

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Monografie*

**Gianluca Famiglietti**

**IL RICHIEDENTE  
PROTEZIONE INTERNAZIONALE  
DAVANTI AI SUOI “GIUDICI”**



**G. Giappichelli Editore**

*Che tu possa vivere in tempi interessanti!*  
(Antica maledizione cinese)

## INTRODUZIONE

### 1. *L'evoluzione dei flussi migratori a livello globale: alcuni dati utili all'inquadramento del fenomeno*

Se esistesse un'agenda della contemporaneità l'immigrazione ne occuperebbe di certo uno dei primi punti.

La mobilità umana assume oggi i tratti della sfida epocale ed irreversibile, caratteristiche che rendono indispensabile collocare il fenomeno in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Qualunque riflessione sui temi dell'immigrazione – e quella giuridica non sfugge a questa idea – se non supportata da dati ufficiali, rischia di circoscrivere all'autoreferenzialità (di chi la conduce) o di esporsi all'accusa di essere ideologizzata (da parte di chi la contesta).

I dati forniti dalle Nazioni Unite – per il tramite dell'agenzia dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni – al termine del 2019 fotografano su scala globale un vero e proprio continente in movimento, un “sesto continente” anch'esso *alla deriva*<sup>1</sup>: circa 272 milioni di persone (quasi il 3,5% della popolazione mondiale) hanno lasciato i loro Paesi di nascita e ora vivono altrove, segnando così un aumento del 40% rispetto al 2000, quando erano 173 milioni (il 2,8% della popolazione mondiale), e del 20% rispetto al 2010, quando se ne contavano 220 milioni (il 3,2%)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il *World Migration Report 2020* è reperibile alla pagina [www.iom.int/wmr/](http://www.iom.int/wmr/)

<sup>2</sup> Dai dati emerge che oltre il 60% di tutti i migranti internazionali vive in Asia (84 milioni) ed Europa (82 milioni); in Nord America se ne contano 59 milioni, in Africa 25. È significativo come due terzi di questi emigranti vivano in appena venti Paesi: il numero più elevato (50 milioni) si trova negli Usa, mentre Arabia Saudita, Germania e Russia ne ospitano ciascuno attorno ai dodici milioni; segue il Regno Unito con 9 milioni. L'Italia occupa l'undicesimo posto (dietro anche a Emirati Arabi, Francia, Canada, Spagna) con 5,9 milioni di migranti che vivono stabilmente sul territorio nazionale. Nel 2000 erano 2,1 milioni.

Il menzionato rapporto ONU sulle migrazioni internazionali fa notare che se l'Asia è il primo continente nel quale le persone lasciano il proprio Paese (106 milioni, con l'India al primo posto), il secondo è l'Europa (61 milioni). L'elenco delle prime nazioni di partenza – che vede anche Messico, Russia, Cina, Bangladesh, Siria, Pakistan e Ucraina – in modo sorprendente non contempla nazioni africane; tuttavia si stima che nell'intero continente abbiano lasciato il proprio Paese d'origine 36 milioni di persone<sup>3</sup>.

Ancor più allarmanti sono le cifre del Rapporto annuale relativo al 2018 *Global Trends*<sup>4</sup> dell'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*, ossia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati): sono 70,8 milioni le persone in fuga<sup>5</sup>, il doppio di venti anni fa, con un incremento di 2,3 milioni rispetto all'anno precedente. Se si scompatta il dato aggregato il Rapporto ci dice che la cifra di circa 71 milioni è composta da tre gruppi principali: il primo è quello formato da coloro che sono costretti a fuggire dal proprio Paese a causa di conflitti, guerre o persecuzioni. Nel 2018 questo gruppo ha raggiunto i 25,9 milioni di individui su scala mondiale, 500.000 in più del 2017<sup>6</sup>; il secondo gruppo è composto dai richiedenti protezione internazionale, persone che quindi si trovano al di fuori del Paese di origine e che richiedono una forma di protezione e sono in attesa dell'esito della domanda. Alla fine del 2018 il numero di richiedenti protezione nel mondo era di 3,5 milioni persone; infine, il gruppo più numeroso, con 41,3 milioni di individui, è quello che include gli sfollati in aree interne al proprio Paese, una categoria alla quale normalmente si fa riferimento con la dicitura “sfollati interni” (*Internally Displaced People/IDP*).

Ad alcune delle ragioni che spingono le persone ad abbandonare il proprio Paese si è testé fatto accenno; tuttavia risulta enormemente complesso rispondere in modo esauriente al più semplice dei quesiti: perché

---

<sup>3</sup> Stando ancora a quel rapporto, la rotta maggiormente battuta dai flussi migratori è quella che va dal Messico agli Stati Uniti (12,7 milioni di persone nel 2017, erano 9,4 nel 2000), seguita a distanza da quella che va dall'India all'Arabia Saudita (3,3 milioni, contro i 700mila di inizio secolo). È da notare che nessuna rotta, tra le prime 15 mondiali, conduce verso i Paesi UE.

<sup>4</sup> Pubblicato il 19 giugno 2019 e reperibile alla pagina [www.unhcr.org/global-trends-2018-media.html](http://www.unhcr.org/global-trends-2018-media.html)

<sup>5</sup> Il dato è comunque stimato per difetto, posto che solo parzialmente in esso è riflessa la crisi venezuelana. Si pensa infatti che circa 4 milioni di Venezuelani abbiano lasciato il Paese, ma sebbene la maggior parte delle persone in fuga necessiti di protezione internazionale, ad oggi – stando ai dati forniti dai Paesi di accoglienza – solo circa mezzo milione di queste ha formalmente presentato domanda di asilo.

<sup>6</sup> Inclusi in tale dato sono i 5,5 milioni di rifugiati palestinesi che ricadono sotto il mandato dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (*United Nations Relief and Works Agency/UNRWA*).

si emigra? È lapalissiano anzitutto rilevare come gli spostamenti abbiano accompagnato da sempre la storia dell'umanità, più arduo risulta invece indagarne le cause.

Una ricerca pubblicata sul finire del 2017 su *PNAS*<sup>7</sup> si è incaricata di dimostrare come fin dall'antichità la storia dell'uomo sia stata caratterizzata da picchi di grande migrazione di massa. L'invenzione dell'agricoltura tra 10 e 8mila anni fa, la scoperta dell'utilizzo del bronzo circa 5mila anni or sono, e la diffusione e l'uso del ferro attorno a 3mila anni fa coincidono con tre massicci spostamenti delle popolazioni e con la nascita di nuove civiltà, conseguenza anche di questi movimenti<sup>8</sup>.

Quasi sempre riscontriamo una precisa simmetria tra fenomeni di *emi-*

---

<sup>7</sup> L. LOOG, M. MIRAZÓN LAHR, M. KOVACEVIC, A. MANICA, A. ERIKSSON, M.G. THOMAS, *Estimating mobility using sparse data: Application to human genetic variation*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (14 novembre 2017). Il cuore dello studio vale a ribaltare un assunto tradizionale: fino a pochi anni fa, infatti, per scoprire i tracciati delle grandi migrazioni umane si studiavano i manufatti di pietra, le ceramiche, le monete e, più raramente, gli scritti, giungendo però spesso a conclusioni non univoche. Più di recente, invece, i genetisti hanno rinvenuto tracce molto più convincenti delle grandi migrazioni avvenute nel passato, su reperti ossei umani e del bestiame al seguito degli uomini.

<sup>8</sup> Non è questa la sede per ripercorrere – se non per capi assai sommari – la *Storia* delle grandi migrazioni: da quelle dell'antichità che avevano come scenario privilegiato il Mediterraneo, passando per quelle di epoca medioevale e per quelle tra Cinque e Seicento che hanno avuto nel colonialismo territoriale la principale forza di oscillazione di un pendolo che muove tra l'Europa ed il Nuovo Mondo; più avanti, quando il colonialismo avrebbe lasciato il posto all'imperialismo economico ottocentesco, T. Hatton e J. Williamson (*Global Migration and the World Economy*, Cambridge, USA, 2005) riportano che in circa un secolo, tra il 1820 e il 1940, emigrarono circa 60 milioni di Europei (con picchi anche di più di un milione di persone l'anno nei primi vent'anni del Novecento), dei quali ben 38 milioni fecero rotta verso gli Stati Uniti (distribuendosi gli altri tra Canada, America del Sud, Australia e, in misura minore, in Africa).

Tra Otto e Novecento l'Italia ha visto partire più di 16 milioni di persone dirette principalmente verso Stati Uniti, Canada, Argentina, Brasile, Australia e, ma in percentuale minore, verso le colonie africane (Libia e Corno D'Africa), raggiungendo in quella fase un tasso di emigrazione altissimo (quantificato da Hatton e Williamson in 108 persone ogni mille abitanti).

Con la fine della Prima guerra mondiale diminuiscono i flussi di emigrazione dall'Europa – anche a causa della stretta sulle politiche migratorie statunitensi – senza tuttavia esaurirsi: fino alla fine degli anni Cinquanta molti Europei continuano ad emigrare verso l'America e l'Australia. È a partire dagli anni '60 che si riscontrano i primi segnali di un movimento contrario, con il *boom* economico che investe l'Europa; la manodopera che necessitano i Paesi del centro e del nord Europa sono pronti a fornirla quelli del sud: Italiani, Spagnoli, Portoghesi, Greci migrano ora all'interno del continente, ed a questi cominciano ad aggiungersi lavoratori migranti da fuori Europa, provenienti da Turchia, Marocco, Tunisia, Algeria. Cfr. per un affresco d'insieme anche P. CORTI, *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, 2007.

grazione e situazioni di crisi: nella ormai acquisita distinzione scientifica tra *pull factors* e *push factors* hanno sovente esercitato una formidabile forza espulsiva crisi economiche, crisi politiche, crisi alimentari, ed oggi crisi sanitarie e crisi climatiche.

Il nuovo ordine mondiale dell'era post-industriale è caratterizzato da cambiamenti strutturali dell'assetto sociale, economico e politico di molti Paesi con alti indici di sviluppo umano, con evidenti ripercussioni nei Paesi nei quali invece si registrano bassi indici di sviluppo<sup>9</sup>.

Non è un caso perciò che per iniziare a comprendere i fenomeni migratori dell'epoca contemporanea si possa individuare un (primo) momento preciso, un momento figlio di una crisi: la crisi economica mondiale che seguì allo *shock* petrolifero del 1973 spinse i Paesi del centro e nord Europa a rivedere le proprie politiche migratorie in senso restrittivo, determinando una significativa riduzione dei flussi di migranti sull'asse sud-nord<sup>10</sup>.

La fine del "secolo breve"<sup>11</sup>, plasticamente coincide con l'abbattimento *del muro*, ha rappresentato il momento-chiave (il secondo) che ha aperto un nuovo asse migratorio, quello est-ovest: solo nel 1989 1,2 milioni di persone emigrano dai Paesi dell'Est, e il flusso proseguirà per tutti gli anni Novanta. Milioni di Polacchi, Rumeni, Albanesi, Ucraini, Russi si sposte-

---

<sup>9</sup> Non può qui approfondirsi la complessa rete di rapporti che lega i concetti di *migrazione* e *sviluppo*, anche se la relazione tra i due termini, in considerazione della portata di tali fenomeni, si può immaginare come di reciproca influenza: lo sviluppo inteso come crescita del reddito (o miglioramento delle condizioni di vita) porta a maggiori spostamenti di popolazioni (il cosiddetto *migration hump*, che comporta che le migrazioni tendano poi a ridursi una volta raggiunti determinati livelli di crescita); ma ovviamente anche l'assenza di sviluppo, o il peggiorare delle condizioni di vita, porta ad una crescita della mobilità. A loro volta le migrazioni incidono sullo sviluppo positivamente: una migrazione *ben gestita* rappresenta un'opportunità sia per gli stessi migranti, sia per le comunità nei Paesi di origine, di transito e di destinazione. I migranti sono potenziali fattori umani di sviluppo, dal momento che portano con sé competenze, investimenti, rimesse economiche verso i Paesi di origine, e diversità culturali che arricchiscono. Al contrario, alcuni effetti delle migrazioni, in particolare quelle *non gestite* o *mal gestite*, possono esporre i migranti a rischi, specialmente per i gruppi più vulnerabili come donne e bambini, e incidere negativamente sullo sviluppo delle comunità con cui entrano in contatto, generando reciproche tensioni.

<sup>10</sup> Il riferimento è ovviamente a quanto accadde sul finire del 1973, quando i Paesi dell'OPEC decisero di sospendere improvvisamente le forniture di greggio agli Stati occidentali, i cui sistemi produttivi erano fortemente dipendenti dal petrolio, da tempo divenuto la più importante fonte di energia per la produzione industriale, per quella agricola e per il sistema dei trasporti. Come è noto la decisione costituì la ritorsione per l'appoggio politico (e non solo) fornito dall'Occidente ad Israele, nella rapidissima (ma politicamente assai significativa) guerra dello *Yom Kippur*, che lo aveva opposto a Siria ed Egitto.

<sup>11</sup> Per dirla con il celeberrimo titolo dello storico inglese Eric Hobsbawm (*The Short Twentieth Century, 1914-1991*).

ranno verso ovest, ai quali vanno aggiunti i fuggitivi dalla guerra che dilanerà la ex Jugoslavia.

La traiettoria est-ovest è proseguita fino ai giorni nostri, anche grazie al grande allargamento dell'Unione europea del 2004 (con l'ingresso di 10 Paesi, quasi tutti dell'ex "blocco sovietico"), e a quello del 2007 (Romania e Bulgaria).

Nel frattempo flussi sempre più consistenti di migranti arrivano in Europa da Paesi extra-europei, da Africa, Asia e Sud America in particolare, andando a comporre un quadro del fenomeno migratorio estremamente fluido ed inevitabilmente disarticolato.

Sul versante dei Paesi in via di sviluppo, quelli appartenenti al cosiddetto "sud del mondo", l'instabilità politica associata a regimi non democratici è risultata il fattore spesso preponderante sulla dinamica di alcune correnti migratorie (quelle ad esempio relative ai rifugiati ed ai profughi politici). Accanto a questo elemento, le crisi economiche, politiche e demografiche evidenziano gli squilibri geo-politici, e la sempre maggiore disuguaglianza tra le diverse aree del mondo. Sono questi i fattori cruciali alla base di quella "accelerazione" che, emergendo in modo evidente dalle rilevazioni statistiche internazionali, è stata considerata uno degli elementi strutturali dei movimenti migratori del nuovo millennio<sup>12</sup>.

Sono molte le situazioni di *crisi* attualmente aperte a varie latitudini e tutte causano fenomeni di migrazioni forzate<sup>13</sup>: spesso le persone cambiano

---

<sup>12</sup> S. CASTEL, M.J. MILLER, *The Age of Migration. International Population Movement in the Modern World*, New York, 2009.

<sup>13</sup> Per rimanere alla più note, basti richiamare la guerra in Siria, che dal 2011 ha causato più di 300mila morti; la complicatissima situazione politica dello Yemen, il Paese più povero al mondo, in cui l'atavico conflitto tra Sciiti e Sunniti viene costantemente rinfocolato dalla miccia del terrorismo di matrice islamica; Iraq e Afghanistan costituiscono due scenari su cui da anni paiono trascinarsi conflitti irrisolvibili, ulteriormente complicati da improvvisi interventi occidentali; le guerre civili in Sudan e Sudan del Sud hanno provocato un incalcolabile numero di profughi, molti dei quali hanno trovato riparo nella confinante Uganda, anch'essa però teatro di una lotta intestina ultraventennale; completano il fosco quadro della regione la crisi della Repubblica Centrafricana, dilaniata dal 2002 da una guerra civile e la ribollente situazione della Nigeria, un Paese dal sottosuolo ricchissimo e diviso in oltre 250 gruppi etnico-linguistici con significative differenze religiose; in Libia ormai si combatte ininterrottamente dal 2011, dalla caduta del regime di Muammar Gheddafi, e l'instabilità del Paese ne fa inevitabilmente il principale punto di partenza per l'immigrazione proveniente dall'Africa verso l'Europa; resta purtroppo ancora un'utopia il sogno "due popoli due Stati", non riuscendosi ad intravedere una soluzione al lunghissimo conflitto israelo-palestinese che affonda le sue radici nella proclamazione dell'indipendenza di Israele nel 1948; l'India che mantiene costantemente aperti due fronti di crisi con Pakistan (per la regione del Kashmir) e Nepal (sempre più attratto dall'influenza cinese); infine, dopo la faticosa pacificazione della Colombia raggiunta nel 2016, la regione sta subendo le conseguenze della situazione del Venezuela, la cui crisi politica – aperta con la morte del Presidente Chavez – è presto

regione o città rimanendo nel proprio Paese, altre volte cercano rifugio nei Paesi vicini o affrontano lunghi viaggi alla ricerca di una prospettiva esistenziale migliore. Al migrante “economico” (lo potremmo definire il migrante *classico*) si affiancano – fino a soppiantarlo progressivamente nei numeri – il profugo, ossia chi fugge da un Paese in guerra, da persecuzioni politiche, religiose o da situazioni di violenza, e sempre più spesso il migrante “climatico” (vero migrante *contemporaneo*), colui che fugge da fenomeni di desertificazione o di inondazione, che quasi sempre degenerano in lotta per l’approvvigionamento delle risorse essenziali (prima fra tutte l’acqua) e, dunque, in situazioni di instabilità politica<sup>14</sup>.

L’inizio del XXI secolo, complice una serie di situazioni di grave instabilità, ha dunque segnato l’inizio (il terzo momento) di un’altra grande ondata di migrazioni forzate con milioni di persone che si muovono ogni anno.

È del tutto imprevedibile immaginare gli sviluppi che su tali dinamiche eserciterà l’onda lunga dell’emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da *coronavirus*; pare ad oggi potersi affermare con relativa certezza che si tratterà di un formidabile catalizzatore dei flussi migratori globali.

---

degenerata in crisi economica, energetica, sanitaria ed alimentare, determinando significativi flussi emorragici di persone verso Perù, Colombia ed Ecuador.

<sup>14</sup> Come è ampiamente noto la complessità e la natura multi-dimensionale del fenomeno delle migrazioni ne rendono difficile un’interpretazione univoca e condivisa, e non è perciò rinvenibile una definizione universalmente riconosciuta del termine “migrante”. La definizione di “migrante” adottata dalla IOM è la seguente: «*Termine generico, non definito dal diritto internazionale, che, secondo l’interpretazione comune, indica una persona che si allontana dal luogo di residenza abituale, all’interno dello stesso paese o attraversando una frontiera internazionale, temporaneamente o permanentemente, per una serie di motivi diversi. Il termine include una serie di categorie giuridiche ben definite di persone, come i lavoratori migranti; persone i cui particolari tipi di spostamento sono definiti legalmente, come i migranti “trafficati” [ci si riferisce allo smuggling, ossia al traffico di migranti, con un termine che «indica il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l’ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente» (Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, 2000)]; e le persone il cui status o i cui mezzi di spostamento non sono specificamente definiti dal diritto internazionale, come gli studenti internazionali» (cfr. OIM Italia, *Rafforzare l’inclusione per promuovere lo sviluppo*, 2019, reperibile alla pagina <https://italy.iom.int/it/media/documenti-e-pubblicazioni>).*

2. *Le migrazioni forzate verso l'Italia e l'incidenza sulle stesse avute dalle politiche di controllo delle frontiere adottate dai Governi succedutisi negli ultimi anni*

Tratteggiato solo sommariamente il quadro relativo ai *flussi globali*, e per poter illustrare le principali coordinate di questo lavoro, è adesso necessario concentrarci – sempre sulla scorta di dati ufficiali – sui *flussi locali* che, seguendo le rotte a noi più prossime, interessano l'Italia.

Come è ormai ampiamente risaputo, a partire dal 2018 gli arrivi dei migranti forzati in Italia sono drasticamente diminuiti rispetto agli anni precedenti. Questa però non è stata una buona notizia, dal momento che il prezzo pagato per questa contrazione è stato riscosso con una “moneta di antico conio”: il sangue e la vita di migliaia di disperati internati, violentati, annegati.

Le cifre del Ministero dell'Interno rivelano che a partire dal 2012 gli arrivi forzati (*gli sbarchi*) hanno segnato un *trend* crescente fino a tutto il 2017: 13.267 nel 2012, poco meno di 43mila l'anno successivo; il 2014 è stato un “anno record” per gli sbarchi, registrando oltre 170mila arrivi, più della somma dei tre anni precedenti e quasi il triplo del 2011<sup>15</sup>. Nel 2015, un po' a sorpresa, gli sbarchi sono diminuiti del 7,4% rispetto al 2014, con circa 154mila arrivi<sup>16</sup>; nel 2016 gli arrivi via mare furono complessivamente 181.440, il 18% in più rispetto all'anno precedente (un effetto probabilmente dell'accordo del marzo 2016 tra Unione europea e Turchia)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Nel 2011, nell'anno dell'emergenza “Nord Africa” seguita alle *Primavere arabe*, gli arrivi furono 62.692.

<sup>16</sup> Il dato è probabilmente spiegabile con l'aumento dei transiti lungo la cosiddetta rotta balcanica, segnando una crescita del 2.500% dal 2010 (da 2.370 a 60.602), che ha portato i migranti siriani via mare dalla Turchia alla Grecia per poi proseguire via terra attraverso Macedonia del Nord, Serbia e Ungheria.

La “rotta balcanica” attraversa numerosi Stati, dove spesso i migranti restano bloccati, ma dove non sono interessati a rimanere. L'incendio della tendopoli di Lipa in Bosnia del 23 dicembre 2020 e le settimane all'addiaccio che mille migranti hanno dovuto patire hanno rappresentato la pagina più cruda (solo l'ultima in ordine di tempo) di quello che è avvenuto negli ultimi anni nei Paesi dell'area (specialmente in Bosnia-Erzegovina), che sono percorsi da persone che cercano di raggiungere l'Unione europea; la Bosnia-Erzegovina, infatti, non è altro che un Paese di transito verso la Croazia, da cui poi poter raggiungere altri Stati europei in grado di offrire ai migranti migliori prospettive (la vicenda è molto bene ricostruita ed efficacemente affrontata da A. CAMILLI, *I dimenticati di Lipa, intrappolati nel ghiaccio della Bosnia*, in *Internazionale.it* [12 gennaio 2021]).

<sup>17</sup> In virtù di quell'accordo Ankara si è impegnata a frenare l'arrivo di profughi sulle coste greche, dietro il cospicuo corrispettivo di 3 miliardi di euro: l'obiettivo è stato in realtà raggiunto – a prezzo di una disastrosa crisi umanitaria nelle isole greche e nei Balcani – rendendo estremamente difficoltoso l'ingresso in Turchia dei profughi provenienti dalla Siria, inaridendo così progressivamente la rotta balcanica, ma facendo però al tempo

Il 2017 è un anno-chiave. Il dato complessivo ci consegna 119.369 arrivi in Italia, ma a quella cifra si arriva in modo non uniforme: tra gennaio e giugno infatti sono giunte sulle coste italiane 83mila persone (il 18% in più rispetto allo stesso periodo del 2016), mentre tra luglio e dicembre sono arrivate 36mila persone (il 67% in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

Non ci si può qui addentrare in diffuse considerazioni circa l'incidenza sulle cifre (dietro questa espressione asettica si celano le terribili e a tutti note violazioni dei diritti umani perpetrate nei "campi" libici a danno di coloro che non riescono ad intraprendere la comunque precaria via del Mediterraneo verso l'Europa) determinata dal "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana", firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dall'allora Presidente del Consiglio Gentiloni e dal Presidente del Governo di Riconciliazione Nazionale di Libia Serraj. È tuttavia fuor di dubbio come quella intesa abbia rappresentato il principale freno alle partenze dalle coste libiche<sup>18</sup>,

---

stesso riprendere vigore alla rotta attraverso il Mediterraneo. Non va poi dimenticato che la Turchia mantiene la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra (che limita il riconoscimento dello *status* ai rifugiati provenienti dall'Europa; sul punto si tornerà nel capitolo I), di conseguenza solo i cittadini europei possono aspirare allo *status* di rifugiato. In seguito alla conclusione dell'intesa con l'UE, il Governo turco ha provveduto a modificare la propria normativa interna in modo da consentire ai soli rifugiati siriani di accedere ad una forma di rifugio temporaneo, che consente anche l'accesso al lavoro. Nessun intervento legislativo ha riguardato invece i richiedenti asilo di altre nazionalità, i quali, pertanto, non hanno alcuna possibilità di ottenere protezione in Turchia e vengono rimpatriati, respinti alle frontiere o trattenuti nei centri di detenzione per migranti in condizione di irregolarità (ad esempio, coloro che fuggono dall'Afghanistan e dall'Iraq, ovvero da Paesi nei quali sussiste una situazione di violenza generalizzata che darebbe diritto al riconoscimento di una forma di protezione in Europa).

<sup>18</sup> Stante l'impossibilità di presidiare efficacemente la desertica frontiera meridionale, il Governo libico si impegna al pattugliamento serrato delle coste e all'allestimento di campi di accoglienza temporanei nei quali ospitare i migranti irregolari che attraversano il Paese per recarsi in Europa via mare, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei Paesi di origine; in cambio l'Italia si impegna nei confronti della Libia a fornire strumentazioni e sostegno militare, strategico e tecnologico, oltre a fondi per lo sviluppo.

Molte le perplessità sollevate – oltre che su quello politico – sul piano giuridico da quello che a tutti gli effetti appare come un nuovo trattato internazionale, benché nell'occasione le parti abbiano riaffermato il loro impegno a dare attuazione ai precedenti trattati sottoscritti e ancora vigenti in materia, in particolare il Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 e la Dichiarazione di Tripoli del 21 gennaio 2012; in realtà ciò che caratterizza un trattato internazionale è il dato sostanziale e, in particolare, la sua capacità di creare situazioni giuridiche vincolanti in base al diritto internazionale tra entità statali riconosciute, non rilevando il mero *nomen iuris* conferito

spiegando così il conseguente crollo statistico della seconda metà del 2017.

Il 2018 ha confermato in modo impressionante la flessione della seconda metà dell'anno precedente, dal momento che sono stati registrati appena 23.370 arrivi.

Ancor più significativa la riduzione nel corso del 2019: il *cruscotto statistico giornaliero* del Ministero dell'Interno ha annotato in totale 11.471 sbarchi, il 90% in meno rispetto al 2017, quasi il 50% in meno in riferimento al 2018. Si è dovuto però registrare una crescita di quelle cifre nell'anno appena trascorso (34.154 arrivi), con un significativo incremento negli ultimi tre mesi; non è forse peregrino pensare che nella prima parte del 2020 le autorità libiche abbiano usato "la valvola delle partenze" per esercitare una qualche forma di pressione politica sulle autorità italiane in occasione del contestato rinnovo del *Memorandum* italo-libico (intervvenuto il 2 febbraio 2020 per tre anni e alle medesime condizioni)<sup>19</sup>. Quanto ai

---

allo stesso dalle parti contraenti (cfr. sul punto le considerazioni di F.M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari-Roma, 2019, 69 ss.). Nel caso del *Memorandum* è innegabile che le parti si siano vincolate al rispetto di una serie di obblighi precisi e reciproci, non inerenti a mere linee di indirizzo politico; il *Memorandum*, lungi dall'essere meramente attuativo di programmi e obiettivi già indicati nell'accordo del 2008, è in realtà un trattato internazionale nuovo che detta priorità e azioni diverse rispetto a quelle stabilite nel "Trattato di Bengasi", perseguendo obiettivi specifici legati essenzialmente alla condizione dei migranti in Libia e al controllo del loro passaggio sul territorio nazionale. Pare dunque evidente la violazione nella circostanza della previsione dell'art. 80 Cost., stante la mancata sottoposizione dell'accordo al vaglio del Parlamento per la sua autorizzazione: il *Memorandum*, infatti, rientra tra quegli accordi internazionali che devono essere sottoposti ad autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento, in quanto avente natura politica (cfr. ancora F.M. PALOMBINO, *ivi*, 75 ss.).

La questione è giunta alla Corte costituzionale a cui è stato chiesto di dichiarare la lesione delle prerogative parlamentari tramite un ricorso per conflitto di attribuzione proposto da quattro Parlamentari che denunciavano la mancata presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge ai sensi dell'art. 80 Cost.; in sede di vaglio preliminare di ammissibilità la Corte (ord. n. 163/2018) ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato da singoli Parlamentari per difendere le attribuzioni della Camera di appartenenza: le norme costituzionali individuano «nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare», discendendone «altresì l'impossibilità di configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza». Condivisibilmente parla di «zona franca», commentando in modo critico la pronuncia, R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* *Breve nota a Corte costituzionale*, ord. 163/2018, in *Forumcostituzionale.it* (20 luglio 2018).

<sup>19</sup> Nei primi dieci mesi del 2020 sono arrivate sulle coste italiane 24.332 persone, per un totale di 1.009 sbarchi; è raddoppiato il numero degli "eventi", cioè degli approdi e dei salvataggi, segnale del fatto che i trafficanti utilizzano gommoni e barche sempre più piccoli (e fatiscenti).

dati del periodo più recente, del tutto incerto è il peso che sulla “ripresa” della rotta mediterranea sta esercitando l'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da *coronavirus*<sup>20</sup>. A far aumentare il dato dell'anno concorre, accanto alle vicende libiche, anche la situazione della Tunisia, da dove nel 2019 erano arrivati 3.160 migranti su 174 gommoni, mentre nel 2020 12.883 su circa 700 imbarcazioni, dalle rotte che puntano verso Marsala e Mazara del Vallo, e da quelle che consentono di raggiungere Lampedusa. Vi è probabilmente una ben precisa ragione a spiegare l'aumento delle partenze, il COVID-19: il virus ha ulteriormente fiaccato l'economia precaria di un Paese in cui il 10% della forza-lavoro viveva “di turismo”, e così migliaia di persone sono state spinte alla traversata.

Sia consentito osservare come non abbia inciso in modo significativo nei numeri degli ultimi anni (né in un senso né nell'altro) la stagione della campagna – mediatica più che altro – di chiusura (per certi versi presunta e solo annunciata) delle frontiere alle imbarcazioni di Organizzazioni Non Governative che da tempo<sup>21</sup> pattugliano il Canale di Sicilia per il salva-

---

<sup>20</sup> Su talune dinamiche qui solo richiamate si rimanda alle condivisibili considerazioni svolte da V. FAGGIANI, *Il diritto alla protezione internazionale in Spagna e in Italia: tra crisi umanitaria dei rifugiati e Covid-19*, in *RivistaAIC*, n. 4/2020 (29 ottobre 2020).

<sup>21</sup> Non può qui ricostruirsi nel dettaglio il complicato intrico di competenze e responsabilità tra Unione europea e singoli Paesi che si affacciano sul Mediterraneo nel pattugliamento degli ampi tratti di mare interessati dalle principali rotte delle migrazioni forzate. Esiste tuttavia una data simbolica dalla quale partire per provare a comprendere il ruolo che oggi svolgono le ONG nel Mar Mediterraneo, il 3 ottobre 2013 quando, a meno di un miglio dalle coste di Lampedusa, fece naufragio una imbarcazione partita dalla Libia stracarica di migranti prevalentemente eritrei: 368 vittime accertate, 20 presunti dispersi, 155 superstiti sono le cifre di una delle principali tragedie marittime di questo tempo, tanto che nel 2016 il Parlamento ha istituito proprio per il 3 ottobre la celebrazione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione (anche se forse sarebbe più corretto parlare di vittime “delle politiche” sull'immigrazione...). In seguito al naufragio di Lampedusa, il Governo Letta decise di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'Operazione *Mare nostrum*, una missione militare ed umanitaria la cui finalità era quella di prestare soccorso alle persone prima che si venissero a creare situazioni di pericolo estremo; la missione venne attuata con buoni risultati in termini di vite salvate dalla Marina Militare e dell'Aeronautica Militare italiane dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014, per essere sostituita da quel momento – visti gli ingenti costi ormai insostenibili soltanto dall'Italia – da *Triton*, una operazione di sicurezza delle frontiere dell'UE condotta da *Frontex* (l'Agenzia europea di controllo delle frontiere), con l'obiettivo di tenere sotto controllo le frontiere nel Mar Mediterraneo. Dal 1° febbraio 2018 l'Operazione *Triton* è stata sostituita dall'Operazione *Themis*, che rispetto alla precedente contempla due nuove rotte migratorie, quella ad est tra Turchia, Grecia e Albania e quella ad ovest tra Tunisia ed Algeria. Il punto di svolta è rappresentato, nel passaggio da *Mare nostrum* a *Triton*, dalla forte riduzione dei pattugliamenti militari in mare a scopo preventivo; è dunque in questo scenario che si colloca il ruolo delle navi delle ONG, sostanzialmente chiamate a svolgere una funzione di “supplenza umanitaria”. Cfr. A. CAMILLI, *La legge del mare. Cronache dei*

taggio in mare dei migranti che tentano di arrivare dalla Libia all'Europa: "le ONG sono i taxi del mare", "fanno affari con gli scafisti", "favoriscono il *business* dell'immigrazione" sono solo alcuni degli *slogan* che in un recente periodo hanno alimentato la mediatica campagna diffamatoria nei confronti delle ONG fino a raggiungere livelli di violenta esasperazione<sup>22</sup> (mentre hanno continuato a verificarsi naufragi a largo delle coste libiche, così come sono proseguiti gli "sbarchi in autonomia").

Ha difatti certamente contribuito a drenare consensi a danno delle forze politiche portatrici di una (presunta) visione "di maggiore indulgenza" verso l'immigrazione la politica dei "porti chiusi" che ha avuto nell'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini il suo più strenuo sostenitore e nell'altra "gamba" della maggioranza "giallo-verde" che ha sostenuto il Governo Conte I una forza di morbida opposizione "a corrente alternata".

Si è iniziato a parlare della chiusura dei porti – lo si ricorderà – dal 10 giugno 2018, da quando cioè la nave *Aquarius* dell'ONG *SOS Méditerranée* soccorse 629 persone nel Mediterraneo (tra le quali 123 minori non accompagnati, 11 bambini e 7 donne incinte); con una procedura irrituale (in teoria inefficace, di fatto illegittima), incline però ad assecondare una propaganda di basso conio ma ad alta redditività elettorale, il Ministro Salvini lanciò sui *social network* "chiudiamo i porti" come "parola d'ordine" di una nuova fase di quello che può senza dubbio considerarsi un risalente approccio politico, propenso a leggere un fenomeno globale, epocale ed irreversibile

---

*soccorsi nel Mediterraneo*, Milano, 2019. Sul ruolo dell'Agenzia *Frontex* quale ente gestore delle frontiere esterne dell'UE si v. il recente studio monografico di D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020.

<sup>22</sup> Non può tuttavia non ricordarsi come l'avversione verso le Organizzazioni Non Governative proveniente da "certi" settori dell'arco parlamentare (e prontamente raccolta da chi nel Paese andava alla disperata caccia di un "colpevole") sia stata preparata anche grazie alla diffidenza che traspariva dall'azione di "altrettanto certi" settori del medesimo arco, quelli che per esempio nell'estate del 2017 avevano diffuso (altro verbo non riusciamo a trovarlo...) un *Codice di condotta per le ONG* impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, alla cui sottoscrizione è stata subordinata la possibilità per le ONG di collaborare con le autorità italiane nella gestione dei soccorsi; non si è trattato di un atto avente valore di legge, né di una disposizione regolamentare emanata in attuazione di una norma primaria; per di più il *Codice* si rivolgeva ad una pluralità di soggetti non gerarchicamente collegati con la Pubblica amministrazione. In sostanza si è trattato di una proposta di accordo la cui mancata sottoscrizione non avrebbe potuto avere (e di fatto non ha avuto) alcuna conseguenza giuridica (cfr. le riflessioni di F. MUSSI, *Sulla controversa natura giuridica del codice di condotta del Governo italiano relativo alle operazioni di salvataggio dei migranti in mare svolte da organizzazioni non governative*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2017; di M. RAMACCIOTTI, *Sulla utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di search and rescue (SAR)*, in *Riv. dir. int.*, vol. CI, n. 1/2018, 213 ss.; e di L. MASERA, *La criminalizzazione delle ONG e il valore della solidarietà in uno Stato democratico*, in *Federalismi.it* [25 marzo 2019]).

sotto la lente distorta che intende mostrarlo esclusivamente come un problema di sicurezza pubblica<sup>23</sup>; con un semplice *tweet*, dunque, il Viminale di fatto negò lo sbarco all’*Aquarius*, che fu costretta a vagare per otto giorni nel Mediterraneo, fin quando il Governo spagnolo dette la disponibilità ad accogliere la nave (ed il suo “carico”) nel porto di Valencia<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Prima che con atti normativi di livello primario, la politica dei “porti chiusi” è stata condotta in base a direttive ministeriali: si è trattato di discussi provvedimenti che, invocando l’esigenza di ordinata gestione dei flussi migratori, nonché quella correlata di impedire passaggi di navi pregiudizievoli ai sensi del diritto del mare, avevano istruito le autorità incaricate della sorveglianza delle frontiere marittime nel senso di negare l’ingresso a chiunque avesse svolto «un’attività di soccorso [...] con modalità improprie, in violazione della normativa internazionale sul diritto del mare e, quindi, pregiudizievole per il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero in quanto finalizzata all’ingresso di persone in violazione delle leggi di immigrazione» (direttiva Min. Interno 18 marzo 2019). A questa prima direttiva di portata “generale” ne avevano fatto seguito altre aventi ad oggetto l’operato di singole ONG, ritenute responsabili di condotte descritte in termini di «possibile strumentalizzazione degli obblighi internazionali in materia di search and rescue» (direttive Min. Interno 4 aprile 2019 e 15 maggio 2019); o ancora di «cooperazione ‘mediata’ che, di fatto, incentiva gli attraversamenti via mare di cittadini stranieri non in regola con il permesso di soggiorno e ne favorisce obiettivamente l’ingresso irregolare sul territorio nazionale» (direttiva Min. Interno 15/4/19). Per un approfondimento v. I. TANI, *Ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale tra diritto internazionale e nuove (discutibili) qualificazioni del fenomeno migratorio*, in *Dir., Imm. e Citt.*, n. 3/2019 (on line).

<sup>24</sup> Nonostante il soccorso fosse stato coordinato direttamente dall’Italia ed il porto sicuro più vicino alle coste libiche non fosse quello spagnolo. Sul punto è opportuno provare a fare chiarezza: le Convenzioni internazionali di Montego Bay (UNCLOS) del 1984 e di Amburgo (SAR) del 1979 impongono di sbarcare i naufraghi soccorsi in alto mare non nel “porto più vicino”, bensì nel “*place of safety*”. Il mantra del “porto più vicino di sbarco” è smentito dalla lettura coordinata delle Convenzioni internazionali di diritto del mare nella interpretazione generalmente accolta diffusa dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati: «*The 1979 International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR Convention) obliges State Parties to ‘... ensure that assistance [is] provided to any person in distress at sea ... regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found’ (Chapter 2.1.10) and to ‘... provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety’ (Chapter 1.3.2). A place of safety is a location where rescue operations are considered to terminate, and where: the rescued persons’ safety of life is no longer threatened; basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met; and transportation arrangements can be made for the rescued persons’ next or final destination. Disembarkation of rescued asylum-seekers and refugees in territories where their lives or freedoms would be threatened must be avoided*».

La responsabilità di procedere allo sbarco incombe dunque sullo Stato che assume la responsabilità dell’operazione SAR e lo sbarco deve avvenire in un “*place of safety*”, determinato dall’autorità SAR che coordina i soccorsi, indipendentemente dalla nazionalità del mezzo soccorritore e nel più breve tempo possibile. Sulla duplice origine, pattizia e consuetudinaria, dell’obbligo di soccorrere vite in mare si v. I. PAPANICOLOPULU, *Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative*, in *Dir., Imm. e Citt.*, n. 3/2017 (on line); ma anche, più di recente, ID., G. BAJ, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, ivi, n. 1/2020 (on line).

Da quel momento sono state molte le navi di ONG “respinte”<sup>25</sup>, dirottate altrove (in contrasto con le regole internazionali richiamate) o mantenute per giorni alla deriva (in contrasto col senso di umanità); livelli di negazione assoluta della ragione (e del diritto) si sono raggiunti nelle più recenti vicende della *Sea Watch 3* e della *Open Arms*, entrambe – come altre successivamente – verificatesi dopo l’entrata in vigore (addirittura quella della *Sea Watch 3* nelle more) del d.l. n. 53/2019 (c.d. “decreto sicurezza-bis”, in ragione della sua ideale continuità col d.l. n. 113/2018, c.d. “decreto sicurezza”, su cui diffusamente si tornerà) che, tra le previsioni finalizzate al contrasto dell’immigrazione irregolare, ha previsto la modifica dell’art. 11 d.lgs. n. 286/1998 (di seguito, TUImm), disposizione quest’ultima recante misure sui controlli alle frontiere, introducendo il nuovo comma *1ter* che conferisce al Ministro dell’Interno – di concerto con i Ministri della Difesa e dei Trasporti, e informato (non “sentito”) il Presidente del Consiglio – il potere di emanare provvedimenti volti a limitare o vietare l’ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi (escluse quelle militari o in servizio governativo non commerciale), laddove ricorrano due ordini di presupposti alternativi: 1) motivi di ordine e sicurezza pubblica; 2) concretizzazione delle condizioni di cui all’art. 19, comma 2, lett. *g*) della Convenzione di Montego Bay, norma che a sua volta individua, quale ipotesi di passaggio non inoffensivo (o «*pregiudizievole*») di nave straniera nelle acque territoriali, il caso in cui tale nave effettui «*il*

<sup>25</sup> La possibilità di interdire l’accesso alle acque territoriali o ai porti italiani è stabilita dall’art. 83 del Codice della navigazione ed è una prerogativa che fa capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che, a seconda dei casi, agisce di concerto con gli altri dicasteri coinvolti: «Il Ministro dei Trasporti può limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e, di concerto con il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, per motivi di protezione dell’ambiente marino, determinando le zone alle quali il divieto si estende». Perciò nel caso in cui si prospettino problematiche relative alla sicurezza della navigazione è direttamente il Ministero delle Infrastrutture ad agire, su segnalazione della Guardia Costiera cui spetta la sorveglianza e il controllo delle acque; nell’ipotesi invece in cui l’ingresso delle navi in acque italiane potrebbe rappresentare un problema di carattere ambientale, il MIT emette il provvedimento di interdizione su sollecitazione del Ministero dell’Ambiente; infine – ed è il caso che a noi maggiormente interessa – il MIT agisce di concerto col Ministero dell’Interno quando dal Viminale provengano indicazioni di rischi per l’ordine pubblico. È dunque chiaro che autonomamente ed individualmente il Ministro dell’Interno non può assumere iniziative di interdizione in tal senso.

Sulle attività di *Search and Rescue* nel Mediterraneo centrale e sui “respingimenti” delle ONG cfr. V. MILITELLO, *I traffici illeciti nell’area del Mediterraneo. Prevenzione e repressione nel diritto interno, europeo e internazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, fasc. 1/2018, 4 ss.; S. BERNARDI, *I (possibili) profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare*, ivi, 134 ss.; S. ORLANDO, *Problemi di giurisdizione nel contrasto al traffico di migranti via mare*, ivi, 145 ss.

*carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero»<sup>26</sup>.*

Ebbene, quando il 15 giugno 2019 il d.l. n. 53 è entrato in vigore, la motonave della ONG *Sea Watch* si trovava ancora in acque internazionali, dopo aver soccorso tre giorni prima un barcone con a bordo una cinquantina di migranti provenienti dalla Libia, sempre in acque internazionali nella zona SAR libica; dopo aver disatteso le indicazioni della Guardia costiera libica che aveva indicato lo sbarco a Tripoli – ormai pacificamente ritenuto “porto non sicuro” – la nave ha fatto rotta verso Lampedusa, luogo di attracco geograficamente più vicino, chiedendo all’Italia un *place of safety*. Lo stesso giorno il Ministro dell’Interno ha firmato il primo di tali provvedimenti interdittivi nei confronti dell’equipaggio della *Sea Watch 3*, che ha stazionato per giorni in acque internazionali nei pressi dell’Isola di Lampedusa. Dopo circa due settimane di richieste di assistenza, rimpalli di responsabilità ed una “mediatizzazione” della vicenda a livello europeo, la comandante della motonave Carola Rackete decideva prima di entrare nelle acque italiane e poi di attraccare in porto violando così i divieti<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> A corredo dei “nuovi poteri” ministeriali il “decreto sicurezza-bis” aveva introdotto specifiche sanzioni nei confronti dei trasgressori dei divieti di ingresso, transito e sosta, intervenendo anche sull’art. 12 TUiMM, ossia sulla fattispecie incriminatrice del c.d. “favoreggiamento dell’immigrazione irregolare”, inserendo il nuovo comma 6bis: nei confronti del comandante è cioè prevista, anzitutto, una sanzione amministrativa pecuniaria da 150mila a 1 milione di euro (la responsabilità solidale si estende all’armatore). Veniva inoltre sempre prevista la sanzione accessoria della confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, procedendosi immediatamente a sequestro cautelare (talí sanzioni erano state inasprite nel senso indicato in sede di conversione parlamentare, ma sul punto si tornerà nel capitolo I). Commentano, tra i tanti, il provvedimento S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici, Diritto Penale Contemporaneo* (18 giugno 2019), S. CALABRIA, *I respingimenti in mare dopo il cd decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell’art. 11 d.lgs. n. 286/98, in Questionegiustizia.it* (29 luglio 2019).

<sup>27</sup> Durante i giorni passati in mare, avverso il divieto di ingresso era stato anzitutto esperito ricorso al TAR del Lazio, con richiesta al Presidente di sospendere in via cautelare l’efficacia del provvedimento ministeriale; la richiesta veniva tuttavia rigettata, in ragione della circostanza che i soggetti più vulnerabili (una dozzina) erano stati sbarcati e che pertanto non residuavano ragioni di eccezionale gravità tali da giustificare la sospensiva. Era seguita la richiesta di “misure provvisorie” alla Corte EDU, basata sulla tutela del diritto alla vita ed il divieto di trattamenti inumani e degradanti, incompatibili con la prolungata permanenza dei naufraghi su una nave sovraffollata e inadatta ad ospitarli per un lasso di tempo di tale entità, senza possibilità di presentare domanda di protezione internazionale. I giudici di Strasburgo, dopo avere rivolto domande ai ricorrenti ed al Governo in merito alla situazione a bordo ed alla gestione delle situazioni di vulnerabilità, da un lato decidevano di non indicare al Governo la misura dell’autorizzazione all’ingresso, dall’altro lato comunque richiedevano alle autorità italiane di continuare a fornire assistenza di carattere umanitario (sul punto cfr. L. MARCHESINI, *Il caso Sea Watch 3 e la decisione della Corte EDU sulla richiesta di interim measure, in Diritticomparati.it* [22 luglio 2019]).

La vicenda parve essersi (solo temporaneamente) chiusa il 2 luglio, quando il GIP del Tribunale di Agrigento si pronunciò sulla richiesta di convalida dell'arresto e contestuale applicazione di misura cautelare avanzata dalla Procura nei confronti della comandante della motonave *Sea Watch 3*, per le fattispecie di cui all'art. 1100 del Codice della navigazione (*resistenza o violenza contro nave da guerra*) e all'art. 337 c.p. (*resistenza a pubblico ufficiale*)<sup>28</sup>.

La parola "fine" viene scritta alla vicenda processuale da Cass. pen., sez. III, 20 febbraio 2020, n. 6626 che ha respinto il ricorso del Procuratore della Repubblica di Agrigento avverso la mancata convalida dell'arresto della capitana *Rackete*, in base alle circostanze per cui a vietarne l'arresto provvede l'art. 385 c.p.p., che lo impedisce per chi sta compiendo il suo dovere: nello specifico quello di prestare soccorso ai naufraghi. Una nave in mare non può essere considerata un *luogo sicuro* per i migranti soccorsi, perché, oltre ad essere in balia degli eventi metereologici, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone. I Giudici della Terza sezione penale respingono la tesi dell'accusa secondo la quale l'ingresso violento nel porto non era scriminato dall'adempimento del dovere, poiché il dovere doveva considerarsi adempiuto e terminato, anche alla luce della Convenzione di Montego Bay, con la conduzione dei naufraghi in un *place of safety* e non in un *porto sicuro*<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Il GIP nell'occasione ha escluso la rilevanza penale delle condotte dell'indagata ed ha pertanto rigettato la richiesta di convalida del provvedimento di arresto: con riferimento al reato di cui all'art. 1100 cod. nav., l'ordinanza ha fatto propria l'opzione ermeneutica di Corte cost. n. 35/2000, secondo la quale le unità navali della Guardia di Finanza sono considerate "navi da guerra" soltanto «quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia un'autorità consolare»; quanto al reato di cui all'art. 337 c.p., il GIP ha ravvisato gli estremi della causa di giustificazione dell'adempimento del dovere di soccorso di naufraghi (art. 51 c.p.), alla luce del quadro complessivo delle rilevanti fonti di diritto nazionale e internazionale (dettagliatamente ricostruito nell'ordinanza), che coprono non soltanto la fase della presa a bordo dei naufraghi, ma anche quella successiva della loro conduzione fino ad un porto sicuro. L'ordinanza ha precisato altresì che gli obblighi gravanti sul capitano non possono venire meno né per effetto delle direttive ministeriali in materia di "porti chiusi", né in conseguenza del divieto di ingresso adottato il 15/6 nei confronti della *Sea Watch 3* ai sensi del c.d. "decreto sicurezza-bis", trattandosi in entrambi i casi di atti destinati a retrocedere, secondo il criterio gerarchico, dinanzi al diverso dettato di cui alle fonti ordinarie e sovranazionali regolanti la materia (cfr. E. DE MARCHI, *Brevi considerazioni sull'ordinanza del G.I.P. di Agrigento nel caso Sea Watch 3*, in *Giurisprudenzapenale.it*, nn. 7-8/2019).

<sup>29</sup> Per la Suprema corte il GIP ha giustamente negato la convalida dell'arresto, in considerazione di una causa di giustificazione, se non certa, altamente probabile, come prevede la legge; e lo ha fatto con il supporto di norme internazionali ratificate dall'Italia: la Convenzione per la Salvaguardia della vita in mare (*Safety of life at Sea – SOLAS*) e le richiamate Convenzioni SAR di Amburgo e UNCLOS di Montego Bay. Fonti pattizie in tema di soccorso in mare, alle quali si unisce, primo fra tutte, l'obbligo consuetudinario del