

## **D.L. 1/2023 – AUDIZIONE DEL 17 GENNAIO 2023**

**Audizione Prof. Irini Papanicopolu, Professoressa associata, Università di Milano-Bicocca**

### Osservazioni sul D.L. 1/2023

Il D.L. 1/2023, della cui conversione si discute, reca come titolo “disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori”. Ciononostante, nel preambolo si giustifica la sua adozione facendo riferimento alla “necessità e urgenza di adottare misure di gestione delle operazioni di soccorso in mare”, anche se, di fatto, il testo del decreto tratta solamente delle operazioni di soccorso svolte da organizzazioni non governative (ONG).

In ogni caso, e dato che il decreto intende regolare aspetti del soccorso in mare, è necessario fin da subito sottolineare come qualsiasi norma che intende regolare – direttamente o indirettamente – il soccorso in mare debba conformarsi a quelli che sono gli obblighi internazionali in materia di soccorso a persone che sono in pericolo di morire in mare.

Chiunque si trovi in mare e non venga subito soccorso morirà. Questo semplice fatto è alla base di una serie di norme internazionali, sia consuetudinarie che pattizie, che mirano a salvare le persone in pericolo prima che finiscano nelle acque del mare. Si ricordano qui i principali trattati:

- La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM), adottata nel 1982 e resa esecutiva in Italia con l. 689/94, che prevede l’obbligo di soccorso, incluso l’obbligo di ricerca e soccorso, all’Art. 98.
- La Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS), adottata nel 1974 e resa esecutiva in Italia con l. 313/80. È utile ricordare in questa sede che la prima versione della SOLAS è stata adottata nel 1914 in risposta al disastro del *Titanic*, nave che trasportava numerosi migranti, regolari e irregolari, molti dei quali perirono nel naufragio.
- La Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (Convenzione SAR), adottata nel 1979 e resa esecutiva in Italia con l. 147/89. Anche la Convenzione SAR è strettamente collegata con il soccorso di migranti e rifugiati in mare. Essa infatti fu adottata nel 1979, nel pieno della crisi dei “boat people” vietnamiti. Gli Stati che la negoziarono e l’adottarono avevano ben presenti situazioni in cui persone non erano state soccorse perché

migranti o rifugiati e vollero sottolineare il carattere generale dell'obbligo di prestare soccorso in mare prevedendo espressamente che l'obbligo di soccorso si applica "a qualsiasi persona in pericolo in mare, a prescindere dalla nazionalità, dallo status o dalle circostanze in cui la persona si trovi" (Convenzione SAR, par. 2.1.10).

Questi trattati, insieme ad altri che contengono disposizioni analoghe, ribadiscono l'obbligo generale di salvare la vita umana in mare. Tale obbligo:

- È sia pattizio che consuetudinario, e come tale parte dell'ordinamento italiano ai sensi degli Artt. 10 e 117 della nostra Costituzione;
- È di rango costituzionale, ai sensi dell'Art. 10 Cost. (si veda, tra altri, la sentenza della Corte di Cassazione (Sez. III Penale), 20 febbraio 2020, No. 6626);
- È applicabile a tutte le persone, senza distinzione alcuna (Convenzione SAR, par. 2.1.10);
- È direttamente applicabile anche ad attori privati, in particolare i comandanti di navi private (SOLAS, Cap. V, para 33.1);
- Comprende gli obblighi accessori di trattare le persone soccorse con umanità e farle sbarcare in un luogo sicuro (Convenzione SAR, par. 1.3.2; si veda, tra altri, la sentenza della Corte di Cassazione (Sez. III Penale), 20 febbraio 2020, No. 6626, e la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 1 agosto 2022, nelle cause riunite C-14/21 e C-15/21. Entrambe le sentenze hanno confermato come l'operazione di soccorso non possa dirsi terminata se non quando tutte le persone soccorse siano state sbarcate in un luogo sicuro); il luogo sicuro deve essere individuato sulla base delle indicazioni fornite dalle Linee Guida dell'Organizzazione Marittima internazionale (IMO) adottate con Risoluzione MSC.167(78) del 2004.

L'obbligo di salvare le persone che rischiano di morire in mare si compone di due diversi obblighi.

Il primo riguarda i comandanti di tutte le navi. Tutti i comandanti, nessuno escluso, hanno l'obbligo di cercare di salvare qualsiasi persona sia in pericolo in mare (SOLAS Cap. V para. 33.1) e gli Stati di bandiera hanno l'obbligo di obbligare i propri comandanti a fare ciò (CNUDM Art. 98). Per i comandanti di navi che battono bandiera dell'Italia, l'obbligo è previsto all'Art. 489 Codice della Navigazione. Il comandante che non salva una o più persone in pericolo viola non solo il diritto italiano, ma anche il diritto internazionale. Di conseguenza, qualsiasi norma italiana che miri, direttamente o indirettamente, a impedire o a rendere più oneroso il salvataggio di persone in mare va contro l'obbligo di prestare soccorso ed è pertanto non solo illegale, ma anche incostituzionale. In quanto alle modalità con le quali si debba adempiere all'obbligo di prestare soccorso, le norme

internazionali lasciano ampio margine al comandante che, per formazione ed esperienza, è il soggetto più idoneo a valutare ogni singola situazione.

Il secondo obbligo, previsto dalla CNUDM all'Art. 98, par. 2, e a cui è dedicata l'intera Convenzione SAR, consiste nell'obbligo dello Stato costiero di porre in essere attività di ricerca e soccorso, al fine di individuare navi in pericolo al largo delle proprie coste e prestare loro il necessario soccorso affinché le persone a bordo non muoiano in mare. Tale obbligo impone agli Stati di attivarsi per cercare le persone in pericolo e portare loro soccorso usando tutti i mezzi a disposizione, sia pubblici che privati (si veda Convenzione SAR, para. 1.3.3). Inoltre, la Convenzione SAR impone a tutti i soggetti coinvolti in un'operazione di ricerca e soccorso di collaborare al fine di raggiungere il risultato di salvare le persone coinvolte (Convenzione SAR par. 2.1.1 e in particolare Convenzione SAR Cap. 3). L'unico limite posto alla collaborazione deriva dall'obbligo cogente di rispettare i diritti umani: non si può quindi collaborare con Stati che violano i diritti umani delle persone soccorse, come fa la Libia, salvo trovarsi corresponsabili di un grave illecito internazionale.

Alla luce di queste premesse, l'attuale testo del D.L. 1/23 presenta una serie di aspetti critici.

In primo luogo, la possibilità di disporre divieti di transito già prevista all'art. 1 della l. 173/20 e ribadita dal nuovo comma 2bis, appare non tenere in debita considerazione l'art. 19, par. 2, lett. (g), CNUDM, che fa riferimento a navi che prendono a bordo o scaricano persone **mentre si trovano nel mare territoriale**. Di conseguenza, qualsiasi divieto a navi che abbiano soccorso persone **fuori dal mare territoriale italiano**, per questo solo motivo, non potrebbe giustificare misure. In aggiunta, l'obbligo di prestare soccorso alle persone in mare prevale sulle norme in materia di immigrazione; il soccorso, perciò, non può essere considerato in violazione delle norme menzionate all'art. 19, par. 2, lett. (g), CNUDM. Né si può invocare l'art. 25 CNUDM, sia perché inapplicabile a situazioni di soccorso, sia perché qualsiasi divieto di navigazione previsto ai sensi dell'art. 25 CNUDM deve essere non discriminatorio, temporaneo e circoscritto geograficamente. Un divieto applicabile solo a navi di ONG che operano soccorso sarebbe pertanto contrario all'art. 25 CNUDM.

In secondo luogo, varie tra le condizioni previste dal nuovo comma 2bis presentano profili critici. Mentre esse riflettono comportamenti generalmente già posti in essere dai comandanti delle navi delle ONG che prestano soccorso nel Mare Mediterraneo, il fatto che rendano certe azioni obbligatorie e possano essere interpretate nel senso di restringere la possibilità per le navi delle ONG di prestare soccorso, le porrebbe in contrasto con il contenuto delle norme internazionali in materia di soccorso in mare. Per esempio:

- Condizione (a): va contro le norme in materia di giurisdizione dello Stato di bandiera, prevista agli artt. 92, 92 e 94 CNUDM, nella misura in cui sembrerebbe imporre obblighi, anche documentali, oltre quelli previsti dallo Stato di bandiera e dalle convenzioni internazionali di riferimento; il divieto per l'Italia di chiedere ulteriori documenti o misure è stato recentemente ribadito dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 1 agosto 2022, nelle cause riunite C-14/21 e C-15/21.
- Condizione (c): non tiene conto del fatto che nessuno strumento internazionale prevede specifici obblighi per il comandante oltre quello di prestare soccorso, trattare le persone con umanità e farle sbarcare in un luogo sicuro; al contrario, la SOLAS espressamente prevede che il comandante che presta soccorso possa avvisare il centro di ricerca e soccorso “se possibile” (SOLAS Cap. V, par. 33.1). Prevedere in capo al comandante che svolge un'operazione di soccorso obblighi ulteriori rispetto a quelli contenuti nei rilevanti trattati non solo viola questi trattati, ma, rendendo più oneroso il soccorso, va anche contro l'oggetto e lo scopo dei trattati stessi, che è quello di facilitare e incentivare il salvataggio. Incidentalmente, si rileva che l'espressione utilizzata dal D.L. 1/23 “porto di sbarco” si discosta da quella utilizzata dai trattati internazionali, che fanno riferimento ad un “luogo sicuro” (“place of safety” nella versione inglese).
- Condizione (d): valgono le considerazioni svolte in merito alla condizione (c), nella misura in cui anche questo obbligo possa rendere più oneroso soccorrere delle persone in mare. Va inoltre ricordato che ci possono essere varie circostanze, da quelle meteorologiche a quelle dettate dall'obbligo di prestare soccorso ad altre persone in pericolo, che possono ritardare una nave.
- Condizione (e): considerazioni analoghe a quelle svolte per le condizioni (c) e (d); va oltre quanto richiesto dai trattati internazionali e la formulazione di SOLAS Cap. V, par. 33.1.
- Condizione (f): la navigazione in mare presenta sempre pericoli e nessun comandante può assicurare la completa assenza di pericoli. I trattati internazionali non prevedono un obbligo autonomo di raggiungere tempestivamente un porto, ma solo quello di prestare soccorso, soccorso che si conclude nel momento in cui le persone salvate siano fatte sbarcare in un luogo sicuro.

Infine, si sottolinea come le sanzioni previste al nuovo comma 2ter, nella misura in cui possono essere previste per chi ha svolto attività di soccorso in mare, violano l'obbligo stesso di prestare soccorso e di collaborare a tal fine.

In conclusione, è necessario ricordare come l'obbligo di prestare soccorso a qualsiasi persona sia in pericolo di morire in mare è norma fondamentale dell'ordinamento internazionale. Come tale, ha rango costituzionale all'interno del nostro ordinamento. Ne consegue che qualsiasi norma italiana che si trovi in contrasto, direttamente o indirettamente, con tale obbligo o che renda più difficile o più onerosa l'attività di soccorso da parte di tutti i soggetti che possono prestare soccorso, è contraria agli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese e pertanto incostituzionale.