, per darvi piena attuazione, nel 1994 è stato adottato un Decreto presidenziale che ha affidato la responsabilità dell'organizzazione dei servizi SAR al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁶² Art. 134 del Codice dell'ordinamento militare.

¹⁶³ Tra le altre amministrazioni, un contributo consistente è fornito dal Corpo della Guardia di Finanza. Si veda CAFFIO F., *Glossario di Diritto del Mare*, cit., p. 144.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Sul sito della Guardia Costiera italiana (<https://www.guardiacostiera.gov.it/servizi-al-cittadino/Pages/operazioni-in-mare-a-distanze-lontane-dalle-coste-italiane.aspx>) si legge “[...] IMRCC della Guardia costiera di Roma, ricevuta direttamente la segnalazione di un'emergenza in atto, al di fuori della propria area di responsabilità SAR, in acque internazionali, è tenuto ad avviare le prime azioni e ad assumere il coordinamento delle operazioni di soccorso [...]. Contemporaneamente, l'IMRCC, avvisa l'autorità SAR competente ovvero quella in grado di fornire migliore assistenza ("better able to assist" secondo la formulazione delle norme internazionali), ai fini dell'assunzione del coordinamento. Qualora questa non risponda o non sia disponibile, l'IMRCC coordina le operazioni fino al loro termine ed individua, in qualità di Autorità coordinatrice, il luogo sicuro di sbarco (place of safety) dei naufraghi.”.

¹⁶⁵ Si veda CAFFIO F., *Trasporti vs. Interno: il fattore Guardia Costiera nell'emergenza migratoria*, *Analisi Difesa*, 9 agosto 2017, disponibile presso <https://www.analisedifesa.it/2017/08/trasporti-vs-interno-il-fattore-guardia-costiera-nella-gestione-delle-emergenze-migratorie/>. Ciò nonostante, recentemente si è avuto qualche intervento della Guardia costiera in controtendenza. Si pensi, ad esempio, al messaggio emanato da quest'ultima a tutte le navi in transito nella zona SAR libica, che ribadiva la competenza della Libia in tale zona e la necessità di indirizzare alla stessa eventuali richieste d'aiuto. Per un approfondimento si rimanda a CAFFIO F., *Venticinque anni di politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in *Percorsi costituzionali*, 2018, p. 106.

2.2 Attribuzione della competenza all'individuazione del *Place of Safety*

Negli ultimi decenni, un ruolo significativo nelle operazioni di soccorso nel canale di Sicilia è stato svolto anche dal Ministero dell'Interno. Il Viminale è responsabile, ai sensi della L. 1° aprile 1981 n. 121, della protezione delle frontiere marittime e della sicurezza territoriale¹⁶⁶, al fine di preservare l'interesse costituzionalmente rilevante della sicurezza pubblica. In aggiunta, l'art. 11, *lettera d)* della L. 30 luglio 2002 n. 189, gli attribuisce le funzioni di contrasto all'immigrazione irregolare.

Tendenzialmente, l'approccio del Viminale è stato diverso rispetto a quello della Guardia Costiera: esso ha interpretato restrittivamente l'obbligo di salvataggio in mare, privilegiando ragioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici. Al riguardo, il Ministero dell'Interno può disporre di diverse misure, tra cui la negazione del libero ingresso nelle acque territoriali a chi violi le leggi nazionali sull'immigrazione¹⁶⁷, e, tramite la polizia giudiziaria, indagini su reati di favoreggiamento, sequestro delle imbarcazioni, arresto dei sospettati di traffico di esseri umani¹⁶⁸.

A seguito dell'aumento degli sbarchi dei migranti irregolari soccorsi in mare e data la natura multidisciplinare della materia, nel 2015 è stato organizzato un incontro interministeriale in linea con quanto previsto dal par. 6.5 delle già citate Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare¹⁶⁹. Ne è scaturita l'adozione, da parte di MARICOGECAP, della direttiva SOP 009/15¹⁷⁰ “*in via provvisoria e sperimentale*”¹⁷¹, dall'incerto valore giuridico¹⁷², riguardante “*Procedure [...] per l'individuazione del POS – Place of Safety, nell'ambito di operazioni SAR connesse all'emergenza flussi migratori via mare, coordinate da MRCC Roma ed effettuate con il concorso di unità navali private o di altre amministrazioni, italiane o straniere*”.

¹⁶⁶ In aggiunta, si fa riferimento al regolamento UE n. 399, 9 marzo 2016, del Parlamento europeo e del Consiglio, noto anche come “Codice Frontiere Schengen”. In base ad esso, gli Stati devono perseguire l'obiettivo di interdire l'attraversamento irregolare delle loro frontiere (tanto si legge nei considerando del regolamento).

¹⁶⁷ Ai sensi dell'art. 19 della Convenzione di Montego Bay.

¹⁶⁸ Conformemente all'art. 13, terzo comma Cost., le misure restrittive della libertà personale irrogate della polizia giudiziaria devono essere comunque convalidate dall'autorità giudiziaria. Si veda CAFFIO F., *Trasporti vs. Interno*, cit.

¹⁶⁹ Per il quale “*Each RCC should have effective plans of operation and arrangements (interagency or international plans and agreements if appropriate) in place for responding to all types of SAR situations. Such plans and arrangements should cover incidents that occur within its associated SAR region, and should also cover incidents outside its own SAR region if necessary until the RCC responsible for the region in which assistance is being rendered (see paragraph 6.7) or another RCC better situated to handle the case accept responsibility. These plans and arrangements should cover how the RCC could co-ordinate: .1 a recovery operation; .2 disembarkation of survivors from a ship; .3 delivery of survivors to a place of safety; and .4 its efforts with other entities (such as customs and immigration authorities, or the ship owner or flag State), should non-SAR issues arise while survivors are still aboard the assisting ship with regard to nationalities, status or circumstances of the survivors; and quickly address initial border control or immigration issues to minimize delays that might negatively impact the assisting ship, including temporary provisions for hosting survivors while such issues are being resolved.*”

¹⁷⁰ SI veda MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI – COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO – GUARDIA COSTIERA – CENTRO NAZIONALE DI COORDINAMENTO DEL SOCCORSO MARITTIMO, *Procedure operative standard SOP 009/15*, 2015, disponibili presso <https://locusamoenuisuris.files.wordpress.com/2018/08/standard-operating-procedure.pdf>, p. I.

¹⁷¹ Ivi, p. II.

¹⁷² Così BENVENUTI M., *Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, pp. 35 ss., p. 47.

Stando a tale direttiva¹⁷³, il compito di designazione del POS è affidato al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. In particolare, secondo le procedure SOP, la richiesta di posto sicuro dev'essere avanzata dalla nave coordinatrice delle operazioni di soccorso a IMRCC, il quale è tenuto ad inoltrarla al Centro nazionale di coordinamento (NCC), che a sua volta, la trasmetterà al suddetto Dipartimento. Quest'ultimo, nel pronunciarsi in proposito, deve tenere in considerazione problematiche tecnico-nautiche, logistiche¹⁷⁴ e le previsioni internazionali in materia¹⁷⁵.

Nonostante la competenza del Dipartimento in questione, occorre specificare che nella stessa direttiva è spesso ribadito l'aspetto "collettivo" della decisione riguardante il POS, che "*dev'essere necessariamente concertata*"¹⁷⁶; infatti, come riportato in precedenza, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 662, spetta, in ultima analisi, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti il ruolo di autorità nazionale responsabile della corretta applicazione della Convenzione SAR.

Adottando un'interpretazione ancora più rigorosa di questa disposizione, si potrebbe supporre che, in caso di inadempimento delle altre amministrazioni, sia proprio il suddetto Ministero a potersi - e doversi - sostituire ad esse¹⁷⁷.

Per quanto concerne il ruolo del Ministero dell'Interno e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione sorge un'ulteriore perplessità. Data la sensibilità politica del fenomeno dell'immigrazione irregolare, non appare chiaro, nella prassi, quale debba considerarsi l'organo del Ministero effettivamente competente, in via definitiva, all'individuazione del POS, se i relativi dirigenti o lo stesso Ministro.

Una discriminante per individuare a chi spetti l'effettiva responsabilità di adottare l'atto in questione riguarda la natura di quest'ultimo, politica, amministrativa o di alta amministrazione. Identificarla permetterebbe, inoltre, di valutare quali siano i margini di discrezionalità nell'adozione del provvedimento in discorso. Infatti, l'atto politico, che persegue gli obiettivi programmatici del Governo, è connotato da una discrezionalità molto ampia, essendo libero nei fini, entro i limiti della Costituzione. Esso può essere adottato da quegli organi che sono espressione della sovranità popolare¹⁷⁸.

¹⁷³ Tale direttiva può essere qualificata come un regolamento amministrativo interno. Esso è rivolto solo all'organizzazione degli uffici, dunque produce effetti diretti esclusivamente nei confronti della collettività organizzata nell'ufficio, ed in secondo luogo effetti indiretti sui terzi. Il mancato rispetto di tali regole interne potrebbe quindi determinare il vizio dell'atto amministrativo adottato in spregio a tali regolamenti.

¹⁷⁴ Al fine di garantire, ad esempio, le prime cure mediche.

¹⁷⁵ SI veda MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, op. cit.

¹⁷⁶ Ivi, p. 3, par. 2.

¹⁷⁷ Così BENVENUTI M., op. cit., p. 49; MAGRI M., *Obbligo di soccorso in mare, funzioni della Guardia costiera e respingimenti "delegati": sui poteri del Ministro dell'interno*, Istituzioni del Federalismo, vol. 1, 2019, p. 149 ss., p.166.

¹⁷⁸ L'atto politico, nel rispetto della separazione dei poteri, è insindacabile ex art. 7, primo comma cod. proc. amm. (ossia il Codice del processo amministrativo D. lgs. 2 luglio 2010 n. 104). Sul punto si veda *Atto politico e insindacabilità*, Diritto.it, disponibile presso <https://www.diritto.it/atto-politico-e-insindacabilita/>; DESOLE S., *Distinzione tra atto politico ed atto amministrativo con particolare riferimento alla nomina dei vertici della Banca d'Italia*, Justowin, disponibile presso <https://www.justowin.it/new/2017/12/10/distinzione-tra-atto-politico-ed-atto-amministrativo-con-particolare->

D'altro canto, i provvedimenti amministrativi puntuali, ai sensi dell'art. 4, secondo comma, D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, “*impegnano l'amministrazione verso l'esterno*” e sono di competenza dei dirigenti¹⁷⁹.

In ultimo gli atti di alta amministrazione, che si collocano in posizione intermedia tra gli atti politici ed i provvedimenti amministrativi veri e propri, sono anch'essi vincolati alla soddisfazione di un interesse pubblico individuato dalla legge, ma presentano una discrezionalità maggiore rispetto a questi ultimi¹⁸⁰.

Come sostenuto da diversi Autori e dalla giurisprudenza, l'atto preordinato all'individuazione del POS, per come designato dalla procedura SOP 009/15, è da ritenersi un “*atto amministrativo endo-procedimentale*”¹⁸¹ privo di discrezionalità nell'*an*¹⁸². Quindi, la discrezionalità residua concerne solo valutazioni di carattere tecnico, quali per esempio la disponibilità di centri di accoglienza prossimi ai diversi porti. Infatti, la *ratio* di fondo di questa attribuzione al Ministero dell'Interno dovrebbe essere identificata nella necessità di accogliere adeguatamente i migranti e nel modo più celere possibile¹⁸³.

Quest'interpretazione della natura dell'atto è coerente con quanto riportato da alcuni strumenti internazionali di *soft law* in materia. Nello specifico, si fa riferimento al par. 2.2. delle Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare nel momento in cui allude ai “*non-rescue issues*”, e al secondo principio delle Linee-guida *administrative procedures for disembarking persons rescued at sea*¹⁸⁴. Qui viene precisato come tutte le considerazioni non inerenti alla salvaguardia della vita umana, incluse quelle politiche, devono trovare seguito solo dopo che i naufraghi siano stati posti in salvo presso un POS.

riferimento-alla-nomina-dei-vertici-della-banca-ditalia/. Nel tempo la giurisprudenza amministrativa ha ulteriormente limitato l'insindacabilità dell'atto politico a quei provvedimenti inidonei ad incidere sulla sfera soggettiva di individui specifici. Per un approfondimento sul punto si veda CAVALLARO M. C., *Procedura amministrativa, funzioni di governo e libertà fondamentali nella “vicenda Diciotti”*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 5 giugno 2019, disponibile presso <https://archiviodypc.dirittopenaleuomo.org/d/6711-procedura-amministrativa-funzioni-di-governo-e-liberta-fondamentali-nella-vicenda-diciotti>, p. 5.

¹⁷⁹ Ivi, p. 4

¹⁸⁰ Così DESOLE S., op. cit.

¹⁸¹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit.

¹⁸² La parola latina *an* (“o”, “oppure”, “se”) appartiene al gergo giuridico e designa la scelta di provvedere o meno rispetto ad una determinata situazione. Si veda BIN. P., PITRUZZELLA G., op. cit., p. 417. Fra gli altri contributi si veda CASIELLO C., VENDITTI M. E., op. cit., p. 955; BENVENUTI M., op. cit., p.49; MAGRI M., op. cit., p. 161, nota 25.

¹⁸³ In particolare, nella Direttiva SOP 009/15 è stabilito che “[...] per la necessità di disporre, nei luoghi di sbarco, di un apposito e complesso servizio di assistenza (sanitario, di ordine pubblico, ecc.), che la normativa italiana affida alla responsabilità del Ministero dell'interno e che pertanto viene organizzato a cura delle locali Prefetture”. In più, alla terza pagina, viene specificato che il supporto dato dalle competenti articolazioni del Ministero dell'Interno a IMRCC per l'individuazione del POS per ogni soccorso mira a delegare “*i comandi operativi delle unità navali soccorritrici pubbliche, una volta completata la prima fase delle operazioni di soccorso con il recupero dei migranti, ad intrattenere i successivi contatti con le competenti articolazioni del Ministro dell'Interno, ai soli fini di una più celere individuazione del POS da assegnare alle predette unità, potendo meglio e più direttamente temperare le problematiche delle dipendenti navi soccorritrici con le problematiche dell'accoglienza a terra*”.

¹⁸⁴ IMO, FAL. 3/Circ.194, *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 gennaio 2009, disponibile presso <http://docs.imo.org/>.

Infatti, quantunque la disciplina internazionale e nazionale in materia sia complessa, come complesse sono, nella pratica, le scelte da compiere durante un'operazione di soccorso in mare, l'obbligo consuetudinario di salvataggio in mare mira principalmente a preservare la vita umana.

In conclusione, come specificato da un Dirigente del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione¹⁸⁵, a cavallo fra il 2018 e 2019, il piano operativo per come stabilito dalla direttiva SOP 009/15 è rimasto valido e viene tuttora seguito. Ad esso, tuttavia, si è affiancata la prassi di comunicare al Gabinetto del Ministro dell'Interno il POS individuato in via provvisoria e di attendere il conseguente *nulla osta* all'adozione dell'atto. S'intende come questa prassi abbia di fatto rafforzato il ruolo del Ministro nell'*iter* decisionale.

In breve, sebbene sia in ultima analisi il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'autorità nazionale competente per le operazioni SAR (che si concludono con lo sbarco), la responsabilità di individuare il POS è affidata al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. L'atto corrispondente è qualificato dalla direttiva SOP come un atto amministrativo endo-procedimentale, privo di discrezionalità nell'*an*. L'unico margine di scelta che residua in capo al Ministro dell'Interno concerne l'individuazione del luogo più adatto: tuttavia, tale decisione dipende esclusivamente da valutazioni tecniche e, quindi, non è rimessa neppure alla relativa discrezionalità amministrativa.

2.3 Il recente orientamento ministeriale in merito all'atto di individuazione del *Place of Safety*

Recentemente si è osservato che la gestione degli sbarchi è stata sostanzialmente rallentata dal tentativo del Ministro dell'Interno di portare avanti una "linea dura" di dialogo e negoziazione con l'Unione Europea¹⁸⁶ e di perseguire una rigorosa politica di contrasto all'immigrazione irregolare per mare. Ciò ha trovato la sua massima espressione nel D.l. 14 giugno 2019 n. 53 recante "*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*", convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019 n. 77. Il Decreto in questione, all'art. 1, stabilisce una modifica dell'art. 11 del Testo Unico Immigrazione, prevedendo l'aggiunta del comma 1-*ter*. Secondo questa disposizione, il Ministro dell'Interno può interdire "*l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale*", fatte salve le navi militari o in servizio governativo, "*per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g*)" della Convenzione di Montego Bay, adottando un provvedimento "*di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del*

¹⁸⁵ Le considerazioni di tale dirigente sono riportate in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 35.

¹⁸⁶ Rielaborazione della S.I.T. del Prefetto Pantalone resa al Pubblico Ministero di Agrigento, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, p. 37.

Consiglio dei Ministri”. Per i comandanti delle navi che si oppongono al provvedimento interministeriale, l’art. 2 del suddetto Decreto prevede sia sanzioni amministrative pecuniarie, che sanzioni penali, in caso siano riscontrate eventuali fattispecie di reato.

In merito alla validità del Decreto, dal punto di vista delle norme internazionali, europee e costituzionali, sono state sollevate diverse perplessità¹⁸⁷.

Per quanto concerne il diritto internazionale del mare, la giurisprudenza, alla prima applicazione pratica dell’art. 1 del D.l. 14 giugno 2019 n. 53 nel quadro delle operazioni SAR, ha ritenuto che l’adempimento del provvedimento interministeriale dovesse considerarsi subordinato a quello dell’obbligo di soccorso in mare¹⁸⁸.

La vicenda cui si fa riferimento ha avuto quale protagonista la nave soccorritrice “Sea Watch 3”. L’imbarcazione, battente bandiera olandese e appartenente all’ONG tedesca “Sea-Watch”, il 12 giugno 2019, ha soccorso a largo della Libia 52 naufraghi. Dopo aver rifiutato l’assegnazione di Tripoli quale POS, in quanto luogo ritenuto non sicuro, la nave ha ormeggiato a largo di Lampedusa, chiedendo l’indicazione di un porto di sbarco italiano. Sebbene il 15 giugno fosse stato emanato, nei suoi confronti, un atto interministeriale di divieto d’ingresso, il 26 giugno la capitana della nave¹⁸⁹ è entrata nelle acque territoriali italiane per poi arrivare, forzando il blocco costituito dalle forze armate, davanti al porto di Lampedusa. Era il 27 giugno. Due giorni dopo i naufraghi e l’equipaggio sono stati fatti sbarcare sull’isola italiana e la capitana Rackete è stata tratta in arresto per resistenza e violenza contro una nave da guerra, *ex art. 1100 Codice della navigazione*, e per aver opposto resistenza a pubblico ufficiale, *ex art. 337 cod. pen.*

Già nell’ordinanza del Tribunale di Agrigento per la convalida d’arresto¹⁹⁰, il suesposto divieto interministeriale è stato ritenuto cedevole rispetto all’“*obbligo di assicurare il soccorso [...] e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza*” degli individui tratti in salvo¹⁹¹. La comandante è stata prosciolta dal reato di resistenza a pubblico ufficiale, per aver ottemperato all’obbligo internazionale di soccorrere le persone in mare e condurle in un posto sicuro che, al momento dei fatti contestati, non poteva che essere individuato in un porto italiano. E ciò perché l’Italia era stata il Paese di primo contatto per la nave interessata, e, in aggiunta, quello che garantiva la disponibilità del porto sicuro più vicino.

¹⁸⁷ Per un approfondimento delle tesi per cui il Decreto in questione comporta violazioni delle norme sui diritti umani si veda CALABRIA S., *op. cit.* e HEIN C., *op. cit.*

¹⁸⁸ Ai sensi dell’art. 51 cod. pen., l’esercizio di un diritto o l’adempimento di un dovere costituiscono, infatti, cause di non punibilità di un fatto costituente reato.

¹⁸⁹ Nella persona di Carola Rackete.

¹⁹⁰ SI veda TRIBUNALE DI AGRIGENTO, UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI, *ordinanza sulla convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare*, n. 3169, 2 luglio 2019.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 12.

La Corte di Cassazione¹⁹² ha confermato quanto deciso dal Tribunale di Agrigento, avvalorando l'interpretazione data da quest'ultimo alle pertinenti disposizioni internazionali sull'obbligo di soccorso in mare. La conferma di quest'interpretazione, mette dunque in dubbio l'applicabilità del D.l. 14 giugno 2019 n. 53 alle operazioni di ricerca e soccorso: il comandante di una nave coinvolta in questo tipo di operazioni sarà abilitato ad ignorare, nel caso, l'eventuale provvedimento interministeriale di interdizione, dovendo egli ottemperare *in primis* agli obblighi internazionali di soccorso in mare, come interpretati dalla giurisprudenza italiana.

Con l'insediamento, il 5 settembre 2019, del nuovo Governo, l'attuale Ministro dell'Interno ha manifestato l'intenzione di seguire un approccio meno intransigente e più attento alla salvaguardia dei diritti umani in merito alla cd. chiusura dei porti¹⁹³. Ultimamente, il nuovo Ministro ha confermato la volontà di modificare il D.l. 14 giugno 2019 n. 53 e il D.l. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in L. 1° dicembre 2018 n. 132 recante “*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica [...]*”¹⁹⁴.

In conclusione, si è osservato che il coinvolgimento politico del Viminale nelle procedure d'individuazione del POS, quale fase finale delle operazioni SAR, è andato aumentando nel tempo, fino a culminare nel D.l. 14 giugno 2019 n. 53, espressione più compiuta della cd. politica dei porti chiusi. Tuttavia, questo orientamento non è stato accolto dalle pronunce dei Giudici che, al contrario, hanno fornito un'interpretazione più stringente dell'obbligo di soccorso in mare, a maggior ragione nella cornice delle operazioni di ricerca e soccorso, subordinando l'interdizione di ingresso nei porti per provvedimento interministeriale all'ottemperanza degli obblighi internazionali in materia. Di conseguenza, l'ultimo intendimento che è emerso dal Ministero dell'Interno è quella di voler modificare il testo del D.l. 14 giugno 2019 n. 53 e del D.l. 4 ottobre 2018 n. 113.

¹⁹² CORTE DI CASSAZIONE, sentenza Sezione III n. 6626, 20 febbraio 2020.

¹⁹³ Si veda MANGANI C., *Migranti, il ministro Lamorgese frena: «Più umanità, ma i porti restano chiusi»*, il *Messaggero*, 6 settembre 2019, disponibile presso https://www.ilmessaggero.it/politica/governo_migranti_ultime_notizie_luciana_lamorgese_ministro_di_maio_salvini-4716565.html.

¹⁹⁴ Si veda ZINITTI A., *Lamorgese: “Rischio mafie, lo Stato aiuterà le imprese. Cambiano i decreti Salvini”*, *La Repubblica*, 18 maggio 2020, disponibile presso https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/05/18/news/lamorgese_rischio_mafie_lo_stato_aiutera_le_riprese_cambiamo_i_decreti_di_salvini_-257037816/.

3. Analisi del caso Diciotti

In questo capitolo sarà esaminato quanto accaduto nella vicenda Diciotti, alla luce delle norme interne ed internazionali ricostruite nei capitoli precedenti. Innanzitutto, sarà analizzato il soccorso del barcone operato dalla Guardia Costiera italiana e la questione dell'attribuzione all'Italia della competenza ad individuare il POS dal punto di vista del diritto internazionale del mare. In seguito, verranno ripercorse le vicende relative all'effettiva individuazione del porto di sbarco, attraverso la ricostruzione elaborata dal Tribunale dei Ministri di Catania e, quindi, sarà esaminato il ruolo delle autorità competenti.

3.1 Il soccorso in zona SAR maltese e l'intervento della Guardia Costiera italiana

Per analizzare quanto accaduto nella vicenda Diciotti, con particolare riguardo ai comportamenti delle autorità di Malta, Stato responsabile della zona SAR dove è avvenuto il salvataggio, e dell'Italia, Stato il cui MRCC ha predisposto il soccorso del barcone, occorre svolgere qualche considerazione preliminare.

Innanzitutto, per quanto concerne l'istituzione della zona SAR, l'Italia è stata il primo Paese del Mediterraneo a stabilire la propria, dandone notizia all'IMO nel durante la Conferenza organizzata a Valencia dalla stessa agenzia nel 1997. Le dimensioni della zona SAR italiana sono alquanto limitate, così da poter esercitare un controllo effettivo sulla navigazione, nel rispetto della *raison d'être* della Convenzione SAR¹⁹⁵. Al contrario, Malta ha stabilito una zona SAR molto più estesa rispetto alle dimensioni del suo territorio ed alla relativa capacità di esercitarvi un controllo effettivo¹⁹⁶. La zona SAR maltese, infatti, istituita unilateralmente dallo Stato insulare¹⁹⁷, corrisponde alla relativa area FIR¹⁹⁸, equivale a circa 750 volte la dimensione del territorio maltese e si sovrappone, in alcuni tratti, alla zona SAR italiana¹⁹⁹. Data l'amplissima estensione della zona SAR in parola, Malta spesso non è riuscita a garantire con continuità un monitoraggio effettivo della stessa: a tale mancanza ha supplito più di una volta lo Stato italiano.

Anche la diversa interpretazione che gli Stati prospettano in merito alla nozione di pericolo, *distress*, influisce sulla loro scelta di intervenire a soccorso di un'imbarcazione. Il *distress* è definito dalla stessa Convenzione SAR come “*A situation wherein there is a reasonable certainty that a*

¹⁹⁵ Così CAFFIO F., *Glossario di Diritto del Mare*, cit., p. 144.

¹⁹⁶ Così RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, p. 134.

¹⁹⁷ Si veda TREVISANUT S., op. cit., p. 524.

¹⁹⁸ Tale acronimo sta per *Flight Information Region*. Stando alle indicazioni dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), la FIR è uno spazio aereo nel quale, al fine di salvaguardare il traffico aereo, gli aeromobili sono tenuti a comunicare allo Stato responsabile di quell'area informazioni sul proprio piano di volo. Per approfondire l'argomento è possibile consultare CAFFIO F., *Glossario di Diritto del Mare*, cit., p. 138.

¹⁹⁹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 21; TREVISANUT S., op. cit., p. 524.

person, a vessel or other craft is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance.”²⁰⁰ Il Corpo delle capitanerie di porto, nella prassi operativa dei soccorsi SAR, si è riferito ad un’interpretazione estensiva di questa definizione²⁰¹: vale a dire che tende a soccorrere i natanti in precarie condizioni in via precauzionale, prima ancora che un incidente si verifichi. D’altro canto, Malta ha optato per un’interpretazione più restrittiva del concetto di *distress* e tende a non intervenire finché non ha luogo un vero e proprio naufragio²⁰².

Perciò, per Malta, il barcone soccorso dalle due motovedette italiane non era ancora in stato di pericolo. Nonostante il natante si fosse fermato e imbarcasse acqua, per lo Stato insulare non sussistevano ancora i presupposti per effettuare un’operazione di soccorso: un vero e proprio naufragio non si era ancora verificato. Di conseguenza, Malta si è limitata a fornire viveri e combustibile per i primissimi giorni di navigazione del barcone.

Tanto premesso, la Guardia Costiera italiana, avendo ricevuto diverse richieste d’aiuto, ha deciso di effettuare il soccorso²⁰³, ai sensi delle norme per cui lo Stato di primo contatto diventa responsabile di quest’ultimo quando il Paese competente viene meno ai suoi obblighi in tal senso.

Secondo quanto documentato dal Tribunale dei Ministri di Catania, lo Stato di primo contatto è stato senz’altro l’Italia. Infatti, IMRCC era stato avvisato per primo, da un velivolo che partecipava all’operazione EUNAVFOR Med, della presenza del barcone e i migranti stessi, il 15 agosto, avevano mandato *in primis* a IMRCC una richiesta d’aiuto²⁰⁴.

Quindi, a prescindere dalla condotta di Malta, l’Italia, in quanto Stato di primo contatto, ha correttamente adempiuto l’obbligo di salvataggio disciplinato dalla Convenzione SAR rispetto ad un’imbarcazione in pericolo del naufragio.

Tuttavia, sono stati avanzati dei dubbi per quanto riguarda l’individuazione dello Stato competente a fornire un POS. In più, né Malta, né l’Italia sembravano particolarmente interessate ad assegnare un porto sicuro nel loro territorio: e ciò soprattutto in quanto fu considerato verosimile che le persone soccorse, appena sbarcate, avrebbero presentato domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale, e ciò a maggior ragione in quanto si trattava Stati membri dell’Unione Europea. Infatti, ai sensi dell’art. 13, primo comma, del regolamento UE n. 604 del 26 giugno 2013²⁰⁵, lo Stato membro di primo ingresso nell’UE è, in assenza di

²⁰⁰ Annesso alla Convenzione SAR, 1° capitolo, par. 1.3.11.

²⁰¹ Così LEANZA U., CAFFIO F., *L’applicazione della Convenzione di Amburgo*, cit., p. 5.

²⁰² Così ritiene CAFFIO F., *Il caso “Diciotti 2” tra politica internazionale e ambiguità giuridiche*, *Analisi Difesa*, 20 agosto 2018, disponibile presso <https://www.analisedifesa.it/2018/08/il-caso-diciotti-2-tra-politica-internazionale-e-ambiguita-giuridiche/>.

²⁰³ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, Assemblea, Resoconto stenografico, *Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit.

²⁰⁴ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 22, 23.

²⁰⁵ Anche noto come regolamento Dublino III, questo appartiene al cd. “sistema Dublino”, che ebbe inizio con la conclusione del trattato di Dublino, all’inizio degli anni ’90. Esso nacque a seguito dell’istituzione dello Spazio Schengen (il

un accordo di ricollocamento tra gli Stati dell'Unione, competente ad esaminare le domande di asilo. In aggiunta esso non può consentire ai richiedenti asilo, prima che la loro domanda sia effettivamente esaminata, di raggiungere altri Stati dell'area-Schengen, avvalendosi della relativa abolizione dei controlli alle frontiere interne²⁰⁶.

A seguito del salvataggio, IMRCC ha inizialmente avanzato richiesta di POS ad entrambi gli Stati. Le due richieste inviate a RCC Malta, l'una il 16 e l'altra la sera del 17 agosto, sono rimaste prive di riscontro. L'ultima *mail* che la Guardia Costiera ha ricevuto da RCC Malta è stata quella delle ore 21:02 del 16 agosto, in cui non veniva individuato alcun POS nel territorio maltese. D'altronde, Malta ha costantemente portato avanti questa linea politica, adducendo motivazioni, ad avviso di IMRCC, non conformi al diritto internazionale²⁰⁷.

Nel carteggio con l'autorità maltese, la Guardia Costiera italiana ha cercato di convincere quest'ultima del fatto che le unità italiane avessero agito nell'interesse ed a supporto dello Stato insulare. Esso, però, non ha mai accettato tale prospettazione e, anzi, ha fermamente qualificato l'intervento italiano come “*un'interferenza nella [propria] sovranità*”²⁰⁸.

Peraltro, dal punto di vista procedurale, l'autorità maltese non aveva mai assunto formalmente il coordinamento dell'operazione SAR in questione²⁰⁹, a differenza di quanto fatto da MRCC Roma.

primo accordo Schengen risale al 1985). Come i cittadini dei Paesi aderenti allo spazio Schengen, originariamente anche i richiedenti asilo in uno Stato potevano attraversare liberamente le frontiere. La necessità di istituire delle regole comuni in materia di asilo aveva, tra gli altri, l'obiettivo di prevenire il fenomeno del cd. *asylum shopping*, ossia di evitare che uno stesso individuo presentasse richieste d'asilo in più di un Paese o si spostasse verso quello in cui credeva di avere maggiori possibilità di ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato. All'epoca l'UE non aveva ancora competenza legislativa in materia di asilo. Il trattato di Dublino entrò in vigore 7 anni dopo, con la ratifica di tutti e 12 gli Stati parti. In seguito, in virtù del Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997), si procedette alla cd. “comunitarizzazione” dell'*acquis* di Schengen.

Nel 2003 venne adottato dal Consiglio il regolamento UE n. 343 del 18 febbraio 2003 sui “i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo”. Nel 2013, previa rifusione, è stato adottato il regolamento cd. Dublino III.

Si sono registrati diversi tentativi di modificare il regolamento in parola, nell'ottica di un maggiore *burden-sharing* nella gestione e nel controllo degli arrivi illegali di richiedenti asilo o altra forma di protezione internazionale in territorio Schengen. Tuttavia, continuano ad opporvisi con particolare convinzione gli Stati appartenenti al cd. gruppo Visegard, un'alleanza politica all'interno dell'Unione Europea, composta da 4 paesi dell'Europa dell'est: Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria. Poco fruttuosi sono stati anche altri tentativi intrapresi da alcuni Stati membri dell'Unione di accordarsi in altro modo e al di fuori del quadro normativo UE. Uno di questi è rinvenibile nelle già citate conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2018 (Per prendere visione delle risoluzioni adottate dal Consiglio è possibile visitare il [link https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf)). Anche la Conferenza di Malta del 23 settembre 2019 costituisce un esempio rilevante a tal fine.

²⁰⁶ Per un approfondimento si veda HEIN C., op. cit., p. 11.

²⁰⁷ Tanto si legge nella richiesta di POS inoltrata da IMRCC alle altre autorità italiane del 17 agosto: “[...] questo MRCC ha reiterato molteplici richieste di assegnazione POS alle autorità maltesi, le quali hanno sempre espresso diniego adducendo motivazioni non corrispondenti a norma internazionale”. Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 19.

²⁰⁸ Questo è quanto ha riferito il Comandante Generale delle Capitanerie di Porto. Tale dichiarazione è stata rilasciata il 24 settembre al Tribunale di Palermo. Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 24.

²⁰⁹ Si potrebbe ritenere, in linea con quanto riportato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'informativa espressa in Senato, che ci sia stata una presa di responsabilità di fatto da parte di Malta sulla navigazione del barcone, dato che le relative motovedette hanno scortato il barcone per tutta la giornata del 15 agosto e lo hanno rifornito di beni di prima

In conclusione, i Giudici del Tribunale dei Ministri di Catania²¹⁰, hanno ritenuto che, poiché l'Italia era stata il Paese di primo contatto e coordinatore del salvataggio²¹¹ e poiché Malta si era sostanzialmente disinteressata della vicenda²¹², allora l'Italia stessa andava considerata competente per l'individuazione del POS, in conformità con il diritto internazionale del mare.

Ad avvalorare questa tesi, si rileva che Malta non ha mai ratificato gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR del 2004, cosa che le avrebbe attribuito il compito di definire il POS con *primary responsibility*²¹³. Tale *primary responsibility*, pur non comportando un obbligo tassativo di sbarco in capo allo Stato competente nella zona in cui avviene il soccorso, attribuisce a quest'ultimo il compito di agire come “facilitatore dell'accordo” tra gli Stati coinvolti, a diverso titolo, nell'operazione di soccorso in questione²¹⁴. Dunque, in questo contesto di concertazione multilaterale, alle mancanze di uno Stato deve immancabilmente supplire un altro. Ciò è inteso a prevenire oneri eccessivi a carico dell'imbarcazione che ha portato a termine il salvataggio, ma serve anche ad evitare che si verifichi la condizione dei cd. rifugiati “in orbita”²¹⁵ o, addirittura, un vero e proprio *refoulement*.

Tuttavia, come osservato in precedenza, Malta, a differenza dell'Italia, non ha mai ratificato gli emendamenti in questione. Quindi, qualora sia l'Italia a coordinare l'operazione di salvataggio in zona SAR maltese, sembra corretto ritenere che la *primary responsibility* di individuare un POS spetti proprio all'Italia. In aggiunta, nel caso in questione, l'Italia risultava coinvolta sotto più profili: in quanto Stato di primo contatto, Stato coordinatore dell'operazione SAR e Stato di bandiera della nave soccorritrice. In più, Malta, coinvolta in quanto responsabile della zona SAR in cui è avvenuto il soccorso, ha sempre contestato il concetto di *primary responsibility* e quello di concertazione, perorando l'idea della *contiguity* tra il posto in cui avviene il soccorso ed il porto di sbarco (che deve quindi essere il più vicino possibile). Infine la Libia, che, ipoteticamente, avrebbe potuto fornire un porto vicino, è generalmente ritenuta Paese inadatto a fornire un porto di sbarco sicuro²¹⁶.

necessità. Ciononostante, non vi è mai stata una formale assunzione di responsabilità inquadrabile nel servizio SAR, come documentato nella Richiesta di autorizzazione a procedere.

²¹⁰ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit.

²¹¹ Ossia il primo a ricevere richiesta di soccorso.

²¹² Sia nel prestare effettivo soccorso sia nel rispondere alle richieste di POS.

²¹³ Dato che le Linee-guida preparate da IMO Facilitation Committee “*Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*” nel 2009 non sono vincolanti, non è possibile attribuire agli Stati in via obbligatoria la cd. *ultimate responsibility*.

²¹⁴ Così Massimo Starita, durante il suo intervento alla Conferenza “*Tutela dei migranti e libertà fondamentali. Lo Stato di Diritto e la vicenda Diciotti*” svoltasi presso l'università di Palermo il 29 marzo 2019.

²¹⁵ Sono considerati rifugiati “in orbita” quelli che, una volta respinti alla frontiera marittima di uno Stato costiero, non vengono allontanati verso un luogo ove siano a rischio di persecuzione, ma restano in acque internazionali o contigue, impossibilitati a presentare la domanda di protezione internazionale. Questa definizione dell'UNHCR si trova nel Glossario 2.0 sull'asilo e la migrazione della Rete Europea Migrazioni disponibile presso https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf, sotto l'espressione *rifugiato in orbita*.

Per un approfondimento si veda HEIN C., op. cit., p. 8.

²¹⁶ Oltre alla situazione di instabilità politica che affligge la Libia, si nota che essa non ha mai ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e non garantisce adeguate tutele per i rifugiati. Molto spesso i migranti vengono sottoposti a torture

Oltre a tali argomentazioni, si potrebbero ipotizzare anche altre ragioni per cui, nel caso di specie, lo Stato italiano doveva considerarsi competente ad attribuire un POS. Ad esempio, si potrebbe argomentare come l'Italia, in quanto avente piena giurisdizione sulla nave soccorritrice, fosse obbligata a fornire un porto di sbarco per evitare che in un "territorio" sotto il suo controllo fossero violati i diritti umani²¹⁷. La nave, infatti, potrebbe essere considerata territorio fluttuante dello Stato di bandiera, che vi esercita piena giurisdizione e controllo ai sensi degli artt. 91 e 94 della Convenzioni di Montego Bay²¹⁸. Per evitare la violazione dei diritti umani (ad esempio, con riguardo all'art. 5²¹⁹ della CEDU) in conseguenza della permanenza dei naufraghi a bordo della nave soccorritrice, territorio fluttuante italiano, l'Italia avrebbe dovuto predisporre lo sbarco in un porto quanto prima: a tal fine, avrebbe dovuto attribuire immediatamente un POS nel suo territorio²²⁰.

Di norma, la responsabilità primaria di individuare un POS non viene mai affidata allo Stato della bandiera. Tanto meno quest'ultimo deve essere individuato nel relativo territorio. Il caso Tampa, analizzato nel corso del primo capitolo, spiega perché quest'orientamento si sia diffusamente radicato. Nel caso citato, la nave battente bandiera norvegese aveva effettuato il soccorso nelle acque del Pacifico: un viaggio fino alla Norvegia sarebbe stato insostenibile. Eppure, al contrario, nel caso Diciotti le coste italiane erano vicinissime, più vicine di quelle maltesi, ed in più la nave in questione vi si era progressivamente avvicinata fino ad attraccare al porto di Catania, ove è rimasta ormeggiata sino al momento dello sbarco. Inoltre, col passare dei giorni, come documentato dalle diverse autorità che hanno avuto modo di visitare l'imbarcazione, le condizioni dei soccorsi e dei soccorritori si erano gradualmente deteriorate: si andava così profilando la violazione di una serie di diritti fondamentali degli imbarcati²²¹. In considerazione di ciò, si potrebbe ipotizzare che, nel caso Diciotti, l'Italia abbia dovuto individuare un POS in quanto Stato di bandiera della nave soccorritrice.

In aggiunta, per comprendere ancora meglio l'attribuzione all'Italia della responsabilità di fornire un POS, bisogna considerare le scelte operative compiute dal Comandante Generale delle Capitanerie di Porto e dal Contrammiraglio da cui dipendeva la centrale operativa IMRCC. Sono queste, infatti, che hanno portato nave "Diciotti" ad avvicinarsi sempre più alle coste italiane.

e trattamenti degradanti nei campi di lavoro; altre volte, essi sono soggetti al rimpatrio nei loro Paesi d'origine dove, in molti casi, subiscono persecuzioni. In tal senso, tra gli altri, si veda CALABRIA S., op. cit., pp. 3 e 20. In tal senso si veda GOMBEER K., *Human Rights Adrift? Enabling the Disembarkation of Migrants to a Place of Safety in the Mediterranean*, in *Irish Yearbook of International Law*, vol. 10, 2015, p. 23 ss, p. 26.

²¹⁷ Così Massimo Starita, durante il suo intervento alla Conferenza "Tutela dei migranti e libertà fondamentali. Lo Stato di Diritto e la vicenda Diciotti" svoltasi presso l'università di Palermo il 29 marzo 2019.

²¹⁸ Per un approfondimento si veda RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, p. 132.

²¹⁹ Rubricato "Diritto alla libertà e alla sicurezza".

²²⁰ Così Massimo Starita, durante il suo intervento alla Conferenza "Tutela dei migranti e libertà fondamentali. Lo Stato di Diritto e la vicenda Diciotti" svoltasi presso l'università di Palermo il 29 marzo 2019.

²²¹ Per un approfondimento si veda CASIELLO C., VENDITTI M. E., op. cit.

Il 19 agosto, dopo aver atteso per due giorni un eventuale riscontro di Malta, a seguito della seconda richiesta di POS rivolta a questo RCC, essi ordinavano a nave “Diciotti” di dirigersi in prossimità di Pozzallo, e poi di Catania. Il loro obiettivo era ottenere il POS in prossimità di quei luoghi, considerando per acquisita la competenza dello Stato italiano. In più, mentre si aspettava una risposta dal Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, il 19 agosto pomeriggio, veniva da loro deciso, insieme al già Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di far attraccare la nave presso il porto di Catania per uno scalo tecnico. È da quel momento, secondo quanto riferito dalle autorità giudiziarie, che la responsabilità della designazione del POS per la nave “Diciotti” era ormai “radicata”²²² in capo allo Stato italiano. Considerando che, in ultimo, la responsabilità delle operazioni SAR è di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la ricostruzione per cui questo Ministero, con le sue scelte, abbia consolidato la responsabilità all’attribuzione del POS in capo allo Stato italiano appare condivisibile.

In breve, a prescindere dal dibattito su quale fosse il motivo per cui spettava all’Italia il compito di individuare un POS, se per ragioni legate al diritto del mare o se per motivi connessi ai diritti fondamentali dei naufraghi soccorsi, gli Autori che hanno avuto modo di commentare l’accaduto sembrano concordi con i Giudici sull’attribuire all’Italia il compito di predisporre un porto sicuro per lo sbarco.

3.2 Le richieste di *Place of Safety* da parte di IMRCC alle autorità italiane competenti e il loro ruolo

Stando alle considerazioni del Tribunale, la prima vera richiesta di POS, che ha posto in capo al Dipartimento delle Libertà civili e l’Immigrazione la responsabilità di individuare il porto sicuro di sbarco, è stata quella del 17 agosto. La richiesta del 15 agosto, invece, è stata ritenuta atipica, in quanto effettuata prima ancora che il soccorso avvenisse²²³.

Nella richiesta del 17 agosto da IMRCC alle altre autorità italiane, nonostante fosse pendente un’identica richiesta di POS presso RCC Malta, si domandava che fosse comunque individuato un POS italiano²²⁴.

Il carattere formale e la validità della richiesta del 17 sono confermati dalle S.I.T.²²⁵ raccolte durante le indagini preliminari del PM di Agrigento il 25 agosto. Tra gli altri, a testimoniare in tal

²²² Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 25.

²²³ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 18.

²²⁴ “[...]di assegnare un POS su territorio nazionale, atteso che i migranti sono presenti a bordo dell’unità italiana da più di 36 ore e lo sbarco deve avvenire senza ritardo, non potendosi pertanto attendere oltre nel caso di un nuovo diniego da parte del RCC di La Valletta”. Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 20.

²²⁵ Tale acronimo sta per *Sommarie Informazioni Testimoniali*

sensu, sono stati: il capo della centrale operativa MRCC Roma, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione e il Vicario dello stesso Dipartimento.

In realtà, il 25 settembre queste due autorità del Dipartimento, nuovamente chiamate a deporre dal Tribunale dei Ministri di Palermo, hanno parzialmente rettificato le dichiarazioni fornite in precedenza. In particolare, hanno definito anomala anche la richiesta del 17 agosto e, di conseguenza, hanno qualificato come prima richiesta formale quella del 24. La motivazione da loro riportata è stata che il 17 agosto la Guardia Costiera era ancora in attesa di una risposta da parte di Malta. Data questa circostanza, la richiesta in analisi andava considerata prematura e, quindi, anomala.

Ad ogni modo, il Tribunale ha confermato il carattere formale della richiesta di POS del 17 agosto, data a partire dalla quale ha ritenuto ufficialmente interpellato il Dipartimento per libertà civili e l'immigrazione per il completamento della procedura di individuazione del porto di sbarco sicuro in territorio italiano.

Come si può constatare dalle dichiarazioni dei prefetti, rilasciate il 25 agosto, la catena di comando che avrebbe dovuto portare all'individuazione del POS risultava bloccata per espressa volontà del Ministro dell'Interno. In questo senso, il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione ha riferito all'autorità inquirente che “[...] questa formale richiesta di POS” in riferimento a quella del 17 agosto era “*stata girata al Prefetto Piantedosi, il quale ribadì che non poteva indicare un POS e che occorreva attendere [...]*” poiché “[...] il Ministro dell'Interno non ha ancora formalmente comunicato il POS e quindi tutta la catena di comando, dal centro verso la periferia, rimane bloccata in attesa delle determinazioni di carattere politico del signor Ministro dell'Interno [...]”²²⁶. Ancora, un'analogha dichiarazione è stata rilasciata dal Vicario dello stesso Dipartimento. Questi ha riferito di essersi sempre tenuto in contatto con il Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno, che lo invitava ad “*attendere disposizioni*”.

In aggiunta, alcune testimonianze, rilasciate il 25 settembre presso il Tribunale di Ministri di Palermo, sembravano dimostrare che ritardi ed omissioni nell'attribuzione del POS fossero dovuti ad una precisa linea politica portata avanti dal Ministro dell'Interno. Tanto trova riscontro anche nelle esternazioni del Ministro interessato²²⁷. Infine, data la carenza di motivazioni tecniche²²⁸ a sostegno

²²⁶ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p.18.

²²⁷ Ad esempio, nella diretta Facebook del 22 agosto 2018, intorno al minuto 4:00, l'allora Ministro si assume anche la responsabilità del mancato sbarco. È possibile prendere visione della diretta fra i video del canale Youtube del senatore al seguente indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=o2KAeDVHR0&t=887s>.

²²⁸ A sostegno di ciò, si ricorda che il Capo del Dipartimento competente, aveva già individuato l'hotspot per i migranti soccorsi dalla Guardia Costiera italiana in quello di Messina: “[...] io avevo in base alle mie competenze tecniche già individuato quale possibile porto di sbarco il porto di Messina, chiedendo al Prefetto Corda di avvisare il prefetto di Messina in via riservata” (cfr. verbale s.i.t. del 25 agosto rese al P.M. di Agrigento); “[...] io avevo pensato, secondo la mia esperienza, di individuare Messina come POS, in quanto era possibile far sbarcare agevolmente i migranti in tale località, avendo ricevuto rassicurazioni informali e riservate dal Prefetto di Messina. Infatti, l'Hotspot di Pozzallo era pieno, quello di Trapani era ancora occupato da molti tunisini e quello libero poteva individuarsi a Messina [...]”. Così in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 33.

del ritardo nel rilascio dell'atto, il Tribunale dei Ministri di Catania ha constatato la volontà politica del Ministro dell'Interno di coinvolgere l'Unione Europea nell'attribuzione del porto di sbarco e nel ricollocamento dei richiedenti asilo. Tale intendimento, alla luce delle diverse norme internazionali e nazionali riportate, andava posto in posizione subordinata rispetto all'esigenza di far sbarcare i naufraghi sulla terraferma.

Il Tribunale, attribuita la responsabilità del ritardo nell'indicazione del POS alle iniziative del Ministro e constatando, di conseguenza, una privazione della libertà personale per le persone a bordo, ha escluso la presenza di cause scriminanti riguardo alla decisione di differire l'adozione dell'atto in questione. Si ricorda che l'art. 51 cod. pen. include una scriminante connessa all'esercizio di un diritto o all'adempimento di un dovere. Per sgravare dall'accusa il Ministro, al limite si sarebbe potuto prospettare che la condotta perpetrata ai danni dei migranti soccorsi fosse necessaria per la salvaguardia di un interesse generale, nello specifico, quello relativo alla tutela della pubblica sicurezza.

Tuttavia, il fatto che i migranti arrivati in territorio nazionale a seguito dei soccorsi in mare costituiscano un pericolo pubblico, non è mai stato preso in considerazione dalle autorità competenti in precedenti operazioni di soccorso, anche in periodi in cui gli sbarchi erano ben più consistenti²²⁹. Tra l'altro non vi è notizia, a seguito delle indagini svolte sul caso Diciotti, della presenza di persone considerate pericolose per la sicurezza pubblica.

In conclusione, quanto accaduto nella vicenda Diciotti si inquadra nella prassi descritta dai vertici del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione di affidare un ruolo sempre più incisivo al Ministro dell'interno per l'individuazione del POS. Tuttavia, l'interpretazione data dai Giudici all'obbligo internazionale di salvataggio in mare sembra puntare a ridurre questo margine di discrezionalità formatosi, nella prassi, in capo al Ministro. Infatti, dal ragionamento dei Giudici emerge che l'obbligo residuale di salvataggio in capo allo Stato di primo contatto, stabilito dalla Convenzione SAR, viene indissolubilmente collegato all'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, configurandosi, quindi, come un dovere stringente per lo Stato di primo contatto e coordinatore dell'operazione SAR. Analizzando in questa prospettiva le diverse previsioni internazionali relative all'individuazione del POS e tenendo presenti le posizioni di Malta sull'attività di ricerca e soccorso, i Giudici hanno interpretato in maniera rigorosa la *primary responsibility* posta in capo all'Italia. Essi, infatti, hanno istituito un collegamento giuridico tra le procedure d'individuazione del porto sicuro e l'ottemperanza, da parte dello Stato italiano, dell'obbligo internazionale come appena presentato, così riducendo i profili di discrezionalità dell'atto di individuazione del POS.

Nonostante non si sia mai proceduto per via ordinaria nei confronti del Ministro allora in carica, le conclusioni a cui sono giunti i Giudici rappresentano un interessante sviluppo per

²²⁹ In tal senso si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere*, cit., p. 42.

l'interpretazione che le autorità italiane sono tenute a dare agli obblighi inerenti alle operazioni di ricerca e soccorso derivanti dal diritto internazionale mare. L'interpretazione rigorosa dell'obbligo di salvataggio in mare, fornita dalla citata giurisprudenza, appare intesa a tutelare il "bene costituzionale" di importanza primaria della vita umana e la tutela dello straniero sancita, con una portata molto ampia, dall'art. 10, terzo comma, Cost.²³⁰. Ciò, d'altronde, è coerente sia con il ruolo primario che i diritti fondamentali della persona umana assumono nel dettato costituzionale, sia con gli obblighi internazionali di protezione dei diritti umani che gravano in capo al nostro Stato. In sostanza, si tratta di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'obbligo di salvataggio in mare e conforme altresì agli obblighi assunti dall'Italia a tutela dei diritti umani.

²³⁰ Tale norma recita "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge."

Conclusioni

Per poter svolgere una disamina rigorosa della vicenda Diciotti, si sono in primo luogo analizzate le norme nazionali ed internazionali concernenti l'obbligo di soccorso in mare, con particolare riguardo per le procedure d'individuazione del POS. Quando, in effetti, queste operazioni vengono effettuate nel contesto delle migrazioni irregolari per mare, l'individuazione del POS acquisisce un significato rilevante, in quanto istituisce un collegamento tra il salvataggio in mare e gli oneri scaturiti dalle procedure di identificazione e accoglienza dei migranti.

L'obbligo di salvataggio in mare è di fondamentale importanza nel diritto internazionale ed è ormai ritenuto parte del diritto consuetudinario. Ai sensi delle Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR, gli Stati costieri devono istituire un servizio di ricerca e soccorso, ossia un servizio che garantisca la sicurezza della navigazione. In particolare, la Convenzione SAR dispone che ogni Stato costiero stabilisca una regione, la cd. zona SAR, in cui esso è considerato il primo responsabile ad intervenire nel caso in cui un'imbarcazione si trovi in pericolo. Qualora tale Paese non compia l'operazione di salvataggio, cd. operazione SAR, è previsto che subentri, in sua vece, lo Stato che per primo abbia avuto notizia della situazione di pericolo. Per concludere un'operazione SAR, i naufraghi dovrebbero essere portati in un POS, ossia in un luogo sicuro.

Eppure, nessuna delle Convenzioni sopra citate fornisce una definizione chiara di *Place of Safety*. All'inizio degli anni 2000, l'IMO, Organizzazione Marittima Internazionale, ha elaborato degli emendamenti per le Convenzioni SOLAS e SAR e delle Linee-guida. L'obiettivo dell'organizzazione è stato di rendere più chiaro il concetto di POS e più specifiche le norme per l'attribuzione della competenza alla sua individuazione. Stando alle suddette Linee-Guida, un POS dovrebbe essere quel luogo "sicuro" sulla terraferma in cui i naufraghi possono ricevere le prime cure mediche e dal quale possono poi raggiungere la destinazione finale da loro desiderata. Anche in considerazione di quanto affermato dalla Corte EDU e da alcune disposizioni del diritto dell'Unione Europea, un luogo non può essere considerato "sicuro" se esso è stato individuato in conseguenza di un *refoulement* e/o di un respingimento collettivo.

Per quanto concerne l'assegnazione della responsabilità di individuare il POS, le disposizioni in materia, nonostante le modifiche del 2004, restano poco chiare su quale degli Stati coinvolti sia, in ultima analisi, competente. Una responsabilità primaria è assegnata allo Stato titolare della zona SAR in cui avviene il soccorso, a prescindere da quale Paese abbia deciso di intraprendere l'operazione o si sia assunto il coordinamento della stessa. Tuttavia, questa responsabilità primaria non comporta automaticamente un obbligo di consentire lo sbarco sul proprio territorio. Inoltre, bisogna rilevare che gli emendamenti del 2004 non sono stati ratificati da tutte le parti dell'accordo in questione. Malta, ad esempio, non ha mai accettato queste modifiche e, anzi, in diverse circostanze ha ribadito

le sue riserve circa l'interpretazione che queste determinano in relazione alle norme per l'individuazione del POS. L'Italia, invece, ha ratificato la revisione dei trattati adottata nel 2004 ed ha fatto propri anche i principi esposti dalle Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare ed in quelle, più recenti, sulle procedure amministrative per lo sbarco (2009), pur trattandosi di due strumenti giuridici non vincolanti.

Nel dare attuazione alle diverse disposizioni internazionali in materia, l'Italia ha affidato la competenza a predisporre il servizio di ricerca e soccorso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed in particolare al Corpo delle capitanerie di porto, afferente alla Guardia costiera. In generale, il Corpo delle capitanerie di porto ha adottato un'interpretazione estensiva dell'obbligo di soccorso in mare e delle responsabilità derivanti dalla Convenzione SAR. Tuttavia, negli ultimi anni, tale interpretazione è entrata in conflitto con la sempre minor disponibilità del Ministero dell'Interno ad individuare il porto di sbarco sul territorio nazionale. Quest'ultimo Ministero è stato chiamato a collaborare per l'individuazione del POS, a seguito dell'incremento del fenomeno dell'immigrazione irregolare per mare. Nel 2015 le autorità di governo hanno preso atto del fatto che, oramai, la maggioranza delle operazioni di soccorso avviene in favore di barconi con a bordo migranti, diretti verso le sponde europee. Perciò è stata redatta una direttiva contenente nuove procedure per lo sbarco, che affida il compito d'individuazione del POS al Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, il quale è gerarchicamente subordinato appunto al Ministero dell'Interno. Sebbene, in ultima analisi, l'atto di individuazione del POS sia connotato da discrezionalità tecnica, nella prassi operativa il Ministro dell'Interno ha assunto un ruolo sempre più incisivo nell'individuazione del POS, vincolando questo tipo di scelta al perseguimento del proprio indirizzo politico contingente.

In proposito, la vicenda Diciotti è un valido caso di studio, in quanto permette di constatare le problematiche connesse al carattere generico delle norme concernenti le operazioni SAR, con particolare riguardo al peculiare intreccio di obblighi internazionali vincolanti per Malta e Italia. In più, il ritardo nell'emanazione dell'atto di individuazione del POS si presenta come esempio perfettamente calzante del progressivo estendersi, nella prassi, del potere discrezionale in materia assunto dal Ministro dell'Interno.

Le autorità giudiziarie sono state chiamate ad indagare sui fatti della Diciotti quando si è prospettata la violazione, da parte delle autorità italiane, della libertà personale degli individui a bordo. Esse sono giunte alla conclusione per cui la violazione della libertà personale degli imbarcati sia stata direttamente determinata dal ritardo nel rilascio dell'atto di individuazione del POS. I Giudici hanno attribuito la responsabilità di questo ritardo al Ministro dell'Interno e, ai sensi dell'art. 96 Cost., hanno riportato le loro conclusioni nella richiesta di autorizzazione a procedere inoltrata al Senato. In questo documento, essi hanno chiarito alle diverse autorità italiane coinvolte nelle operazioni SAR molti dei

dubbi interpretativi ed applicativi concernenti le norme nazionali ed internazionali in materia, a prescindere dal ruolo che gli altri Stati costieri dovrebbero ricoprire (in primo luogo Malta). L'interpretazione rigorosa dell'obbligo di salvataggio in mare, fornita dalla citata giurisprudenza, non è un *unicum*. La medesima soluzione è stata proposta nella sentenza del 7 ottobre 2009 del Tribunale di Agrigento sul caso della nave "Cap Anamur"²³¹, nella decisione del G.I.P. di Ragusa del 16 aprile 2018 sulla nave "Open Arms"²³² ma anche nella già citata sentenza della Cassazione per il caso Rackete.

In conclusione l'interpretazione rigorosa dell'obbligo di salvataggio in mare, fornita dalla citata giurisprudenza, appare intesa a tutelare il "bene costituzionale" di importanza primaria della vita umana; per quanto sia legittimo e rilevante voler controllare le frontiere marittime e disciplinare il fenomeno dell'immigrazione irregolare, tutto ciò non può autorizzare alcuna violazione dei diritti fondamentali della persona umana²³³.

²³¹ Si veda TRIBUNALE DI AGRIGENTO, sentenza n. 954, 7 ottobre 2009, disponibile presso <http://178.255.72.227/9210376/index.php/17-parte-seconda-atti-giudiziari-e-altri-atti/d-reati/45-45-sentenza-del-tribunale-di-agrigento-del-7-ottobre-2009-n-954>.

²³² Si veda TRIBUNALE DI RAGUSA, UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI, Decreto di rigetto di richiesta di sequestro preventivo n. 1182, 16 aprile 2018, disponibile presso http://questionegiustizia.it/doc/decreto_rigetto_sequestro_preventivo_tribunale_Ragusa_gip.pdf.

²³³ In tal senso si veda l'articolo ZIRULLA S., *L'ordinanza del gip di Agrigento sul caso Sea Watch (Carola Rackete)*, Rivista Diritto penale contemporaneo (DPC), 3 luglio 2019, disponibile presso <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6767-l-ordinanza-del-gip-di-agrigento-sul-caso-sea-watch-carola-rackete>.

Bibliografia

Atto politico e insindacabilità, Diritto.it, disponibile presso <https://www.diritto.it/atto-politico-e-insindacabilita/>.

BENVENUTI M., Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano, in *Costituzionalismo.it*, 2019, p. 35 ss.

BIN. P., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*¹⁵, Torino, settembre 2017.

CAFFIO F., *Glossario di Diritto del Mare*⁴, *Rivista Marittima*, dicembre 2016.

CAFFIO F., *Il caso “Diciotti 2” tra politica internazionale e ambiguità giuridiche*, *Analisi Difesa*, 20 agosto 2018, disponibile presso <https://www.analisedifesa.it/2018/08/il-caso-diciotti-2-tra-politica-internazionale-e-ambiguita-giuridiche/>.

CAFFIO F., *Trasporti vs. Interno: il fattore Guardia Costiera nell'emergenza migratoria*, *Analisi Difesa*, 9 agosto 2017, disponibile presso <https://www.analisedifesa.it/2017/08/trasporti-vs-interno-il-fattore-guardia-costiera-nella-gestione-delle-emergenze-migratorie/>.

CAFFIO. F., *Venticinque anni di politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in *Percorsi costituzionali*, 2018.

CALABRIA S., *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)*, *Questione di giustizia*, 29 luglio 2019.

CASIELLO C., VENDITTI M. E., *Il caso Diciotti: tra obblighi di soccorso in mare e garanzia dei diritti fondamentali*, *DPCE online*, vol. 39, maggio 2019, n. 2, p. 947 ss. reperibile al sito <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/701>, p. 979.

Caso Diciotti, Open, disponibile presso <https://www.open.online/temi/caso-diciotti/>.

Caso Diciotti: gli avvocati dei migranti chiedono i danni, *Studio Cataldi*, disponibile presso <https://www.studiocataldi.it/articoli/33694-caso-diciotti-gli-avvocati-dei-migranti-chiedono-i-danni.asp>.

CAVALLARO M. C., *Procedura amministrativa, funzioni di governo e libertà fondamentali nella “vicenda Diciotti”*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 5 giugno 2019, disponibile presso <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/6711-procedura-amministrativa-funzioni-di-governo-e-liberta-fondamentali-nella-vicenda-diciotti>.

CAVALLARO, F., *Il procuratore Luigi Patronaggio: “A bordo della Diciotti malati di scabbia e bimbi: realtà devastante”*, *Corriere della Sera*, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.corriere.it/politica/18_agosto_23/migranti-procuratore-catania-a-bordo-diciotti-ho-visto-realta-devastante-c-erano-bambini-tanti-malati-scabbia-0be87d8e-a642-11e8-91e4-21266181578b.shtml.

Chiuso l'hotspot di Lampedusa-CILD, ASGI e IndieWatch:” Condizioni disumane e violazioni dei diritti umani”, *ASGI Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*, 14 marzo 2018, disponibile presso <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/hotspot-lampedusa-diritti-minori/>.

COMMISSIONE EUROPEA, RETE EUROPEA MIGRAZIONI, *Glossario 2.0 sull'asilo e la migrazione*², gennaio 2012, disponibile presso https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf.

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, “*Place of Safety*” *Mancata ratifica degli emendamenti alle convenzioni marittime s.a.r. e s.o.l.a.s. da parte dello stato di malta*, (a cura di Progetto Lampedusa), 4 luglio 2014, disponibile presso <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/176702/178953/10.-Place-of-safety.pdf/f9ff6107-1bc1-469f-9fed-c20ccea727ef>.

DESOLE S., *Distinzione tra atto politico ed atto amministrativo con particolare riferimento alla nomina dei vertici della Banca d'Italia, Justowin*, disponibile presso <https://www.justowin.it/new/2017/12/10/distinzione-tra-atto-politico-ed-atto-amministrativo-con-particolare-riferimento-alla-nomina-dei-vertici-della-banca-ditalia/>.

Diciotti, sbarcati i 27 minori: c'è anche una ragazza, *Il Messaggero*, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/migranti_ultime_notizie_nave_diciotti_catania_22_agosto_2018-3927117.html.

Diciotti, sbarcati i 27 minori: c'è anche una ragazza, *Il Messaggero*, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/migranti_ultime_notizie_nave_diciotti_catania_22_agosto_2018-3927117.html.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ A. P., *El derecho de los inmigrantes irregulares a tener derechos*, Valencia, 2019.

FERRI F., MASSIMI A., *Scenari di frontiera: il caso Lampedusa*, (a cura del progetto In Limine), ottobre 2018, disponibile presso https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/2018-Lampedusa_scenari-di-frontiera_versione-corretta.pdf.

Fumata nera al vertice Ue. Dalla Diciotti non sbarca nessuno, *Agi*, 24 agosto 2018, disponibile presso https://www.agi.it/cronaca/ue_diciotti_migranti_salvini-4306388/news/2018-08-24/.

GOMBEER K., *Human Rights Adrift? Enabling the Disembarktion of Migrants to a Place of Safety in the Mediterranean*, in *Irish Yearbook of International Law*, vol. 10, 2015, p. 23 ss.

HEIN C., *Il respingimento alla frontiera marittima. Una violazione del diritto d'Asilo?*, in via di pubblicazione nella Rivista *Diritti dell'Uomo*, 2020.

LEANZA U., CAFFIO F., *Il SAR mediterraneo. La ricerca e soccorso nel diritto marittimo: l'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979 sul SAR*, *Rivista Marittima*, giugno 2015, p. 10 ss.

LEANZA U., CAFFIO F., *L'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979 sul SAR*, 20 marzo 2015, disponibile presso https://www.comune.modena.it/europe-direct/pdf_materiali_lo-candine/fabio-caffio-1/sar-marittimo-leanza-caffio.pdf.

MAGRI M., *Obbligo di soccorso in mare, funzioni della Guardia costiera e respingimenti “delegati”*: sui poteri del Ministro dell'interno, in *Istituzioni del Federalismo*, vol. 1, 2019.

MANGANI C., *Migranti, il ministro Lamorgese frena: «Più umanità, ma i porti restano chiusi»*, il *Messaggero*, 6 settembre 2019, disponibile presso https://www.ilmessaggero.it/politica/governo_migranti_ultime_notizie_luciana_lamorgese_ministro_di_maio_salvini-4716565.html.

MORRISON A., *Places of Refuge for Ships in Distress: Problems and Methods of Resolution*, Boston, 2012.

Nave Diciotti, indagine sequestro persona, Ansa, 22 agosto 2018, disponibile presso https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2018/08/22/nave-diciottiindagine-sequestro-persona_87ef4695-ba95-4f6a-afe9-39dd2a87ecb7.html.

NUTI V., TRIPODI A., *Diciotti: niente accordo, scontro Roma-Bruxelles. Oggi i pm al Viminale*, *Il Sole 24 ore*, 24 agosto 2018, disponibile presso <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-08-24/migranti-diciotti-attesa-le-decisioni-sherpa-ue-081217.shtml>.

PALAZZOLO S., SALVATORE F., *Diciotti, Salvini indagato dai pm di Agrigento. Il ministro: "Non ci fermeranno. E' una vergogna"*, *la Repubblica*, 25 agosto 2018, disponibile presso https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/08/25/news/diciotti_le_audizioni_del_procuratore_di_agrigento_a_roma-204902903.

Parte dei migranti sulla Diciotti in sciopero della fame. Salvini: "Molti italiani poveri lo fanno ogni giorno", *Huffpost*, 24 agosto 2018, disponibile presso https://www.huffingtonpost.it/2018/08/24/parte-dei-migranti-sulla-diciotti-in-sciopero-della-fame-salvini-molti-italiani-lo-fanno-ogni-giorno_a_23508595.

QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968.

RATCOVICH M., *The Concept of 'Place of Safety': Yet Another Self-Contained Maritime Rule or a Sustainable Solution to the Ever-Controversial Question of Where to Disembark Migrants Rescued at Sea?*, *Australian Year Book of International Law*, 2015, p. 81 ss.

RICHARD L. KILPATRICK R., SMITH A., *The International Legal Obligation to Rescue During Mass Migration at Sea: Navigating the Sovereign and Commercial Dimensions of a Mediterranean Crisis*, in *University of San Francisco Maritime Law Journal*, vol. 28, 2015-2016, n. 2, p. 141 ss.

RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016

SALVINI M., *diretta Facebook del 22 agosto 2018*, *Youtube*, disponibile presso <https://www.youtube.com/watch?v=o2KAeaDVHR0&t=887s>.

SALVINI M., *Diretta facebook, 7 settembre 2018*, disponibile presso <https://www.facebook.com/salviniofficial/videos/243314566375207/>.

TREVISANUT S., *Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Factor of Cooperation or Conflict?*, in *The Int. Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010, p.523 ss.

Tutela dei migranti e libertà fondamentali. Lo Stato di Diritto e la vicenda Diciotti, conferenza svoltasi in data 29 marzo 2019, disponibile presso <https://www.radoradiale.it/scheda/569809/tutela-dei-migranti-e-liberta-fondamentali-lo-stato-di-diritto-e-la-vicenda-diciotti>.

ZINITI A., *Diciotti, minori sbarcati. Continua il braccio di ferro per gli altri 148 migranti. Oggi ispezione del Garante dei detenuti*, *la Repubblica*, 23 agosto 2018, disponibile presso https://www.repubblica.it/cronaca/2018/08/23/news/migranti_diciotti-204720301/.

ZINITTI A., *Lamorgese : “Rischio mafie, lo Stato aiuterà le imprese. Cambiano i decreti Salvini”*, *La Repubblica*, 18 maggio 2020, disponibile presso https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/05/18/news/lamorgese_rischio_mafie_lo_stato_aiutera_le_riprese_cambiamo_i_decreti_di_salvini_-257037816/.

ZIRULLA S., *L'ordinanza del gip di Agrigento sul caso Sea Watch (Carola Rackete)*, *Rivista Diritto penale contemporaneo (DPC)*, 3 luglio 2019, disponibile presso <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6767-1-ordinanza-del-gip-di-agrigento-sul-caso-sea-watch-carola-rackete>.

Atti normativi, giurisprudenza e prassi

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7 dicembre 2000.

Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, New York, 10 dicembre 1984.

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Motego Bay, 10 dicembre 1982.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Roma, 4 novembre 1950.

Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, Londra, 1° novembre 1974.

Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, Amburgo, 27 aprile 1979.

Convenzione sull'alto mare, Ginevra, 1958.

Convenzione sullo statuto dei rifugiati, Ginevra, 28 luglio 1951.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 238, 22 ottobre 2014.

CORTE DI CASSAZIONE, sentenza Sezione III n. 6626, 20 febbraio 2020.

CORTE DI CASSAZIONE, sentenza Sezioni Unite Civili n. 5044, 11 marzo 2004.

CORTE DI CASSAZIONE, sentenza Sezioni Unite n. 29460, 13 novembre 2019.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (grande camera), sentenza 23 febbraio 2012 *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (grande camera), sentenza 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ricorso n. 14038/88.

CORTE EUROPEA DI GIUSTIZIA, cause riunite C-391/16, C-77/17e C78/17, 14 maggio 2019.

CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA, *Germania c. Italia* del 3 febbraio 2012.

Costituzione della Repubblica italiana, 22 dicembre 1947.

D. lgs. 15 marzo 2010 n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, supplemento ordinario al n. 106, 8 maggio 2010, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2010/05/08/106/so/84/sg/pdf>.

D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, supplemento ordinario n. 106, 9 maggio 2001.

D. lgs. 2 luglio 2010 n. 104, *Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, supplemento ordinario n. 156, 7 luglio 2010.

D.l. 14 giugno 2019 n. 53, *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 138, 14 giugno 2019. Convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019 n. 77, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 186, 9 agosto 2019.

D.l. 4 ottobre 2018 n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 231, 4 ottobre 2018. Convertito con modificazioni in L. 1° dicembre 2018 n. 132, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 281, 3 dicembre 2018.

D.l. n. 146, 23 dicembre 2013, convertito con L.21 febbraio 2014 n. 10, *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 300, 23 dicembre 2013, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2013/12/23/300/sg/pdf>.

D.P.R. n. 662 del 1994 “*Regolamento di attuazione della legge del 3 aprile 1989, n. 147, concernente adesione alla Convenzione internazionale sulla ricerca e salvataggio marittimo, adottata a Amburgo il 27 aprile 1979*” GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 281, 1° dicembre 1994, p. 24 ss., disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1994/12/01/281/sg/pdf>.

GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ, *Informativa inviata alla Procura della Repubblica della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento a seguito della visita sulla nave Diciotti ormeggiata nel porto di Catania in data 23 agosto 2018*, 24 agosto 2018, disponibile presso <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a7f0a0036a74f842cbf710e4045efff8.pdf>.

GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ, *Informativa inviata alla Procura della Repubblica della Repubblica presso il*

Tribunale di Catania a seguito della visita sulla nave Diciotti ormeggiata nel porto di Catania in data 23 agosto 2018, 24 agosto 2018, disponibile presso <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/0c8171dea61ebaf14e7e8a0dd6bc7498.pdf>.

IMO, 920 (22), *Review of Safety Measures and Procedures for the Treatment of Persons Rescued at Sea*, 22 gennaio 2002.

IMO, FAL. 3/Circ.194, *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 gennaio 2009, disponibile presso <http://docs.imo.org/>.

IMO, FSI 17-15-1, *Measures to protect the safety of persons rescued at sea, Compulsory guideline for the treatment of persons rescued at sea*, inviato da Italia e Spagna, 13 febbraio 2009, disponibile presso <https://docs.imo.org/Default.aspx>.

IMO, FSI 17-15-2, *Measures to protect the safety of persons rescued at sea, Comments on document FSI 17/15/1*, inviato da Malta, 27 febbraio 2009, disponibile presso <https://docs.imo.org/Default.aspx>.

IMO, ICAO, *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual*, edizione 2016

IMO, MSC. 153 (78), *Adoption of Amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea 1974*, 20 maggio 2004, consultabile al link [http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153\(78\)-MSC%2078.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153(78)-MSC%2078.pdf)

IMO, MSC. 155 (78), *Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue 1979*, 20 maggio 2004, consultabile al link [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/Indexof-IMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC.155\(78\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/Indexof-IMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC.155(78).pdf).

IMO, MSC. 167 (78), *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, 20 maggio 2004, consultabile al link [http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MSC.167(78).pdf).

IMO, UNHCR, *Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati*, disponibile presso <https://www.unhcr.it/risorse/manuali/manuali>.

L. 1° aprile 1981 n. 121, *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, supplemento ordinario n. 100, 10 aprile 1981.

L. 12 luglio 2011 n. 112, *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 166, 19 luglio 2011, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2011/07/19/166/sg/pdf>.

L. 23 maggio 1980 n. 313, *Adesione alla convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, con allegato, aperta alla firma a Londra il 1° novembre 1974, e sua esecuzione*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 190, 12 luglio 1980, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1980/07/12/190/so/2/sg/pdf>.

L. 27 maggio 1991 n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 135, 11 giugno 1991, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1991/06/11/135/so/35/sg/pdf>.

L. 3 aprile 1989 n. 147, *Adesione alla convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, e sua esecuzione*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 97, 27 aprile 1989, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1989/04/27/97/so/31/sg/pdf>.

L. 30 luglio 2002 n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 199, 26 agosto 2002, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2002/08/26/199/so/173/sg/pdf>.

L. 7 aprile 2017 n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 93 del 21 aprile 2017, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf>.

L. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, *Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 13, 17 gennaio 1989, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1989/01/17/13/sg/pdf>.

L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 248, 24 ottobre 2001, disponibile presso <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2001/10/24/248/sg/pdf>.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI – COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO – GUARDIA COSTIERA – CENTRO NAZIONALE DI COORDINAMENTO DEL SOCCORSO MARITTIMO, *Procedure operative standard SOP 009/15, 2015*, disponibili presso <https://locusamoenusiuris.files.wordpress.com/2018/08/standard-operating-procedure.pdf>.

Parlamento europeo e Consiglio, direttiva UE n. 33, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, 26 giugno 2013.

Parlamento europeo e Consiglio, regolamento UE n. 399, *Regime di attraversamento delle frontiere dell'UE*, 9 marzo 2016.

Parlamento europeo e Consiglio, regolamento UE n. 604, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, 26 giugno 2013.

Parlamento europeo e Consiglio, direttiva UE n. 95, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, 13 dicembre 2011.

R.D. n. 1398, 19 ottobre 1930, *Codice Penale*, aggiornato al 27 novembre 2019.

R.D. n. 327 30 marzo 1942, *Codice della Navigazione*, testo aggiornato alle modifiche apportate dal D. Lgs. 18 maggio 2018 n. 61, GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. 129, 6 giugno 2018.

SENATO DELLA REPUBBLICA, Assemblea, Resoconto stenografico, *Informativa del Presidente del Consiglio dei ministri [sulla vicenda della nave Diciotti]*, XVIII legislatura, 12 settembre 2018, disponibile presso http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/Resaula/0/1074618/index.html?part=doc_dc-ressten_rs-gentit_idpdcdmsvdndecd.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, formulata nella relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Catania, nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella qualità di Ministro dell'interno*, Doc. IV-bis, n. 1. XVIII legislatura, 23 gennaio 2019, disponibile presso <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1097913.pdf>.

Statuto della Corte penale internazionale, Roma, 17 luglio 1998.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata, adottato dal Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007.

TRIBUNALE CIVILE DI ROMA, ricorso ex art. 702 bis c.p.c., 17 dicembre 2018, disponibile presso https://www.studiocataldi.it/allegati/news/allegato_33694_1.pdf.

TRIBUNALE DI AGRIGENTO, sentenza n. 954, 7 ottobre 2009, disponibile presso <http://178.255.72.227/9210376/index.php/17-parte-seconda-atti-giudiziari-e-altri-atti/d-reati/45-45-sentenza-del-tribunale-di-agrigento-del-7-ottobre-2009-n-954>.

TRIBUNALE DI AGRIGENTO, Sezione penale I collegio, n. 954, 7 ottobre 2009.

TRIBUNALE DI AGRIGENTO, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, *ordinanza sulla convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare*, n. 3169, 2 luglio 2019.

TRIBUNALE DI RAGUSA Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, Decreto di rigetto di richiesta di sequestro preventivo n. 1182, 16 aprile 2018, disponibile presso http://questionegiustizia.it/doc/decreto_rigetto_sequestro_preventivo_tribunale_Ragusa_gip.pdf.

Sitografia

Autorità Garante dell'infanzia, <https://www.garanteinfanzia.org/funzioni>.

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, <https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf>.

Guardia costiera italiana, <https://www.guardiacostiera.gov.it/mezzi-e-tecnologie/classe-dattilo-940>.

IMO, [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx).

IMO, <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>.

Nautica online, http://www.eurometeo.com/italian/read/doc_douglas.

ONU, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-English.pdf>.

ONU, https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

Unione Europea, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/>.

Unione Europea, <https://www.operationirini.eu>.

Unione Europea, <https://www.operationsophia.eu/>.

Abstract

This research explores what happened to the ship “Diciotti” in August 2018 from a legal point of view.

The aforementioned Italian ship was looking for a POS, Place of Safety, after the Italian Coast Guards saved 190 people from a potential shipwreck in international waters under the responsibility of Malta. Neither the competent Italian authorities nor Malta was willing to find a Place of Safety over their dry land. Actually, in the context of irregular migration by sea, the choice of a POS consists in a link between rescue operations and the procedures of reception and qualification of migrants. This is the reason why controversies, as the one in the Diciotti *affair*, arise among coastal States. Thus, this research has aimed to investigate the national and international legal framework of maritime rescue operations to handle the so-called Diciotti *affair* and, consequently, to better understand the actual panorama in the Mediterranean Sea.

Thus, this study has briefly exposed the events that occurred in August 2018, from the rescue to the actual disembarkation; then, the first chapter has provided an overview of the international legal framework governing maritime search and rescue, with a focus on the concept of POS and the rules on disembarkation of rescued persons; the second one has deepened the adaptation of the aforementioned international constraints in the Italian legal system, while, in the third chapter, the Diciotti *affair* has been analyzed in the light of the scientific results previously obtained. In the very end, brief conclusions have been drawn.

The duty to render assistance at sea has become part of the international customary law over the years. Additionally, a maritime search and rescue service should be established by coastal States under international law, namely the Conventions UNCLOS, SOLAS, and SAR. Particularly, according to the SAR Convention the coastal States should institute a so-called SAR zone over which they are responsible to enact search and rescue operations, the so-called SAR operations. Nonetheless, if the competent State fails in, or is unwilling to, perform such operation, the State that first has had notice of the vessel in distress should intervene. After retrieved the vessel in distress at sea, the operation cannot be considered concluded: indeed, it lasts until people are disembarked on the land in a Place of Safety. However, as the phenomenon of irregular migration by sea increased over the years, these rules have revealed deep imperfections in their legal structure: neither the characteristics of a POS nor the rules on disembarkation were specified in the relevant Conventions. That is why, in 2004, the International Maritime Organization – IMO - developed amendments to the SOLAS and SAR Convention and non-binding guidelines to specify the rules on disembarkation in the contest of search and rescue operations, “Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea”.

In a nutshell, under these guidelines, a POS shall be identified in a “safe” place on the dry land, provided in a resealable time, where the basic human need of the rescued people can be met. Additionally, in the light of the European Court of human rights’ findings and of some European Union law’s provisions, the POS must not be found in a place where individuals may undergo persecution or torture.

Apart from the aforesaid consideration, when it comes to the question about “which State should organize the disembarkation”, the 2004 amendments to the SOLAS and SAR Conventions help just a little. According to these modifications, a *primary responsibility* is given to the competent State over the region where the rescue operation takes place. Nevertheless, this *primary responsibility* cannot be seen as a stringent duty for the competent State to allow disembarkation on its land, nor the amendments have been accepted by all State parties. Malta is a clear example. The island State has never ratified the amendments and has always strongly purported its interpretation of the SAR obligations. It has pursued the idea that *geographic realities* are essential in defining the POS. Subsequently, Malta has stressed the concept of the *contiguity* between the POS and the place where the SAR operation occurred, irrespectively of which coastal State is responsible in that sea area. On the contrary, Italy has accepted the amendments of 2004 and has tried to incorporate the statements of the aforementioned guidelines in its domestic law on the matter. Not only Italy did that, but it has tried also to act in respect of the new guidelines “Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea” drafted in 2009 by FAL, one of the IMO’s committees. On the one hand, these guidelines suggest the same instruments proposed in the guidelines of 2004, on the other, however, it can be argued that the 2009 guidelines provide a stricter responsibility for the disembarkation upon the State compelled to surveil on the SAR zone where the operation takes place. As a result, it is possible to recognize Italy’s intent to stress the importance of its undertakings over the SAR zone.

While fulfilling its international obligations, Italy has given the responsibility to organize its search and rescue service to the Ministry of Transport and Infrastructure. In particular, the Body of the Harbor offices, an offshoot of the Italian Coastal Guard, has been charged with the management of the service at issue. It must be noticed that, even if the Coastal Guard is, in turn, a body of the Italian Military Navy, it is subject to the Minister of Transport and Infrastructure and not to the one of Defense. The Body of the Harbor offices has always fulfilled its duty to carry out search and rescue operations aiming at saving the more lives that it could. Consequently, the Body of the Harbor offices has never taken into account other kinds of public interests, such as the management of migration flows. These ones have been stressing the Channel of Sicily over the past few years, thus becoming a concern in Italian politics and of widespread interest among the public opinion. Moreover, the

Italian authorities have recognized that the majority of the SAR operations were carried out in favor of irregular migrants. Thus, in 2015, it has been decided to involve the Department of civil liberties and immigration, an offshoot of the Ministry of Interior, in the process of identifying the Place of Safety in the dry national territory. Admittedly the aforesaid Department is competent to establish the center of the first recipient and, consequently, it can make over the past few years considerations on where to welcome survivors.

Even though the role of the Department of civil liberties and immigration should just be technical one in the decision-making process, as the years go by, the political considerations made by the Minister of Interior in charge started to affect the choice: deferment of the act of individuation of POS has been noticed. This can be seen as a consequence of the clash between the Body of the Harbor offices' actions, along with its wide interpretation of the customary international obligations at issue, with the different political priorities pursued by the Ministry of Interior, namely the control over the external frontier and the limitation of irregular migration.

What happened in the so-called Diciotti *affair* stands as a proper case study. Firstly, it deals with the problems deriving from the generic character of the international legal framework, with particular regard to the intertwining of obligations to which Malta and Italy are subjected. Secondly, the Diciotti case is also a remarkable example of how the discretionary power of the Minister of Interior has recently increased.

After the analysis of the Diciotti *affair*, it can be stated that the IMRCC succored the boat carrying migrants coherently with the relevant international obligations. On the one hand, Malta was unwilling to carry out a SAR operation, even though the boat was almost sinking in its SAR zone. On the other hand, Italy was the first State to gain the notice of the boat in danger and to receive help requests from the migrants involved.

Nonetheless, it has been harder to figure out which State was competent to identify a POS. Several considerations have been made in this research. Actually, taking into account the circumstances in which the rescue operation occurred, Italy seemed to be the one and only State that should fulfill the obligation to identify a POS. First of all, Italy accepted the 2004 amendments, while Malta has not. It is useful to remember that, according to these amendments, all the State involved in the SAR operation should cooperate to identify the closer POS. The State that is responsible over the SAR zone where the rescue operation occurred has a primary responsibility to find an agreement with the others. Anyway, Malta has not accepted the amendments, so in the Diciotti *affair*, it did not even have the duty of cooperation with the other States, while Italy not only had such duty, but also it was basically the only other State involve (Libia's harbors cannot be consider as safe place). In particular, it was the coordinator of the SAR operation and the State that had jurisdiction over the rescuer vessel.

Secondly, as the time went by, the rescuer vessel went closer and closer to the Italian land. In the end, it docked in the harbor of Catania. This had been decided by the military leaders of the Body of the Harbor offices.

Moreover, the Judges have reported that all the responsible Italian authorities (the Body of the Harbor offices and also the Department of civil liberties and immigration) were aware of the fact that Italy should have identified a POS in its territory. However, the command chain was stuck because of the political pursuits of the Minister of the Interior.

As a consequence of the delay, a breach of the right to personal freedom of individuals on board of the “Diciotti” was envisaged. Therefore, the Italian Judges were called to investigate over the behavior of the Italian authorities that could have been considered responsible for the deferment of the individuation of the POS. After analyzing the facts and the relevant national and international legal framework, they ascertained several violations perpetrated by the Ministry of Interior. In the light of art. 96 of the Italian Constitution, they produced a document for the parliamentary Chamber to which the involved Minister belonged: The Senate. It is up to the Senate, in fact, to decide whether the Ministry should undergo an ordinary trial or not. Taking asides all the issues relating to administrative and penal law debates, what can be highlighted in the Document the Judges of Catania produced is the interpretation they gave to international constraints Italy is compelled with. Hence, they clarified to Italian authorities what should be the proper interpretation of the aforementioned obligations: they opt for a broad interpretation of the letter and of the spirit of the law of the sea. Their goal has been minimizing the contradictions among Italian authorities regardless of the legal opinion of other States towards international law of the sea constraints.

The Diciotti *affair* does not stand alone in Italian case-law. Several other judgments have provided the same interpretation for the relevant international legal framework, first of all, the Rackete ruling.

In conclusion, the case law proposed by the judges aims at ensuring one of the essential aspects of the Italian Constitution: the right to the protection of human life. Even if defending the borders is a lawful competence of the Government, Italian authorities cannot pursue this one while breaching the fundamental rights of individuals as stated in the national and international law.