volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il decreto legge n. 1/2023: come ostacolare il soccorso in mare

Autore: Gianfranco Schiavone

Nella relazione illustrativa del decreto legge 2 gennaio 2023 n. 1 inviata alla Camera dei Deputati si afferma che «l'intervento operato con il presente decreto si propone […] due obiettivi: […] definire le condizioni in presenza delle quali le attività svolte da navi che effettuano interventi di recupero di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali [e] disciplinare più compiutamente gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nel mare territoriale, disposto nei confronti della nave che abbia recuperato persone discostandosi dall'osservanza delle richiamate condizioni». Il primo obiettivo è piuttosto singolare giacché le condizioni in presenza delle quali le attività di soccorso in mare sono conformi alle convenzioni internazionali sono già definite nelle convenzioni stesse, le quali sono norme di rango superiore (articoli 10 e 117 Costituzione) e quindi una norma interna o è del tutto pleonastica o, se introduce condizioni diverse, non è conforme proprio a quelle normative internazionali che si afferma di voler rispettare. Il secondo obiettivo è espresso in un linguaggio così involuto e fumoso che è arduo coglierne il contenuto. Chiara è invece la parafrasi politica della norma fatta dalla premier Meloni che in un video del 30 dicembre ha affermato che il Governo ha varato le norme sulle navi ONG «per rispettare il diritto internazionale e anche i migranti, perché se qualcuno sta rischiando la vita ha diritto a essere salvato», ma che «il diritto internazionale sul salvataggio in mare non prevede che ci sia qualcuno che può fare il traghetto nel Mediterraneo o in un altro mare e fare la spola con gli scafisti per trasferire la gente da una nazione all'altra». La signora Meloni propone così una distinzione, da lei attribuita nientemeno che al diritto internazionale, tra un soccorso fortuito, e quindi vero e doveroso, e un soccorso frutto di un'attività sistematica di ricerca che vero soccorso non sarebbe, bensì attività attuata in collusione con le organizzazioni criminali che organizzano il traffico dei migranti: evidentemente, ignorando che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 e la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 impongono agli Stati rivieraschi l'obbligo di predisporre un servizio di ricerca e soccorso "adeguato ed effettivo" delle persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Ciò non avviene nel Mediterraneo e a questa mancanza suppliscono le organizzazioni che fanno soccorso in modo sistematico. Non c'è, dunque, nulla di anomalo o di irregolare in tale opera di supplenza, con buona pace della signora Meloni. Di più, il diritto internazionale è chiaro: l'obbligo di soccorso è inderogabile e deve essere sempre adempiuto, da qualsiasi nave e qualunque sia la fonte dell'informazione sull'imbarcazione in stato di pericolo (ancora Convenzione del 1974).

Il testo del decreto legge n. 1/2023, in parziale continuità con il decreto n. 130/2020, prevede che l'Esecutivo possa «limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale» per motivi di ordine e sicurezza pubblica escludendo, peraltro, tale divieto «nel caso di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al Centro di coordinamento per il soccorso marittimo dello Stato nella cui area SAR di competenza ha avuto luogo

l'evento e allo Stato di bandiera della nave, e qualora ricorrano congiuntamente tutte le seguenti condizioni: *a)* la nave che effettua sistematicamente attività di ricerca e soccorso abbia le autorizzazioni rilasciate dalle autorità dello Stato di bandiera e possegga i requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione; *b)* siano avviate tempestivamente informative alle persone soccorse della possibilità di chiedere protezione internazionale; *c)* sia chiesta nell'immediatezza dell'evento l'assegnazione del porto di sbarco; *d)* il porto di sbarco sia raggiunto senza ritardo; *e)* siano fornite alle autorità marittime o di polizia le informazioni per ricostruire dettagliatamente l'operazione di soccorso; *f)* le modalità di ricerca e soccorso in mare non abbiano concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco». Esaminiamo singolarmente queste nuove disposizioni.

La previsione di cui alla lettera *a)* fa ricorso a espressioni ovvie che, a un'analisi letterale, non introducono nulla di nuovo rispetto a quanto già previsto: tutte le navi che svolgono attività di soccorso devono rispettare i requisiti e possedere le certificazioni statutarie previste per la classe assegnata dallo Stato di bandiera. Il contenuto esplicito della norma sembra però celare un obiettivo che consiste nel cercare di imporre a tali navi requisiti speciali e ulteriori, così da rendere difficile o impossibile la navigazione. Ma una recentissima sentenza della Corte di giustizia (1 agosto 2022, cause riunite C-14/21 e C-15/21, proprio contro l'Italia) ha chiarito che lo Stato di approdo non può pretendere certificazioni diverse da quelle rilasciate dallo Stato di bandiera, né può esigere che le navi rispettino prescrizioni tecniche ulteriori e diverse da quelle previste dalle Convenzioni internazionali pertinenti. La decisione della Corte di giustizia esclude, quindi, la legittimità di un fermo amministrativo delle navi di soccorso per ritenuta violazione di detta condizione, come previsto dall'art. 2 *quater* e seguenti del decreto legge n. 130/2022, come modificato dal decreto n. 1/2023 (così ASGI, 5 gennaio 2023: https://www.asgi.it/primo-piano/contro-la-costituzione-le-ong-e-i-diritti-umani-linsostenibile-fragilita-del-decreto-legge-n-1-2023/).

Le previsioni di cui alla lettera *b)* rappresentano probabilmente il punto più delicato del nuovo decreto. È pienamente legittimo, e spesso viene già fatto dalle ONG, che a bordo della nave che ha effettuato il soccorso i naufraghi vengano informati dei loro diritti sulla possibilità di chiedere protezione internazionale. Chiarire che tale attività è pienamente lecita e incentivarla potrebbe configurarsi come il riconoscimento dell'attività di tutela operata dalle ONG. Se fosse questa l'intenzione dell'Esecutivo, peraltro, sarebbe necessario prevedere forme chiare e formalizzate di collaborazione tra l'amministrazione pubblica e le ONG, fondate sul pieno riconoscimento dell'attività condotta. Ma la volontà politica è l'esatto opposto. Come sottolinea l'ASGI nel documento già citato, la prescrizione di informare i naufraghi della possibilità di richiedere la protezione internazionale «non può essere data ai comandanti di una nave battente bandiera di un altro Stato poiché i relativi poteri e doveri sono indicati dalla legge nazionale di quello Stato (art. 8 Codice della navigazione, regio decreto n. 327/42) e pertanto lo Stato italiano non può imporre competenze non previste dall'ordinamento dello Stato di bandiera», ma

soprattutto l'intera materia della protezione internazionale nell'Unione europea ha una sua specifica disciplina di settore la quale prevede che gli Stati indichino nella propria normativa quali siano le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale e quelle incaricate della ricezione delle domande, che nel nostro ordinamento sono la polizia di frontiera o il personale di polizia presso le questure. È ben vero che l'attività informativa è distinta dalla competenza ad esaminare la domanda e che effettuare tale attività è indubbiamente lecito (e, ad avviso di chi scrive, anche assai utile) tutte le volte in cui le condizioni di navigazione e la presenza di interpreti e di personale qualificato lo rendono possibile. Ma cosa ben diversa è imporre un obbligo informativo in un contesto, quello del soccorso in mare che, per sua natura, non presenta quasi mai le caratteristiche per operare in tal senso e che, comunque, ha come unica finalità quella di effettuare il soccorso e portare al sicuro i naufraghi senza alcuna valutazione della loro condizione giuridica. Anche in questo caso la norma sottende un obiettivo nascosto e più volte annunciato dal Governo italiano, ovvero quello di ritenere che la competenza all'esame della domanda di protezione internazionale si radichi nel Paese di bandiera della nave che ha effettuato il soccorso, se paese europeo. Ho avuto occasione più volte di vedere tale argomentazione presentata oltre che da politici, da esperti del diritto della navigazione, e mi ha colpito in queste argomentazioni la pochezza dell'analisi giuridica. Esse si basano sull'assunto che la nave che batte una data bandiera è territorio del relativo Stato e che pertanto per "frontiera" attraversata, ai fini di radicare la competenza all'esame delle domande di asilo, si debba intendere anche l'essere stato tratto in salvo sulla nave medesima. A conforto di questa tesi viene chiamato l'art. 92 della Convenzione del 1982, secondo cui le navi che battono la bandiera di uno Stato «nell'alto mare sono sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva», dimenticando che l'art. 94 paragrafo 2 lettera *b)* della stessa Convenzione chiarisce che ciò vale «in relazione alle questioni di ordine amministrativo, tecnico e sociale di pertinenza delle navi». In assenza di un diritto dell'Unione Europea che prevede una normativa specifica in materia di protezione internazionale in Europa, la succitata tesi avrebbe forse una possibile validità, ma lo sviluppo, dall'inizio del secolo ad oggi, del sistema europeo di asilo va in direzione opposta. In particolare l'attenta lettura della Direttiva 2013/32/UE (procedure) del Regolamento Dublino III, anche per ciò che attiene l'individuazione dell'autorità preposta alla ricezione delle domande, evidenzia che la domanda di asilo (o di protezione internazionale) si può ritenere presentata solamente quando il richiedente si trovi alla frontiera, nel senso del confine terrestre del territorio nazionale, o all'interno dello stesso territorio, o nel mare territoriale dello Stato coinvolto. Va, inoltre, ricordato che «l'obbligo di soccorso delle persone in mare in condizioni di pericolo prescinde oggettivamente dalla qualificazione giuridica soggettiva di ognuna di loro (Par. 2.1.10 Allegato Convenzione SAR ratificata e resa esecutiva con legge 147/1989) e solo quando sono poste in completa sicurezza potranno essere qualificate giuridicamente, ciò che avviene una volta che siano sbarcate, in quanto le operazioni di soccorso si completano solo con l'approdo in un porto sicuro» (ASGI, documento citato). Nello stesso senso, infine, va un recentissimo documento emanato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati nel quale si evidenzia come «gli Stati di bandiera delle navi che prestano

assistenza, in particolare nel caso di navi commerciali o di altre navi private i cui comandanti non agiscono sotto il controllo dello Stato di bandiera interessato in qualità di suo agente, non si può ritenere abbiano un preciso obbligo giuridico […] di assumersi la responsabilità in prima istanza di accogliere le persone soccorse, di ammetterle a una procedura di asilo sul loro territorio e di concedere protezione internazionale» (UNHCR, *Legal considerations on the roles and responsibilities of States in relation to rescue at sea, non-refoulement, and access to asylum, Geneve*, 1st of december 2022). Il Governo italiano sa tutto questo e, dunque, userà la nuova norma per scopi propagandistici ovvero per gridare allo scandalo che tocca sempre all'Italia accollarsi, oltre al salvataggio dei naufraghi, l'esame della loro domanda di asilo anche quando il soccorso è effettuato da una nave battente bandiera di altro Stato europeo.

La previsione di cui alla lettera *c)*, ovvero la previsione che sia chiesta nell'immediatezza dell'evento di soccorso l'assegnazione del porto di sbarco è corretta. Qui però scivoliamo nel grottesco in quanto le ONG effettuano sempre questa richiesta e sono gli Stati, tra cui l'Italia, a tenere una condotta omissiva non rispondendo alle richieste di coordinamento dei soccorsi.

Il contenuto della lettera *d)* e quello della lettera *f)* possono apparire a prima vista ragionevoli laddove, nella vaghezza della loro formulazione, richiedono che il soccorso sia effettuato senza ritardo e senza mettere a repentaglio la sicurezza della navigazione. Tuttavia quale sia la finalità reale, ancorché nascosta, è stato nuovamente espresso dalla premier la quale, nel video ricordato all'inizio, ha precisato che «le norme del Governo vogliono circoscrivere il salvataggio dei migranti a quello che è previsto da diritto internazionale con delle regole semplici: se ti imbatti in una imbarcazione e salvi delle persone le devi portare al sicuro e quindi non le tieni a bordo della nave mentre continui a fare salvataggi multipli fino a quando la nave non è piena, perché quello non vuol dire mettere la gente al sicuro e non vuol dire fare salvataggio fortuito di naufraghi». Lo scopo reale delle nuove disposizioni è quindi quello di impedire, o almeno ostacolare, i soccorsi multipli. Il contrasto con il diritto internazionale (e interno) in materia di soccorsi in mare non potrebbe, peraltro, essere più stridente: l'art. 489 del Codice della navigazione dispone che «il comandante di nave, in corso di viaggio o pronta a partire, che abbia notizia del pericolo corso da una nave o da un aeromobile, è tenuto nelle circostanze e nei limiti predetti ad accorrere per prestare assistenza, quando possa ragionevolmente prevedere un utile risultato, a meno che sia a conoscenza che l'assistenza è portata da altri in condizioni più idonee o simili a quelle in cui egli stesso potrebbe portarla» e, in modo ancor più stringente, il successivo art. 490 dispone che «quando la nave o l'aeromobile in pericolo sono del tutto incapaci, rispettivamente, di manovrare e di riprendere il volo, il comandante della nave soccorritrice è tenuto, nelle circostanze e nei limiti indicati dall'articolo precedente, a tentarne il salvataggio, ovvero, se ciò non sia possibile, a tentare il salvataggio delle persone che si trovano a bordo». Le disposizioni del nostro codice sono del tutto conformi a quanto prevede la Convenzione ONU sul diritto del mare che, all'articolo 98 paragrafo 1, dispone: «Ogni Stato deve esigere che il

comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: *a)* presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; *b)* proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa». La normativa internazionale è, ancora una volta, chiara: lo Stato deve esigere dal comandante della nave che agisca per prestare soccorso. Fatta salva l'esigenza di valutare gli eventuali rischi per la sicurezza della nave, non ci può essere alcun margine di scelta da parte del comandante di qualsiasi nave ad effettuare anche diversi soccorsi qualora nel corso della propria navigazione intercetti più situazioni di pericolo e altre navi non siano in grado di intervenire, né le autorità italiane, salvo incorrere nella commissione di gravi reati, possono ordinare al comandante della nave in pericolo di non effettuare tali soccorsi. Il luogo nel quale si devono concludere i soccorsi deve sempre essere un porto sicuro, ovvero, secondo le Linee guida Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Risoluzione MSC.167(78), un luogo dove la vita e la sicurezza dei naufraghi non sono minacciate. Se un'altra imbarcazione è in grado di intervenire rapidamente sul luogo in cui v'è il pericolo di naufragio, ciò solleva la prima imbarcazione dal compito di intervenire nuovamente ed essa si può senza indugio dirigere verso il *place of safety* indicato ma solo se chi si propone di intervenire salva i naufraghi per portarli verso un porto sicuro e non verso un luogo nel quale la vita delle persone salvate, una volta sbarcate, sarebbe minacciata. Potrebbe ad esempio il Governo italiano contestare il soccorso plurimo di una nave delle ONG perché è a conoscenza dell'arrivo – o addirittura lo richiede – di una nave libica? No perché «nessuno può, in violazione del principio di non respingimento, essere sbarcato, costretto a entrare, condotto o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in cui esista, tra l'altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o in cui la vita o la libertà dell'interessato sarebbero minacciate a causa della razza, della religione, della cittadinanza, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche dell'interessato stesso, o nel quale sussista un reale rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro paese in violazione del principio di non respingimento» (art. 4 paragrafo 1, Regolamento (UE) n. 656/2014 sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne).

C'è un'ultima questione, che rimane sotto traccia nel decreto legge: **le autorità italiane possano indicare lo sbarco in un porto sicuro italiano che si trovi in zona molto lontana dall'area in cui è avvenuto il soccorso?** La Convenzione SOLAS (Cap. V, Regola 33, par. 1-1) impone agli Stati di cooperare affinché i comandanti delle navi che hanno prestato soccorso imbarcando persone in pericolo in mare siano liberati dal loro impegno con la minima deviazione possibile dalla rotta originariamente prevista. La Risoluzione MSC 167(78) del 20 maggio 2004 (*Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*), in applicazione degli obblighi previsti dalla Convenzione SOLAS e dalla Convenzione SAR, stabilisce che porto sicuro è quello del luogo in cui sono completate le operazioni di salvataggio e in cui le persone salvate possono accedere ai loro bisogni

fondamentali (par. 6.12), precisando che la nave non può di per sé essere considerata luogo sicuro anche se in grado di garantire sicurezza immediata alle persone (par. 6.13). La stessa Risoluzione precisa inoltre che «una nave non dovrebbe essere soggetta a ritardi ingiustificati, oneri finanziari o altre difficoltà dopo aver prestato assistenza alle persone in mare; pertanto gli Stati costieri dovrebbero sollevare la nave non appena possibile» (par. 6.3).

Difficile non concludere che il decreto legge n. 1/2023 sia per metà una norma vuota di significato e per l'altra metà un goffo e illegittimo tentativo di piegare ai propri fini politici le norme del diritto internazionale in materia di obblighi di soccorso in mare e di accesso alla protezione internazionale. Nei prossimi giorni inizierà l'iter parlamentare di conversione in legge del decreto, che non pare in alcun modo emendabile ma che va solamente abrogato.