



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in
Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

**Valutazione della gestione dell'immigrazione nel Mar
Mediterraneo sulla base della recente legislazione italiana,
della politica dell'Unione Europea e del diritto internazionale**

Relatore

Ch. Prof. Antonio Trampus

Correlatore

Ch. Prof. Sabrina Marchetti

Laureando

Cora Dinon

Matricola 882519

Anno Accademico

2020 / 2021

ABSTRACT

The following work focuses on the phenomenon of immigration in the Mediterranean. In particular, we will focus on the issues of rescue at sea, the "safe harbor", migratory flows and security policies, border controls and the provision of the principle of non-refoulement.

Specifically, as will be deepened, the obligation to save life at sea and, therefore, to provide rescue, is foreseen for all States and must be considered prevalent with respect to all other provisions and bilateral agreements stipulated to combat the phenomenon of irregular immigration.

Consequently, reconstructing the events and qualifying the responsibilities of the actors involved in the search and rescue activities in the international waters of the Mediterranean constitutes an operation that must be carried out in compliance and consistency with the provisions of European Union law and the international law, which, in accordance with the provisions of art. 117 of the Italian Constitutional Charter, take on particular importance in domestic law.

States, therefore, are required to ensure immediate rescue and disembarkation in a safe place (place of safety).

In this sense, the presence of possible operational agreements signed between the authorities of the various states or the threat of the "closure" of our ports do not allow for exceptions to the principle of non-refoulement in countries not considered safe (Article 33 of the Geneva Convention).

Pursuant to the provisions of art. 98 of the Unclos Convention, dating back to 1982, and entitled "Obligation to provide assistance", each State can, indeed must, require that the captain of a ship flying its flag, without endangering the ship, crew or passengers :

1. provide assistance to any person who is at sea in dangerous conditions;
2. proceed as quickly as possible, to help people in danger, if they become aware of their need for help.

Among other things, in the same Convention it was established that all coastal states are required to promote the establishment and permanent operation of a suitable and effective search and rescue service so as to be able to protect maritime and air safety; where circumstances require it, each State is required to collaborate with adjacent States through the provision of regional agreements.

The obligation of collaboration, for the purposes of rescue at sea, is also contained, among other things, in other international treaties of maritime law, such as the International Convention for the Safety of Life at Sea (Solas) and the Hamburg Convention on search and rescue at sea (Sar).

In particular, the latter, dating back to 1979, is based on the principle of international cooperation. Therefore, the search and rescue areas are divided, in agreement, with the other interested States.

These areas do not necessarily have to correspond to existing maritime borders. There is also an obligation to implement operational plans in which the different types of emergency and the competences of the centers in charge are clearly clarified.

In 2004, the Hamburg Convention was amended. Point 3.1.9 of the same states that “the Party responsible for the search and rescue area where assistance is provided assumes first and foremost the responsibility to ensure that the aforementioned coordination and cooperation are ensured, so that the survivors who have been rescued are disembarked from the ship that collected them and taken to a safe place, taking into account the particular situation and the directives drawn up by the International Maritime Organization (IMO). In these cases, the Parties concerned must take the necessary steps to ensure that the landing in question takes place as soon as reasonably possible”.

It should be noted that the above obligation also exists when the search and rescue activities are carried out outside the SAR area of competence, precisely in the cases in which the competent State authority, the virtues of the conventional delimitation of the areas Sar, does not intervene, or when the same does not respond within a reasonable time. Therefore, the rescue

operations, in such cases, will be coordinated by the national authority that had the first contact with the person in danger at sea.

When made aware of the need to rescue people in danger at sea, no State has the right to refuse the coordination of the first phases of SAR activities.

In this regard, it is misleading to believe that the "first contact" state corresponds to the "flag state" of the rescuing ship on which the survivors were traveling, and not the first state authority informed of the rescue event and called to coordinate the necessary interventions as promptly as possible, activating the provisions of the Hamburg Convention.

UNHCR, in order to provide guidance to be followed by the government authorities and the commanders of both private and public ships involved in SAR activities, has drawn up guidelines on the treatment of people rescued at sea. Among the main provisions contained therein stands out that according to which the Government responsible for the Sar region in which the survivors were recovered is held responsible for offering a place of safety or ensuring that the same is provided.

The duty to disembark people rescued at sea in a safe harbor is also established in the Sar Convention of 1979. To this end, the member states of the IMO (International maritime organization) adopted, in 2004, some amendments to the Solas Conventions. and Sar, according to which States parties are required to coordinate with each other and cooperate so that the masters of the ships are

relieved of the obligations of assisting rescued persons, with a minimum further deviation from the established route.

These amendments have been accepted by all States Parties except Malta.

The Guidelines on the treatment of people rescued at sea state that the Government responsible for the SAR region in which the rescue took place must, therefore, provide a safe place. Specifically, the safe place was defined by the Guidelines as «a place where the rescue operations are considered concluded, and where: the safety of the survivors or their life is no longer threatened; basic human needs (such as food, shelter and medical care) can be met; and the transport of the survivors to the near or final destination can be organized "(par. 6.12).

In this regard, and as will be explored, following the advent of Covid-19, Italy seems to have become an "unsafe port".

In fact, the associations of the national asylum table have expressed their concerns about the interministerial decree of 7 April 2020 n. 150, when the Minister of Infrastructure and Transport, in cooperation with other ministers, declared that for the entire duration of the health emergency due to the pandemic, Italian ports are no longer able to guarantee the essential requirements for the classification and definition of "Safe harbor" (place of safety) only for rescue vessels flying a foreign flag that have rescued human beings out of Italian SAR waters.

This declaration by the Minister undoubtedly appeared to be inappropriate and unjustifiable, since, through an administrative act of a secondary nature, higher-grade international law was suspended, failing to comply with its mandatory duties of assistance to those who deal with a situation of life threatening.

Therefore, the international concept of "safe harbor" is once again targeted. Although the difficulties of the current context, particularly complex, cannot be denied, it is still necessary to guarantee compliance with the principles of solidarity and human aid, which absolutely cannot be denied by virtue of questionable theses relating to the competence in rescue at sea and the place where life-threatening human beings have to be transferred.

In any case, for the sake of completeness, it should be noted that the Ministry of Health immediately equipped itself, through the Maritime, Air and Border Health Office, for the quarantine of ships that have rescued migrants. The competent authority to intervene in the rescue has been identified with the Maritime Rescue Coordination Center which, first, receives the coordination request, and, therefore, not the flag authority.

The migration flow is a phenomenon that has always committed the EU, also to ensure the security of the external borders. Therefore, European efforts in this direction are also aimed at tackling irregular entry. Consider that, in 2015, illegal crossings at the EU's external borders were 1.83 million. That number shrank to 125,100 in 2020.

These results were possible thanks to the European commitment, which, in order to cope with the arrival of migrants, has prepared measures to reinforce border controls, as well as a more efficient system for processing asylum requests.

As regards the strengthening of the management of controls and security, it should be noted that these measures were necessary as no internal controls are provided for in the Schengen area. Highlighting the seriousness of the situation, the European Parliament in 2017 introduced systematic controls at the external borders of the EU for all those entering the Union, including EU citizens themselves.

In addition to this, the Parliament, in the same year, made use of the provision of a common electronic system through which to facilitate and accelerate the controls at the external borders of the Schengen area, and, at the same time, to register all non-EU travelers.

Following the vote in 2018, it emerged that third-country nationals exempt from the visa requirement must, before traveling to the European Union, obtain an authorization.

During 2015, again at EU level, a proposal was presented aimed at establishing a European Border and Coast Guard, with the function of strengthening the management and security of the external borders and, therefore, supporting the border police forces national.

This agency, which sees the union between Frontex and the national authorities in charge of border control, was inaugurated in 2016. In addition, it is planned to provide, by 2027, this agency with a permanent body, consisting of 10 thousand guards of borders.

In 2021, a resolution was approved which supports the establishment of the new Fund for Integrated Border Management (IBMF), which should support Member States in managing them, while ensuring, at the same time, respect for fundamental rights. .

Among other things, the IBMF will also help support the harmonization process regarding the common visa policy, providing protective measures for vulnerable individuals who arrive in Europe, paying particular attention to the condition of unaccompanied minors.

Finally, another point on which we will dwell in the course of the work concerns the principle of non-refoulement. As is known, from the point of view of the law of the sea, the rejections of ships on which clandestine migrants travel constitute strategies to combat the phenomenon of irregularities, as well as translate into actions that arise between rescue at sea and naval interdiction. In fact, if, on the one hand, attempts to enter Europe clandestinely are often carried out in conditions that allow for the obligation of rescue pursuant to art. 98 of the Montego Bay Convention, on the other hand, the border authorities can resort to the right of access at sea, which also includes the power to prohibit navigation and seize boats that carry out illegal activities.

The practice of rejections at sea, in itself, does not represent an illegal behavior, however there are limits, one of which is the principle of non-refoulement. According to the traditional notion, the concept of non-refoulement prohibits states from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his life or freedom will be threatened due to race, religion, nationality or belonging to a particular social group or political opinion. It is a principle that, as we will see, is born in international refugee law and finds its maximum expression in art. 33 of the 1951 Geneva Convention.

In light of the current migration scenario, the principle of non-refoulement has become increasingly important, as it is considered a tool for protecting the rights of migrants.

With the passage of time, the principle in question has progressively evolved. The ECHR, on several occasions, has had the opportunity to derive it from art. 3 of the Convention for the Protection of Fundamental Freedoms and Rights, establishing their absolute and mandatory nature. In particular, the European Court of Human Rights has had the opportunity to reiterate that "no one can be returned to a State where they risk suffering torture and inhuman or degrading treatment or punishment, regardless of the crime or serious crime committed by the person". Therefore, if on the one hand the protection provided by the principle of non-refoulement has been gradually extended, on the other hand there has not been an adjustment of national policies.

At present, in fact, the principle in question is having to clash with the externalization policies of the borders established by the States to combat the phenomenon of irregular immigration.

INDICE

INTRODUZIONE

PARTE I

CAPITOLO PRIMO SOCCORSO IN MARE. CONCETTO DI PORTO SICURO E RECENTE LEGISLAZIONE ITALIANA

1.1 PORTO: NOZIONE E NATURA GIURIDICA

1.2 PORTO SICURO

1.3 I DUE DECRETI LEGGE

1.3.1 PRIMO DECRETO SICUREZZA: DECRETO LEGGE 113/2018

1.3.2 SECONDO DECRETO SICUREZZA: DECRETO LEGGE 53/2019

CAPITOLO SECONDO ITALIA, PORTO SICURO O NON SICURO?

2.1 SVILUPPI DELLA POLITICA ITALIANA IN TEMA DI IMMIGRAZIONE

2.2 EMERGENZA COVID19 E IMMIGRAZIONE

2.3 MISURE DI PREVENZIONE

2.4 L'ITALIA NON È PIÙ UN PORTO SICURO

PARTE II

CAPITOLO TERZO POTERE STATALE. UNO SGUARDO VERSO IL MEDITERRANEO

3.1 GLI SPAZI MARINI E LE LORO DELIMITAZIONI NEL MAR MEDITERRANEO.
MARE CHIUSO O SEMICHIUSO?

- 3.2 LA CONDIZIONE DEL MEDITERRANEO E IL REGIME GIURIDICO SUGLI ACCESSI E SULLE ATTIVITÀ MARITTIME
- 3.3 LA COOPERAZIONE NELLA GESTIONE DEL MAR MEDITERRANEO TRA STATI COSTIERI E STATI TERZI
- 3.4 PIATTAFORMA CONTINENTALE E DELIMITAZIONE DELLE COSTE ITALIANE
- 3.5 LE PROBLEMATICHE SULLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI: LA CONVENZIONE SAR

CAPITOLO QUARTO FLUSSI MIGRATORI E POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA

- 4.1 I FLUSSI MIGRATORI: ASPETTI GENERALI
- 4.2 TIPOLOGIE DI MIGRAZIONI
- 4.3 IL CONCETTO DI STRANIERO
- 4.4 IMMIGRAZIONE IRREGOLARE
- 4.5 IL PARTENARIATO EUROMEDITERRANEO PER UNA STRATEGIA COMUNE EUROPEA

CAPITOLO QUINTO CONTROLLO DELLE FRONTIERE UE

- 5.1 MISURE DI PREVENZIONE NELL'INGRESSO E NELL'ATTRAVERSAMENTO DEI MIGRANTI
- 5.2 CONTROLLI DI FRONTIERA ESTERNI E LE SEGNALAZIONI DI NON AMMISSIONE
- 5.3 PATTUGLIAMENTO CONGIUNTO
 - A) ALLONTANAMENTO DI STRANIERI IRREGOLARI
 - B) RIAMMISSIONE
- 5.4 IL PRINCIPIO DI *NON REFOULEMENT* E LA VALUTAZIONE GIURIDICA DEI RESPINGIMENTI

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

INTRODUZIONE

Le migrazioni e le problematiche connesse a tale fenomeno sono sempre poste all'attenzione degli Stati e dell'opinione pubblica. Si parla di emigrazione, immigrazione e flussi immigratori, quando si vogliono evidenziare gli aspetti che coinvolgono le persone. Il fenomeno migratorio ha presentato e continua a presentare diverse sfaccettature e notevoli implicazioni che non sempre sono riconducibili ad attività illecite, come ad esempio la tratta degli esseri umani o il traffico illecito di migranti. Nel momento in cui si parla "di emigrazione dal proprio Stato" di conseguenza si parla di "immigrazione in un altro Stato", che spinge quest'ultimo a stabilire una serie di regole al fine di difendere il proprio territorio e la propria popolazione. Ed è così che iniziano ad emergere normative nazionali ed internazionali in materia di immigrazione. Gli Stati, dunque, adottano diversi strumenti giuridici per disciplinare la propria condotta nel momento in cui sono coinvolti nei fenomeni migratori al fine di determinare diritti ed obblighi reciproci e regole per la tutela della propria sovranità e delle persone migranti.

Tra questi spiccano il soccorso e la protezione degli individui in mare. In particolare, tali obblighi costituiscono senza dubbio attività che necessitano di essere adeguatamente protette e supportate. Sul piano normativo, la suddetta circostanza corrisponde in primo luogo all'obbligo che impone a tutti gli Stati di prestare soccorso, per il tramite di navi che battono la loro bandiera, a chiunque sia trovato in mare in

pericolo di vita. Ciò però può costituire un limite a tutte le azioni di coordinamento e gestione degli aiuti ai naufraghi "moderni".

Attualmente, lo slancio umanitario per soccorrere i naufraghi, obbligo consuetudinario di antica memoria, è pressoché rivolto non tanto agli incidenti occorsi alle navi quanto al fenomeno migratorio irregolare che sta flagellando gli Stati europei meridionali prospicienti le coste del Mar Meridionale centrale, dal momento che nella traversata vengono adoperate imbarcazioni sovraffollate e inadatte alla navigazione (il cosiddetto “*boat people*”).

Gli Stati, soprattutto quelli rivieraschi, oggigiorno si fanno carico di intervenire con allarmante frequenza in soccorso di imbarcazioni in mare inadatte alla navigazione, stracolme di esseri umani in pericolo, indipendentemente della circostanza in cui versano, a prescindere dalla nazionalità della imbarcazione cui sono a bordo e seppur implicati in attività illecite, quale il traffico dei migranti.

In campo internazionale, recentemente si sono formati degli attriti connessi al dovere imposto di prestare soccorso. Tale situazione emergenziale è scaturita dal diverso traffico marittimo basti pensare allo spirito con cui a livello internazionale si è agito in campo giuridico nel formare le delle norme ad hoc, si pensa alle tre Convenzioni SOLAS, UNCLOS, SAR per citare le più attinenti. Recentemente, la Comunità internazionale ha più volte espresso critiche nell’offrire il solidale obbligo di prestare soccorso in mare poiché queste operazioni, complesse quanto delicate ma necessarie, vengono maggiormente se non esclusivamente rivolte agli individui che compongono i flussi migratori in movimento tra Africa ed Europa. In alcuni casi, per la verità sempre

meno sporadici, i soccorsi ai naufraghi hanno avuto e continuano a suscitare molti malumori, incomprensioni, incidenti, quindi vittime del mare. Sulla scia di ciò, il lavoro che segue sarà suddiviso in cinque capitoli. In particolare, nel primo capitolo l'attenzione verterà sul soccorso in mare, introducendo i concetti di porto e di porto sicuro, per poi analizzare i due decreti Sicurezza (d.l. 113/2018 e d.l. 53/2019). Il secondo capitolo verterà sulla situazione italiana e sul fatto che, ad oggi, il nostro Paese sembra non poter essere più considerato un porto sicuro, tenuto anche conto della crisi sanitaria scatenata dall'avvento del Covid-19. Proprio in riferimento alla pandemia, saranno analizzate le principali misure preventive introdotte dal Governo in materia di immigrazione. Il terzo capitolo sarà incentrato sul contesto del Mediterraneo e sul potere statale. Nel quarto capitolo si analizzeranno i flussi migratori, con particolare attenzione all'immigrazione irregolare, le politiche in materia attuate dall'UE. Infine, l'ultimo capitolo sarà dedicato al controllo delle frontiere UE, con uno sguardo anche al principio di *non refoulement*.

PARTE I

CAPITOLO PRIMO

SOCCORSO IN MARE. CONCETTO DI PORTO SICURO E RECENTE LEGISLAZIONE ITALIANA

1.1 PORTO: NOZIONE E NATURA GIURIDICA

Secondo quanto stabilito dal codice civile (art. 822) e dal codice della navigazione (art. 28), i porti marittimi rappresentano dei beni demaniali, vale a dire dei beni pubblici che appartengono al demanio marittimo. Di conseguenza, si tratta di beni di proprietà pubblica, e pertanto inalienabile, il cui scopo è volto a soddisfare i pubblici usi del mare, ossia gli interessi della collettività connessi all'ambito della navigazione¹.

Seppur i porti siano di proprietà pubblica, come si evince da quanto disposto dal codice civile, si ritiene utile porre in rilievo che il legislatore del 2010², attraverso il cosiddetto “decreto legislativo sul federalismo demaniale”, ha previsto il trasferimento a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni dei “beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall’articolo 822 del codice civile e dell’art. 28 del codice della navigazione”; tale disposizione non riguarda, invece, i porti con rilevanza economica nazionale e internazionale.

¹ XERRI A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 59-60; QUERCI F.A., *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, 1964; MURGIA M., *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1988; DI GIANDOMENICO G., *Porti e demanialità*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività*, I, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 217 ss.; CAPORRINO V., *La demanialità e la libera prestazione dei servizi in ambito portuale*, in *Riv. dir. trasp.*, 2008, pp. 49 ss.; MANCUSO R., *Istituzioni di diritto della navigazione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 50 ss.; CASANOVA M., *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Francesco Berlingeri*, in *Dir. mar.*, I, 2010, pp. 319 ss.

² Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n. 85, “*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”, in *Gazzetta Ufficiale* dell’11 giugno 2010, n. 134. In dottrina si veda: XERRI A., (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 47 ss.

Circa la nozione di porto occorre sottolineare che non vi è una specifica definizione giuridica dello stesso: tuttavia, la stessa si può ricavare tenendo conto delle varie linee interpretative dottrinali³ e giurisprudenziali.

La dottrina prevalente presuppone che gli elementi costitutivi della nozione di porte debbano essere individuati sia sotto il profilo strutturale, per ciò che concerne gli aspetti della conformazione naturale ed artificiale, sia sotto il profilo funzionale. Per cui, sulla base di tali elementi, il porto può essere definito come “un luogo delimitato, area di mare e terra, circoscritta dalla conformazione fisica in cui sorge e/o da strutture all’uopo predisposte dall’uomo”, così da risultare idoneo a “proteggere dall’azione dei venti e del mare l’approdo e la sosta delle navi”⁴.

La nozione di porto, dunque, ha sollevato non poche problematiche, soprattutto a livello interpretativo, in merito alle quali è intervenuta, in più occasioni, la giurisprudenza. In particolare, quest’ultima si è espressa circa l’origine naturale ed artificiale del bene in oggetto.

A tal riguardo, si ritiene utile ricordare che, per tantissimo tempo, ai fini dell’individuazione del porto sono stati presi in stretta considerazione solamente gli

³ PERICU G., *Porto, (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, pp. 424 ss.; CHILLEMÌ D.L., *Il porto e le aree portuali*, in U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M.P. Rizzo, G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 33 ss.; TRANQUILLI LEALI R., *Porti turistici*, Giuffrè, Milano, 1996.

⁴ DEIANA M., *Considerazioni sulla definizione giuridica di porto e sulla tassa di sbarco, nota a sentenza del Tribunale di Cagliari, 8 novembre 1988, n. 14559*, in *Rivista giuridica sarda*, I, 1990, pp. 47 ss.

elementi naturali e fisici, così da poterlo definire come “approdo destinato al ricovero delle navi e non suscettibile di essere trasformato dall’uomo”⁵.

In particolar modo, sembra doveroso citare quanto osservato dal Consiglio di Stato nel 2003⁶, che, in quell’occasione, ebbe modo di rilevare che “l’art. 28 c.nav. presuppone una realtà che deve esistere naturalmente, e come tale assolvere alla funzione sua propria, anche senza opere di adattamento o perfezionamento, intendendosi con tale nozione il tratto di mare chiuso che per la sua particolare natura fisica è atto al rifugio, all’ancoraggio ed all’attracco delle imbarcazioni provenienti dall’alto mare”⁷.

L’importanza della compresenza di elementi naturali ed artificiali, ai fini della definizione di porto, è stata rilevata nel 1988 dal Tribunale di Cagliari⁸, il quale ha offerto la seguente definizione di porto: “approdo protetto dall’azione dei venti e delle correnti da idonee strutture naturali e da opere dell’uomo”⁹.

Nel 2009 è poi intervenuto il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana¹⁰, individuando, nell’ambito del concetto di porto, entrambe le categorie di

⁵ ROMAGNOLI A., *L’Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 3; SIRIANNI G., *L’ordinamento portuale*, Giuffrè, Milano, 1981; PERICU G., voce *Porto*, (navigazione marittima), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, 1985, pp. 424 ss.

⁶ Consiglio di Stato, 27 marzo 2003, n. 1601, in *Dir. trasp.*, 2004, p. 481.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Tribunale di Cagliari, 8 novembre 1988, in *Dir. trasp.*, 1990, p. 285.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Consiglio di Giustizia Amministrativa, Regione Sicilia, 5 maggio 2009, n. 346, in *Dir. mar.*, 2009, p. 1146.

porto naturale e di porto artificiale, evidenziando quanto segue: “nel genere porto si rinvencono [...] due specie distinte: il porto naturale e il porto artificiale. Il primo è il seno di mare che, per l’andamento dei fondali e la conformazione della costa ha di per sé i requisiti di accessibilità e di sicurezza necessari; il secondo è quello creato dall’uomo con dragaggi, costruzione di opere quali frangiflutti dighe foranee, antemurali etc. in sostanza il porto artificiale è principalmente quello nel quale l’opera dell’uomo ha arricchito le capacità dell’insenatura di proteggere le navi senza interrimento e contrastando sia la traversa sia il moto ondoso secondario, sovrapponendosi alle caratteristiche naturali preesistenti”¹¹.

Oltre a quanto appena esposto, si deve sottolineare che nella nozione di porto possono essere rintracciati anche altri importanti e particolari aspetti, a mente dei quali si può individuare un profilo statico ed un profilo dinamico del bene stesso. In tal senso, infatti, se da una parte il porto, caratterizzato dalla natura di bene demaniale, sembra essere oggetto di una visione statica, dall’altra parte può anche essere considerato in maniera dinamica, in forma imprenditoriale, come “centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti in genere la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto marittimo”¹².

¹¹ *Ibidem*.

¹² LEFEBVRE D’OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 137; CORBINO C.L., *Le operazioni*, Cedam, Padova, 1979, pp. 85 ss.; SIRIANNI G., *L’ordinamento portuale*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 11; QUERCI F.A., *Spunti per la formazione di una moderna pianificazione portuale. Nuovi profili funzionali dell’attività marittima*, Cedam, Padova, 1983, pp. 59 ss.

In relazione alla natura demaniale del bene-porto, occorre prestare rilievo alle darsene scavate a secco, in quanto queste costituiscono una deroga al principio di demanialità dei porti. In merito è intervenuto il Consiglio di Stato¹³, il quale ha sottolineato che “mentre i porti naturali rientrano senz’altro nel demanio pubblico, [...] la natura pubblica dei porti artificiali sembra doversi negare ai soli porti realizzati su aree private, nei pochi casi in cui ciò possa verificarsi (c.d. darsene scavate a secco)”¹⁴. Sulla base di quanto osservato dal Consiglio di Stato è, quindi, possibile ritenere che le darsene scavate a secco rappresentano porti artificiali a cui non è attribuita natura demaniale, e che si tratta di escavazioni su aree private, solitamente collegate in maniera artificiale con il mare mediante appositi canali di comunicazione¹⁵.

Un esempio di darsena scavata a secco è quella di Napoli, avente lo scopo di agevolare l’ormeggio e il rimessaggio delle imbarcazioni, ed attualmente in fase di estensione.

¹³ Consiglio di Stato, 18 dicembre 2012, n. 6488; CLARONI A., *Sul servizio di gestione dei porti turistici quale servizio pubblico locale di rilevanza economica*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, pp. 460 ss.

¹⁴ Consiglio di Stato, 18 dicembre 2012, n. 6488.

¹⁵ IMPALLOMENI G., *La ammissibilità della proprietà privata sulle darsene interne*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, p. 469; CLARONI A., *La natura giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Dir. trasp.*, 2004, pp. 484 ss.; ZUNARELLI S., *Osservazioni in merito alla qualificazione giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Dir. mar.*, 2009, pp. 1144 ss.; COMENALE PINTO M.M., *Spunti in tema di darsene a secco e demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, pp. 835 ss.; ROMAGNOLI A., *Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo*, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, *Diritto pubblico dei trasporti*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 259.

Figura 1 – *Darsena di Levante a Napoli*



1.2 PORTO SICURO

Nel 2019, l'imbarcazione tedesca Sea-Watch 3 si trovò a soccorrere circa cinquanta persone alla deriva, situate su un gommone nella zona SAR libica. La situazione in oggetto richiedeva assistenza, soccorso ed indicazione di un porto sicuro alle autorità degli Stati più vicini, nello specifico Libia, Malta ed Italia. Diretta verso la città siciliana di Lampedusa, alla nave fu fatto divieto, da parte del Viminale, di entrare in acque territoriali.

Trascorse due settimane, la comandante della nave, Carola Rackete, decise di non rispettare il divieto e fece, quindi, ingresso nel porto, così da consentire ai migranti a bordo di sbarcare. Successivamente, la Alex, barca a vela appartenente alla ONG Mediterranea e battente bandiera italiana, fece ingresso nelle acque territoriali italiane, attraccando nel porto di Lampedusa. I migranti sbarcarono, in condizioni davvero precarie, nel porto di Lampedusa, in seguito ad un accordo siglato tra il nostro Paese e Malta.

Nel mese di luglio del 2019, la Alan Kurdi, appartenente alla ONG Sea Eye, con decine di migranti a bordo, effettuava la rotta inversa, dirigendosi verso Malta, poiché respinta dall'Italia. Prima di poter attraccare al porto de La Valletta, la nave dovette attendere l'autorizzazione di sbarco e soccorso dei migranti da parte delle autorità maltesi.

I casi appena descritti hanno fatto emergere un particolare dibattito nazionale circa la questione inerente la condotta delle ONG nell'area mediterranea. Ad esempio, diversi esponenti del mondo politico, del giornalismo e dell'opinione pubblica si sono

interrogati circa le ragioni per le quali le navi non avessero fatto ritorno in Libia, o non avessero seguito la rotta più semplice e vicina, come ad esempio quella verso la Tunisia.

Per rispondere a tali dubbi, occorre senza dubbio prendere in considerazione quanto stabilito dal diritto internazionale in materia di salvataggi di naufraghi e persone in mare.

Innanzitutto vale la pena di ricordare che in capo ai capitani e ai comandanti sussiste l'obbligo di soccorrere e di assistere ai naufraghi in mare. Si tratta di un obbligo scaturente dal diritto consuetudinario marittimo e previsto da diverse convenzioni internazionali. In particolare, come si approfondirà nel prosieguo, nella versione del 1974, la Convenzione SOLAS (Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare) dedica alla sicurezza nella navigazione l'intero capitolo V, prevedendo l'obbligo per gli Stati di "accertarsi che tutte le necessarie disposizioni siano prese per la sorveglianza delle coste e per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le loro coste"¹⁶ (regola n. 15).

Al contempo, anche la Convenzione UNCLOS (Convenzione ONU sul diritto del mare), nota anche con l'espressione Convenzione di Montego Bay, stabilisce all'art. 98, l'obbligo, per gli Stati di "esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera (...) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; (...) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo"

¹⁶Centro interdipartimentale di Ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo - CiRAM — Università di Macerata: Le principali norme convenzionali in materia di ricerca e soccorso in mare (unimc.it)

e di promuovere “(...) la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza e (...) collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali”¹⁷.

In materia, deve essere citata anche la Convenzione internazionale sull’assistenza e soccorso in mare risalente al 1989 (Salvage), il cui art. 10, §1, sancisce che “Ogni capitano è tenuto a prestare assistenza a qualsiasi persona che si trovi in pericolo di perdersi in mare”¹⁸, con gli Stati che, in virtù di quanto previsto nel successivo §2, “prendono le misure necessarie atte a fare osservare l’obbligo di cui al §1.”¹⁹.

In sostanza, si può ritenere che quasi tutta la Convenzione Salvage è ispirata al principio di continua e costante collaborazione tra armatori e capitani di navi private e le autorità nazionali così da poter assicurare alle persone in mare sia il soccorso che l’assistenza.

Infine, si deve menzionare anche la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 (Convenzione SAR), la quale prevede che, le Parti, relativamente alla propria sfera di competenza²⁰, “si assicurano che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare. Esse fanno ciò senza tener conto della nazionalità o dello statuto di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata”²¹.

¹⁷ Microsoft Word - 0.747.305.15.it.doc (mite.gov.it)

¹⁸ RS 0.747.363.4 (admin.ch)

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ CASU S., *Le zone SAR*, in *Ius in itinere*, 3 marzo 2019.

²¹ Annesso Sar 79 - consolidato bozza 4-2-2011 (guardiacostiera.gov.it)

Nel 2004, in seguito all’emanazione della Risoluzione MSC.167 (78)²², la previsione appena riportata è stata oggetto di integrazioni; difatti, nella Risoluzione citata si conferma esplicitamente che gli Stati responsabili sono tenuti a “(...) fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito (...)” (§2.5) ai naufraghi e ai sopravvissuti soccorsi.

A questo punto è doveroso soffermarsi su un’ulteriore questione oggetto di accesi dibattiti, ossia cosa si intenda per “porto sicuro” o “luogo sicuro”.

Il “porto sicuro” (Place of Safety - POS), ai sensi quanto riportato nel §6.12 della Risoluzione MSC.167 (78), rappresenta il luogo nel quale le operazioni di salvataggio possono essere considerate concluse. In questo luogo, coloro che sono sopravvissuti non risultano più essere esposti al rischio di morte e possono beneficiare di beni e servizi fondamentali, come ad esempio acqua, cibo, cure mediche, e così via; qualora i sopravvissuti dovessero essere migranti²³, questi ultimi hanno la possibilità di accedere alle procedure necessarie per poter ottenere un passaggio verso la destinazione finale o quella più vicina, presentando, ad esempio, la richiesta di asilo. Come si può intuire, dunque, il concetto di porto sicuro è da intendersi in senso negativo ed è contenuto solo in documenti di *soft law*, che non prevedono, per gli Stati, nessuna efficacia vincolante.

²² Resolution MSC.167(78), *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea*, International Maritime Organization (IMO), 20 May 2004.

²³ <https://www.guardiacostiera.gov.it/servizi-al-cittadino/Pages/place-of-safety.aspx>

Se da un lato è vero che la definizione di “porto sicuro” figura in ulteriori convenzioni (come ad esempio nella citata Risoluzione MSC.167(78) del 2004 e in un emendamento apportato alla Convenzione SAR, §3.1.9.)²⁴, dall’altro lato è altrettanto vero che la stessa è oggetto di dibattito a livello internazionale, come conferma, tra l’altro, il caso della nave norvegese *Tampa* che, nel 2001, dopo essere riuscita a salvare più di quattrocento afgani in fuga dai talebani, chiedeva soccorso ed assistenza nelle acque australiane. Dalla vicenda è scaturito un profondo scontro diplomatico tra Australia e Norvegia, dal quale sono emersi i limiti del diritto internazionale in materia²⁵.

Secondo quanto osservato Matteo Villa, analista dell’ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale), per comprendere cosa effettivamente sia un porto sicuro (o luogo sicuro) occorre tener conto di quanto predisposto dalle Linee Guida dell’Organizzazione Internazionale del Mare (IMO) del 2004, nelle quali, in realtà, si definisce cosa non è un “luogo o porto sicuro”. Si tratta, nello specifico, di raccomandazione di soft law, nelle quali si stabilisce che non è possibile sbarcare in quei posti in cui non siano garantiti i diritti fondamentali, in particolar modo nel caso in cui a bordo delle navi vi siano persone che potrebbero beneficiare di tutele aggiuntive come, ad esempio, possibili richiedenti asilo.

²⁴ NOLLKAEMPER A., PLAKOKEFALOS I., SCHECHINGER J., KLEFFNER J.K., *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 431.

²⁵ *Bufera sull’Australia per la nave dei profughi*, in *Repubblica*, 29 agosto 2001.

Occorre infine chiarire, sempre in riferimento al concetto di porto sicuro (o luogo sicuro) che, per far fronte all'emergenza sanitaria causata dalla diffusione dei contagi da Covid-19, è stato emanato il decreto interministeriale 150/2020, ai sensi del quale, per tutta la durata dello stato emergenziale, i porti italiani non garantiscono i necessari requisiti per la classificazione e definizione di "luogo sicuro" relativamente alle situazioni di soccorso marittimo eseguite da unità navali battenti bandiera straniera e poste al di fuori dell'area SAR italiana. In virtù di ciò, insieme alla necessità di prevenire i contagi e la necessità di effettuare screening sanitari dettagliati anche per gli individui soccorsi, lo Stato ha avuto modo di organizzare un dispositivo di assistenza e quarantena a bordo di navi traghetto, noleggiate proprio per far fronte alla crisi sanitaria.

Oltre a ciò, vale la pena sottolineare che in nessuna delle Convenzioni appena citate figura l'espressione "porto più vicino", che compare, al contrario, in altri settori del diritto internazionale marittimo.

In ogni caso, si deve precisare che seppur dovesse assumersi l'obbligo, in caso di salvataggio in mare, di accompagnare i sopravvissuti verso il porto più vicino, alcune questioni quali la distanza giuridica e navale o il concetto di "minima deviazione possibile" rispetto alla rotta originaria²⁶, continuano ad essere di difficile e complessa risoluzione, soprattutto in relazione ai natanti che non dispongono di una rotta

²⁶ SOLAS, regola 33, §1.1, contenuta nella Risoluzione MSC.167 (78), Add. 2 – Ann. 34, 20 maggio 2004, p. 4, consultabile sul sito internet [http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MS.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MS.167(78).pdf)

prestabilita (come le ONG) e i natanti i cui capitani vertono nella situazione di dare preminenza alla sicurezza e alla protezione dei naufraghi soccorsi in mare²⁷.

Nell'effettuare queste valutazioni, bisogna tener conto di tantissimi fattori, tra cui spiccano anche le condizioni del mare e meteorologiche²⁸.

Circa tale aspetto, per completezza, si deve rilevare che il porto sicuro non è necessariamente quello collocato sulla terraferma, posto che possono essere considerati come porti sicuri anche le navi o delle strutture sulle quali soccorrere e accogliere i naufraghi, in attesa di una destinazione.

La Risoluzione MSC.167 (78) ritiene che anche una barca possa essere considerata come porto sicuro, ma solo temporaneamente, in attesa di un'alternativa più sicura e duratura.

²⁷ FLORIS F., *Porti sicuri e sbarchi incerti. I "buchi neri" del diritto internazionale del mare*, in *Redattore Sociale*, 3 luglio 2019.

²⁸ Ad esempio, la Sea-Watch 3 dichiarò che incorse in una forte perturbazione che rendeva particolarmente ostile la navigazione verso Nord-Ovest; si veda il sito internet <https://twitter.com/SeaWatchItaly/status/1088393877596393473>.

1.3 I DUE DECRETI LEGGE

1.3.1 PRIMO DECRETO SICUREZZA: DECRETO LEGGE 113/2018

Per far fronte al fenomeno dei flussi migratori irregolari verso il continente europeo, diversi Stati membri hanno deciso di prevedere maggiori restrizioni circa i diritti dei richiedenti asilo.

Nell'ordinamento italiano, il legislatore ha previsto un rafforzamento delle misure securitarie, sulla scia del Decreto Minniti del 2017²⁹, mediante la legge 132/2018³⁰, di conversione del d.l. 113/2018³¹.

Quest'ultimo, noto come Decreto Sicurezza, ha apportato alcune radicali modifiche al precedente sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale, prevedendo un'istituzionalizzazione delle misure straordinarie finalizzate alla gestione del fenomeno, nonché una significativa diminuzione dei servizi offerti³².

²⁹ Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13, “*Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale*”, in Gazzetta Ufficiale del 17 febbraio 2017, n. 40.

³⁰ Legge 1 dicembre 2018, n. 132, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*”, in Gazzetta Ufficiale del 3 dicembre 2018, n. 281.

³¹ Decreto Legge 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*”, in Gazzetta Ufficiale del 4 ottobre 2018, n. 231.

Prima che fosse emanato il Decreto Sicurezza, l'ordinamento italiano prevedeva tre diversi livelli di protezione, vale a dire lo *status* di rifugiato³³, la protezione sussidiaria³⁴ e la protezione umanitaria³⁵.

Il d.l. 113/2018 all'art. 1 ha previsto rilevanti modifiche per la disciplina del T.U. sull'immigrazione relativamente al riconoscimento di un permesso di soggiorno per

³² CURI F., *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza : commento al d. l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pacini, Roma, 2019.

³³ Il rifugiato è stato definito, dalla Convenzione di Ginevra del 1951, come colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra” (Art. 1, lett. A), comma 2, della Convenzione di Ginevra, 1951).

³⁴ A disciplinare lo status di beneficiario di protezione sussidiaria è il diritto dell'Unione Europea. Si sottolinea, in tal senso, che nella Direttiva Qualifiche, suddetto status deve intendersi come un livello complementare e subordinato di protezione internazionale che va oltre lo status di rifugiato. L'art. 2 del D. Lgs 251 del 2007 definisce “persona ammissibile alla protezione sussidiaria” il “cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato mai nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese”; GIUDICI C., WIHTOL DE WENDEN C., *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 156.

³⁵ La Protezione Umanitaria veniva concessa a chi adduceva seri motivi di carattere umanitario per restare in Italia. Abolita dal Decreto su immigrazione e sicurezza approvato dal Parlamento nel novembre 2018, la Protezione Umanitaria ha lasciato il passo alla previsione di un permesso di soggiorno temporaneo che può essere concesso solo in specifici casi, ovvero: per cure mediche;

- per calamità;
- per atti di particolare valore civile;
- per vittime di violenza domestica;
- per sfruttamento lavorativo;
- per motivi umanitari;
- per vittime di tratta.

motivi umanitari ad un cittadino di un Paese terzo³⁶, abolendo l'espressione "permesso di soggiorno per motivi umanitari" e sostituendola con "per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18 bis, 20 bis, 22, comma 12 quater e 42 bis e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25". La Suprema Corte³⁷, al riguardo, ha avuto modo di rilevare l'irretroattività del "Decreto Sicurezza", ponendo in rilievo l'esigenza di effettuare un'attenta valutazione ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria.

Nello specifico, la Cassazione ha osservato che: "L'orizzontalità dei diritti umani fondamentali comporta che, ai fini del riconoscimento della protezione, occorre operare la valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza"³⁸. In realtà, la Cassazione³⁹ aveva già previsto l'irretroattività del Decreto Sicurezza, ponendo in rilievo il fatto che in riferimento alle domande di protezione giunte prima del 5 ottobre 2018, le stesse dovevano essere valutate in virtù di quanto disposto dalla previgente disciplina.

L'art. 3 del d.l. 113/2018 ha introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, la possibilità di trattenere il richiedente asilo a scopo identificativo. In particolare,

³⁶ Che era previsto all'art. 5, c. 6 D.lgs. 286/98.

³⁷ Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 29460 del 2019.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Cassazione, sentenza n. 4890 del 2019.

l'individuo in questione potrà essere trattenuto non oltre 30 giorni nelle strutture previste dall'art.10-ter, comma 1, d.lgs. 286/1998⁴⁰, così da poterne determinare e/o verificare l'identità o la cittadinanza. Oltre a ciò, il Decreto Sicurezza stabilisce che coloro che richiedono asilo debbano essere sottoposti a procedura accelerata ai sensi dell'art. 28-bis, comma 1 e, laddove vi fosse diniego, gli stessi potrebbero presentare ricorso, entro e non oltre un lasso temporale pari a 15 giorni, “con presumibile carenza di strumenti comunicativi e limitata cognizione degli elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale in Italia”⁴¹.

L'ASGI (*Associazione Studi Giuridici Immigrazione*) ha rilevato che questa modalità di trattenimento dei richiedenti asilo risulta viziata da manifesta illegittimità costituzionale: “per violazione degli artt. 10, commi 2 e 3, 13, comma 3, e 117, comma 1 Cost. nella parte in cui si viola l'art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, poiché concretamente sanziona l'ingresso e soggiorno del richiedente asilo eventualmente sprovvisto di documenti di viaggio, ovvero ciò che è da sempre un fatto comune e notorio in tutto il mondo”⁴².

⁴⁰ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”, in *Gazzetta Ufficiale* del 18 agosto 1998, n. 191.

⁴¹ FACHILE S., MASSIMI A., LEO L., *Le Nuove Procedure Accelerate: lo Svilimento del Diritto di Asilo*, 3 novembre 2019, consultabile sul sito internet https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁴² ASGI, *Le Modifiche alla Disciplina del Trattenimento Amministrativo del Cittadino Straniero, del Richiedente protezione internazionale e del Cittadino comunitario apportate dal d.l. 113/2018*, 25 ottobre 2018, consultabile sul sito internet https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_2_3_4_DL_Immigrazione_113.pdf

In riferimento al rimpatrio, le modifiche introdotte hanno riguardato il regime del trattenimento amministrativo dello straniero. Nello specifico, nel d.l. 113/2018 è stata prevista la possibilità di trattenere anche gli stranieri che si trovano in attesa di espulsione⁴³.

Il Decreto Sicurezza ha poi modificato anche una parte dell'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008⁴⁴, introducendo la possibilità di analizzare, mediante una procedura accelerata alla frontiera o in zone di transito, la domanda di protezione internazionale avanzata da colui che ne fa richiesta.

Tuttavia, ciò pare porsi in una condizione di illegittimità costituzionale, in quanto si incorrerebbe in violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. e dell'art. 31, par. 8, della Direttiva 2013/32/UE⁴⁵.

L'art. 10 del d.l. 113/2018 ha apportato alcune modifiche all'art. 32 del D.lgs. n. 25/2008, attraverso la previsione di una nuova disposizione ai sensi della quale “Quando il richiedente è sottoposto a procedimento penale per uno dei reati di cui agli articoli 12, comma 1, lettera *c*), e 16, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, ricorrono le condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, “Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”, in *Gazzetta Ufficiale* del 16 febbraio 2008, n. 40.

⁴⁵ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 29 giugno 2013, n. L 180/60.

142, ovvero è stato condannato anche con sentenza non definitiva per uno dei predetti reati, il questore ne dà tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente, che provvede nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione”⁴⁶.

L'art. 6 del Decreto Sicurezza ha profondamente innovato il sistema previsto per l'accoglienza dei richiedenti asilo e di coloro che beneficiano della protezione internazionali.

Infatti, circa il sistema SPRAR si deve ricordare che lo stesso è stato modificato in Sistema per titolari di protezione internazionale e per minori non accompagnati (SIPROIMI). Gli individui che godono di protezione sussidiaria o che dispongono dello status di rifugiato possono permanervi per un arco temporale pari a sei mesi, potendo altresì prolungare il soggiorno per ulteriori sei mesi; nel corso di tale periodo, gli stessi vengono supportati nella ricerca di una soluzione abitativa autonoma.

Tra le varie innovazioni introdotte dal d.l. 113/18 spiccano senza dubbio le disposizioni in materia di paesi di origine sicuri. In particolare, l'art. 7-bis del Decreto Sicurezza ha apportato modifiche al D.lgs. n. 25/2008 con la previsione dell'art. 2-bis, ai sensi del quale è necessario adottare una lista di Paesi di origine sicuri, che dovrà essere periodicamente aggiornata e notificata alla Commissione europea. I criteri necessari affinché uno Stato possa rientrare in tale elenco devono essere basati su

⁴⁶ Art. 10, c. 1, lett. a, D.L. 113/2018 .

informazioni ottenute dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Ulteriori modifiche che meritano di essere citate riguardano quelle di cui all'art. 13 del d.l. 113/2018⁴⁷, in materia di accesso all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Nel dettaglio è stato modificato l'art. 4 del d.lgs. 25/2008: “Dopo il comma 1, è inserito il seguente: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»“.

Al riguardo, l'UNHCR ha messo in rilievo la necessità di assicurare l'accesso ai richiedenti asilo “a tutti i servizi pubblici e a tutte le prestazioni erogate sul territorio, quant'anche questi siano limitati alle persone residenti”⁴⁸.

1.3.2 SECONDO DECRETO SICUREZZA: DECRETO LEGGE 53/2019

Nel 2019, il legislatore italiano ha emanato il Decreto Sicurezza Bis⁴⁹, che tra le varie cose, si occupa anche del contrasto all'immigrazione illecita.

⁴⁷ BEDESSI S., PICCIONI F., *Il decreto sicurezza. Nuove norme in materia di circolazione stradale, sicurezza urbana, immigrazione e polizia locale : guida alla Legge 132/2018 di conversione con modifiche del D. L. 113/2018 : con la Circolare Ministero dell'interno del 10 gennaio 2019*, Maggioli, Rimini, 2019.

⁴⁸ UNHCR, *Nota dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sull'applicazione della Legge 01 dicembre 2018, n.132*, agosto 2019.

⁴⁹ Decreto-Legge 14 giugno 2019, n. 53, “*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*”, in *Gazzetta Ufficiale* del 14 giugno 2019, n. 138, convertito nella Legge 8 agosto 2019, n. 77, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante*

In particolare, tra le principali novità spicca il conferimento al Ministro dell'Interno, poichè Autorità nazionale di pubblica sicurezza, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre dello Stato, nonché nel rispetto degli obblighi internazionali, del potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo i casi in cui si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per ragioni di ordine e di sicurezza pubblica, vale a dire nel momento in cui, nell'ottica di prevenzione, sia necessario impedire il "passaggio pregiudizievole" o "non inoffensivo" di una nave, nel caso in cui la stessa sia impegnata in una delle attività ricomprese nel testo della Convenzione di Montego Bay.

Oltre a ciò, il Decreto Sicurezza Bis ha novellato il Testo unico delle leggi sull'immigrazione, prevedendo, nei casi in cui il comandante della nave, non rispetti i divieti e le limitazioni imposti, il pagamento di una sanzione amministrativa.

disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica", in Gazzetta Ufficiale del 9 agosto 2019, n. 186.

CAPITOLO SECONDO

ITALIA, PORTO SICURO O NON SICURO?

2.1 SVILUPPI DELLA POLITICA ITALIANA IN TEMA DI IMMIGRAZIONE

In materia di immigrazione, l'ex Presidente del Consiglio Giuseppe Conte⁵⁰, in occasione del voto di fiducia, ha espresso la volontà di uscire dall'approccio "emergenziale", facendo riferimento a canali umanitari europei, ad un'eventuale ed ulteriore riforma dei decreti sicurezza nel rispetto di quanto indicato dal Capo dello Stato Sergio Mattarella⁵¹; altresì egli ha avuto modo di far riferimento alla necessaria stabilizzazione della Libia, agli investimenti da destinare al continente africano, all'attuazione di politiche di integrazione e di prospettive europee per la risoluzione delle questioni.

In data 9 settembre 2019, durante una seduta parlamentare, tantissimi esponenti hanno sottolineato che fu lo stesso Premier Conte a condividere le scelte di Salvini, a partire dal blocco delle navi umanitarie e fino all'approvazione dei decreti sicurezza, dai porti chiusi agli sgomberi. Inoltre, fu chiarito che furono proprio i "grillini" a sostenere e votare i decreti "sicurezza"⁵², di cui è trattato nel precedente capitolo, mediante cui è

⁵⁰ CAMILLI A., *Cosa cambia sull'immigrazione e in Italia con il nuovo governo*, 10 settembre 2019, consultabile sul sito internet <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/09/10/nuovo-governo-immigrazione>.

⁵¹ Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella si è espresso sul decreto sicurezza *bis* voluto da Matteo Salvini. La prima osservazione di Mattarella riguarda l'ammenda amministrativa che giunge sino ad un milione di euro per chi salva i migranti. Ma la seconda criticità in questo contesto riguarda le manifestazioni e l'ordine pubblico, non l'immigrazione.

⁵² Decreto Legge 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*", in *Gazzetta Ufficiale* del 4 ottobre 2018, n. 231; Decreto-Legge 14 giugno 2019, n. 53, "*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza*

stata prevista l'abolizione della protezione umanitaria per i richiedenti asilo, smantellando il precedente sistema di accoglienza ordinario italiano, riformando la questione inerente la cittadinanza e criminalizzando il soccorso in mare.

A causa della Lega, tuttavia, si è assistito ad un mutamento di rotta dal quale è scaturita la crisi del Governo. La strategia attuata da Conte, Zingaretti e Di Maio è stata incentrata sul messaggio di "discontinuità", ossia non hanno scelto di contrapporsi alla Lega in materia di immigrazione, bensì hanno optato per un'azione in sordina, cercando di placare i toni dello scontro.

Un'ulteriore spinta in tal senso deriva da quanto proposto da una Ministra dell'Interno, secondo la quale sarebbe doveroso cercare di placare il dibattito in materia di immigrazione, facendo sì che la stessa passi dal campo della contrapposizione tra politica e media a quello dell'amministrazione ordinaria.

Giuseppe Conte, in proposito, ha avuto modo di osservare che "Il fenomeno migratorio va gestito con rigore e responsabilità, perseguendo una politica modulata su più livelli, basata su un approccio non più emergenziale, bensì strutturale, che affronti la questione nel suo complesso"⁵³. Durante il suo mandato come Capo del Governo, Conte annunciò la volontà di introdurre modifiche poco rilevanti al decreto sicurezza

pubblica", in *Gazzetta Ufficiale* del 14 giugno 2019, n. 138, convertito nella Legge 8 agosto 2019, n. 77, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica", in *Gazzetta Ufficiale* del 9 agosto 2019, n. 186.

⁵³ FASSINI D., *Le sfide del governo. Corridoi umanitari e integrazione degli immigrati, si cambia*, 10 settembre 2019, consultabile sul sito internet <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/corridoi-e-integrazione-si-cambia>

bis, le quali sarebbero avvenute “alla luce delle osservazioni critiche formulate dal Presidente della Repubblica, significa recuperare, nella sostanza, la formulazione originaria del decreto-legge, prima che intervenissero le integrazioni che, in sede di conversione, ne hanno compromesso l’equilibrio complessivo”⁵⁴.

Tuttavia, occorre chiarire che nella prima formulazione del decreto, si prevedevano sanzioni per coloro che soccorrono in mare, nonché la facoltà al Ministro dell’Interno di vietare l’ingresso in acque italiane alle navi umanitarie.

In particolare, Conte ha focalizzato l’attenzione soprattutto sull’importanza della trattativa multilaterale con gli altri partner europei affinché istituire i canali umanitari europei: “in materia di immigrazione non possiamo più prescindere da un’effettiva solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea. Questa solidarietà finora è stata annunciata, ma non ancora realizzata”⁵⁵.

In ogni caso, l’aspetto più significativo e degno di attenzione in materia di immigrazione sembra riguardare la cittadinanza e la riforma della legge sull’immigrazione. A tal riguardo, infatti, Conte preannunciò la possibilità di una nuova riforma della legge sulla cittadinanza e di investimenti per l’integrazione.

È fuor dubbio che, anche allo stato attuale, il Governo tra le varie problematiche debba occuparsi anche della riforma dei decreti sicurezza, sia per ragioni morali e civili che per le conseguenze degli stessi in materia di gestione dei flussi migratori irregolari.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

La demonizzazione delle ONG e delle operazioni di salvataggio in mare delle stesse sembra trovare rilievo all'interno dei divieti e delle sanzioni previste per la loro attività. Senza dubbio sono state espletate azioni irregolari o comunque si sono verificate forzature che devono essere represses attraverso gli strumenti resi disponibili dalla legislazione.

Laddove si seguisse la stessa logica, si potrebbe realizzare una demonizzazione dell'azione delle migliaia di organizzazioni, senza fini di lucro, che operano nei più svariati ambiti, da quello educativo a quello del soccorso, da quello del sostegno ai disabili a quello del recupero dei soggetti emarginati. Se da un lato è innegabile che alcune di queste organizzazioni hanno commesso abusi e reati, dall'altro lato risulterebbe folle delegittimare l'opera di tutto il settore, con la conseguenza che incrementerebbe il discredito dell'opinione pubblica. Andando ad abolire la "protezione umanitaria"⁵⁶ concessa ai migranti costretti ad abbandonare il proprio Paese di origine per fondate ragioni, i profughi sono divenuti irregolari. Di conseguenza, si è favorita l'espulsione degli stessi dai centri di accoglienza.

Con la chiusura dei porti non si è giunti a nulla, in quanto continua a crescere il numero degli irregolari emarginati; gli irregolari, infatti, sbarcano nelle coste libere, o arrivano via terra tramite il confine con la Slovenia. Tra l'altro, così agendo si è assistito ad un indebolimento della capacità statale di riuscire a far fronte al fenomeno delle migrazioni clandestine.

⁵⁶ Si veda l'art. 1, comma 1, d.l. 113/2018.

La soluzione a tale situazione di impasse sembrerebbe essere quella di un'azione decisa da parte dell'Unione europea, così da ottenere una radicale riforma del Trattato di Dublino⁵⁷, da cui deriverebbe una garanzia maggiore circa la corretta applicazione del diritto di asilo, nonché verrebbero stabiliti i criteri di un'equa distribuzione tra i Paesi membri degli oneri derivanti dall'accoglienza.

Il Governo italiano dovrebbe, tra l'altro, divenire promotore di una politica della cooperazione che tenga estremamente conto del fenomeno migratorio all'interno dei piani di sostegno allo sviluppo, andando a superare il livello securitario. In altri termini, si tratta di formare e sostenere la polizia di frontiera locale o di offrire i mezzi tecnici necessari per espletare i dovuti controlli ai confini, riaprendo i canali per la migrazione legale, facilitando i flussi delle rimesse, attraendo giovani nelle università italiane, aiutando e supportando la formazione in loco di candidati alla migrazione.

⁵⁷ Si è trattato del primo accordo a stabilire regole europee sul diritto di asilo. La Convenzione fu siglata nella capitale irlandese nel 1990 da dodici Paesi membri dell'UE, ed è entrata in vigore nel 1997. Con tale Convenzione fu introdotto il criterio del primo Paese di ingresso. Con il Trattato di Amsterdam, nel 1999, il diritto di asilo diventò di competenza comunitaria con l'approvazione del regolamento Dublino II, che nel 2003 sostituì la Convenzione. Il regolamento ribadiva il principio del primo Paese di arrivo. Il 1° gennaio 2014 è entrato in vigore il regolamento Dublino III, con il quale ha trovato conferma il divieto di presentare la domanda di asilo in più di uno Stato e che la richiesta sia esaminata nel primo Paese di ingresso. Novità: ampliamento dei termini per il ricongiungimento familiare, possibilità di fare ricorso contro un ordine di trasferimento e maggiori tutele per i minori, Eurodac.

2.2 EMERGENZA COVID19 E IMMIGRAZIONE

In seguito all'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19, il Governo Italiano ha adottato varie misure, al fine di garantire l'accoglienza dei migranti ed assicurare la tutela della loro salute; in particolare, si pensi alla previsione relativa alla proroga dei progetti di accoglienza dei comuni, alla possibilità di ospitare i migranti all'interno delle strutture previste dalle disposizioni vigenti, alla proroga della validità dei permessi di soggiorno.

Oltre a ciò, come si approfondirà nel prosieguo, il legislatore italiano ha rafforzato le misure di screening e di sicurezza sanitaria nei centri di permanenza per il rimpatrio e negli insediamenti spontanei dei lavoratori agricoli.

Nello specifico, con il decreto-legge 34/2020⁵⁸ è stata prevista la possibilità di emersione dei lavoratori irregolari in agricoltura, lavori domestici e cura della persona. Grazie a tale misura, le domande di regolarizzazione nel solo periodo estivo compreso tra il 1° giugno ed il 15 agosto 2020 sono state oltre 200.000.

Il Comitato parlamentare di controllo in materia di attuazione dell'Accordo di Schengen⁵⁹ ha avuto modo di ascoltare quanto sollevato dal Ministro dell'interno,

⁵⁸ Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34, "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*", in *Gazzetta Ufficiale* del 19 maggio 2020, n. 128.

⁵⁹ Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, "*Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento all'attualità dell'accordo di Schengen, nonché al controllo e alla prevenzione delle attività transnazionali legate al traffico di migranti e alla tratta di persone*", Seduta n. 21 del 30 giugno 2020.

Luciana Lamorgese, circa le politiche inerenti l'immigrazione, l'asilo ed Europol, tenendo in stretta osservazione ovviamente la situazione emergenziale.

Nello specifico, il Ministro è stato ascoltato in occasione dell'Indagine conoscitiva «Gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento all'attualità dell'Accordo di Schengen, nonché al controllo e alla prevenzione delle attività transnazionali legate al traffico di migranti e alla tratta di persone». Nel dettaglio, la Ministra ha avuto modo di soffermarsi sul sistema di accoglienza e sulle misure adottate per fronteggiare il virus, sviluppando, successivamente, un *focus* sulle politiche migratorie, facendo particolare riferimento alle iniziative intraprese in ambito europeo. Infine, è stata affrontata la tematica riguardante lo Spazio Schengen, oggetto di richiesta di chiarimenti da parte del Comitato, segnato sia nelle frontiere interne che in quelle esterne dall'emergenza sanitaria.

Nel paragrafo che segue l'attenzione sarà focalizzata sulle misure di prevenzione adottate in materia di immigrazione nel corso della pandemia.

2.3 MISURE DI PREVENZIONE

Tra le misure attuate per affrontare la situazione pandemia causata dalla diffusione del Coronavirus spicca il decreto “Cura Italia”⁶⁰, il quale contiene anche disposizioni in materia di accoglienza e tutela della salute degli immigrati in virtù delle esigenze connesse proprio allo stato emergenziale.

Nello specifico, attraverso tale decreto, il legislatore ha prorogato i progetti di accoglienza dei migranti degli enti locali fino al 31 dicembre 2020. I progetti cui ci si riferisce sono quelli predisposti all’interno del Sistema di protezione orientati verso i titolari di protezione internazionale e verso i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), la c.d. seconda accoglienza.

Oltre a ciò, è stato previsto che, sino alla fine dello stato emergenziale, gli stranieri hanno la possibilità di proseguire la loro permanenza all’interno dei centri di accoglienza in cui sono ospitati, anche nel caso in cui le condizioni della stessa, stabilite dalle disposizioni in vigore, siano venute meno.

Per quanto riguarda il delicato tema dei minori stranieri non accompagnati, questi ultimi hanno la possibilità di rimanere nei centri di accoglienza anche dopo aver raggiunto la maggiore età⁶¹.

⁶⁰ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 18, “*Misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19*”, in *Gazzetta Ufficiale* del 25 marzo 2020, n. 79.

⁶¹ LONGONI M., *Il decreto legge Cura Italia*, Class editori, Roma, 2020.

Per i soggetti che richiedono protezione internazionale e per i titolari di protezione umanitaria sottoposti al periodo di quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva è stata prevista la possibilità di recarsi in strutture del SIPROIMI, che, di norma, sono destinate ai rifugiati e ai minori non accompagnati.

Il decreto Cura Italia, sempre nella chiara finalità di garantire la repentina adozione di misure finalizzate a contenere la diffusione dei contagi, ha attribuito il potere ai prefetti di apportare modifiche circa i contratti in essere per lavori, servizi o forniture supplementari in specifiche strutture di accoglienza.

Ulteriori disposizioni contenute nel decreto riguardano anche i titoli di soggiorno, i prevedendo un'estensione.

È stato altresì previsto che, in deroga alla disciplina del lavoro pubblico, le P.A. fino al 31 marzo 2021 potessero assumere, all'interno delle strutture sanitarie, i cittadini di paesi extra UE, purchè titolari di un permesso di soggiorno per lavoro.

Tale disposizione è stata prorogata sino al 31 dicembre 2021.

Possono assumere cittadini extra UE anche le strutture sanitarie private autorizzate o comunque in possesso di accreditamento, a condizione che si tratta di centri impegnati nell'emergenza da Covid-19.

Un ulteriore intervento del legislatore ha riguardato l'emanazione del Decreto "Rilancio", attraverso il quale sono state introdotte misure in materia di immigrazione, quali ad esempio la previsione di una procedura di emersione del lavoro irregolare di cittadini stranieri e italiani impegnati in attività agricole, domestiche e di cura alla

persona⁶². Nel Decreto Rilancio sono state poi introdotte misure straordinarie temporanee di accoglienza dei richiedenti asilo mediante la possibilità di avvalersi di posti disponibili nelle strutture del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Con il Decreto Rilancio sono state derogate le previsioni contenute nell'art. 1-sexies del D.L. 426/1989, il quale, in virtù di quanto stabilito con D.L. 113/2018, riserva l'accoglienza nel SIPROIMI ai soggetti per i quali è riconosciuto lo status di protezione internazionale e non anche ai richiedenti lo status (art. 16), come invece si prevedeva.

Merita di essere citata anche la legge di bilancio 2021⁶³ mediante la quale sono stati destinati, per l'anno in corso, 5 milioni di euro in favore dei comuni di confine con altri Paesi europei e dei comuni costieri particolarmente oggetto di flussi migratori; nello specifico, in merito, è stato costituito ad hoc un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno.

La disposizione relaciona lo stanziamento con le misure di sicurezza sanitaria per la prevenzione del contagio da COVID-19 connesse ai flussi migratori.

⁶² RIPAMONTI C., TINTORI C., *La trappola del virus. Diritti, emarginazione e migranti ai tempi della pandemia*, Edizioni Terra Santa, Milano, 2021.

⁶³ Si veda l'art. 1, commi 795 e 796, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*", in *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 2020, n. 322.

Con decreto ministeriale 22 aprile 2021⁶⁴ il fondo è stato ripartito tra i comuni interessati, ossia 36 comuni costieri e 12 di frontiera terrestre.

Tratteggiate in linea generale le misure di prevenzione attuate per far fronte alla pandemia, di seguito si analizzeranno specifiche tematiche.

Emersione del lavoro irregolare

Il 15 aprile 2020, il Ministro delle politiche agricole si è espresso circa il reperimento della manodopera utile per il settore agricolo, in un contesto particolarmente complesso come quello attuale, caratterizzato dalla crisi sanitaria ed economica. In quell'occasione, fu annunciato che il Governo era impegnato verso lo studio di un piano di azione emergenziale, suddiviso nei seguenti punti:

1. attuazione di misure volte alla prevenzione ed al contrasto del caporalato, con una necessaria mappatura circa i fabbisogni del comparto e l'utilizzo di progetti già finanziati per far fronte all'emergenza;
2. accelerazione della piattaforma volta all'incontro tra domanda ed offerta, già prevista nell'ambito del piano di prevenzione del caporalato, ed attivabile anche in forma emergenziale;
3. sblocco del "DPCM flussi 2020", attraverso cui è possibile, da una parte, garantire la conversione dei contratti stagionali già posti in essere e, dall'altra parte, utilizzare le 18 mila quote di ingressi stagionali da destinati ai settori dell'agricoltura e del turismo.

⁶⁴ Decreto ministeriale 22 aprile 2021, "Riparto del fondo di 5 milioni di euro per l'anno 2021 in favore dei comuni di confine con altri Paesi europei e dei comuni costieri interessati alla gestione dei flussi migratori", in *Gazzetta Ufficiale* del 19 maggio 2021, n. 118.

Oltre a ciò, le Camere furono messe al corrente di un'ulteriore proposta normativa finalizzata a regolarizzare i cittadini stranieri già presenti sul territorio italiano⁶⁵.

Nella stessa occasione il Ministro ha informato le Camere dell'elaborazione di una proposta che ha trovato concretizzazione nell'ambito di una disposizione prevista nel Decreto Rilancio, il quale, all'art. 103 sancisce due forme di regolarizzazione dei lavoratori, siano essi italiani che stranieri, agricoli, domestici e dedicati alla cura della persona. In particolare, con la prima forma i datori di lavoro hanno la possibilità di presentare una domanda di assunzione per i cittadini stranieri in Italia o una domanda per dichiarare l'esistenza di un rapporto lavorativo irregolare preesistente prima dell'8 marzo 2020.

La seconda forma di regolarizzazione, invece, presuppone la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo, valido per un semestre e solo su territorio italiano per stranieri in possesso di permesso di soggiorno scaduto il 31 ottobre 2019, i quali ne facciano richiesta e che siano presenti in Italia alla data dell'8 marzo 2020 e che, infine, abbiano prestato attività lavorativa nei settori previsti dal comma 3, prima del 31 ottobre 2019.

Nel caso in cui il lavoratore venisse assunto, il permesso temporaneo di 6 mesi sarebbe convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

In ogni caso, tuttavia, gli stranieri devono essere presenti su territorio italiano dall'8 marzo 2020.

⁶⁵ Camera dei deputati, 15 aprile 2020; Camera dei deputati, 16 aprile 2020, *Informativa urgente del Governo sulle iniziative di competenza del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

Gli obiettivi di tale provvedimento sono stati sintetizzati dal Ministro del lavoro nei seguenti termini “(...) contribuire a stabilizzare e a rendere visibili e trasparenti rapporti di lavoro, già in essere prima del dilagare della pandemia, in settori come quello agricolo e domestico, nei quali tradizionalmente le persone sono più a rischio di sfruttamento e di privazione di ogni diritto, anche il più elementare. Parimenti, la norma contenuta nel decreto-legge n. 34 del 2020 mira ad agevolare la stipula di contratti di lavoro regolari nei medesimi settori da parte di persone che, pur legalmente giunte in Italia, sono attualmente prive di un permesso di soggiorno ancora valido. (...) contenendo nel medesimo tempo il pericolo di contagio e forse anche pericoli di ordine pubblico”⁶⁶.

Non rientrano nel piano di regolarizzazione appena descritto tutti i datori di lavoro e i lavoratori che abbiano ricevuto una condanna per gravi reati, come ad esempio il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, lo sfruttamento minorile, il caporalato, e così via.

Altresì sono stati esclusi anche i lavoratori che siano stati oggetto di provvedimenti di espulsione per gravi motivi, segnalati secondo disposizioni basate su convenzioni internazionali, nonché quelli considerati una minaccia per l’ordine pubblico.

Nel provvedimento in oggetto è stato previsto anche un inasprimento delle sanzioni sia per i soggetti che dichiarano il falso che per i soggetti che si avvalgono dei cittadini stranieri in modo irregolare.

⁶⁶ Comitato parlamentare di controllo sull’attuazione dell’Accordo di Schengen, di vigilanza sull’attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, seduta del 10 giugno 2020.

In riferimento agli effetti scaturenti dall'attuazione della regolarizzazione, è stato poi previsto un aumento del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, in riferimento al quale contribuisce, in maniera ordinaria, anche lo Stato.

Infine, le Amministrazioni Pubbliche e le Regioni, anche grazie all'implementazione delle misure stabilite all'interno del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato

2020-2022, sono tenute ad attuare misure urgenti atte ad assicurare la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative dei lavoratori.

Il d.m. 27 maggio 2020⁶⁷ prevede la procedura da seguire per la presentazione delle domande di regolarizzazione. Oltre a ciò, tale decreto ha precisato che l'ammissione o meno alla procedura di emersione risulta condizionata all'attestazione del possesso di un reddito imponibile o di un fatturato scaturente dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente, il quale deve risultare non inferiore a 30.000 euro annui.

Nel dettaglio, le modalità di applicazione delle procedure di emersione di cui all'art. 103 Decreto Rilancio sono state ulteriormente chiarite dal Ministero dell'Interno mediante due circolari.

⁶⁷ Decreto ministeriale 27 maggio 2020, "Modalità di presentazione dell'istanza di emersione di rapporti di lavoro", in *Gazzetta Ufficiale* del 29 maggio 2020, n. 137.

La prima circolare⁶⁸ contiene indicazioni inerenti il procedimento di regolarizzazione dei lavoratori stranieri in relazione al quale la competenza è stata attribuita agli Sportelli Unici per l'Immigrazione.

La seconda circolare⁶⁹ concerne il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo da parte delle questure.

L'INPS, mediante la Circolare n. 68 del 2020⁷⁰ ha chiarito tutte le istruzioni operative inerenti gli adempimenti da seguire per presentare istanze di competenza dell'Istituto.

Sospensione e proroga di termini

Il d.l. 9/2020⁷¹, all'art. 9 ha previsto una sospensione, della durata di 30 giorni, relativa ai termini per presentare la richiesta di primo rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno.

Con d.l. 18/2020⁷², invece, sono stati sospesi i termini per lo svolgimento di

⁶⁸ Ministero dell'Interno, circolare 30 maggio 2020, “Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, recante Misure urgenti in materia di salute, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 103 del 27 maggio 2020”.

⁶⁹ Circolare 30 maggio 2020, n. 400/C/2020.

⁷⁰ INPS, circolare 31 maggio 2020, n. 68, avente ad oggetto “Articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Presentazione dell'istanza da parte di datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero di cittadini stranieri in possesso del titolo di soggiorno di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, che intendono dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato irregolare con cittadini italiani o comunitari”.

⁷¹ Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9, “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, in *Gazzetta Ufficiale* del 2 marzo 2020, n. 53.

⁷² Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, in *Gazzetta Ufficiale* del 17 marzo 2020, n. 70.

procedimenti amministrativi pendenti fino al 15 aprile 2020.

Il Ministero dell'Interno ha avuto modo di chiarire che, circa i procedimenti inerenti i migranti, la sospensione dei termini si riferisce ai seguenti aspetti⁷³:

- rilascio nulla osta al lavoro stagionale;
- rilascio del nulla osta al lavoro per casi particolari;
- conversione dei permessi di soggiorno da studio a lavoro subordinato e da lavoro stagionale a lavoro subordinato non stagionale;
- rilascio nulla osta al ricongiungimento familiare;
- permessi di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo;
- cittadinanza per matrimonio e per residenza;
- attestazione dello status di apolide.

È stata prevista, inoltre, anche una proroga relativa alla sospensione delle audizioni svolte innanzi alle commissioni e alle sezioni territoriali e finalizzate ad ottenere il riconoscimento del diritto d'asilo⁷⁴.

Centri di permanenza e rimpatrio

Altra questione affrontata durante la legislazione emergenziale per fronteggiare il diffondersi del Coronavirus riguarda i centri di permanenza per il rimpatrio⁷⁵.

⁷³ Circolare del Ministero dell'interno 24 marzo 2020, n. 3511, “Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 recante Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 – Sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi”.

⁷⁴ Provvedimento della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 2 aprile 2020, n. 2893, “Proroga della sospensione delle audizioni presso le Commissioni e Sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”.

Nello specifico, tenendo conto della delicata condizione in cui versano gli stranieri trattenuti, il Ministero ha ritenuto opportuno porre in rilievo la necessità di monitorare costantemente lo stato di salute di ciascun immigrato trattenuto, così da poter individuare, in maniera tempestiva, l'eventuale presenza di sintomi connessi al Covid-19.

Laddove vi fossero casi sospetti, dovranno essere segnalati alle autorità sanitarie competenti, le quali dovranno procedere per gli accertamenti del caso. Inoltre, vi è la necessità di garantire agli stranieri trattenuti una sufficiente dotazione di materiale per la cura dell'igiene ed informarli sugli accorgimenti necessari per la prevenzione dal virus.

Altresì occorre assicurare la massima cura dei servizi di pulizia degli ambienti, sia quelli destinati all'alloggio che a quelli di servizio.

Attraverso un'ulteriore circolare⁷⁶, il Ministro dell'Interno ha richiamato l'attenzione dei prefetti circa le disposizioni adottate per prevenire il diffondersi del Coronavirus all'interno dei sistemi di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei centri di permanenza per il rimpatrio.

In particolare, affinché il rischio di contagio tra migranti ed operatori delle strutture di accoglienza sia azzerato, il Ministro ha dichiarato la necessità di rispettare le misure

⁷⁵ Circolare del Ministero dell'Interno del 26 marzo 2020, "Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, recante Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19".

⁷⁶ Circolare 1° aprile 2020, "Misure recate dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

di contenimento previste dalla legislazione nazionale, incluso l'obbligo per gli ospiti di rimanere all'interno delle strutture.

Per i migranti giunti su territorio nazionale durante la pandemia è stato previsto uno screening volto ad accertare che non vi siano patologie infettive o comunque sintomi che possano essere legati al Covid-19.

Altresì è stata prevista l'attivazione di misure di sorveglianza sanitaria e di isolamento fiduciario per un lasso temporale pari a quattordici giorni⁷⁷, al termine del quale, nei casi in cui non siano emersi casi di positività, i migranti possono essere trasferiti in altre strutture di accoglienza, con apposito certificato sanitario.

Affinchè gli spostamenti sul territorio siano limitati quanto più possibile fino al termine dell'emergenza, si dovrà garantire e monitorare costantemente la prosecuzione dell'accoglienza. In particolare, sono i Prefetti ad occuparsi di tale monitoraggio, nonché dovranno individuare tempestivamente eventuali difficoltà operative sul territorio.

Circa la questione del trattenimento degli stranieri nei centri di permanenza per il rimpatrio, durante la pandemia, si è espresso anche il giudice ordinario, interrogato circa la convalida del trattenimento o l'eventuale proroga.

Nello specifico, il giudice è stato chiamato a valutare la ragionevolezza del trattenimento durante l'emergenza, caratterizzata dalle misure legislative nazionali per contenere i contagi. Egli ha avuto modo di rilevare che "l'emergenza sanitaria in

⁷⁷ Circolare del 18 marzo 2020, n. 3393, "*Interventi di prevenzione della diffusione del virus Covid-19 nell'ambito del sistema di accoglienza e dei centri di permanenza per il rimpatrio. Ulteriori indicazioni*".

atto – considerato che la privazione della libertà personale in spazi ristretti renderebbe difficoltoso garantire le misure previste a garanzia della salute dei singoli – impone di interpretare tutte le norme in materia in termini restrittivi, dovendosi operare un bilanciamento tra tali norme e il diritto alla salute costituzionalmente e convenzionalmente garantito ad ogni persona comunque presente sul territorio”⁷⁸; secondo quanto osservato dal giudice, “l’emergenza sanitaria in atto e le disposizioni limitative degli spostamenti dal territorio nazionale, impedirebbero, comunque, il rimpatrio del richiedente e l’esecuzione del provvedimento di espulsione”⁷⁹.

Tra l’altro, secondo altro giudice, la decisione della Commissione Nazionale per il Diritto d’Asilo, mediante cui è stata prevista la sospensione delle audizioni dei richiedenti asilo e dei procedimenti per protezione internazionale, “fa venire meno il nesso di strumentalità tra il trattenimento ed il concreto svolgimento degli accertamenti – e prima tra tutti l’audizione del richiedente – e rende così non giustificabile la compressione del diritto di libertà individuale”⁸⁰.

Misure di assistenza sanitaria

Ulteriori misure di prevenzione che hanno riguardato la tematica dell’immigrazione sono state volte a potenziare le azioni di tutela della salute dei cittadini migranti residenti in insediamenti non regolari.

⁷⁸ Tribunale di Roma, n. 15892 del 2020.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Tribunale di Trieste, 18 marzo 2020.

In particolare, in tal senso, è doveroso citare gli interventi contenuti nel Programma SU.PR.EME. Italia⁸¹, i quali riguardano azioni integrate di assistenza, trattamento, tutela e prevenzione in favore di cittadini di paesi terzi che vertono in condizioni particolarmente disagiate e vulnerabili⁸².

Nel settembre del 2020 è stata poi organizzata una task force interministeriale, sostenuta dal Ministero dell'Interno Lamorgese e da quello della Salute Speranza, formata dal personale sanitario della Polizia di Stato, dei Vigili del fuoco e dell'USMAF (ufficio sanità marittima, aerea e di frontiera)-SASN Sicilia, al fine di garantire il supporto ai prefetti delle province della Regione Sicilia, i quali sono interessati dall'attuazione degli interventi di adeguamento delle strutture di accoglienza per migranti.

Soccorso in mare

Con decreto 150/2020⁸³ è stata sospesa, seppur in maniera temporanea, per i porti italiani la classificazione di *place of safety*, di luogo sicuro, sulla base di quanto stabilito dalla convenzione di Amburgo, per i casi di soccorso effettuati da unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana.

Tale provvedimento è stato reso necessario poiché a causa dell'emergenza sanitaria pandemica non è possibile garantire, su territorio nazionale, la disponibilità di questi

⁸¹ <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-approfondimento/id/8/SUPREME-e-PIUSUPREME>

⁸² Ministero del lavoro e delle politiche sociali, comunicato del 27 marzo 2020, avente ad oggetto “*Sistema dei Servizi Sociali – Emergenza Coronavirus*”.

⁸³ Decreto interministeriale 17 aprile 2020, n. 150.

luoghi sicuri, dal momento che tutte le strutture operative sono costantemente impegnate nel contrasto al Covid-19.

Il Governo, al riguardo, ha avuto modo di chiarire che nel caso in cui “il soccorso avvenga in area SAR italiana con il concorso di unità navali nazionali, resta fermo l’obbligo dell’Italia, pur nell’attuale fase emergenziale, di farsi carico dell’individuazione di ogni opportuna soluzione per la salvezza dei naufraghi e l’individuazione di idonei luoghi di sbarco e di accoglienza”⁸⁴.

Nell’aprile del 2020⁸⁵, si è avuto modo di individuare le misure organizzative e le procedure da seguire per offrire assistenza sanitaria a coloro soccorsi in mare o che sono giunti su territorio italiano mediante sbarchi autonomi, assicurando, al contempo, anche un luogo in cui adempiere alla quarantena obbligatoria.

Il soggetto incaricato a provvedere all’assistenza alloggiativa e alla sorveglianza sanitaria degli stranieri soccorsi in mare è il capo dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno, il quale, per assolvere a tale compito può avvalersi anche di specifiche ed apposite unità navali.

Occorre chiarire che la previsione ed implementazione di queste misure non ha interrotto le attività di soccorso in situazioni di emergenza.

Si pensi, ad esempio, all’operazione di soccorso di migranti provenienti dalla Libia da parte della nave Alan Kurdi appartenente alla ONG tedesca Sea Eye al di fuori della zona SAR italiana. In particolare, dietro richiesta da parte del Ministero delle

⁸⁴ Camera dei deputati, seduta del 16 aprile 2020.

⁸⁵ Decreto del capo dipartimento della Protezione civile 12 aprile 2020, n. 1287.

Infrastrutture e dei trasporti, è stata individuata un'unità navale da utilizzare per soddisfare le esigenze alloggiative e la sorveglianza sanitaria delle persone soccorse dalla predetta ONG, nominando come soggetto attuatore il rappresentante legale della Croce Rossa italiana⁸⁶. I migranti presenti sulla nave (146) sono, quindi, stati trasferiti, al largo di Palermo, su un traghetto appartenente ad una società di navigazione italiana per trascorrere la quarantena. In un secondo momento, sullo stesso traghetto sono stati trasferiti anche i migranti soccorsi dalla nave Akita Mari. Terminato il periodo di quarantena, tutti i migranti sono sbarcati a Palermo.

⁸⁶ Ministero delle infrastrutture e trasporti, comunicato del 16 aprile 2020.

2.4 L'ITALIA NON È PIÙ UN PORTO SICURO

I porti italiani, come anticipato, non sono più in grado di assicurare i requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety⁸⁷.

Dunque, dal decreto interministeriale emerge chiaramente che il nostro Paese non rappresenta più un “luogo sicuro” per lo sbarco di immigrati, sia da navi civili che da navi militari straniere.

Questa decisione è stata concretizzata in concomitanza con la notizia di un barcone disperso su cui viaggiavano circa 80 persone e la nave umanitaria Alan Kurdi si stava avvicinando alle nostre coste con 150 persone a bordo, soccorse in mare.

La chiusura dei porti italiani, a causa della pandemia, è avvenuta dopo poco più di due mesi dalla dichiarazione dell'OMS. Quest'ultima, in particolare, in data 30 gennaio 2020 ebbe modo di dichiarare che l'epidemia Covid-19 rappresenta un'emergenza sanitaria internazionale. L'11 marzo dello stesso anno, la stessa OMS ha annunciato che la diffusione del Coronavirus avrebbe potuto riguardare tutti i continenti, dichiarando così la pandemia⁸⁸.

Di conseguenza, per tutta la durata emergenziale, i nostri porti non sono in grado di assicurare i requisiti di luogo sicuro relativamente ai casi di soccorso in mare da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area italiana.

⁸⁷ Decreto interministeriale 17 aprile 2020, n. 150.

⁸⁸ PAVONE I.R., *La dichiarazione di pandemia di Covid-19 dell'OMS: implicazioni di governance sanitaria globale*, in *BioLaw Journal*, 27 marzo 2020.

Nel decreto interministeriale si legge che “In considerazione della situazione di emergenza connessa alla diffusione del Coronavirus e dell’attuale situazione di criticità dei servizi sanitari regionali e all’impegno straordinario svolto dai medici e di tutto il personale sanitario per l’assistenza ai pazienti Covid-19 non risulta allo stato possibile assicurare sul territorio italiano la disponibilità di tali luoghi sicuri”, senza compromettere “la funzionalità delle strutture nazionali sanitarie, logistiche e di sicurezza dedicate al contenimento della diffusione del contagio e di assistenza e cura ai pazienti Covid-19”.

PARTE II

CAPITOLO TERZO

POTERE STATALE. UNO SGUARDO VERSO IL

MEDITERRANEO

3.1 GLI SPAZI MARINI E LE LORO DELIMITAZIONI NEL MAR MEDITERRANEO.

MARE CHIUSO O SEMICHIUSO?

La Convenzione di Montego Bay afferma, all'art. 2, comma 1, che la "La sovranità dello Stato costiero si estende, al di là del suo territorio e delle sue acque interne e, nel caso di uno Stato-arcipelago, delle sue acque arcipelagiche, a una fascia adiacente di mare, denominata mare territoriale"⁸⁹.

Sebbene tale definizione, occorre rilevare che nel determinare i confini del Mar Mediterraneo emergono alcune difficoltà, dovute essenzialmente alla sua geomorfologia, nonché all'interferenza tra criteri giuridici e criteri geografici.

Nello specifico, tra i fattori di maggior rilievo spiccano senza dubbio le sue dimensioni esigue, la sua relativa povertà (in riferimento ai fondali ed alle acque sovrastanti, sia in termini di risorse naturali e viventi), la sua vulnerabilità ecologica e la lentezza nel ricambio dell'acqua.

Oltre a quanto appena esposto, bisogna tener conto del fatto che si affacciano tantissimi Stati e Regioni sul Mar Mediterraneo, tra l'altro abbastanza popolate⁹⁰. Altro aspetto riguarda la difficoltà nel siglare accordi, arbitrati o comunque regolamenti giudiziari

⁸⁹ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Convenzione di Montego Bay), in *Gazzetta ufficiale del 23 giugno 1998, n. L 179*.

⁹⁰ LEANZA U., *Il regime giuridico internazionale del mar Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 10.

inerenti le frontiere marittime, a causa delle sue dimensioni relativamente ristrette; ovviamente tale difficoltà si ripercuote anche all'esterno.

Un ulteriore fattore che rende complessa l'applicazione di criteri di equità e proporzionalità è rappresentato dalla morfologia costiera: difatti, in specifiche zone tale aspetto fa emergere problematiche geopolitiche di ordine internazionale.

Occorre, poi sottolineare che la difficoltà nel delimitare i confini marittimi del Mar Mediterraneo deriva anche dalla presenza di tantissime isole costiere, le quali risultano più vicine alle coste europee ed asiatiche rispetto a quelle africane.

Infine, meritano di essere citate le problematiche sollevate da alcune situazioni di sovranità speciale relativamente a territori costieri e alcune controversie inerenti problemi marittimi e costieri, come quanto accaduto per la Spagna e il Regno Unito per Gibilterra o per la Spagna e il Marocco in riferimento alle enclavedi Ceuta e Melilla, di cui si approfondirà in seguito.

A questo punto, tracciare le caratteristiche del Mar Mediterraneo occorre focalizzare l'attenzione sul fatto se lo stesso sia da considerarsi un mare chiuso o semichiuso.

Innanzitutto, sotto il profilo storico, si deve ricordare che il Mar Mediterraneo costituisce ciò che resta dell'antica Teide, ossia un mare più vasto che, nell'epoca geologica, aveva separava l'Europa dall'Africa.

Gli Stati che, attualmente, si affacciano sul Mar Mediterraneo sono circa venti e si possono suddividere come segue:

- Paesi collegati al nucleo centrale dell'Europa;
- Paesi che appartengono alla periferia europea;

- Paesi arabi del Medio Oriente e del Nord Africa.

Nello specifico, si tratta di dodici Stati europei, uno Stato eurasiatico, tre del Medio Oriente e cinque Stati Nord africani⁹¹; tale molteplicità di Stati presuppone inevitabilmente una controversa proiezione del potere statale da esercitare sul Mar Mediterraneo.

In relazione alla definizione di Mar Mediterraneo come “mare chiuso o semichiuso”, si deve precisare che questa deriva da un compromesso diplomatico necessario per la redazione, nel 1982, della Convenzione di Montego Bay; nello specifico, in essa si stabilisce che con l’espressione “mare chiuso o semichiuso” si fa riferimento ad un “un golfo, un bacino o un mare circondato da due o più Stati e comunicante con un altro mare o con un oceano per mezzo di un passaggio stretto, o costituito, interamente o principalmente, dai mari territoriali e dalle zone economiche esclusive di due o più Stati costieri”⁹².

Come è possibile osservare, la definizione appena riportata è poco chiara e precisa, in quanto offre una sola definizione per entrambe le affermazioni (mare chiuso e mare semichiuso), non tenendo affatto conto dei bacini geograficamente “chiusi”, come, ad esempio, il Mar Caspio, poiché non sono direttamente collegati ad altri bacini marittimi o con oceani.

⁹¹ Albania, Bosnia ed Erzegovina, Cipro, Croazia, Francia, Grecia, Italia, Malta, Monaco, Montenegro, Slovenia, Spagna, Israele, Libano, Palestina, Siria, Turchia, Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia.

⁹² Art.122, parte IX, *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*.

Tale lacuna inerente una netta e ben definita demarcazione tra i concetti è particolarmente significativa sotto il profilo pratico. Infatti, sulla scia della definizione offerta dalla Convenzione citata, si potrebbero ritenere mari chiusi tutti i bacini che vantano di un unico e ristretto accesso rispetto ad altri bacini marittimi o oceani; di contro, si potrebbero ritenere mari semichiusi tutti quei bacini che si caratterizzano per una serie di ristretti accessi attraverso cui si collegano con altri bacini marittimi e oceani⁹³. In virtù di ciò, si potrebbe concludere sostenendo che il Mar Mediterraneo sarebbe un mare semichiuso, proprio in quanto presenta i seguenti accessi: Dardanelli e il Bosforo, Gibilterra e l'accesso artificiale del canale di Suez. Nonostante ciò, una parte della dottrina si è adoperata affinché la definizione offerta dalla UNCLOS risultasse completa. In particolare, sono stati individuati, caso per caso, i mari da far rientrare nel concetto di mare chiuso o semichiuso e quelli esclusi.

Il dibattito in materia si è caratterizzato in quanto particolarmente acceso e controverso, soprattutto per ciò che concerne l'inclusione del Mar Mediterraneo nel concetto stesso; si è, poi, giunti alla conclusione che il Mar Mediterraneo costituisce un mare semi-chiuso di dimensioni più ampie che si caratterizza per tutti i criteri identificati dalla Convenzione di Montego Bay ai fini di tale qualificazione, seppur il concetto stesso di mare chiuso o semichiuso ancora non risulti sufficientemente definito⁹⁴.

⁹³ LEANZA U., *Il regime giuridico internazionale del mar Mediterraneo*, cit., p. 6.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 7.

Gli Stati hanno sempre manifestato una sorta di scetticismo verso tale definizione. Difatti, già in occasione della Terza Conferenza sul diritto del mare, alcuni Stati costieri del Mar Mediterraneo hanno presentato ostilità verso tale concetto. Nello specifico, si può citare l'ex Unione Sovietica la quale ebbe modo di argomentare i propri dubbi sulla base del fatto che i mari chiusi o semichiusi sarebbero comparativamente piccoli, nonché che gli stessi non costituirebbero validi collegamenti con altri oceani e, di conseguenza, non sarebbero utili come rotte di navigazione internazionale.

Sembra dunque abbastanza evidente che la nozione di mare chiuso o semichiuso sia necessaria per offrire un quadro geografico particolare, in riferimento al quale gli Stati costieri devono basarsi ai fini di una maggiore e più attiva cooperazione, nonché per garantire la gestione delle risorse biologiche e la salvaguardia dei loro mari.

Al riguardo, non si può trascurare il fatto che, allo stato attuale, vi è una generale tendenza a rielaborare il diritto del mare; una tendenza che, per certi versi, potrebbe essere definita statalista, vale a dire finalizzata a far sì che l'autorità e i diritti degli Stati sugli spazi marini crescano sempre di più. In pratica, si va verso un graduale restringimento del mare libero, in favore di zone marine sotto giurisdizione nazionale. L'altro mare, nel Mediterraneo, sembra iniziare dal limite esterno del mar territoriale, che dista dodici miglia dalla linea di base dello stesso mare territoriale; quest'ultima, a sua volta, è tracciata al largo della costa. Premesso ciò, nelle pagine che seguono l'attenzione sarà focalizzata sulle conseguenze della particolare condizione del Mar

Mediterraneo per ciò che riguarda il regime degli accessi e delle attività marittime,
nonché la cooperazione tra Stati costieri e Stati terzi.

3.2 LA CONDIZIONE DEL MEDITERRANEO E IL REGIME GIURIDICO SUGLI ACCESSI E SULLE ATTIVITÀ MARITTIME

Come accennato, il Mediterraneo è un mare semichiuso. Oltre a ciò, si tratta anche di un bacino fondamentale ai fini del transito della navigazione internazionale. Come si può immaginare, tale sua natura si contrappone al carattere protezionista delle pretese scaturite dalle norme che sostituiscono l'esclusivismo delle Potenze marittime con l'esclusivismo degli Stati costieri, soggetto a forte tutela in virtù del rispetto del principio della sovranità dei mari.

Al giorno d'oggi, i poteri e le facoltà attribuiti a tali Stati sono talmente rilevanti al punto da far sì che gli stessi occupano una posizione predominante, che si pone in contrasto con quelli che sono gli obblighi imposti dalla natura di bacino di transito agli altri Stati costieri del Mediterraneo e verso gli Stati terzi che usufruiscono del bacino. Una possibile espansione delle aree di competenza esclusiva degli Stati costieri nel Mediterraneo potrebbe condurre, infatti, ad ottenere quale risultato un mare sottoposto solo ed esclusivamente alla sovranità di tali Stati. Ovviamente, se ciò si verificasse sarebbe in netto contrasto con la posizione geografica di transito del Mediterraneo, nonché con gli obblighi derivanti dalla natura di via di comunicazione dello stesso con i suoi Stati costieri, i quali hanno sempre mostrato un certo attaccamento verso la navigazione internazionale di questo bacino.

Grazie ai passaggi del Bosforo e dei Dardanelli, del Canale di Suez dello Stretto di Gibilterra si assicura, rispettivamente, il passaggio dal Mar Nero al Mediterraneo, dall'Oceano Indiano al Mediterraneo ed dall'Oceano Atlantico al Mediterraneo e viceversa.

L'esigenza di mantenere il tradizionale principio della libertà di navigazione, anche nei mari chiusi e semichiusi, è stata fortemente sostenuta anche dalle principali potenze marittime, sebbene l'accettazione dell'ampliamento delle acque costiere preteso dai Paesi in via di sviluppo.

A tal riguardo, in dottrina sono emerse alcune preoccupazioni circa l'atteggiamento di alcuni Stati mediterranei, sebbene l'accordo siglato in occasione della Terza Conferenza sulle delimitazioni del mare territoriale a dodici miglia; nello specifico, questi hanno rilevato che uno Stato costiero, in virtù dei propri interessi di sicurezza o sulla base della legislazione nazionale, potrebbe estendere il mare territoriale anche al di là del limite delle dodici miglia⁹⁵.

Ed è proprio in ciò che si può individuare la duplice caratteristica del Mar Mediterraneo: da una parte, infatti, esso si contraddistingue in quanto mare semichiuso, nell'ambito del quale si scontrano e sovrappongono le sovranità statali; dall'altra parte si caratterizza in quanto bacino internazionale per il transito non solo degli Stati costieri che affacciano su di esso, bensì anche per gli Stati terzi.

⁹⁵ LEANZA U., *Il regime giuridico internazionale del mar Mediterraneo*, cit., p.8.

Tale duplice caratteristica fa emergere il rischio di nazionalizzare il Mar Mediterraneo. Pertanto, la Convenzione di Montego Bay ha sviluppato una dilatazione dei poteri degli Stati costieri nell'ambito degli spazi marini; nonostante ciò, la libertà di navigazione implica interessi troppo grandi, sia in relazione al commercio internazionale che in riferimento allo sviluppo economico dei suoi Stati costieri neo-indipendenti.

3.3 LA COOPERAZIONE NELLA GESTIONE DEL MAR MEDITERRANEO TRA STATI COSTIERI E STATI TERZI

Gli Stati che affacciano sul Mar Mediterraneo, al pari di tutti gli altri Stati costieri appartenenti a qualsiasi altro bacino, avvertono l'esigenza di cooperare, almeno relativamente a specifici settori, ai fini della gestione dello stesso, così come prevede la Conferenza. Difatti, all'art. 123 gli Stati che confinano con un mare chiuso o semichiuso sono tenuti a cooperare tra loro nell'esercizio dei loro diritti e nell'adempimento dei loro doveri, nonchè a cercare di:

- “a) coordinare la gestione, la conservazione, l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse biologiche del mare;
- b) coordinare l'esercizio dei loro diritti e l'adempimento dei loro obblighi relativi alla protezione ed alla preservazione dell'ambiente marino;
- c) coordinare le loro politiche di ricerca scientifica ed intraprendere, se del caso, dei programmi comuni di ricerca scientifica nella zona considerata;
- d) invitare, se del caso, altri Stati o organizzazioni internazionali interessati a cooperare con loro all'applicazione delle disposizioni del presente articolo”⁹⁶.

Dunque, nella parte IX della Convenzione sono state introdotte alcune disposizioni riguardanti la cooperazione tra gli Stati costieri, i quali, tra le altre cose, sono incentivati ad invitare gli Stati interessati e le Organizzazioni Internazionali

⁹⁶ Convenzione di Montego Bay del 1982

competenti nella cooperazione necessaria per la corretta attuazione delle disposizioni in materia di mari chiusi o semichiusi.

Si deve però precisare che nelle ipotesi in cui risulti difficoltosa l'applicazione della parte IX della Convenzione, sotto il profilo multilaterale, gli Stati sono tenuti ad impegnare i propri sforzi verso forme di cooperazione più stretta, così da giungere ad una gestione comune del bacino in grado di soddisfare le esigenze di tutti, evitando di incorrere nel rischio già citato di "nazionalizzazione" del Mediterraneo. Difatti, laddove ciò avvenisse, si registrerebbero importanti e gravi conseguenze sugli interessi degli Stati che si affacciano su di esso, nonché degli Stati che si avvalgono delle sue acque per i propri traffici marittimi.

Oggi i mari chiusi o semichiusi costituiscono ambienti privilegiati nei quali la tendenza al regionalismo si presenta come una sorta di partecipazione tra gli Stati costieri al fine di garantire l'assunzione delle responsabilità collettive in riferimento alla gestione delle risorse.

In altre parole, la tendenza degli Stati costieri dei bacini marittimi di questo tipo è volta a considerarli come una sorta di *mare nostrum*⁹⁷. Poiché il Mar Mediterraneo costituisce in particolar modo un bacino di transito finalizzato soprattutto alla comunicazione e al traffico commerciale, occorre sottolineare che la cooperazione necessariamente deve essere estesa anche agli Stati terzi utenti del bacino.

⁹⁷ LEANZA U., *Il regime giuridico internazionale del mar Mediterraneo*, cit., p.8.

Nella maggior parte dei casi, gli Stati costieri appartenenti ad uno specifico mare si mostrano particolarmente interessati ad intrattenere un rapporto con tale mare e con le sue risorse; di norma, sono solamente questi Stati a mostrarsi disposti ad impegnare strumenti finanziari, sforzi organizzativi e cooperazione a lungo termine. Quest'ultima, in particolare, diviene ancor più complessa nei casi in cui si tratti di mari che fungono anche da transito, in quanto fa emergere la problematica riguardante i rapporti con gli Stati terzi che utilizzano il bacino, sebbene non si affaccino sullo stesso.

Una possibile soluzione di delimitazione globale delle sovranità tra gli Stati costieri, relativamente al Mar Mediterraneo, risiede nella capacità stessa degli Stati mediterranei e di quelli terzi a saper impiegare idoneamente gli strumenti disposti in materia di cooperazione in occasione della Convenzione di Montego Bay.

3.4 PIATTAFORMA CONTINENTALE E DELIMITAZIONE DELLE COSTE ITALIANE

Un'ulteriore questione problematica concerne la delimitazione della piattaforma continentale tra Stati che si fronteggiano o fra Stati contigui.

La piattaforma continentale è stata definita come “l'area sottomarina che si estende al di là delle acque territoriali, attraverso il prolungamento naturale del territorio emerso, sino al limite esterno del margine continentale, o sino alla distanza di 200 miglia dalle linee di base, qualora il margine continentale non arrivi a tale distanza”⁹⁸.

Al riguardo, la Convenzione di Ginevra del '58 ha accolto il principio base del criterio dell'equidistanza⁹⁹, modificabile a seconda delle circostanze, ossia fattori economici e geografici finalizzati a giustificare un'eventuale deroga relativamente alla metodologia di base.

Occorre precisare che la valenza giuridica obbligatoria del criterio citato verso gli Stati che non hanno siglato la Convenzione di Ginevra, fu, alla fine degli anni Settanta, negata dalla Corte Internazionale di Giustizia¹⁰⁰, stabilendo che il diritto consuetudinario non imponeva il criterio dell'equidistanza, per cui la delimitazione poteva essere effettuata solamente attraverso un accordo tra gli Stati interessati, e tenendo sempre conto dei principi di equità.

⁹⁸ CAFFIO F., *Glossario di diritto del mare*, in *Rivista Marittima*, 2006, p.111.

⁹⁹ *Ibidem*, p.72.

¹⁰⁰ Corte Internazionale di Giustizia, 20 febbraio 1969, *North Sea Continental Shelf*.

In un secondo momento, assumendo quanto emerso dalla prassi giurisprudenziale e dalle esperienze degli Stati, la UNCLOS ha avuto modo di :

- confermare, in assenza di uno specifico accordo, il criterio dell'equidistanza, pur continuando a sussistere la possibilità di apportarvi le modifiche necessarie in virtù di circostanze speciali o di titoli storici;
- introdurre il principio a norma del quale la delimitazione della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva (ZEE) deve essere realizzata attraverso un accordo così da giungere ad un'equa soluzione;
- eliminare qualsiasi previsione concernente la delimitazione della zona contigua tra Stati con coste opposte, nel caso di distanza tra le linee di base dei due Stati inferiore alle 24 miglia, permettendo quindi la sovrapposizione delle rispettive zone contigue.

La dottrina, in merito, ha avuto modo di osservare che il principio a norma del quale nessuno Stato può estendere la propria zona continua oltre la linea di equidistanza, salvo il caso in cui vi sia diverso accordo, sarebbe ancora in vigore.

L'UNCLOS ha fissato, come si è avuto modo di rilevare, l'estensione massima del mare territoriale a 12 miglia marine dalla linea di base. I sistemi individuati per la predisposizione della linea di base ai fini della misurazione del mare territoriale sono i seguenti¹⁰¹:

- linea di base normale, ossia la linea di bassa marea lungo la costa;

¹⁰¹ SINAGRA A., BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 533.

- linee rette solamente nel caso in cui la costa sia caratterizzata da profonde insenature e curvature o che vi siano corone di isole e scogli in prossimità della stessa;
- mix dei due metodi appena descritti.

La delimitazione delle linee rette nel Mediterraneo è stata fondamentale ai fini della misurazione del mare territoriale e delle zone le cui risorse sono diventate di pertinenza dello Stato costiero. Tale metodologia, rispetto alle altre due, è quella che maggiormente diffusa tra gli Stati mediterranei, come dimostrano le esperienze legislative di Spagna, Marocco, Francia, Libia, Tunisia ed Italia. In ogni caso, nonostante la Convenzione sia stata ratificata da tutti gli Stati mediterranei, le legislazioni nazionali di questi ultimi sembrano caratterizzarsi per un livello di conformità con tali metodi abbastanza flessibile e, in alcuni casi, dubbio.

3.5 LE PROBLEMATICHE SULLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI: LA CONVENZIONE SAR

La Convenzione SAR impone a ogni Stato che ha aderito alla Convenzione di prestare soccorso a ogni persona in pericolo in mare a prescindere dalla nazionalità, dallo *status* e da qualsiasi altra condizione¹⁰²: quindi anche i migranti irregolari hanno diritto ad essere soccorsi in maniera assoluta¹⁰³.

Anche il Comitato di sicurezza marittima dell'IMO ha confermato l'obbligo in termini simili tramite una circolare che riporta misure provvisorie contro le attività pericolose legate al trasporto di migranti in mare¹⁰⁴. La circolare fu scritta su richiesta comune di Francia, Grecia, Regno Unito e Italia. Quest'ultima già in precedenza (1998) aveva dovuto seguire provvedimenti transitori a causa del naufragio della nave albanese *Kater i Rades*, in seguito a uno speronamento della corvetta italiana *Sibilla*.

Lo scopo della Convenzione SAR è il principio di cooperazione internazionale, in maniera tale che gli Stati che hanno aderito alla Convenzione, collaborando con gli Stati limitrofi, si dedichino allo sviluppo di servizi di ricerca e soccorso che possano in concreto e nel modo più sicuro offrire assistenza e salvataggio ad ogni persona che

¹⁰² Cap. 2.1.10 Convenzione SAR.

¹⁰³ Cap. 2.1.1 Convenzione SAR.

¹⁰⁴ Comitato per la sicurezza marittima IMO, Circolare 896/Rev.1, *Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea*, 12 giugno 2001, consultabile sul sito internet <https://www.maritimelglobalsecurity.org/media/1024/msc1-circ896-rev1.pdf>.

versi in situazione di pericolo in mare¹⁰⁵. Infatti, la convenzione SAR prevede che gli Stati costieri stringano accordi affinché siano delineati i confini di zone di ricerca e salvataggio denominate zone SAR: si tratta di aree ben delimitate, ciascuna associata ad un centro di coordinamento del soccorso gestito a livello nazionale il cui ambito di competenza comprende sia le acque territoriali sia le acque internazionali adiacenti. Le zone SAR hanno delle caratteristiche comuni. I confini sono delineati in accordo con gli Stati parte e non sono vincolati alle frontiere marittime esistenti¹⁰⁶; le zone devono essere contigue e non devono intersecarsi per quanto possibile¹⁰⁷. Il Segretario generale dell'IMO deve essere informato su tutti gli accordi stretti tra gli Stati e sulle modifiche apportate agli stessi¹⁰⁸.

La Convenzione SAR stabilisce una regola molto importante ed innovativa, ossia: gli obblighi degli Stati che hanno aderito alla Convenzione non sono assolti con il mero salvataggio delle persone trovate in condizione di pericolo in mare, ma si concludono con lo sbarco delle stesse in un "luogo sicuro", noto come *place of safety*; ciò è ribadito dalla definizione che viene data di soccorso e cioè: un'operazione volta al recupero delle persone in difficoltà, provvedendo alle loro iniziali esigenze mediche o di altro genere, che si conclude con il trasferimento delle stesse in un luogo sicuro¹⁰⁹. Pertanto

¹⁰⁵ Cap. 2.1.4 Convenzione SAR.

¹⁰⁶ Cap. 2.1.7 Convenzione SAR.

¹⁰⁷ Cap. 2.1.3 Convenzione SAR.

¹⁰⁸ Art. 7, par. 1 Convenzione SAR.

¹⁰⁹ Cap. 1.3.2 Convenzione SAR. Per approfondire si rimanda a RATCOVICH M., *The Concept of 'Place of Safety': Yet Another Self-Contained Maritime Rule or a Sustainable Solution to the Ever-*

tutte le persone soccorse, e tra queste gli eventuali immigrati clandestini, devono essere fatte sbarcare da qualche parte. L'intricato problema del luogo sicuro in cui far sbarcare i naufraghi è emerso in tutta la sua drammaticità negli anni Settanta del secolo scorso con la morte di numerosi migranti provenienti dall'Indocina (*boat people*) a causa del mancato intervento dei soccorsi in mare. Infatti, accadeva spesso che al capitano di una nave che aveva prestato soccorso in mare venisse negato lo sbarco da parte degli Stati costieri che non volevano assumersi nessun obbligo nei confronti dei naufraghi¹¹⁰. A causa della prassi degli Stati costieri, i comandanti erano obbligati a tenere a bordo i migranti, con tutto il carico di responsabilità connesso¹¹¹.

Qualcosa di simile è avvenuta anche nella gestione di alcuni casi più attuali, quali i casi della nave norvegese *Tampa*, alla quale fu negato l'accesso nei porti australiani con 434 afghani a bordo che fuggivano dal regime dei Talebani, della nave tedesca *Cap Anamur*, che coinvolgeva due Stati, Italia e Malta, e della nave *Pinar*, sempre relativo a Italia e Malta. Il caso della nave *Pinar* è particolarmente interessante. I fatti si svolsero ad aprile 2008: un mercantile turco salvò 145 migranti trovati in alto mare tra Lampedusa e Malta, nella zona Sar di responsabilità maltese; il mercantile non ottenne l'autorizzazione di ingresso nei porti maltesi e nemmeno l'Italia concesse

Controversial Question of Where to Disembark Migrants Rescued at Sea?, in *Australian YIL*, 2016, p. 81.

¹¹⁰ GAMMELTOFT-HANSEN T., *Extraterritorial Migration Control and the Reach of Human Rights*, in Chetail, Bauloz (a cura di), *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham, 2014, p. 128; KNEEBONE S., *The Pacific Plan: The Provision of "Effective Protection"?*, in *IJRL*, 2006, p. 696.

¹¹¹ GOY R., *Le régime international du passager clandestin*, in *Annuaire du droit de la mer*, 2001, p. 169.

l'autorizzazione perché il salvataggio era avvenuto in acque di responsabilità di Malta, pertanto riteneva di non doversi assumere alcuna responsabilità nei confronti della nave soccorritrice e dei naufraghi¹¹². Il risultato fu che il mercantile rimase fermo nella zona Sar in cui era avvenuto il salvataggio. L'odissea della Pinar si concluse grazie all'Italia che concesse l'autorizzazione di sbarco a Lampedusa a causa della gravi condizioni umanitarie in cui versavano i sopravvissuti. Le autorità italiane contestarono il venir meno di Malta ai propri obblighi e chiesero alle autorità maltesi di non considerare l'autorizzazione allo sbarco come un precedente¹¹³.

In seguito alla tragica vicenda della nave *Tampa*, l'Assemblea generale dell'IMO accolse, nel novembre del 2001, la risoluzione A. 920 (22), con l'intento di rivedere le misure di sicurezza e le procedure relative al trattamento delle persone salvate dal mare¹¹⁴. Grazie alla risoluzione il Comitato per la sicurezza marittima, il Comitato giuridico e il Comitato di facilitazione ebbero il compito di revisionare i più importanti strumenti adottati dall'IMO allo scopo di identificare eventuali lacune, incoerenze, duplicazioni o sovrapposizioni esistenti in quella legislazione. Lo scopo precipuo della

¹¹² DE VITTOR F., *Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2009, p. 800.

¹¹³ *Gli immigrati della Pinar sono sbarcati- Maroni: «Intervento definitivo dalla Ue»*, in *Il Corriere della Sera*, 20 aprile 2009, consultabile sul sito internet https://www.corriere.it/cronache/09_aprile_20/sicilia_cargo_pinar_sbarco_immigrati_porto_empedocle_c51ef9ea-2d6b-11de-b92c-00144f02aabc.shtml.

¹¹⁴ *Assemblea generale IMO, Review of Safety Measures and Procedures for the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Risoluzione A. 920 (22), 29 novembre 2001, consultabile sul sito internet <http://international-maritime-rescue.org/sar-operations/file/512-a-920-22-review-of-safety-measures-and-procedures-for-the-treatment-of-persons-rescued-at-sea>.

revisione svolta dai suddetti Comitati dell'IMO era garantire il rispetto di tre principi fondamentali del diritto del mare:

1. prestare soccorso a tutte le persone che versano in situazione di pericolo a prescindere dalla nazionalità, dallo *status* e dalla contingenza del caso;
2. autorizzazione allo sbarco in un luogo sicuro, per le navi soccorritrici, delle persone rinvenute in mare;
3. assicurare a tutti gli individui soccorsi, a prescindere dal loro status (quindi anche i rifugiati, i richiedenti asilo e i migranti irregolari), un trattamento a bordo della nave soccorritrice in linea con gli strumenti adottati dall'IMO, con le norme fondamentali sulla tutela dei diritti umani e con i principi che affondano le radici nelle più antiche tradizioni marinare¹¹⁵.

Il Segretario generale dell'IMO in carica nel 2001, William O'Neil, si era reso conto che la scelta e l'attuazione di nuovi strumenti atti a garantire la sicurezza in mare non avrebbero risolto i problemi giuridici legati al contrasto dell'immigrazione irregolare, perché il fenomeno migratorio non fa parte in senso stretto del diritto del mare e occorre anche tener conto degli strumenti utili a tutelare i diritti umani e dei rifugiati, visto lo status di alcuni migranti. Nel 2004, vista l'urgenza di porre in essere delle linee guida utili ad individuare un luogo sicuro nel quale far sbarcare i migranti soccorsi in mare, il Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO adottò due emendamenti, uno relativo alla Convenzione SAR e l'altro alla Convenzione SOLAS.

¹¹⁵ FIFE T.R.E., *The Duty to Render Assistance at Sea: Some Reflections after Tampa*, in Petman, Klabbers (a cura di), *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Leiden, 2003, p. 477.

Le risoluzioni entrarono in vigore nel 2006 per tutti gli Stati che avevano aderito alle suddette Convenzioni, con l'eccezione di Malta. L'obiettivo principale dei due emendamenti è assicurare l'assistenza indispensabile agli individui che versano in una situazione di pericolo in mare e ridurre al minimo gli eventuali effetti negativi per l'imbarcazione che presta soccorso.

Infatti, l'emendamento all'art. 3.1.9 della Convenzione SAR recita così: “Le Parti (gli Stati contraenti) coordinano e cooperano per garantire che i comandanti delle navi, quando forniscono assistenza imbarcando persone in pericolo in mare, siano liberati dai loro obblighi con un'ulteriore deviazione minima dalla rotta tenuta per il viaggio delle navi, a condizione che questo esimente non comprometta ulteriormente la sicurezza della vita in mare. La Parte responsabile della regione di ricerca e soccorso in cui è prestata assistenza ha la maggiore responsabilità nell'assicurare le azioni di coordinamento e cooperazione, in modo che i superstiti assistiti siano sbarcati dalla nave che ha prestato soccorso e siano portati in un luogo sicuro, tenendo in considerazione delle circostanze particolari del caso e delle linee guida elaborate dall'Organizzazione. In questi casi, le Parti competenti provvedono affinché tale sbarco sia effettivo non appena ragionevolmente possibile”¹¹⁶.

Analogamente, l'emendamento all'art. 4.1.1 della Convenzione SOLAS prescrive che: “i Governi Contraenti coordinano e cooperano per garantire che i comandanti delle navi che forniscono assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano liberati

¹¹⁶ Comitato per la sicurezza marittima IMO, Risoluzione 155/78, 20 maggio 2004, consultabile sul sito internet <https://www.refworld.org/docid/432acad44.html>.

dai loro obblighi con un'ulteriore deviazione minima dal viaggio previsto delle navi, a condizione che svincolare il comandante della nave dagli obblighi previsti dal regolamento attuale non metta ulteriormente a repentaglio la sicurezza della vita in mare. Il Governo Contraente responsabile della regione di ricerca e soccorso nella quale è prestata assistenza esercita la responsabilità primaria di garantire coordinamento e cooperazione, in modo che i superstiti assistiti siano sbarcati dalla nave che ha prestato assistenza e siano portati in un luogo sicuro, tenendo conto delle circostanze particolari del caso e delle linee guida elaborate dall'Organizzazione".

In questi casi, i Governi Contraenti competenti provvedono affinché tale sbarco avvenga non appena sia ragionevolmente possibile¹¹⁷.

La novità principale rispetto al passato consiste nel fatto che lo Stato responsabile della zona SAR nella quale avviene l'azione di soccorso debba prodigarsi per condurre i sopravvissuti al naufragio in un luogo sicuro. Prima di questi emendamenti c'era un vuoto normativo sulla sorte che attendeva le persone tratte in salvo dal mare. A causa del vuoto normativo era anche difficile stabilire la responsabilità di uno Stato per aver trasgredito all'obbligo di salvataggio. Lo Stato responsabile della zona SAR non ha solo l'obbligo di collaborazione con gli Stati limitrofi e un obbligo comportamentale, ma anche un obbligo di risultato, che è una condizione più stringente e vincolante della precedente.

¹¹⁷ Comitato per la sicurezza marittima IMO, Risoluzione 153/78, 20 maggio 2004, consultabile sul sito internet <https://www.refworld.org/docid/432aca724.html>.

In concomitanza ai due emendamenti, il Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO ha adottato le *Linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare* - MSC.167(68)¹¹⁸. Seppur queste non siano vincolanti sotto il profilo giuridico, chiariscono il significato di “*place of safety*”. Difatti, il principio 6.12 definisce luogo sicuro: “un luogo in cui si ritiene che le operazioni di soccorso siano terminate. È anche un luogo in cui la sicurezza della vita dei sopravvissuti non è più minacciata e dove i loro bisogni umani di base (come cibo, riparo e necessità mediche) possano essere soddisfatti. Inoltre, è un luogo da cui è possibile organizzare i trasporti per la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti”.

In prima istanza, per un periodo di tempo limitato, anche la nave soccorritrice può essere considerata un luogo sicuro. Ma i due emendamenti e le linee guida sono piuttosto chiare sul fatto che lo Stato di bandiera della nave e lo Stato costiero debbano prodigarsi per svincolare quanto prima la nave soccorritrice dalla responsabilità dei naufraghi sopravvissuti a bordo. Ciò è confermato sia dal principio 6.13 sia dal principio 6.14. Il principio 6.13 afferma che: “una nave soccorritrice non dovrebbe essere considerata un luogo di sicurezza basato unicamente sul fatto che i sopravvissuti non sono più in pericolo immediato una volta a bordo della nave (...). Anche se la nave è in grado di ospitare i sopravvissuti in condizioni di sicurezza e può fungere da luogo

¹¹⁸ Comitato per la sicurezza marittima IMO, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Risoluzione 167(78), 20 maggio 2004, consultabile sul sito internet <https://www.international-maritime-rescue.org/sar-operations/file/525-msc-167-78-guidelines-on-the-treatment-of-persons-rescued-at-sea> -

temporaneo di sicurezza, dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possono essere presi accordi alternativi”.

Il principio 6.14 similmente afferma: “un luogo sicuro può trovarsi a terra, oppure può essere a bordo di un’unità di soccorso o di un’altra nave o di una struttura in mare che può fungere da luogo di sicurezza fino a quando i superstiti non siano sbarcati verso la loro destinazione successiva”.

Anche i giudici italiani si sono pronunciati sulla questione. Il collegio giudicante del Tribunale di Agrigento che ha emanato la sentenza relativa al caso della nave *Cap Anamur* ha sottolineato che per “peso” non si intendono tanto l’onere del vitto e dell’assistenza medica, quanto soprattutto la “necessità di garantire ai naufraghi il diritto universalmente riconosciuto di essere condotti sulla terraferma”¹¹⁹. Per quanto riguarda l’identificazione del luogo sicuro, non necessariamente deve coincidere con il suolo dello Stato responsabile della zona SAR nella quale si è verificato il salvataggio.

Quest’ultimo è individuato quale principale responsabile dell’espletamento dell’obbligo di fornire un luogo sicuro o di accertarsi che tale luogo venga individuato. Ma ciò non obbliga lo Stato ad autorizzare l’ingresso della nave nei propri porti e lo sbarco dei naufraghi sul proprio suolo¹²⁰. Sebbene nella maggioranza dei casi la soluzione più semplice è quella di lasciare entrare le navi nei propri porti, la

¹¹⁹ Tribunale di Agrigento, 7 ottobre 2009, n. 954.

¹²⁰ PUGASH J.Z., *The Dilemma of the Sea Refugee: Rescue Without Refuge*, in *Harvard International Law Journal*, 1977, p. 577 ss.

Convenzione SAR consente un margine di scelta allo Stato perché l'applicazione dell'obbligo deve tener conto delle circostanze particolari in cui avviene il salvataggio. Per esempio, se una nave nel momento in cui ha prestato soccorso si trova in una zona SAR di cui è responsabile lo Stato X, ma si trova fisicamente più vicino al porto di un altro Stato Y, facente parte della Convenzione, allora essa potrebbe dirigersi verso il porto dello Stato Y perché la deviazione dalla sua rotta originaria sarebbe minore¹²¹. La questione dello sbarco dei migranti irregolari pone diversi problemi dal momento che gli strumenti giuridici internazionali non impongono allo Stato costiero responsabile della zona SAR l'obbligo di sbarco¹²²: è lo Stato costiero che decide di dare o meno l'accesso ai propri porti. L'unico caso che impone un limite alla discrezionalità statale è la presenza di rifugiati o richiedenti asilo¹²³ tra i migranti: lo Stato bandiera e lo Stato responsabile della zona SAR devono rispettare il principio di non *refoulement*¹²⁴ (respingimento) anche nell'individuazione del luogo sicuro. In tal senso si è espresso anche il rapporto *Rescue at Sea*: “una Guida ai Principi e alle Pratiche Applicate ai Migranti e ai Rifugiati, redatto dall'IMO e dall'UNHCR nel 2006 e revisionato nel 2015”. Nel rapporto si sottolinea l'obbligo posto in capo al

¹²¹ DE VITTOR F., *Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2009, p. 802.

¹²² PUGH M., *L'Europe et ses boat-people, la coopération maritime en Méditerranée*, in *Cahiers de Chaillot*, 2000, p. 48.

¹²³ Principio 6.17 - Risoluzione MSC.167 (78), *Linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare*.

¹²⁴ Il principio di non respingimento è un principio fondamentale del diritto internazionale e sarà approfondito nel prosieguo del lavoro. Cfr. <https://openmigration.org/glossary-term/principio-di-non-refoulement/>.

comandante della nave di verificare l'eventuale presenza di richiedenti asilo tra i sopravvissuti saliti a bordo e in caso positivo comunicare all'UNHCR la loro presenza quindi effettuare lo sbarco esclusivamente lì dove sia garantita loro un'adeguata protezione. Il rapporto in esame, però, non analizza il ruolo che gli Stati devono rivestire per garantire l'adempimento del suddetto obbligo. Per cercare di fornire una risposta alle problematiche connesse alla mancanza di un "diritto" allo sbarco per gli individui soccorsi in mare, il Comitato di facilitazione dell'IMO, nel 2009, adottò i *Principi relativi alle Procedure Amministrative per le Persone Sbarcati Salvate in Mare*, secondo i quali "(..) se lo sbarco dalla nave soccorritrice non può essere organizzato rapidamente altrove, il Governo responsabile per la zona SAR deve accettare lo sbarco delle persone soccorse in conformità con le leggi e i regolamenti sull'immigrazione di ciascuno Stato membro in un luogo di sicurezza sotto il suo controllo in cui le persone salvate possano avere accesso tempestivo al supporto in seguito al salvataggio"¹²⁵. Quindi, in alcune determinate circostanze, sembrerebbe possibile, in base al principio di cui sopra, imporre allo Stato responsabile della zona SAR un obbligo residuale di consentire lo sbarco all'interno dei propri porti. Comunque il fatto che i Principi non abbiano una natura giuridicamente vincolante e la mancata accettazione degli stessi da parte di alcuni Stati colpiti da un flusso migratorio importante¹²⁶ fanno sì che una parte della dottrina neghi la sussistenza di

¹²⁵ Principio 3 - Risoluzione MSC.167 (78), *Linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare*.

¹²⁶ IMO, *Status of Multilateral Conventions and Instruments in Respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General Performs Depositary or Other Functions*, London, 2000.

tale obbligo¹²⁷. A ciò si aggiungono alcune osservazioni che nascono dal modo in cui i Principi sono stati scritti. Infatti, alcune espressioni hanno un carattere molto vago. È complicato assegnare al termine “*swiftly*” (rapidamente) un significato univoco, perché la rapidità dell’operazione di sbarco dipende di volta in volta dalle peculiarità del caso: ad esempio un salvataggio con un numero elevato di persone metterebbe a rischio la sicurezza della nave se queste ultime dovessero sostarvi a lungo termine. Anche l’avverbio “*timely*” (tempestivo) è alquanto vago, così come il caso nel quale lo Stato responsabile della zona SAR in cui è avvenuta l’azione di soccorso dovrebbe consentire lo sbarco in un luogo sicuro “sotto il suo controllo”, dal momento che i Principi non richiamano le *Linee guida sul Trattamento delle Persone Salvate in Mare*. In secondo luogo, è, invece, da valutare positivamente la previsione in capo allo Stato responsabile della zona SAR di un obbligo residuale di consentire lo sbarco, ciò rappresenta una forma di tutela degli individui soccorsi, posto che, nella maggior parte dei casi, il suddetto Stato è quello che dispone del porto più prossimo al luogo in cui si è svolta l’operazione di soccorso.

Infine è interessante notare come i Principi prevedano che lo sbarco nel territorio dello Stato responsabile della zona SAR sia conforme alle norme nazionali sull’immigrazione. Questa richiesta potrebbe essere utilizzata dallo Stato per opporre

¹²⁷ PASTAVRIDIS E., *Rescuing Migrants at Sea: The Responsibility of States Under International Law*, in Goodwin-Gill, Weckel (a cura di), *Migration and Refugee Protection in the 21st Century: International Legal Aspects*, Leiden-Boston, 2015, p. 282.

un rifiuto allo sbarco onde evitare l'onero di doversi occupare degli eventuali richiedenti asilo presenti a bordo.

Si ricorda, inoltre, che i Principi non hanno carattere vincolante e possono essere considerati solo come *soft law*. Se l'obbligo di sbarco fosse stato inserito in un emendamento di natura vincolante, però, il numero di adesioni sarebbe stato piuttosto esiguo. Basti pensare che nel corso dei negoziati che hanno portato all'emendamento della Convenzione SAR di cui si è già precedentemente discusso, gran parte degli Stati aveva espresso la propria volontà di non legarsi a un obbligo così vincolante.

La situazione del Mediterraneo è particolarmente complessa e variegata, a causa dell'adozione di differenti interpretazioni degli obblighi internazionali da parte degli Stati costieri.

Il legislatore italiano, attraverso la legge 147/1989 ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979, mentre con il successivo D.P.R. 662/1994 ne ha dato attuazione.

L'Autorità nazionale responsabile è stata individuata nel Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Nello specifico, in base a quanto stabilito da tale decreto, l'organismo nazionale a cui è affidato il compito di assicurare il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo (I.M.R.C.C. - *Italian Maritime Rescue Coordination Center*) è costituito dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto; in particolare tale organismo "assicura l'organizzazione generale dei servizi marittimi di ricerca e salvataggio, coordina le operazioni di ricerca e salvataggio nell'ambito dell'intera regione di interesse italiano sul mare e tiene contatti con i centri

di coordinamento del soccorso degli altri Stati”¹²⁸; gerarchicamente, sotto tale organismo figurano le direzioni marittime, che sono dei centri secondari di soccorso marittimo (M.R.S.C. - *Maritime Rescue Sub Center*), aventi la funzione di assicurare “il coordinamento delle operazioni marittime di ricerca e salvataggio, secondo le direttive specifiche o le deleghe del centro nazionale (I.M.R.C.C.) nel proprio settore, individuato dalle acque marittime di interesse nazionale ed internazionale che si estendono in profondità dalla linea di costa delle rispettive giurisdizioni”¹²⁹; nel gradino sotto spiccano i comandi di porto, ossia le unità costiere di guardia (U.C.G.) aventi il compito di disporre “l’intervento delle unità di soccorso marittimo da essi dipendenti dislocate nella loro giurisdizione e ne mantengono il controllo operativo, salvo che l’I.M.R.C.C. disponga diversamente”¹³⁰; alla base della gerarchia sono poste invece le unità navali e gli aeromobili del servizio di guardia costiera del corpo delle capitanerie di porto, che rappresentano le unità di soccorso marittimo le quali “intervengono nelle operazioni di soccorso secondo le pianificazioni delle unità costiere di guardia, redatte e disposte dai centri secondari di soccorso marittimo (M.R.S.C.) per l’impiego di mezzi disponibili nelle aree di propria giurisdizione”¹³¹.

¹²⁸ Si veda l’art. 4, n. 2, del D.P.R. 662/1994.

¹²⁹ Si veda l’art. 4, n. 3, del D.P.R. 662/1994.

¹³⁰ Si veda l’art. 4, n. 4, del D.P.R. 662/1994.

¹³¹ Si veda l’art. 4, n. 5, del D.P.R. 662/1994.

Ai sensi di quanto previsto dal primo comma dell'art. 5, durante le operazioni di soccorso l'I.M.R.C.C. e gli M.R.S.C. hanno la possibilità di chiedere agli alti comandi competenti della Marina militare e dell'Aeronautica militare, qualora vi fosse la necessità, il concorso dei mezzi navali ed aerei; al contempo, le U.C.G. hanno la possibilità di chiedere l'intervento di mezzi navali e aerei alle altre amministrazioni dello Stato o ai privati.

Oltre a ciò, nel D.P.R. 662/1994 è prescritto che il "compito di "comandante sul posto" (OSC - ufficiale in comando tattico) dei mezzi della Marina, dell'Aeronautica, del Corpo delle capitanerie di porto, della Guardia di finanza, dei Carabinieri, della Polizia di Stato e delle altre amministrazioni eventualmente concorrenti, è assegnato al comandante del mezzo navale della Marina militare o del Corpo delle capitanerie di porto, di maggiore anzianità di grado".

Qualora in zona non sussistessero i mezzi governativi, l'I.M.R.C.C. o il M.R.S.C. o l'U.C.G. delegato può assegnare il compito di coordinatore delle ricerche in superficie (CSS) al comandante di un'unità mercantile presente nella zona; quest'ultimo presta la propria attività sotto il controllo di uno dei tre organi su citati¹³².

Il nostro Paese, per ciò che concerne la delimitazione dell'area S.A.R., è stato il primo Stato facente parte dell'area mediterranea a siglare accordi fondati sulla disciplina della Convenzione di Amburgo del 1979. In particolare, in occasione della Conferenza di Ancona, svoltasi nel 2000¹³³, sono stati siglati dei "*Memorandum of understanding*"

¹³² Si veda l'art. 5, commi 5 e 6, del D.P.R. 662/1994.

specifici in materia di cooperazione durante le operazioni ricerca e soccorso con la Slovenia, la Croazia, l'Albania e la Grecia. In merito è stata prevista un'eccezione relativa al limite della zona S.A.R. italo-slovena, che ha coinciso con la delimitazione delle acque territoriali dei due Paesi nel Golfo di Trieste.

In occasione della Conferenza Imo del 1997, in riferimento al Mar Mediterraneo ha trovato approvazione il “*General Agreement on a Provisional SAR Plan*”, contenente i limiti delle zone S.A.R. mediterranee.

In tale processo di delimitazione delle zone S.A.R. mediterranee spicca l'eccezione di Malta la quale, al di fuori della procedura IMO, reclama una vasta zona S.A.R., che coincide con la “*Flight information Region*” (F.I.R.), tutto ciò è però avvenuto in mancanza di norme internazionali volte a stabilire la coincidenza tra zone S.A.R. e zone F.I.R.¹³⁴.

Pertanto, si è creata una situazione nell'ambito della quale le autorità italiane si sentono costrette a coprire anche la zona S.A.R. maltese, anche alla luce del fatto che Malta non gode di un naviglio sufficiente per garantire il servizio di ricerca e soccorso nella propria area di competenza e, di conseguenza, frequentemente necessita del supporto delle autorità italiane¹³⁵.

¹³³ THE ANCONA DECLARATION - *Adopted at the Conference on Development and Security in the Adriatic and Ionian*, Ancona, 19- 20 maggio 2000.

¹³⁴ KLEPP S., *A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea, a Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea*, in *International Journal of Refugee Law*, 2011, pp. 545-546

¹³⁵ VASSALLO PALEOLOGO F., *Migranti respinti in Libia - Italia e Malta si avvitano nelle pratiche di disumanità*, in *meltingpot.org*, maggio 2009.

Oltre a ciò, si deve rilevare che in seguito alla caduta del regime di Gheddafi ed al prolungarsi del conflitto libico nel Paese si è venuta a creare una situazione particolarmente instabile e ciò ha fatto sì che non fosse prevista un'autorità nazionale effettivamente capace di assumersi la responsabilità di garantire il funzionamento e il coordinamento di specifici ed idonei servizi di ricerca e soccorso¹³⁶.

Alla luce di ciò, quindi, emerge che sia nella zona S.A.R. maltese che in quella libica non è stato previsto un servizio sufficiente di ricerca e soccorso; ne consegue che il nostro Paese svolge un ruolo di “gigante buono”, poiché garantisce l'attività di soccorso nella zona compresa tra l'area S.A.R. italiana sino al confine con il mare territoriale libico.

L'attività svolta dalle autorità italiane può essere individuata nell'art. 12 della Convenzione di Ginevra del 1958, la quale codificava una regola di rango consuetudinario; successivamente, è stata prevista anche nell'art. 98 della Convenzione UNCLOS, ai sensi del quale emerge che a rispondere debba essere l'autorità nazionale che ha intrattenuto il primo contatto con la persona in pericolo in mare, così da coordinarne le operazioni di salvataggio.

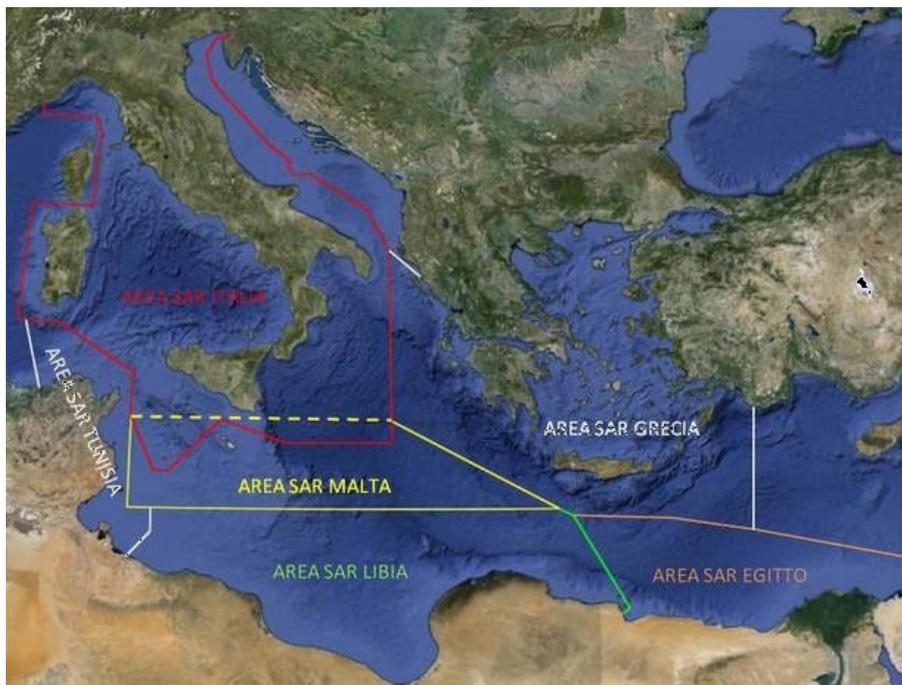
In seguito al soccorso in mare, occorre capire dove far sbarcare le persone salvate. Tale fase, ossia quella di individuazione del luogo di sbarco, è particolarmente delicata, soprattutto per lo Stato responsabile del soccorso, dal momento che è necessario

¹³⁶ GARAVOGLIA M., *Cosa succede in Libia - Quattro anni dopo la caduta di Gheddafi, abbiamo raccontato senza giri di parole la situazione in Libia, sempre più frammentata*, in *tpi.it*, ottobre 2015.

assicurare un luogo sicuro, in particolar modo in tutte quelle situazioni nelle quali vi siano soggetti a cui offrire protezione internazionale¹³⁷.

La figura sotto riportata mostra le zone di competenza S.A.R. dell'Italia in rosso, di Malta in giallo e della Libia in verde.

Figura 1 – Zone di competenza S.A.R. nel Mediterraneo



¹³⁷ LEANZA U., CAGGIO F., *Il SAR Mediterraneo. La ricerca e soccorso nel diritto marittimo: l'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979*, in *Rivista Marittima*, giugno 2015, consultabile sul sito internet http://www.fondazionemichelagnoli.it/files/Leanza-Caffio_RM.pdf

CAPITOLO QUARTO
FLUSSI MIGRATORI E POLITICA DELL'UNIONE
EUROPEA

4.1 I FLUSSI MIGRATORI: ASPETTI GENERALI

Con l'espressione "movimenti migratori", o più semplicemente "migrazioni", ci si riferisce ad uno spostamento, che può essere sia individuale che collettivo, dal luogo d'origine (emigrazione) a quello di destinazione (immigrazione). Tenendo conto del fatto che la vita di un uomo si esplica anche tra le mura di casa e gli ambienti di lavoro, è doveroso considerare "migrazioni" anche tutti quegli spostamenti di residenza (dimora abituale) o effettuati per ragioni lavorative.

Per poter individuare più precisamente ed in modo più chiaro il fenomeno in oggetto, si ritiene utile tener conto di alcuni elementi tra cui la natura dei confini che il migrante attraversa spostandosi dal luogo di provenienza a quello di destinazione, la durata o la periodicità dello spostamento¹³⁸, le motivazioni e le modalità dello stesso.

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti è quello inerente la motivazione. I soggetti emigrano per lavoro, per ragioni familiari (vale a dire quando alla base degli spostamenti vi sia il matrimonio con un emigrato o il ricongiungimento della famiglia) o per motivi di forza maggiore, che possono essere di natura politica, etnica o religiosa, o legati a eventi catastrofici (terremoti, guerre, e così via).

Il fenomeno migratorio ha implicazioni che vanno ad incidere su tantissimi fattori, da quello demografico a quello politico, da quello sociale a quello economico, nonché ha effetti anche sotto il profilo antropologico.

¹³⁸ GOLINI A., *Population movements: typology and data collection, trends and policies*, in *European population conference*, 1987, p. 269.

Prima di analizzare, nel successivo paragrafo, le varie tipologie di migrazioni, appare utile, anche per maggior completezza, chiarire le nozioni di emigrante e immigrante. In tal senso, l'emigrazione si riferisce all'allontanamento di un individuo o di un gruppo dal luogo di provenienza; invece, l'immigrazione rappresenta lo spostamento verso uno specifico Paese di destinazione.

L' "immigrante", dunque, è lo straniero, salvo quello regolarmente ammesso in specifiche categorie di non immigrati; l' "emigrante", invece, la persona che si trasferisce altrove per un periodo di tempo limitato.

L'IOM ha definito l'immigrazione come un processo attraverso cui gli stranieri si trasferiscono in un Paese diverso da quello di origine allo scopo di stabilirsi¹³⁹; l'emigrazione rappresenta invece l'atto di partire da uno Stato per stabilirsi in un altro per un determinato periodo di tempo¹⁴⁰.

Oltre a ciò, occorre sottolineare che, in base al regime giuridico del Mar Mediterraneo, l'*immigration zone* rappresenta la zona di alto mare e territorio terrestre di uno Stato, in cui trovano applicazione le leggi sull'immigrazione dello Stato¹⁴¹.

In virtù della teoria giuridica internazionale in materia di diritti umani, autorevole studioso ha sottolineato l'importanza del "diritto a migrare" (*ius migrandi*)¹⁴². In particolare, tale dottrina ritiene che tale diritto debba essere riconosciuto come segue:

¹³⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION (IOM), *IOM's Glossary on Migration*.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION (IOM), *IOM's Glossary on Migration*.

- come diritto a non migrare, ossia il diritto di poter restare nello Stato di residenza; in altre parole di tratta di difendere il diritto di pretendere che lo Stato di appartenenza non imponga l'espulsione verso un proprio cittadino;
- come diritto a migrare, vale a dire il diritto di poter liberamente circolare in tutto il globo terrestre;
- come diritto di stabilirsi pacificamente in un luogo, vale a dire tutti gli individui devono poter scegliere, liberamente, in quale Stato risiedere;
- come diritto a ritornare, vale a dire il diritto di fare ritorno nel Paese di origine o in quello di residenza.

Altra parte della dottrina¹⁴³ ha rilevato che i due fenomeni (emigrazione ed immigrazione) oltre a riflettere le necessità degli Stati, concernono anche gli individui ed i diritti legittimati a chiederne il rispetto.

Il diritto internazionale, però, ancora non ha sviluppato un adeguato ed uniforme quadro normativo in materia, anche a causa del fatto che, spesso, i singoli Stati hanno legiferato in materia di immigrazione solamente sotto il profilo domestico¹⁴⁴.

Pertanto, allo stato attuale, il diritto internazionale delle migrazioni risulta essere caratterizzato da una forte frammentarietà e necessita costantemente di integrazioni da

¹⁴² CHUECA SANCHO Á. G., GUTIERREZ CASTILLO V. L., BLAZQUEZ RODRIGUEZ I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens editorial, Colección lex, 2009, p.17.

¹⁴³ NASCIMBENE B., BONETTI P., *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004.

¹⁴⁴ CALAMIA A., *Le norme "non statali" e lo straniero*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 21.

parte degli ordinamenti statali, per cui “le coordinate normative che inquadrano il percorso del migrante sono in gran parte determinate dalla legislazione interna del Paese di destinazione”¹⁴⁵.

Per quanto riguarda il diritto positivo, invece, emerge una diversa impostazione relativamente all’abbandono di un Paese ed all’ingresso in uno altro. Difatti, mentre trova pieno riconoscimento la libertà di andarsene dallo Stato di cittadinanza o residenza, lo Stato di destinazione può decidere circa l’ammissione dello straniero, negandola o subordinandola a specifiche condizioni¹⁴⁶.

¹⁴⁵ DI FILIPPO M., *L’ammissione di cittadini stranieri*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p.85.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 83.

4.2 TIPOLOGIE DI MIGRAZIONI

Una prima importante distinzione riguarda la migrazione interna e quella esterna. In tal senso, qualora il contesto demografico-territoriale al quale si fa riferimento sia rappresentato da uno Stato, occorrerà distinguere tra migrazione interna e migrazione internazionale (o con l'estero). La migrazione interna interregionale, intercomunale o intercircostrizionale si ha, invece, nel momento in cui ai fini dello spostamento non è necessario attraversa confini politici bensì solo amministrativi¹⁴⁷.

Laddove vi siano unità politiche multistatali (es. Stati Uniti) o Stati che presentano stretti legami sotto il profilo giuridico ed economico (es. Unione Europea) il tipo di migrazione che ne scaturisce si colloca in una posizione intermedia tra la migrazione interna e l'emigrazione con l'estero, in quanto in questo caso il passaggio di frontiera e la permanenza sono disciplinati da diverse disposizioni normative.

Quando invece le migrazioni esterne riguardano confini geografici, e non politici-amministrativi, le stesse assumono carattere intercontinentale o intracontinentale; invece, nel caso in cui i continenti siano divisi da un oceano, si parlerà di migrazioni transoceaniche.

Altro elemento caratteristico delle migrazioni è inerente alla durata di esse. A tal riguardo, è opportuno distinguere tra migrazioni temporanee, le quali a loro volta si

¹⁴⁷ CALVANESE F., PUGLIESE E., *I tempi e gli spazi della nuova immigrazione in Europa*, in *Inchiesta*, n. 90, 1990, p. 7.

suddividono in temporanee a breve termine e temporanee a lungo termine¹⁴⁸, e migrazioni definitive.

Tuttavia, si deve precisare che, rispetto al passato, al giorno d'oggi, vi è un'altra tipologia di migrazione che sta assumendo sempre più rilievo: si tratta di una migrazione che può essere considerata come un intermedio tra le migrazioni temporanee e quelle definitive, vale a dire le c.d. migrazioni ricorrenti, che si caratterizzano in quanto prevedono uno spostamento ripetuto, spesso a breve termine, ma con periodicità regolare o di durata più o meno uniforme. Dunque, si evince che al criterio della durata si aggiunge anche quello della periodicità.

Altro elemento distintivo delle migrazioni è la natura individuale o di gruppo degli spostamenti. Una forma speciale di migrazione per gruppi è rappresentata dai c.d. esodi, vale a dire da migrazioni di massa che hanno motivazioni diverse rispetto alle migrazioni individuali.

Circa la composizione socio-professionale, è possibile parlare di una tradizionale prevalenza di migranti poco qualificati dal punto di vista professionale e con un livello di istruzione medio-basso. Però, si può sottolineare che negli ultimi decenni, la situazione è mutata.

Difatti, da una parte, grazie alla diffusione dell'alfabetizzazione anche in quelle zone poco sviluppate sotto il profilo economico, il livello di istruzione dei migranti è

¹⁴⁸ CORTI P., *Storia delle migrazioni internazionali*, Laterza, Bari, 2003, p. 19.

aumentato notevolmente; dall'altra parte, invece, hanno iniziato a diffondersi esodi migratori con direzione inversa rispetto a quella tradizionale.

Pertanto, i gruppi di medio e alto livello si dirigono prevalentemente verso le zone più sviluppate dal punto di vista tecnologico ed economico, mentre i gruppi meno "qualificati", tendono a dirigersi verso le zone più arretrate, queste note per la maggiore richiesta di manodopera¹⁴⁹.

I forti squilibri esistenti nei Paesi tra il progresso economico-sociale e quello più strettamente connesso all'evoluzione tecnologica da un lato, e dall'altro all'organizzazione e allo sviluppo della ricerca scientifica, hanno dato luogo a nuove forme migratorie, composte soprattutto da individui che presentano notevoli capacità potenziali e/o che aspirano a qualificazioni più elevate: si tratta delle migrazioni *brain drain*¹⁵⁰ (fuga di cervelli).

¹⁴⁹ FONDAZIONE ISMU, *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Angeli, Milano, 2011, p. 220.

¹⁵⁰ SCHIFF M., ÖZDEN C., *International Migration, remittance & the Brain Drain*, Macmillan, New York, 2006.

4.3 IL CONCETTO DI STRANIERO

Altro concetto che merita di essere ben definito ai fini dell'analisi del fenomeno dell'immigrazione riguarda la nozione di “straniero”¹⁵¹.

Lo straniero, nel linguaggio comune, molto spesso è identificato con una persona proveniente o che le cui origini sono di un altro Paese. Queste persone fanno parte di una specifica categoria di individui che intrattengono uno specifico e particolare rapporto con lo Stato in cui sono ospitati.

In merito, l'IOM offre la seguente definizione di straniero: “colui che appartiene o è alleato ad un altro Stato”¹⁵².

In ambito giuridico, lo straniero è “quel soggetto che presenta un carattere di estraneità con l'ordinamento del foro o, se si vuole descrivere a contrariis, quell'individuo che in base alle leggi di un determinato Stato non è considerato cittadino dello stesso”¹⁵³.

Pertanto, alla luce di ciò, sembra potersi ritenere che ogni individuo assume la posizione di straniero nel momento in cui si trovi al di fuori del proprio Stato di origine o di cittadinanza e che si trovi ad intrattenere rapporti uno Stato ospitante; altresì si parla di straniero nel momento in cui il soggetto “entra in relazione con le rappresentanze diplomatiche o consolari di un altro Stato”¹⁵⁴.

¹⁵¹ GESTRI M., *La cittadinanza e gli stranieri*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 25.

¹⁵² INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION (IOM), *IOM's Glossary on Migration*.

¹⁵³ NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 30.

Di conseguenza, da una parte vi è Stato che ammette e accoglie lo straniero, che è chiamato ad impegnarsi a riconoscere a quest'ultimo tutti i diritti; dall'altra parte, lo straniero è chiamato a rispettare le leggi previste in quell'ordinamento statale, ad adempiere agli obblighi e a sopportare gli oneri, i quali, tuttavia, non devono risultare incompatibili con il proprio *status* di cittadino di un altro Paese¹⁵⁵.

La definizione di straniero contenuta nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo è la seguente: "qualsiasi persona che non è un cittadino dello Stato in cui si trova"¹⁵⁶, verso persone che non hanno la cittadinanza nel Paese in cui vivono.

Un'ulteriore concettualizzazione dello straniero si rinviene sia nel Patto internazionale sui diritti civili e politici che nell'art. 25 della Convenzione della Comunità degli Stati indipendenti (ex-URSS) sui diritti umani e delle libertà fondamentali, nell'ambito dei quali si utilizza la parola straniero sia per riferirsi ai cittadini stranieri che agli apolidi; pertanto, assume lo *status* di straniero sia l'individuo che possiede una cittadinanza diversa rispetto a quella dello Stato territoriale, sia l'individuo che non è in possesso di alcuna cittadinanza, dunque apolide, sia, ancora, l'individuo rifugiato, come prescritto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo di New York del 1967¹⁵⁷.

¹⁵⁴ GESTRI M., *La cittadinanza e gli stranieri*, cit., p. 25.

¹⁵⁵ NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto italiano*, cit., p. 31.

¹⁵⁶ Art. 1 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino.

¹⁵⁷ GESTRI M., *La cittadinanza e gli stranieri*, cit., p. 47.

Oltre a ciò, l'art. 1 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ritiene che possa essere considerato straniero “chi non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee”.

Per quanto riguarda, invece, il diritto europeo, si deve osservare che è considerato straniero anche il cittadino dell'Unione europea relativamente allo Stato membro in cui è ospitato, che, ovviamente, è diverso rispetto a quello di origine, nonché è straniero il cittadino di uno Stato membro rispetto alla normativa di un altro Stato.

Pertanto, alla luce di quanto esposto sinora, si può ritenere che è, in ogni caso, fondamentale distinguere nel momento in cui, genericamente, ci si riferisce allo straniero, precisando se ci si riferisca a stranieri comunitari o a stranieri cittadini di Stati terzi, a rifugiati, o, ancora, ad apolidi¹⁵⁸.

Altresì è doveroso porre in rilievo il fatto che, nell'ambito dei rapporti che si vengono ad instaurare tra Stato e Cittadino, la decisione relativa all'attribuzione della cittadinanza da parte di uno Stato risulta essere vincolata dall'ordinamento internazionale a causa dell'“evidenza di un vincolo o una connessione effettiva (c.d. *genuine link*) con l'ordinamento dello Stato che attribuisce la cittadinanza”¹⁵⁹.

¹⁵⁸ DI FILIPPO M., *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, pp. 160-272.

¹⁵⁹ CALAMIA A., *Le norme “non statali” e lo straniero*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 4.

Di contro, l'art. 1 della Convenzione adottata in occasione della Conferenza di codificazione del diritto internazionale¹⁶⁰, sancisce che è competenza di ciascuno Stato, tenendo conto della propria legislazione, la determinazione dei propri cittadini, lasciando ai vari Paesi ampia discrezionalità di scelta¹⁶¹.

Prima di concludere l'analisi in oggetto, appare opportuno soffermarsi sul concetto giuridico di "cittadinanza" tenendo conto della novità costituzionale della cittadinanza europea¹⁶².

In tema di "cittadinanza" ogni singolo Stato adotta una propria normativa, che discende dalla storia dello stesso, nonché dalle proprie tradizioni e regole giuridiche¹⁶³.

Di conseguenza, lo status di cittadino o meno di uno Stato fa emergere una serie di diritti, privilegi ed obblighi, diversi rispetto a chi è cittadino di un altro Stato¹⁶⁴.

Secondo quanto evidenziato dalla dottrina maggioritaria, allo stato attuale, tenendo conto delle singole esperienze singole, specie quelle occidentali, con il termine "cittadinanza" ci si riferisce a "quel complesso di diritti e di doveri spettanti alla persona che fa parte di una determinata consociazione politica, sanciti dalle leggi di

¹⁶⁰ Art. 1 della Convenzione de l'Aia, 12 aprile 1930.

¹⁶¹ GESTRI M., *La cittadinanza e gli stranieri*, cit., pp. 27-36.

¹⁶² La cittadinanza europea è stata introdotta dal Trattato di Maastricht nel 1992. L'art. 20, par. 1, TFUE stabilisce che "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato".

¹⁶³ BRUBAKER R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

¹⁶⁴ MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London, 1992.

questa (...) la cittadinanza costituisce il vincolo che lega l'individuo alla consociazione"¹⁶⁵.

Come si può intuire, è, dunque, difficile riuscire ad offrire un quadro generale di cittadinanza, anche se si può osservare che ciascuna definizione della stessa prevede alcuni elementi comuni, come ad esempio la comunanza di diritti e di doveri. Ciascuno Stato, quindi, qualifica specifici individui come propri cittadini sulla base della propria normativa, andando così ad esercitare una piena sovranità.

Di conseguenza, gli Stati, nel momento in cui identificano i propri cittadini, stabiliscono anche le conseguenze giuridiche che discendono dal possesso della cittadinanza, assegnando uno *status* che viene caratterizzato e contraddistinto da una particolare sfera di capacità.

Tuttavia, si deve precisare che ad oggi non è possibile circoscrivere il concetto di cittadinanza alle varie legislazioni nazionali: infatti, in tal senso, a partire dalla metà del Novecento, la normativa internazionale, bilaterale e multilaterale ha influito sempre più sul concetto di nazionalità andando a modificare, in alcuni casi anche in toto, le varie normative nazionali.

La tematica, quindi, assume particolare rilievo soprattutto alla luce del fatto che è proprio tramite i propri cittadini che gli Stati entrano in collegamento. In tal senso, si pensi ad esempio all'ingresso di un individuo nel territorio di un altro Stato e le

¹⁶⁵ BARSANTI E., *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, 1913, vol. III, p. 603.

conseguenze che ne possono scaturire (es. la protezione diplomatica o la tutela che ogni Stato deve verso ogni straniero).

Premesso ciò, si comprende che la cittadinanza costituisce un elemento regolatore essenziale dei rapporti tra Stati¹⁶⁶. Volendo effettuare una classificazione tra i sistemi giuridici in materia di cittadinanza, una prima distinzione deve essere svolta tra gli ordinamenti che adottano il criterio dello *ius sanguinis* e quelli che, invece, adottano il criterio dello *ius soli*¹⁶⁷.

Per quanto riguarda il primo, esso presuppone che la cittadinanza si trasmette per filiazione; pertanto, è considerato cittadino il figlio di almeno uno o entrambi i genitori cittadini.

Tale criterio è selettivo ed è tipico dei regimi nazionalisti, che intendono preservare un tasso di omogeneità etnica del proprio popolo elevato¹⁶⁸. Invece, in riferimento al secondo criterio, ossia lo *ius soli*, la cittadinanza si acquista in quanto conseguenza della nascita sul territorio dello Stato. Come si può intuire, si tratta di un criterio particolarmente inclusivo e tipico dei Paesi che intendono favorire l'immigrazione sul loro territorio¹⁶⁹.

¹⁶⁶ ZAMPAGLIONE G., *Diritto consolare*, Roma, 1995, vol. III, p. 208.

¹⁶⁷ TRIGGIANI E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Roma, 2011.

¹⁶⁸ CODINI E., *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

In seguito ai forti flussi migratori che hanno interessato il continente europeo negli ultimi anni, la principale modalità di acquisizione della cittadinanza è rappresentata dalla naturalizzazione, ossia una modalità di acquisto della cittadinanza da parte di uno straniero che ne presenta richiesta e che risponde a specifici requisiti previsti dalla legge¹⁷⁰.

Chiarito ciò, risulta arduo riuscire ad offrire una chiara definizione di “cittadinanza europea”, dal momento che la concezione della stessa è sempre stata legata all’identificazione di un individuo con il proprio Stato. Proprio per tale ragione, una definizione concettuale in materia di cittadinanza europea fa emergere non poche difficoltà sia dal punto di vista pratico che teorico.

Innanzitutto viene in rilievo il fatto che l’Unione europea, nell’ambito del diritto internazionale, costituisce una nuova entità; in secondo luogo, i diritti riconosciuti al cittadino europeo sono ben diversi da quelli che, di norma, vengono attribuiti ai cittadini di uno Stato.

Dunque, si può sostenere che la cittadinanza europea esiste in quanto vi è quella di uno Stato membro e dunque si instaura un rapporto di addizionalità e di complementarità della prima verso la seconda, conferendo ai titolari nuove prerogative. Non a caso, infatti, la cittadinanza nazionale è definita primaria ed originaria; quella europea è, invece, definita derivata, dunque di secondo grado¹⁷¹.

¹⁷⁰ MOROZZO DELLA ROCCA P., *La naturalizzazione dello straniero*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di) *Immigrazione e cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2008.

¹⁷¹ LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 44.

In ogni caso, la cittadinanza europea rappresenta la prima pietra miliare di una forma di cittadinanza svincolata dalla nazionalità intesa come appartenenza ad un singolo Stato, per divenire espressione di un'appartenenza ad un'unione di Stati ciascuno dei quali con un proprio ordinamento giuridico¹⁷².

¹⁷² GESTRI M., *La cittadinanza e gli stranieri*, cit., p. 26.

4.4 IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

In concomitanza con il processo di “comunitarizzazione” della politica migratoria intrapreso nel corso degli anni Novanta del secolo scorso si è assistito ad un profondo processo volto a contrastare il fenomeno dell’immigrazione irregolare. In particolare, gli sforzi dell’Unione Europea hanno riguardato specifici aspetti, come ad esempio il rafforzamento dei controlli alle frontiere, un miglioramento delle procedure finalizzate all’espulsione, la previsione di centri di accoglienza, la stipulazione di accordi con i Paesi terzi ai fini della riammissione, e così via.

In tal senso, il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), all’art. 79, par. 1, stabilisce la finalità di garantire, in ciascuna fase, l’efficace gestione dei flussi migratori, “l’equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell’immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”.

Tra i principali documenti europei volti a contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare meritano di essere citati la Direttiva 2011/36/UE¹⁷³, la Direttiva 2004/81/CE¹⁷⁴, la Direttiva 2009/52/CE¹⁷⁵ e la Decisione Quadro 2002/946/GAI¹⁷⁶.

Nello specifico, per poter ottenere un'efficace gestione dei flussi migratori occorre disporre di forme di cooperazione tra Stati sia sotto il profilo amministrativo, che sotto quello giudiziario e di polizia. Gli Stati maggiormente interessati ed impegnati nella lotta al fenomeno dell'immigrazione illegale sono, senza dubbio, quelli che rappresentano le principali mete di destinazione dei flussi¹⁷⁷.

Tuttavia, occorre tener conto del fatto che i tantissimi accordi di cooperazione con Stati terzi limitrofi all'UE, rendono particolarmente difficoltosi gli spostamenti di migranti via terra.

¹⁷³ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 15 aprile 2011, n. L 101/1.

¹⁷⁴ Direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 6 agosto 2004, n. L 261/19.

¹⁷⁵ Direttiva 2009/52/CE DEL Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 30 giugno 2009, n. 168/24.

¹⁷⁶ Decisione Quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, in *Gazzetta Ufficiale* del 5 dicembre 2002, n. L 328.

¹⁷⁷ MARINAI S., *La cooperazione tra gli stati nelle diverse fasi della lotta all'immigrazione irregolare*, in Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, pp. 552 ss.

Un'ulteriore azione comunitaria nella lotta al fenomeno risale al 2005, quando fu adottato il documento *“Approccio globale in materia di immigrazione: azione prioritarie incentrate sull’Africa e il Mediterraneo”*¹⁷⁸. Tale documento oltre a prevedere norme circa il controllo alle frontiere e la riammissione degli irregolari, è stato redatto anche per incentivare lo sviluppo dei Paesi africani meno avvantaggiati, semplificando il procedimento relativo ai flussi delle rimesse, favorendo la circolarità delle migrazioni ed il rientro dei cervelli in fuga.

Inoltre, nel 2007, sono stati intrapresi specifici partenariati con Stati terzi per la mobilità e lo sviluppo.

La collaborazione nel fronteggiare l’immigrazione irregolare, soprattutto nel corso degli ultimi anni, si è posta come funzionale alla lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo internazionale. In particolare, a partire dagli eventi drammatici del 2001, il concetto di migrazione ha iniziato a comparire accanto alla tematica della sicurezza. Tutto ciò ha fatto sì che la popolazione autoctona europea iniziasse ad assumere atteggiamenti xenofobi verso i flussi migratori¹⁷⁹, facendo emergere una rivisitazione del concetto di sicurezza ben diverso da quello prevalente nel corso dell’ultimi decennio del secolo scorso¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Consiglio Dell’Unione Europea 15/16 dicembre 2005, *Approccio globale in materia di immigrazione: azione prioritarie incentrate sull’Africa e il Mediterraneo*.

¹⁷⁹ PAJARES M., *Immigracìon irregular y politica de fronteras de la Union Europea*, in Chueca Sancho A.G., Gutierrez Castillo V.L., Blazquez Rodriguez I., *Las migraciones internacionales en el Mediterràneo y Unìon Europea*, Huygens Editorial, Coleccìon lex, 2009, p. 134.

¹⁸⁰ PANEBIANCO S., CARAMMIA M., *The UE as a selective migration controller? Political discourse, migration flow and regional cooperation in the Mediterranean*, in Chueca Sancho A.G.,

A conferma di ciò, una parte della dottrina¹⁸¹ ha avuto modo di rilevare che l'Unione Europea, in materia di migrazioni, abbia focalizzato l'attenzione, quasi ossessivamente, sulla sicurezza interna, andando da un lato a plasmare le relazioni UE-Sud Mediterraneo, e dall'altro lato andando ad intensificare i controlli alle frontiere esterne. Una posizione critica ha rilevato che “se si intende per sindrome l'insieme dei sintomi caratteristici di una malattia, questa ossessione può essere sintetizzata in quella che può essere definita la sindrome delle tre R: riammissione, ritorno, rimpatrio”¹⁸².

Il concetto di sicurezza è richiamato anche nell'ambito del Piano di Stoccolma, all'interno del quale la tematica dell'immigrazione è strettamente connessa a questioni quali il terrorismo, la sicurezza informatica, la criminalità organizzata.

Ciò ha sollevato diverse critiche da parte delle organizzazioni umanitarie, tra cui Amnesty International, le quali hanno chiesto che la questione debba tornare sul focus dei diritti umani dei migranti¹⁸³. Come accaduto per i precedenti programmi, anche nel Programma di Stoccolma le priorità sono il contrasto all'immigrazione irregolare e alla tratta degli esseri umani. Difatti, in esso si prevede una Strategia di Sicurezza Interna

Gutierrez Castillo V.L., Blazquez Rodriguez I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens Editorial, Colección lex, 2009, p. 81.

¹⁸¹ WOLFF S., *Externalising the UE's internal security model to the Mediterranean Neighbours*, CFSP Forum, Vol. 6, n. 1, 2008, p. 9.

¹⁸² CHUECA SANCHO A.G., *La política de inmigración de la UE en el Mediterráneo o el síndrome de las tres "R"*, in Chueca Sancho A.G., Gutierrez Castillo V.L., Blazquez Rodriguez I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens Editorial, Colección lex, 2009, p.23.

¹⁸³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Hay que rellenar las lagunas del Programa de Estocolmo en relación con la migración irregular*, Comunicado de prensa, 30 novembre 2009.

e l'istituzione di un fondo finanziario per la stessa, rafforzando, al contempo, la cooperazione transfrontaliera.

Nonostante ciò, gli strumenti cooperativi pensati per fronteggiare la criminalità rappresentano un nucleo limitato¹⁸⁴. Tra l'altro, il rafforzamento dei controlli alle frontiere marittime e terrestri è fondamentale per garantire lo sviluppo del cosiddetto spazio Schengen, mediante la previsione e l'implementazione di misure complementari, ma differenziate, alla lotta dell'immigrazione illegale, alla protezione di chi gode dello status di rifugiato, alla vigilanza delle frontiere marittime¹⁸⁵.

In particolare, proprio quest'ultimo aspetto risulta cruciale ai fini della realizzazione della libera circolazione delle persone, così da dar luogo a “quella reciproca fiducia tra gli Stati membri necessaria al raggiungimento di una effettiva libera circolazione all'interno dell'area Schengen”¹⁸⁶.

Di conseguenza, autorevole studioso¹⁸⁷ ha proposto di sostituire l'espressione “lotta all'immigrazione irregolare” con “riduzione progressiva dell'immigrazione irregolare”, poiché l'obiettivo non può essere altro se non ridurla in maniera graduale.

¹⁸⁴ MARINAI S., *La cooperazione tra gli stati nelle diverse fasi della lotta all'immigrazione irregolare*, cit., p. 544.

¹⁸⁵ ROJO ESTEBAN J. F., *La ruta atlantica de la inmigración ilegal: inmigración africana hacia Canarias*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), Madrid, 2008, pp. 26-27.

¹⁸⁶ SPATTI M., *La disciplina comunitaria dell'immigrazione e dell'asilo: le ragioni di una politica comune*, in Carta M., *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani: profili internazionali, europei ed interni*, Teseo editori, Milano, 2009, p. 238.

¹⁸⁷ PAJARES M., *Immigración irregular y política de fronteras de la Unión Europea*, cit., p. 175.

4.5 IL PARTENARIATO EUROMEDITERRANEO PER UNA STRATEGIA COMUNE EUROPEA

Il Partenariato EuroMediterraneo (PEM) è sorto nel 1995, in occasione della Dichiarazione di Barcellona, ad opera di 15 ministri degli affari esteri UE e con la partecipazione di 12 Partner mediterranei¹⁸⁸.

In sostanza, si tratta di un accordo politico stipulato tra gli Stati membri dell'UE ed alcuni Stati appartenenti al bacino del Mediterraneo. In esso sono contenute alcune iniziative che spaziano su diversi campi di intervento:

- politico e di sicurezza;
- economico e finanziario;
- sociale, culturale ed umano.

La finalità dello stesso consisteva nella creazione di una zona di pace e stabilità, nonché un'area di libero scambio.

Ai fini dello svolgimento delle sue azioni, il Partenariato si è avvalso di significativi mezzi finanziari, tra cui aiuti a fondo perduto, provenienti dal bilancio dell'UE e dai prestiti della Banca Europea per gli Investimenti. Una parte rilevante degli aiuti a fondo perduto è costituita dal *Programma Meda*, che contiene misure finanziarie e tecniche utili ai fini della riforma delle strutture economiche e sociali dei Partner

¹⁸⁸ Algeria, Cipro, Egitto, Stato di Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Cisgiordania e territori occupati dalla Palestina.

mediterranei. Il principale obiettivo di tale programma consiste nel sostenere ed incentivare i processi di riforma socio-economica dei *Partner* mediterranei (PTM), mediante azioni bilaterali ed iniziative regionali.

Relativamente ad eventuali proposte circa potenziali progetti, le stesse devono essere accettate così da poter essere prese in considerazione da parte della Commissione Europea, e fatte proprie dalle autorità dei Paesi beneficiari, nonché devono porsi in coerenza con quanto previsto dalle linee della programmazione stabilita.

Le azioni bilaterali (UE-PTM) sono basate programmi indicativi nazionali, i quali concorrono a definire, sulla base delle linee guida, i principali settori del sostegno comunitario, individuando importi previsionali per ciascun settore.

Invece, per quanto concerne le iniziative regionali, queste sono suddivise in incontri, conferenze e programmi a tema, e tengono in stretta considerazione i *Partner* mediterranei e i Paesi europei; si tratta, nello specifico, di una pratica emersa in occasione della Dichiarazione di Barcellona per rispondere alle sfide scaturenti dalla vicinanza della regione mediterranea all'Europa, nel più generale obiettivo di raggiungere un significativo intensificamento della cooperazione Sud-Sud.

Tuttavia, si deve rilevare che non sono stati realizzati tutti gli obiettivi contenuti nel PEM. Tra l'altro, anche il processo di creazione della zona di libero scambio tra i Paesi PEM, che costituisce un aspetto cardine della politica di partenariato, risulta in forte ritardo¹⁸⁹.

¹⁸⁹ CUGUSI B., *Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un disegno politico?* in *Working Papers 52/2009*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2009, p.4.

CAPITOLO QUINTO
CONTROLLO DELLE FRONTIERE UE

5.1 MISURE DI PREVENZIONE NELL'INGRESSO E NELL'ATTRAVERSAMENTO DEI MIGRANTI

In materia di ingresso ed attraverso delle frontiere esterne la normativa Schengen impone agli Stati che vi hanno aderito il rispetto delle stesse regole.

Premesso ciò, per quanto concerne l'attività di prevenzione essa è esercitata attraverso forme di cooperazione aventi lo scopo di individuare lo straniero, condividere dati ed esperienze acquisite, anche grazie al supporto dell'assistenza tecnica del personale di frontiera. Difatti, in tal senso, gli Stati di destinazione hanno coinvolto altri Stati di destinazione ed altri Stati di origine appartenenti alla stessa area geografica nell'attività di sorveglianza alle frontiere aeree, marittime e terrestri; tra l'altro questa forma di cooperazione può avvenire sia a livello bilaterale che multilaterale e, in genere, è proprio sul piano bilaterale che vengono intrapresi gli accordi più significativi¹⁹⁰.

Si tratta di un'attività complessa la quale può essere sintetizzata nei seguenti ambiti di cooperazione scambio di informazioni e dati (*smuggling*, *trafficking* e banche dati UE); invio di ufficiali distaccati presso le autorità di frontiera di altri Stati; operazioni di pattugliamento congiunto.

Sebbene sia l'UE a stabilire le regole riguardanti le modalità di effettuazione dei controlli alle frontiere, si deve ricordare che la realizzazione effettiva dei controlli è

¹⁹⁰ AA.VV., *Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 64.

svolta dalle autorità statali competenti. In tal senso è stato istituito un corpo europeo di guardie di frontiera o di unità europee il cui scopo è proprio quello di effettuare i controlli delle frontiere marittime meridionali; inoltre, l'UE non ha adottato una politica comune circa il comportamento di ufficiali di Stati membri presso porti e aeroporti di Paesi terzi, bensì rimane contemplato da alcuni Stati solo sulla base di accordi bilaterali. Per cui non vi è alcun controllo sulle guardie di frontiera, di conseguenza, ogni Nazione opera in un quadro normativo elaborato dal legislatore statale con diverse regole.

Un'altra difficoltà concerne il fatto che lo Stato ospite deve accettare la presenza sul proprio territorio di agenti stranieri: ciò inevitabilmente comporta un'importante incidenza sulla sovranità dello Stato in questione. Il quadro è ulteriormente complicato dalle proteste dei Paesi d'immigrazione verso i Paesi di emigrazione; in tal senso, infatti, lo Stato di partenza non è obbligato ad accertare che i soggetti che si recano in altri Stati abbiano un titolo valido di ingresso in quel Paese.

Nel corso del 2008, la Commissione ha avuto modo di proporre un documento di discussione¹⁹¹, che è stato poi accolto dal Consiglio europeo del 2011: è stato quindi presentato il progetto *smart borders* avente lo scopo di rendere più efficienti e rapidi i controlli alla frontiera esterna¹⁹². La Commissione, inoltre, nello stesso anno, ha formalizzato l'istituzione un sistema di sorveglianza del confine meridionale

¹⁹¹ Commissione delle Comunità Europee, Doc. COM (2008) 69 del 13 febbraio 2008, *Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione Europea*.

¹⁹² Commissione delle Comunità Europee, Doc. COM (2011) 680 del 25 ottobre 2011, *Frontiere intelligenti - opzioni e prospettive*.

dell'UE¹⁹³, l'*European Border Surveillance System* (EUROSUR), su proposta della Commissione a febbraio 2008¹⁹⁴.

Nonostante tutte le misure intraprese a livello comunitario e non, continuano ad essere tantissimi gli attraversamenti illegali alle frontiere esterne europee. Difatti, secondo quanto osservato dall'Agenzia Europea Frontex¹⁹⁵, nel primo semestre 2021, il numero degli attraversamenti illegali ha superato i 61.000, dunque il 59% in più rispetto all'anno precedente¹⁹⁶. In particolare, Frontex ha calcolato che solamente nel mese di giugno 2021, 11.200 persone circa hanno cercato di attraversare irregolarmente i confini dell'UE.

In ogni caso, significativo è l'aumento del numero di queste irregolarità registratesi lungo la rotta mediterranea, che hanno visto anche la ripresa delle partenze dalla Tunisia e dalla Libia. Nel mese di giugno 2021, i migranti che hanno attraversato tale rotta sono stati il doppio rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Le nazionalità più frequenti che attraversano tale tratta sono i tunisini ed i bengalesi.

¹⁹³ Commissione delle Comunità Europee, Doc. COM (2011) 873 del 12 dicembre 2011, *Istituzione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)*.

¹⁹⁴ Commissione delle Comunità Europee, Doc. COM (2008) 68 del 13 febbraio 2008 .

¹⁹⁵ FRONTEX, *Report Situation at EU borders in June – detections rise in Central Med*, 13 luglio 2021, consultabile sul sito internet <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-borders-in-june-detections-rise-in-central-med-Ffo70f>

¹⁹⁶ Occorre però sottolineare che il periodo di riferimento è stato caratterizzato di mesi di restrizioni e lockdown in tutto il continente a causa della diffusione dei contagi da Covid-19.

Per quanto riguarda, invece, la rotta verso la penisola iberica, attraverso il Mediterraneo occidentale, l'agenzia Frontex ha registrato circa 870 rilevamenti nel mese di giugno, in coerenza con quanto registrato lo scorso anno.

Sul versante orientale del Mediterraneo, Frontex ha rilevato, sempre in relazione al mese di giugno 2021, circa 1100 attraversamenti irregolari ai confini europei.

6.600 sono invece i tentativi di attraversamento irregolare provenienti dalla rotta dell'Africa occidentale.

L'IOM, nel mese di luglio, ha osservato che il numero di migranti morti in mare cercando di raggiungere i confini europei è raddoppiato rispetto ai precedenti anni¹⁹⁷, facendo emergere che la rotta del Mediterraneo centrale risulta essere, ancora una volta, la rotta più pericolosa al mondo, registrando, dall'inizio dell'anno, 741 decessi. Alla luce di ciò, l'IOM ha chiesto agli Stati di provvedere urgentemente, confermando la necessità di adottare misure affinché si possa ridurre il numero delle vittime sulle rotte migratorie marittime verso il continente europeo, nonché per far sì che siano rispettati tutti gli obblighi stabiliti dal diritto internazionale in materia. Altresì, l'IOM ha posto in rilievo l'esigenza di incrementare gli sforzi di ricerca e soccorso, attuando al contempo meccanismo di sbarco prevedibili e garantendo l'accesso a rotte migratorie legali e sicure.

¹⁹⁷ *Deaths on Maritime Migration Routes to Europe Soar in First Half of 2021: IOM Brief*, 14 luglio 2021, consultabile sul sito internet <https://www.iom.int/news/deaths-maritime-migration-routes-europe-soar-first-half-2021-iom-brief>

5.2 CONTROLLI DI FRONTIERA ESTERNI E LE SEGNALAZIONI DI NON AMMISSIONE

In linea di massima, il territorio di uno Stato termina nel punto in cui inizia il territorio di un altro Stato. La frontiera è definita dall'IOM (*International Organization for Migration*) come la linea che separa il territorio terrestre o le zone marittime da uno Stato all'altro¹⁹⁸; in altri termini, si tratta di una linea di demarcazione, laddove oltrepassata, uno Stato ha il potere di esercitare la propria giurisdizione sul territorio, effettuando controlli sugli ingressi e le uscite di persone ed oggetti, nell'esercizio della sua sovranità¹⁹⁹. Questo potere comporta l'istituzione di postazioni fisse di controllo lungo le principali vie di comunicazione, nonché strutture fisiche aventi il compito di impedire attraversamenti incontrollati.

Per quanto riguarda l'esternalizzazione dei controlli di frontiera, occorre rilevare che gli strettissimi vengono effettuati in prossimità dei confini politici di uno Stato, andando così a creare una dissociazione tra il momento dell'attraversamento della frontiera e lo svolgimento effettivo dei controlli. In tal senso, l'intento è quello di selezionare o fermare gli immigrati nei Paesi di transito, prima che arrivino ad intravedere il suolo europeo. Una simile logica rientra nella *ratio* secondo la quale forme di cooperazione tra Stati confinanti, molto spesso, vengono utilizzate dagli Stati di destinazione al fine

¹⁹⁸ IOM, *IOM's Glossary on Migration 2019*, consultabile sul sito internet <https://www.iom.int/glossary-migration-2019>

¹⁹⁹ *Ibidem.*

di prevenire gli arrivi di migranti sprovvisti di un valido titolo di ingresso. Nello specifico, si deve tener conto del fatto che la natura dei rapporti tra gli Stati confinanti influenza i contenuti della cooperazione frontaliera, facendo sorgere alcune situazioni, tra cui: controllo ferreo attuato congiuntamente; regime liberale congiunto; uno dei due Stati adotta un approccio liberale e l'altro restrittivo.

Non a caso, infatti, sorgono alcune problematiche relativamente alla gestione delle frontiere esterne; tali problematiche possono essere affrontate e risolte solamente tramite forme di stretta cooperazione amministrativa, giudiziaria e di polizia tra Stati attraverso l'adozione di strumenti normativi elaborati a livello universale, regionale e bilaterale²⁰⁰.

Per quanto concerne la cooperazione bilaterale nell'ambito dell'esternalizzazione delle frontiere, *Migreurop* ha avuto modo di porre in evidenza le proprie preoccupazioni, poiché sembra che tale esternalizzazione si sia tradotta in una delocalizzazione, con il subappalto dei controlli delle frontiere europee ai Paesi confinanti, senza alcuna garanzia per il rispetto dei diritti dei migranti e dei rifugiati²⁰¹.

L'Unione Europea, nel contesto regionale, ha discretamente utilizzato alcune tecniche di esternalizzazione dei controlli di frontiere, che sono già state oggetto di sperimentazione da parte degli Stati, sia europei che non, rendendole obbligatorie per gli Stati membri.

²⁰⁰ CALAMIA A.M., DI FILIPPO M., GESTRI M. (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 71.

²⁰¹ MIGREUROP, *Dichiarazione congiunta ai Capi di Stato e di Governo in vista del Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013*, 24 ottobre 2013.

In particolare, tra le tecniche più comuni, spiccano l'imposizione di un obbligo di visto; i controlli effettuati in occasione delle rappresentanze diplomatiche e consolari dislocate nei Paesi di provenienza; il dislocamento delle guardie di frontiera presso i terminali aerei o marittimi di partenza dei Paesi di destinazione con i quali sono stati siglati appositi accordi di cooperazione; imposizioni alle compagnie di trasporto di obblighi di verifica preventiva all'imbarco.

In seguito all'europeizzazione delle competenze relative alla questione migratoria, avvenuta in occasione del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno la possibilità di scambiarsi informazioni esperienze e dati. A tale scopo sono state istituite le banche dei dati *SIS*, *VIS* e *Eurodac*, pensate allo scopo di ottenere utili informazioni necessarie per l'implementazione della politica sull'immigrazione.

Nel 2011, per ovviare al rischio di intercorrenza tra le informazioni incluse nelle banche dati su citate, fu creata ad hoc un'agenzia responsabile della comune gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nonostante ciò, però, l'UE ha voluto condividere anche i dati acquisiti relativi alle rotte seguite e ai mezzi di trasporto impiegati nel momento in cui viene presentata assistenza tecnica ed attività di consulenza in favore del personale di frontiera.

In seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 e agli attentati nel 2004 e 2005, rispettivamente Madrid e Londra, il processo di autonomizzazione del settore della sicurezza e della gestione delle frontiere europee inizia a subire una profonda battuta di arresto. A partire da questo momento, infatti, le questioni relative alla gestione delle

frontiere, al controllo dei flussi migratori e al contrasto al terrorismo iniziano ad essere strettamente connesse tra loro.

In particolare, la banca dati *SIS* contiene diverse informazioni riguardanti persone o cose. Nello specifico, sulla base di quanto contenuto nella Convenzione di Schengen, gli Stati parte possono segnalare le seguenti categorie di persone:

1. persone ricercate per l'arresto ai fini di estradizione;
2. cittadini di Paesi terzi ai fini della non ammissione;
3. persone scomparse;
4. testimoni e persone citate a comparire innanzi all'autorità giudiziaria;
5. persone sottoposte a monitoraggio poiché ritenute una minaccia per la sicurezza.

Prima di alcuni interventi modificatori, venivano inseriti nel *SIS*, nome e cognome della persona, segni fisici particolari, data e luogo di nascita, sesso e nazionalità, nonché se la persona fosse armata o pericolosa. Nel rispetto delle specifiche aree di competenza, potevano accedere a questi dati le autorità di polizia, le autorità di controllo alle frontiere, le autorità doganali e le autorità giudiziarie nei procedimenti penali.

Con il passare del tempo, si è assistito ad un'evoluzione della natura e delle funzioni del *SIS*. Infatti, nel 2013 è stato previsto il *SIS II*²⁰², nell'ambito del quale le categorie di segnalazioni inserite sono:

1. persone ricercate per l'arresto a fini di consegna o di estradizione;

²⁰² COMMISSIONE EUROPEA, *SIS II, sistema d'informazione Schengen II un aiuto per muoversi liberamente e per vivere in sicurezza*, 2013.

2. persone scomparse;
3. persone ricercate per presenziare ad un procedimento giudiziario;
4. persone o oggetti ai fini di un controllo discreto o di un controllo specifico;
5. oggetti ai fini di sequestro o di prova in un procedimento penale.

Per quanto riguarda, invece, il *VIS*, questo fu introdotto ai fini dello scambio dei dati relativi ai visti rilasciati dai Paesi membri ai cittadini di Paesi terzi in riferimento ai quali è necessario il visto. L'obiettivo del *VIS* è stato quello di migliorare l'attuazione della politica comune in materia, nonché di migliorare la cooperazione consolare e la consultazione tra le autorità centrali competenti per i visti, andando in tal modo a facilitare lo scambio di dati tra Stati membri circa le domande di visto e le relative decisioni²⁰³.

Ai fini della verifica, alle frontiere esterne, dell'identità dei titolari del visto, nonché per semplificare la procedura da seguire per le richieste, è stata prevista la raccolta delle impronte digitali e di altri dati biometrici. Possono accedere a tali dati tutte le autorità competenti in materia di visto che le autorità di polizia nazionali e l'Europol, a condizione che avvenga tutto per contrastare il fenomeno del terrorismo e di altri reati gravi²⁰⁴.

Dal 2003 è divenuto, infine, operativo l'*Eurodac*, avente lo scopo di registrare le impronte digitali di specifici cittadini di Paesi terzi così da agevolare l'applicazione

²⁰³ EUROPEAN COMMISSION, *VIS, Visa Information System Eu-LISA: Supporting Secure and Hassle-free Travel in the EU*, 2014.

²⁰⁴ *Ibidem*.

di quanto stabilito dalla Convenzione di Dublino in materia di determinazione dello Stato a cui spetta esaminare una domanda di asilo giunta in uno degli Stati membri dell'UE ed evitare di incorrere nel cosiddetto fenomeno dell'*asylum shopping*²⁰⁵. Nella banca dati dell'Eurodac sono contenute le impronte di individui di età maggiore dei 14 anni e che richiedono asilo in uno Stato (categoria 1), nonché di persone fermate a causa di attraversamento irregolare di una frontiera esterna (categoria 2) e di persone irregolarmente presenti in uno Stato membro (categoria 3). Oltre a ciò, sono contenute anche altre informazioni riguardanti gli individui, come ad esempio lo Stato membro d'origine, il luogo ed il giorno in cui è stata presentata domanda d'asilo, il sesso, la data in cui sono state rilevate le impronte digitali, la data di trasmissione dei dati all'unità centrale.

²⁰⁵ AA.VV., *Eurodac Information on European Asylum Applications*, Publications Office of the European Union, 2019.

5.3 PATTUGLIAMENTO CONGIUNTO

Per cercare di prevenire che cittadini appartenenti a Stati terzi possano entrare nell'Unione Europea via mare, gli Stati membri si sono adoperati mediante la previsione di operazioni congiunte volte a pattugliare le frontiere con altri Stati di destinazione o con Stati terzi di origine o di transito dei flussi; si tratta appunto dei cosiddetti pattugliamenti congiunti²⁰⁶. In particolare, tali operazioni vengono eseguite da autorità di polizia o altre autorità di contrasto, e possono riguardare sia le acque internazionali, mediante l'utilizzo di strumenti diversi dai trasporti di linea, che le acque territoriali dello Stato di partenza.

Anche la Guardia Costiera è coinvolta in tali operazioni, poiché si tratta di un importante punto di riferimento per le forze di polizia europee²⁰⁷.

Sebbene siano gli Stati membri ad avere la competenza per la conclusione degli accordi relativi a tali operazioni, *Frontex* è incaricata di agevolare la cooperazione operativa tra Stati. Tale Agenzia, tra l'altro, nel 2011, è stata dotata di maggiori capacità sotto il profilo operativo²⁰⁸.

²⁰⁶ CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 91.

²⁰⁷ ROJO ESTEBAN J. F., *La ruta atlantica de la inmigración ilegal: inmigración africana hacia Canarias*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUI SI), Madrid, 2008, p. 24.

²⁰⁸ Regolamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica del Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 22 novembre 2011, n. L 304/1.

Le Nazioni, in relazione alla cooperazione con gli Stati di destinazione, possono impiegare strumenti sviluppati dall'Unione Europea. Sulla base delle richieste provenienti dagli Stati membri, Frontex può decidere di avviare le operazioni di pattugliamento congiunto, nonché può decidere se istituire squadre europee di guardie di frontiera da utilizzare proprio nel corso di queste operazioni.

In riferimento alle forme cooperative tra gli Stati terzi e gli Stati membri dell'UE, Frontex, in virtù del Regolamento (UE) 1168/2011 *Frontex*, oltre ad agevolare la cooperazione operativa, può anche instaurare forme di cooperazione diretta con le autorità degli Stati terzi. A questo proposito, infatti, l'Agenzia può decidere di inviare i propri funzionari di collegamento nei Paesi terzi, purchè all'interno degli stessi vi siano minime norme di tutela dei diritti umani.

A) ALLONTANAMENTO DI STRANIERI IRREGOLARI

Gli Stati hanno la possibilità di allontanare gli stranieri qualora non sussistano le condizioni previste per il soggiorno o l'ingresso sul territorio. Per l'Unione Europea la lotta contro l'ingresso irregolare rappresenta una sfida di primaria importanza²⁰⁹. In particolare la parte II del *Patto europeo sull'immigrazione e asilo* sottolinea che gli stranieri in irregolari nel territorio di Stati membri sono tenuti a lasciare tale territorio.

²⁰⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Doc. COM (2008) 69 del 13 febbraio 2008, *Preparare le prossime fasi nella gestione delle frontiere dell'UE*.

In tal senso, il diritto internazionale non prevede alcuna motivazione per il respingimento conseguente a un tentativo fallito di ingresso irregolare²¹⁰.

La normativa in materia di cittadini di Stati terzi dedica diverse disposizioni in materia di attuazione dell'allontanamento e di adozione di misure coercitive per conseguire il respingimento. Tuttavia, si deve precisare che la vera e propria disciplina comunitaria valida per l'allontanamento di cittadini di Stati terzi è ancora in una fase di evoluzione, per cui non è espressamente prevista nel TFUE; in tal senso, per "ricostruire la disciplina occorre avere riguardo alle disposizioni sparse nella legislazione derivata"²¹¹.

A tal riguardo, si deve sottolineare che, sebbene per il diritto positivo lo Stato è obbligato ad ammettere il migrante sul proprio territorio solamente se suo cittadino, gli Stati di destinazione hanno comunque cercato di superare tale "ostacolo"; difatti, sono stati siglati diversi accordi di riammissione più ampi ed hanno intrapreso una cooperazione sia con gli Stati di transito che con quelli di origine. In riferimento all'allontanamento dei migranti, si hanno due forme di cooperazione. La prima è la cooperazione tra Stati di destinazione (unilaterale o multilaterale); la seconda, invece, è la cooperazione tra Stati di destinazione e Stati di origine/transito.

²¹⁰ DI FILIPPO M., *L'allontanamento dello straniero nella normativa dell'Unione Europea*, in Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 419.

²¹¹ DI FILIPPO M., *L'allontanamento dello straniero nella normativa dell'Unione Europea*, cit., p. 447.

Per quanto riguarda la prima forma, l'Unione Europea ha emanato la direttiva 2003/110/CE²¹² e la decisione 2004/573/CE²¹³.

A livello multilaterale, l'art. 23 del Trattato di Prüm prevede che: “Le Parti contraenti... si informano reciprocamente in tempo utile sulle misure di allontanamento previste ed offrono, per quanto possibile, alle altre Parti contraenti la possibilità di parteciparvi. Durante le misure di allontanamento comuni, le Parti contraenti concordano sull'accompagnamento delle persone da allontanare e sulle misure di sicurezza” (lett.a); “Una parte contraente può allontanare persone che transitano attraverso il territorio di un'altra Parte contraente nella misura in cui ciò risulti necessario” (lett.b) ; “Le Parti contraenti designano dei punti di contatti nazionali per la pianificazione e l'esecuzione delle misure di allontanamento. Gli esperti si incontrano regolarmente all'interno del gruppo di lavoro...” (lett.c)²¹⁴.

Importante è anche il ruolo svolto da *Frontex*; tale agenzia, come anticipato nel precedente paragrafo, su richiesta degli Stati membri partecipanti ha la possibilità di coordinare o organizzare operazioni congiunte di rimpatrio, fornire sostegno finanziario, elaborare un codice di condotta e verificare che venga rispettato.

²¹² Direttiva 2003/110/CE del 25 novembre 2003, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 6 dicembre 2003, n. L 321/26.

²¹³ Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 6 agosto 2004, n. L 261/28.

²¹⁴ CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, cit., p. 13.

Per quanto concerne, infine, la seconda forma di cooperazione tra Stati di destinazione e di origine o di transito, assumono rilievo gli accordi di riammissione, di cui si tratterà nel prosieguo.

B) RIAMMISSIONE

Lo Stato, laddove si fosse in presenza di un ingresso non regolare, può decidere di allontanare lo straniero. Al riguardo, però, occorre precisare che la legislazione comunitaria non tiene conto dell'attuazione coercitiva di tale provvedimento; pertanto, gli Stati si rifanno a quanto prescritto nell'ambito della legislazione statale o negli accordi bilaterali di riammissione, così da semplificare la procedura di allontanamento degli immigrati irregolari verso gli Stati di origine e di transito.

I protocolli in materia di *smuggling* e *trafficking* prevedono norme volte a regolare la cooperazione tra Stati, così da facilitare il ritorno dei migranti. Bisogna chiarire, in ogni caso, che l'obbligo di riammissione è previsto solamente verso gli individui che risiedono, in maniera permanente, nello Stato richiesto.

In particolare, circa gli accordi di riammissione con Stati terzi si può dire che gli stessi si dividono come segue²¹⁵:

- accordi conclusi dall'UE;
- accordi conclusi da livello bilaterale.

²¹⁵ MARINAI S., *La cooperazione tra gli stati nelle diverse fasi della lotta all'immigrazione irregolare*, in Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, pp. 544 ss.

L'UE, per quanto riguarda il livello regionale, è competente a concludere accordi di riammissione con Paesi terzi, nonché accordi bilaterali, grazie a quanto stabilito dal Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Lisbona.

In realtà, già nel TCE, all'art. 63, par.3 lett. b) si prevedeva l'adozione di misure finalizzate a fronteggiare l'immigrazione ed il soggiorno irregolari, incluso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

Invece, in riferimento agli accordi bilaterali con Stati Terzi, si deve sottolineare che quelli conclusi dall'UE prevalgono su quelli già conclusi e che potrebbero essere conclusi con gli stessi Stati terzi da parte dei singoli Stati membri. In merito, agli Stati membri è stata attribuita la possibilità di concludere protocolli di attuazione dell'accordo di riammissione conclusi dall'UE, nonché di concludere accordi di riammissione con Stati terzi, laddove il riferimento ad obblighi di ammissione sia adeguatamente inserito in accordi di associazione²¹⁶.

Volgendo lo sguardo ad un livello più ampio, si deve dire che gli Stati hanno la possibilità di siglare accordi bilaterali di collaborazione fondati su politiche di arresto, detenzione ed espulsione dei migranti irregolari, in un momento antecedente il tentativo stesso di attraversare l'Europa.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 563.

5.4 IL PRINCIPIO DI *NON REFOULEMENT* E LA VALUTAZIONE GIURIDICA DEI RESPINGIMENTI

In relazione alla disciplina dei rifugiati gli Stati occidentali hanno sviluppato delle politiche incentrate soprattutto sulla sicurezza. Tali politiche focalizzano la propria attenzione sul numero dei clandestini, presumendo che i migranti irregolari rappresentino un rischio per la sicurezza nazionale.

Tutto ciò ha contribuito ad una notevole riduzione del livello di protezione dei rifugiati. Infatti, la disciplina in materia e le politiche sono per lo più caratterizzate da misure di contenimento nelle regioni di origine, di prevenzione dei “movimenti secondari” e di negazione dell’accesso alle procedure²¹⁷.

La pratica dei respingimenti rappresenta l’esito di varie contraddizioni create tra la globalizzazione tecnologia ed economica, che promuove la permeabilità dei confini tra le nazioni e l’innalzarsi di barriere basate sulla sovranità, che ostacolano o bloccano i movimenti migratori²¹⁸.

Insomma, la pratica dei respingimenti ha come scopo quello di prevenire sia l’afflusso dei migranti, in termini economici, che coloro in cerca di protezione e di asilo²¹⁹,

²¹⁷ GIBNEY M.J., *Forced Migration, Engineered Regionalism and Justice between States*, in S. Kneebone, F. Rawlings-Sanaei (eds), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenged Ahead*, 2007, v. spec. cap. 3.

²¹⁸ A/CN4/554, *Preliminary report on the expulsion of aliens by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur*, in *International Law Commission 57th session*, 2 June 2005.

²¹⁹ GIBNEY M.J., *The state of asylum: democratization, judicialization and the evolution of refugee policy in Europe*, in *New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 50*, UNHCR, Oct. 2001.

spezzando il sistema di protezione internazionale che si fonda sul principio del non rinvio verso i luoghi in cui la vita, la libertà e la sicurezza dell'individuo potrebbero essere in pericolo.

Proprio in virtù del principio del non rinvio, i respingimenti in alto mare danno adito a due importanti questioni.

La prima di queste riguarda la compatibilità delle operazioni con il principio di non refoulement, stabilito dall'articolo 33 della Convenzione sullo status di rifugiato²²⁰.

La seconda questione riguarda, invece, l'obbligo da parte dello Stato di consentire l'accesso alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato a qualsiasi altra forma di protezione internazionale²²¹.

Il principio di non respingimento viene inteso come il diritto naturale di una persona in cerca di rifugio per non essere restituita in un posto in cui potrebbe essere perseguitata. Tale principio rappresenta un importante elemento, in cui il fattore più importante è costituito dalla tutela dei soggetti che richiedono qualsiasi tipo di protezione internazionale²²².

La Convenzione, all'articolo 33 tratta proprio dell'obbligo di non refoulement²²³. Tale articolo impone agli Stati di non espellere o respingere "in alcun modo, un rifugiato

²²⁰ Convention relating to the Status of Refugees (1951) 189 UNTS 150.

²²¹ DE VITTOR F., *Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. XCII (3), 2009.

²²² GIANELLI A., *Il carattere assoluto dell'obbligo di non refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Italiana di Diritto Internazionale*, 2008.

²²³ ANNEX V., *Dichiarazione di San Remo sul principio di non-refoulement*; New Zealand Court of Appeal, *Zaoui v. Attorney General*, 30 September 2004; GOODWIN-GILL G., *The Refugee in*

verso i confini territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.

L’obbligo di non refoulement si applica, così come sancito anche dalla Convenzione di Ginevra del 1951 (articolo 1A(2)²²⁴), a tutti i “rifugiati”.

Tuttavia, è comunque importante verificare se il principio in esame abbia applicazione essenzialmente territoriale o se, invece, possa essere applicato anche in alto mare o verso altri Paesi, diversi da quelli di origine dei richiedenti asilo.

L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha affidato alla UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), ossia l’agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, il compito di fornire protezione internazionale ai rifugiati e a tutte le persone che rientrano nel mandato dell’agenzia e di cercare soluzioni permanenti alla questione dei rifugiati, magari attraverso l’assistenza ai governi e alle organizzazioni private²²⁵.

L’UNHCR svolge il mandato di protezione internazionale “perseguendo la conclusione e la ratifica delle Convenzioni Internazionali per la protezione dei rifugiati, sorvegliandone l’applicazione e proponendone modifiche”²²⁶.

International Law, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 167-171; LAUTERPACHT S.E., BETHLEHEM D., *The scope and content of non-refoulement*, in Feller, Turk, Nicholson (edit), *Refugee protection in International Law*, 2003, p.140.

²²⁴ UNHCR, *Parere consultivo sull’applicazione extraterritoriale degli obblighi di non refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967*, in www.unhcr.it, 26 gennaio 2007.

²²⁵ UNHCR *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 428(V), Annex, U.N. Doc. A/1775, para. 1, 1950, in www.unhcr.it

²²⁶ UNHCR *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, cit.

Il ruolo rilevante assunto dal principio di non respingimento è stato preso in considerazione anche dall'EXCOM²²⁷, ossia il Comitato Esecutivo dell'UNHCR, che a partire dal 1977 ha sostenuto l'importanza dell'osservanza del principio di non refoulement, sia all'interno del territorio dello Stato che alle frontiere, nei confronti degli individui che potrebbero subire persecuzioni se rinviiati al loro Paese di origine, a prescindere dal fatto che abbiano assunto lo status di "rifugiato"²²⁸.

Pertanto, ben si comprende come il principio di non respingimento sia applicato a tutti coloro che facciano richiesta di asilo. Alla luce di ciò, il comitato ha concluso sostenendo che nessuno potrebbe essere rimandato indietro o espulso senza una decisione imparziale e definitiva che accerti il proprio status²²⁹.

Pochi anni dopo, nel 1982, l'UNHCR sosteneva che la prassi degli Stati lasciava presupporre che il principio stesse a poco a poco acquisendo il carattere di una norma obbligatoria ed inderogabile all'interno dell'ordinamento internazionale²³⁰. Sebbene tale trasformazione, a causa dell'aumento dei flussi migratori irregolari, gli Stati hanno

²²⁷ Il lavoro dell'UNHCR è supervisionato dall'Executive Committee (EXCOM), che comprende le rappresentanze di circa sessanta Stati particolarmente coinvolti nell'assistenza ai rifugiati. Durante le sue conferenze annuali, l'EXCOM prende una serie di decisioni (Conclusions) che, sebbene non legalmente vincolanti, sono adottate per consenso, richiedendo la maggioranza di almeno 40 Stati.

²²⁸ EXCOM *Conclusion* n. 6, 1977.

²²⁹ ANTONIELLO C., *Le politiche sull'immigrazione e l'asilo nell'Unione europea: recenti sviluppi*, in www.federalismi.it. 5 novembre 2008.

²³⁰ UN High Commissioner for Refugees, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, in <http://www.unhcr.org/refworld/docid/437b6db64.html> 31 January 1994.

iniziato ad attuare misure sistematiche di espulsione e respingimento, senza prendere in considerazione gli aspetti relativi ai bisogni dei richiedenti asilo²³¹.

Gran parte di tali misure prevedono il rinvio verso i Paesi di transito o “first asylum countries”.

Nella conclusione n. 58 l’EXCOM ha sottolineato il fatto che il rinvio non avviene automaticamente, bensì debba assicurare che l’integrità fisica e la libertà dell’individuo non siano messe a rischio²³².

Sulla scia delle conclusioni dell’UNHCR è possibile dedurre che il divieto di non respingimento verso una situazione di pericolo si applichi, nel diritto dei rifugiati, ad ogni forma di trasferimento forzato, comprese le situazioni di deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale o rendition e non ammissione alla frontiera.

L’estensione di tale obbligo non si limita solo al rinvio verso il Paese di origine dei richiedenti asilo, bensì viene applicato anche verso qualsiasi territorio in cui la vita, la sicurezza e la libertà dell’individuo potrebbero essere messe a rischio. L’applicazione del principio è contenuta anche nei lavori preparatori della Convenzione e si riferisce sia al rischio di subire violazioni nel Paese di invio, sia alla possibilità che si verificano situazioni di respingimenti a catena²³³.

²³¹ EXCOM Conclusion n. 55, *Report della 40 Sessione*.

²³² EXCOM Conclusion n. 58, 1989.

²³³ UN doc. A/CONF.2/SR.16, p. 9.

Tuttavia, è importante ribadire che sebbene l'obbligo di non respingimento non implichi il diritto di ottenere asilo in un determinato Stato, richiede comunque che gli Stati non agiscano in modo tale da causare il trasferimento in un luogo in cui la loro vita o la loro libertà possano essere in pericolo.

“È un dovere per tutti gli Stati costieri garantire alle navi in difficoltà un rifugio nelle loro acque e garantire asilo, o almeno una qualche forma di protezione temporanea, alle persone a bordo che ne facciano richiesta”²³⁴.

In riferimento ai respingimenti verso la Libia²³⁵, caso emblematico, è possibile osservare che, ai sensi di quanto stabilito dall'UNHCR²³⁶, l'obbligo di non *refoulement* è da ritenersi vincolante per tutti gli organi di uno Stato membro della Convenzione di Ginevra del 1951 o del Protocollo del 1967.

Questa disposizione, infatti, si applica agli atti o omissioni di tutti gli organi e le persone che esercitano autorità governativa nelle funzioni legislativa, esecutiva o giudiziaria²³⁷.

²³⁴ UNHCR *Executive Commission, Conclusion* n.15 (XXX) 1979.

²³⁵ TREVISANUT S., *Immigrazione clandestina via mare e cooperazione fra Italia e Libia dal punto di vista del diritto del mare*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2009.

²³⁶ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non- Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, in <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>, 26 January 2007.

²³⁷ In conformità agli articoli 4-8 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati, la condotta di una persona o di un gruppo di persone dovrà essere considerata un atto dello Stato ogniqualvolta la persona sia organi dello Stato in base alla sua legislazione interna, ma anche qualora la persona o il gruppo di persone stanno di fatto agendo sulla base di istruzioni o sotto la direzione e il controllo di quello Stato.

Sia la Corte Europea dei diritti dell'uomo²³⁸ che il Comitato dei diritti umani²³⁹ hanno affermato l'applicazione extraterritoriale dei trattati in materia di diritti dell'uomo.

Anche la Corte internazionale della giustizia²⁴⁰ si è espressa attraverso affermazioni che operano un riferimento generico a tutti i trattati sui diritti umani: "International human rights instruments are applicable in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own territory"²⁴¹.

Nonostante in quanto riportato non vi sia alcun riferimento alla Convenzione di Ginevra, può comunque essere affermata la possibile applicazione territoriale, in quanto anche quest'ultima Convenzione, ed in particolare il riferimento al principio di non respingimento, deve essere annoverata tra gli "strumenti internazionali relativi ai diritti umani"²⁴².

Questa interpretazione è conforme con i criteri previsti dal diritto internazionale per l'interpretazione dei trattati. In particolare, in conformità con l'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969, "un trattato deve essere

²³⁸ *Loizidou v. Turkey*, Application n. 15318/89, Judgement of 23 March 1995.

²³⁹ *Legal Consequences of the Constructions of Wall in the Palestinian Occupied Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004.

²⁴⁰ *Armed Activities on the Territory of Congo*, Democratic Republic of Congo v. Uganda, Judgment of 19 December 2005.

²⁴¹ *Armed Activities on the Territory of Congo*, Democratic Republic of Congo v. Uganda, Judgment of 19 December 2005.

²⁴² BARATTA R., *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale*, in Benvenuti, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2008.

interpretato in buona fede, seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo fine”²⁴³.

In particolar modo, nell’interpretazione si deve tener conto, oltre del contesto, anche di “qualsiasi prassi delle parti in materia di interpretazione del medesimo”²⁴⁴, e di “qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile ai rapporti tra le parti”²⁴⁵.

Dall’articolo 33 della Convenzione di Ginevra si evince chiaramente che l’aspetto più rilevante è costituito dalla sua effettività. Infatti, “se un trattato può essere interpretato in due modi differenti, in cui la prima permetta e la seconda non permetta al trattato di conseguire lo scopo per il quale è stato approvato, la buona fede nonché l’oggetto e lo scopo del trattato richiedono che la prima interpretazione sia adottata”²⁴⁶. Al riguardo, la Corte Suprema Canadese ha sottolineato come “La Convenzione dei rifugiati esprima grave preoccupazione per le sorti dei rifugiati, e il suo intento principale è quello di assicurare ai rifugiati il più alto grado possibile di diritti e libertà fondamentali”²⁴⁷.

²⁴³ Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, Art. 31.1; adottata a Vienna il 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980, ratificata dall’Italia con Legge 12 febbraio 1974, n. 112, “*Ratifica ed esecuzione della convenzione sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969*”, in *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 1974, n. 111.

²⁴⁴ Art. 31.3 (b).

²⁴⁵ Art. 31.3 (c).

²⁴⁶ *Yearbook of International Law Commission*, 1966, p. 219.

²⁴⁷ *Suresh v. Canada*, 1SCR 3, 2002 (Can. SC, 11 Jan. 2002).

Gli Stati applicano alle frontiere il principio di non respingimento nel momento in cui un richiedente asilo si trova sul territorio dello Stato. Ma cosa accadrebbe se, invece, si trovasse al di fuori del territorio dello Stato?

Al fine di fornire un'adeguata e chiara risposta, si ritiene utile riportare un esempio significativo al riguardo, ossia la sentenza *Regina v. Immigration Officer*.

In tale sentenza si comprende fin dalle prime righe la posizione assunta dalla Corte Inglese in materia di applicazione extraterritoriale della Convenzione dei Rifugiati e di conseguenza del principio di non respingimento. Si legge: “(...) Quello che la Convenzione richiede è di assicurare ai rifugiati i diritti e le libertà così come descritte dal Capitolo I al Capitolo V quando si vengano a trovare in un Paese che non sia il loro. Non richiede allo Stato di astenersi dal controllare i movimenti delle persone al di fuori dei suoi confini e che cercano di entrare nel territorio dello Stato per fare domanda di asilo. Non vi sono norme che richiedano di farsi carico dei costi che conseguirebbero se tale proibizione avesse effetto. La conclusione deve dunque essere che le misure prese per controllare i movimenti delle persone che ancora non hanno raggiunto le frontiere dello Stato non sono dunque incompatibili con il farsi carico degli obblighi che seguono all'ingresso dei rifugiati nel territorio. Affermare che tali misure non siano compatibili con il principio della buona fede poiché esse violano l'oggetto e lo scopo del trattato significa estendere gli obblighi della Convenzione al

di là della Convenzione stessa. Per questo motivo, non credo che il principio della buona fede possa operare in questo modo”²⁴⁸.

Dunque, le attività di controllo e di sorveglianza delle frontiere sono estese anche verso l’alto mare²⁴⁹ o nelle acque territoriali di Stati terzi, in cooperazione con le autorità di questi ultimi, mediante accordi bilaterali conclusi dai singoli Stati o dall’Unione Europea.

Tale fenomeno crea importanti rischi per quanto concerne l’obbligo di non refoulement, in quanto coloro che necessiterebbero di protezione internazionale sono esclusi dall’accesso ad una procedura per la richiesta di asilo²⁵⁰.

L’attuazione di tali pratiche è dovuta al contesto storico-sociale che ha subito notevoli trasformazioni. Tuttavia, è chiara la responsabilità dello Stato nei confronti dei rifugiati con cui venga a trovarsi in contatto nell’ambito di operazioni di pattugliamento in alto mare. Nel corso di queste operazioni, il problema di assicurare protezione ai rifugiati si scontra con la difficoltà di gestire i flussi misti di migranti. Gli Stati dovrebbero gestire queste situazioni alla stregua di situazioni di emergenza e di afflusso di massa, dunque dovrebbero garantire protezione temporanea agli

²⁴⁸ Judgments - *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others* (Appellants) §64 (2004), consultabile su <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-4.htm>

²⁴⁹ *Inter-American Commission on Human Rights* (Case n. 10.675, Decision of March 13, 1997).

²⁵⁰ VANDVIK B., *Extraterritorial Border Controls and Responsibility to protect: a view from ECRE*, consultabile sul sito internet <http://ssrn.com/abstract=1480132>

individui in attesa di espletare le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Purtroppo, però, la realtà è ben diversa.

Infatti, per impedire l'accesso al territorio di uno Stato, il diritto internazionale consente di effettuare i pattugliamenti in alto mare, in quanto è nella facoltà dello Stato controllare l'ingresso di stranieri sul proprio territorio.

Questo principio è stato affermato anche nel caso *Xhavara c. Italia e Albania*²⁵¹ della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Il caso citato riguarda un affondamento di un barcone di migranti albanesi. In particolare, nel corso di un pattugliamento in alto mare, la nave della marina militare italiana Sibilla aveva provocato l'affondamento stesso del Kader I, e la morte di alcuni passeggeri.

Era quindi stato sostenuto che l'Italia avesse violato l'articolo 2 del Protocollo 4 della CEDU, ossia il diritto di lasciare il loro Paese. Dunque, la Corte aveva affermato che questo articolo non poteva essere invocato nel caso di specie, in quanto l'azione di contrasto era avvenuta in alto mare e con lo scopo di impedire l'ingresso in Italia, non di lasciare l'Albania.

Anche se la gran parte dei pattugliamenti in alto mare hanno come scopo il contrasto all'immigrazione clandestina, parlare di migranti clandestini in alto mare è un paradosso, perché "qualsiasi illecito di immigrazione clandestina si consuma soltanto dopo che le persone coinvolte sono entrate nel mare territoriale dello Stato di

²⁵¹ *Xhavara and others v. Italy and Albania*, Application N. 39473/98, Judgment of 11 January 2001, p.8.

destinazione (o di uno Stato di transito), e non già prima, cioè quando la nave che li trasporta si trova ancora in alto mare”²⁵².

Tuttavia, secondo alcuni orientamenti dottrinali se una nave è diretta verso le coste di uno Stato con lo scopo di scaricare migranti clandestini, lo Stato costiero ha tutti i diritti ed è autorizzato a prendere tutte le misure necessarie per prevenire l’attività illegale sulle proprie coste. Inoltre, lo Stato costiero è autorizzato ad intervenire in alto mare al fine di prevenire la violazione delle proprie leggi nazionali nel momento in cui si riscontri che una nave carica di migranti clandestini stia facendo rotta verso le proprie coste²⁵³.

Oltre all’Italia, anche gli Stati Uniti e la Gran Bretagna accennano alla “clandestinità per destinazione”. In particolare, la Camera dei Lord affermava che: “The conclusion must be that steps which are taken to control the movements of such people who have not yet reached the state’s frontier are not incompatibile with the acceptance of the obligations which arise when refugees have arrived in its territory”²⁵⁴.

Analizzando i fatti alla luce delle previsioni di cui all’articolo 33 della Convenzione è chiaro che le azioni volte ad impedire l’accesso al territorio di uno Stato, devono tenere conto delle conseguenze che ne possono scaturire²⁵⁵.

²⁵² SCOVAZZI T., *La lotta all’immigrazione clandestina alla luce del diritto internazionale del mare*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2003, pp. 48 e ss.

²⁵³ RONZITTI N., *Coastal State jurisdiction over refugees and migrants at sea*, in *Liber Amicorum judge Shigeru Oda*, 2002, pp. 1278-1279.

²⁵⁴ *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another*, cit.

²⁵⁵ *R. v. SSHD, ex parte Yogathas*, UKHL 36, 2002.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto nel corso del presente lavoro è possibile tracciare qualche riflessione conclusiva.

Innanzitutto, occorre osservare che l'irregolarità dei flussi migratori che avvengono via mare non pregiudica l'obbligo da parte degli Stati di soccorrere chiunque si trovi in una situazione di pericolo in mare, a prescindere dalla nazionalità della nave.

Abbiamo avuto modo di analizzare l'obbligo di prestare soccorso in mare. In particolare, l'attenzione è stata posta sul regime giuridico previsto nella Convenzione SAR e sull'attuazione della stessa da parte degli Stati del Mar Mediterraneo, che costituisce una delle zone maggiormente interessate dai flussi migratori irregolari.

Da quanto svolto è emerso che la prassi degli Stati europei in materia non sembra essere uniforme: nello specifico, nel momento in cui entra in gioco la tematica dell'immigrazione irregolare, alcuni Paesi sono abbastanza riluttanti ad assumere precisi impegni, interpretando gli obblighi internazionali in maniera restrittiva e cercando di sfruttare le lacune normative della materia a proprio vantaggio.

Volgendo lo sguardo alla prassi, pare venga in rilievo ancor di più il silenzio della Convenzione SAR per ciò che concerne le conseguenze scaturenti dall'incapacità dello Stato responsabile della zona SAR di riuscire a garantire un idoneo servizio di ricerca e salvataggio, per far fronte a situazioni nuove ed impreviste. Anche se la prassi

italiana sembra aver trovato riscontro in quella adottata da altri Stati, il contesto del Mar Mediterraneo continua ad essere problematico. Ciò ha comportato l'avvio di una serie di iniziative il cui scopo è quello di colmare le lacune dell'applicazione pratica della normativa in materia di ricerca e soccorso. In tal senso, l'IMO si è adoperata affinché potesse essere adottato un *Memorandum of Understanding* a carattere regionale. Per diverso tempo, tale misura è stata messa in forte in discussione: nello specifico, tra gli Stati interessati il consenso era stato raggiunto solo per quanto concerne alcune regole generali, tuttavia vi erano alcune divergenze le quali, qualora fossero state superate, avrebbero condotto all'adozione di uno strumento atto a consentire un nuovo approccio al sistema di ricerca e salvataggio via mare. Per quanto riguarda l'Italia, occorre dire che in merito alla delimitazione della propria zona di competenza SAR nel Mediterraneo, essa ha provveduto con specifici accordi bilaterali *Memorandum of Understanding* con gli altri Paesi frontisti (inizialmente, Slovenia, Croazia, Albania e Grecia). I limiti delle zone SAR mediterranee sono stati accettati dagli altri Paesi senza opposizioni, e ciò ha fatto sì che fosse approvato un *General Agreement on Provisional SAR Plan*. L'unica eccezione è stata Malta; tale Stato, infatti, ponendosi al di fuori della procedura IMO, ha rivendicato un'ampia zona SAR che va, tra l'altro, a coincidere con la propria zona FIR (*Flight information Region*), la quale si estende sino alle isole di Lampedusa, Linosa e Lampione; pertanto, essa si sovrappone alla SAR italiana. Sebbene tale vastità, Malta non ha a disposizione gli strumenti necessari per una gestione efficace.

Infatti, seppur Malta non abbia voluto siglare un'intesa con l'Italia volta ad una diversa delimitazione della propria zona SAR, richiede, laddove vi siano imbarcazioni con migranti da soccorrere, il supporto dei pattugliatori italiani, i quali non hanno mai rifiutato di eseguire operazioni di salvataggio e successivo trasporto nel nostro territorio.

Ogni anno sono numerosi i flussi migratori da Stati in via di sviluppo a quelli più industrializzati, che mettono sempre più in rilievo le tensioni e le contraddizioni che risiedono alla base delle politiche migratorie degli Stati di destinazione.

I governi degli Stati di destinazione da un lato vedono nell'immigrazione un'opportunità economica e demografica; dall'altro tendono ad associare all'evento migratorio fenomeni deteriori come lo sfruttamento, la clandestinità e problemi di ordine pubblico.

Nel momento in cui si parla di fronteggiare l'immigrazione clandestina sembra quasi che si sia in presenza di una specie di scollamento tra gli obblighi assunti dagli Stati, ossia le regole del diritto, e le esigenze concrete, ossia quelle che la Corte costituzionale italiana definì "la non raggiungibile varietà del concreto, dell'umana impossibilità di prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto".

Inoltre, è stata sollevata la questione se il diritto dell'immigrazione sia regolato dal diritto internazionale o costituisca una materia del tutto a se stante, una sorta di *self-contained regime*.

La sua particolarità risiede nel fatto che se da un lato è regolato dal diritto internazionale, dall'altro forma oggetto di decisioni giurisprudenziali in cui sono applicati i differenti diritti nazionali.

Pertanto, il processo di internazionalizzazione della disciplina ha dovuto confrontarsi con gli strumenti e i modelli di gestione delle frontiere e dei flussi previsti dagli ordinamenti nazionali.

Ogni Stato è libero di decidere chi ammettere o meno sul proprio territorio, tuttavia tale norma del diritto internazionale consuetudinario non si concilia bene con gli obblighi di protezione, in particolare quelle che tutelano i diritti umani, sia a livello internazionale che europeo.

Come abbiamo avuto modo di constatare nel corso della stesura del presente lavoro, in cui sono state richiamate le norme internazionali del diritto del mare, del diritto dei rifugiati, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto dell'Unione europea, sembra chiaro come tutte queste norme agiscano insieme a tutela del migrante. In caso di navi in *distress* gli obblighi di salvataggio e soccorso in mare richiedono di intervenire il più velocemente possibile e portare i naufraghi in un luogo sicuro. Tuttavia, la responsabilità dello Stato che effettua gli interventi non è limitata solo a questo. Infatti, il quadro normativo internazionale inerente alla tutela dei diritti dell'uomo e, soprattutto, quello posto a tutela dei rifugiati, impone che, nella ricerca di un porto sicuro per lo sbarco, lo Stato prenda in considerazione le implicazioni derivanti dall'obbligo di *non-refoulement*, dal divieto di sottoporre gli individui a trattamenti crudeli, inumani e degradanti, ad arresti arbitrari e punizioni ingiustificate.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2010.

AA.VV., *Eurodac Information on European Asylum Applications*, Publications Office of the European Union, 2019.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Hay que rellenar las lagunas del Programa de Estocolmo en relación con la migración irregular*, Comunicado de prensa, 30 novembre 2009.

ANNEX V., *Dichiarazione di San Remo sul principio di non-refoulement*; New Zealand Court of Appeal, *Zaoui v. Attorney General*, 30 September 2004.

ANTONIELLO C., *Le politiche sull'immigrazione e l'asilo nell'Unione europea: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*. 5 novembre 2008.

BARATTA R., *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale*, in Benvenuti, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2008.

BARSANTI E., *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, 1913, vol. III.

BEDESSI S., PICCIONI F., *Il decreto sicurezza. Nuove norme in materia di circolazione stradale, sicurezza urbana, immigrazione e polizia locale : guida alla Legge 132/2018 di conversione con modifiche del D. L. 113/2018 : con la Circolare Ministero dell'interno del 10 gennaio 2019*, Maggioli, Rimini, 2019.

BRUBAKER R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

Bufera sull'Australia per la nave dei profughi, in *Repubblica*, 29 agosto 2001.

CAFFIO F., *Glossario di diritto del mare*, in *Rivista Marittima*, 2006.

CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2016.

CALAMIA A., *Le norme “non statali” e lo straniero*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012.

CALAMIA A.M., DI FILIPPO M., GESTRI M. (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012.

CALVANESE F., PUGLIESE E., *I tempi e gli spazi della nuova immigrazione in Europa*, in *Inchiesta*, n. 90, 1990.

CAPORRINO V., *La demanialità e la libera prestazione dei servizi in ambito portuale*, in *Riv. dir. trasp.*, 2008.

CASANOVA M., *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Francesco Berlingeri*, in *Dir. mar.*, I, 2010.

CASU S., *Le zone SAR*, in *Ius in itinere*, 3 marzo 2019.

CHILLEM D.L., *Il porto e le aree portuali*, in U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M.P. Rizzo, G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Giuffrè, Milano, 2008.

CHUECA SANCHO Á. G., GUTIERREZ CASTILLO V. L., BLAZQUEZ RODRIGUEZ I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens editorial, Colección lex, 2009.

CHUECA SANCHO A.G., *La política de inmigración de la UE en el Mediterráneo o el síndrome de las tres "R"*, in Chueca Sancho A.G., Gutierrez Castillo V.L., Blazquez Rodriguez I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens Editorial, Colección lex, 2009.

CLARONI A., *La natura giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Dir. trasp.*, 2004.

CLARONI A., *Sul servizio di gestione dei porti turistici quale servizio pubblico locale di rilevanza economica*, in *Riv. dir. nav.*, 2013.

CODINI E., *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

COMENALE PINTO M.M., *Spunti in tema di darsene a secco e demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2010.

COMMISSIONE EUROPEA, *SIS II, sistema d'informazione Schengen II un aiuto per muoversi liberamente e per vivere in sicurezza*, 2013.

CORBINO C.L., *Le operazioni*, Cedam, Padova, 1979.

CORTI P., *Storia delle migrazioni internazionali*, Laterza, Bari, 2003.

CUGUSI B., *Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un disegno politico?* in *Working Papers 52/2009*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2009.

CURI F., *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza : commento al d. l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pacini, Roma, 2019.

DE VITTOR F., *Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2009.

DEIANA M., *Considerazioni sulla definizione giuridica di porto e sulla tassa di sbarco, nota a sentenza del Tribunale di Cagliari, 8 novembre 1988, n. 14559*, in *Rivista giuridica sarda*, I, 1990.

DI FILIPPO M., *L'allontanamento dello straniero nella normativa dell'Unione Europea*, in Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012.

DI FILIPPO M., *L'ammissione di cittadini stranieri*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012.

DI FILIPPO M., *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012.

DI GIANDOMENICO G., *Porti e demanialità*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività*, I, Giuffrè, Milano, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, *VIS, Visa Information System Eu-LISA: Supporting Secure and Hassle-free Travel in the EU*, 2014.

FIFE T.R.E., *The Duty to Render Assistance at Sea: Some Reflections after Tampa*, in Petman, Klabbers (a cura di), *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Leiden, 2003.

FLORIS F., *Porti sicuri e sbarchi incerti. I “buchi neri” del diritto internazionale del mare*, in *Redattore Sociale*, 3 luglio 2019.

FONDAZIONE ISMU, *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Angeli, Milano, 2010.

GAMMELTOFT-HANSEN T., *Extraterritorial Migration Control and the Reach of Human Rights*, in Chetail, Bauloz (a cura di), *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham, 2014.

GARAVOGLIA M., *Cosa succede in Libia - Quattro anni dopo la caduta di Gheddafi, abbiamo raccontato senza giri di parole la situazione in Libia, sempre più frammentata*, in *tpi.it*, ottobre 2015.

GESTRI M., *La cittadinanza e gli stranieri*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012.

GIANELLI A., *Il carattere assoluto dell'obbligo di non refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Italiana di Diritto Internazionale*, 2008.

GIBNEY M.J., *Forced Migration, Engineered Regionalism and Justice between States*, in S. Kneebone, F. Rawlings-Sanaei (eds), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenged Ahead*, 2007.

GIBNEY M.J., *The state of asylum: democratization, judicialization and the evolution of refugee policy in Europe*, in *New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 50*, UNHCR, Oct. 2001.

GIUDICI C., WIHTOL DE WENDEN C., *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Franco Angeli, Milano, 2017.

GOLINI A., *Population movements: typology and data collection, trends and policies*, in *European population conference*, 1987.

GOODWIN-GILL G., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

GOY R., *Le régime international du passager clandestin*, in *Annuaire du droit de la mer*, 2001.

IMO, *Status of Multilateral Conventions and Instruments in Respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General Performs Depositary or Other Functions*, London, 2000.

IMPALLOMENI G., *La ammissibilità della proprietà privata sulle darsene interne*, in *Riv. dir. civ.*, 1975.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION (IOM), *IOM's Glossary on Migration*.

KLEPP S., *A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea, a Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea*, in *International Journal of Refugee Law*, 2011.

KNEEBONE S., *The Pacific Plan: The Provision of "Effective Protection"?*, in *IJRL*, 2006.

LAUTERPACHT S.E., BETHLEHEM D., *The scope and content of non-refoulement*, in Feller, Turk, Nicholson (edit), *Refugee protection in International Law*, 2003.

LEANZA U., *Il regime giuridico internazionale del mar Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2019.

LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994.

LONGONI M., *Il decreto legge Cura Italia*, Class editori, Roma, 2020.

MANCUSO R., *Istituzioni di diritto della navigazione*, Giappichelli, Torino, 2008.

MARINAI S., *La cooperazione tra gli stati nelle diverse fasi della lotta all'immigrazione irregolare*, in Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012.

MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London, 1992.

MIGREUROP, *Dichiarazione congiunta ai Capi di Stato e di Governo in vista del Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013*, 24 ottobre 2013.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *La naturalizzazione dello straniero*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di) *Immigrazione e cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2008.

MURGIA M., *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1988.

NASCIMBENE B., BONETTI P., *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004.

NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1988.

NOLLKAEMPER A., PLAKOKEFALOS I., SCHECHINGER J., KLEFFNER J.K., *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

PAJARES M., *Immigración irregular y política de fronteras de la Unión Europea*, in Chueca Sancho A.G., Gutierrez Castillo V.L., Blazquez Rodriguez I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens Editorial, Colección lex, 2009.

PANEBIANCO S., CARAMMIA M., *The UE as a selective migration controller? Political discourse, migration flow and regional cooperation in the Mediterranean*, in Chueca Sancho A.G., Gutierrez Castillo V.L., Blazquez Rodriguez I., *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens Editorial, Colección lex, 2009.

PAPASTAVRIDIS E., *Rescuing Migrants at Sea: The Responsibility of States Under International Law*, in Goodwin-Gill, Weckel (a cura di), *Migration and Refugee Protection in the 21st Century: International Legal Aspects*, Leiden-Boston, 2015.

PAVONE I.R., *La dichiarazione di pandemia di Covid-19 dell'OMS: implicazioni di governance sanitaria globale*, in *BioLaw Journal*, 27 marzo 2020.

PERICU G., voce *Porto*, (navigazione marittima), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, 1985.

PUGASH J.Z., *The Dilemma of the Sea Refugee: Rescue Without Refuge*, in *Harvard International Law Journal*, 1977.

PUGH M., *L'Europe et ses boat-people, la coopération maritime en Méditerranée*, in *Cahiers de Chaillot*, 2000.

QUERCI F.A., *Spunti per la formazione di una moderna pianificazione portuale. Nuovi profili funzionali dell'attività marittima*, Cedam, Padova, 1983.

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?*, in *Australian YIL*, 2016.

RIPAMONTI C., TINTORI C., *La trappola del virus. Diritti, emarginazione e migranti ai tempi della pandemia*, Edizioni Terra Santa, Milano, 2021.

ROJO ESTEBAN J. F., *La ruta atlantica de la inmigración ilegal: inmigración africana hacia Canarias*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), Madrid, 2008.

ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Il Mulino, Bologna, 2003.

ROMAGNOLI A., *Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo*, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, *Diritto pubblico dei trasporti*, Il Mulino, Bologna, 2013.

RONZITTI N., *Coastal State jurisdiction over refugees and migrants at sea*, in *Liber Amicorum judge Shigeru Oda*, 2002.

SCHIFF M., ÖZDEN C., *International Migration, remittance & the Brain Drain*, Macmillan, New York, 2006.

SCOVAZZI T., *La lotta all'immigrazione clandestina alla luce del diritto internazionale del mare*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2003.

SINAGRA A., BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019.

SIRIANNI G., *L'ordinamento portuale*, Giuffrè, Milano, 1981.

SPATTI M., *La disciplina comunitaria dell'immigrazione e dell'asilo: le ragioni di una politica comune*, in Carta M., *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani: profili internazionali, europei ed interni*, Teseo editori, Milano, 2009.

THE ANCONA DECLARATION - *Adopted at the Conference on Development and Security in the Adriatic and Ionian*, Ancona, 19- 20 maggio 2000.

- TRANQUILLI LEALI R., *Porti turistici*, Giuffrè, Milano, 1996.
- TREVISANUT S., *Immigrazione clandestina via mare e cooperazione fra Italia e Libia dal punto di vista del diritto del mare*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2009.
- TRIGGIANI E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Roma, 2011.
- UNHCR, *Nota dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sull'applicazione della Legge 01 dicembre 2018, n.132*, agosto 2019.
- VASSALLO PALEOLOGO F., *Migranti respinti in Libia - Italia e Malta si avvitano nelle pratiche di disumanità*, in *meltingpot.org*, maggio 2009.
- WOLFF S., *Externalising the UE's internal security model to the Mediterranean Neighbours*, CFSP Forum, Vol. 6, n. 1, 2008.
- XERRI A., (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Giuffrè, Milano, 2012.
- XERRI A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 59-60; QUERCI F.A., *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, 1964.
- ZAMPAGLIONE G., *Diritto consolare*, Roma, 1995, vol. III.
- ZUNARELLI S., *Osservazioni in merito alla qualificazione giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Dir. mar.*, 2009.

SITOGRAFIA

Annesso SAR 79, consultabile sul sito internet
Annesso Sar 79 - consolidato bozza 4-2-2011 (guardiacostiera.gov.it)

ASGI, *Le Modifiche alla Disciplina del Trattenimento Amministrativo del Cittadino Straniero, del Richiedente protezione internazionale e del Cittadino comunitario apportate dal d.l. 113/2018*, 25 ottobre 2018, consultabile sul sito internet
https://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_2_3_4_DL_Immigrazione_113.pdf

Assemblea generale IMO, *Review of Safety Measures and Procedures for the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Risoluzione A. 920 (22), 29 novembre 2001, consultabile sul sito internet <http://international-maritime-rescue.org/sar-operations/file/512-a-920-22-review-of-safetymeasures-and-procedures-for-the-treatment-of-persons-rescued-at-sea>.

CAMILLI A., *Cosa cambia sull'immigrazione e in Italia con il nuovo governo*, 10 settembre 2019, consultabile sul sito internet <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/09/10/nuovo-governo-immigrazione>.

Comitato per la sicurezza marittima IMO, Circolare 896/Rev.1, *Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea*, 12 giugno 2001, consultabile sul sito internet <https://www.maritimeglobalsecurity.org/media/1024/msc1-circ896-rev1.pdf>.

Comitato per la sicurezza marittima IMO, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Risoluzione 167(78), 20 maggio 2004, consultabile sul sito internet <https://www.international-maritime-rescue.org/sar-operations/file/525-msc-167-78-guidelines-on-the-treatment-of-persons-rescued-at-sea> -

Comitato per la sicurezza marittima IMO, Risoluzione 153/78, 20 maggio 2004, consultabile sul sito internet <https://www.refworld.org/docid/432aca724.html>.

Comitato per la sicurezza marittima IMO, Risoluzione 155/78, 20 maggio 2004, consultabile sul sito internet <https://www.refworld.org/docid/432acad44.html>.
Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, consultabile sul sito internet Microsoft Word - 0.747.305.15.it.doc (mite.gov.it)

Convenzione Internazionale del 1989 sull'assistenza, consultabile sul sito internet RS 0.747.363.4 (admin.ch)

Deaths on Maritime Migration Routes to Europe Soar in First Half of 2021: IOM Brief, 14 luglio 2021, consultabile sul sito internet <https://www.iom.int/news/deaths-maritime-migration-routes-europe-soar-first-half-2021-iom-brief>

FACHILE S., MASSIMI A., LEO L., *Le Nuove Procedure Accelerate: lo Svilimento del Diritto di Asilo*, 3 novembre 2019, consultabile sul sito internet https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

FASSINI D., *Le sfide del governo. Corridoi umanitari e integrazione degli immigrati, si cambia*, 10 settembre 2019, consultabile sul sito internet <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/corridoi-e-integrazione-si-cambia>

FRONTEX, *Report Situation at EU borders in June – detections rise in Central Med*, 13 luglio 2021, consultabile sul sito internet <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-borders-in-june-detections-rise-in-central-med-Ffo70f>

Gli immigrati della Pinar sono sbarcati- Maroni: «Intervento definitivo dalla Ue», in *Il Corriere della Sera*, 20 aprile 2009, consultabile sul sito internet https://www.corriere.it/cronache/09_aprile_20/sicilia_cargo_pinar_sbarco_immigrati_porto_empedocle_c51ef9ea-2d6b-11de-b92c-00144f02aabc.shtml.

<https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-approfondimento/id/8/SUPREME-e-PIUSUPREME>

<https://openmigration.org/glossary-term/principio-di-non-refoulement/>.

<https://twitter.com/SeaWatchItaly/status/1088393877596393473>.

<https://www.guardiacostiera.gov.it/servizi-al-cittadino/Pages/place-of-safety.aspx>

IOM, *IOM's Glossary on Migration 2019*, consultabile sul sito internet <https://www.iom.int/glossary-migration-2019>

LEANZA U., CAGGIO F., *Il SAR Mediterraneo. La ricerca e soccorso nel diritto marittimo: l'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979*, in *Rivista Marittima*, giugno 2015, consultabile sul sito internet http://www.fondazionemichelagnoli.it/files/Leanza-Caffio_RM.pdf

SOLAS, regola 33, §1.1, contenuta nella Risoluzione MSC.167 (78), Add. 2 – Ann. 34, 20 maggio 2004, p. 4, consultabile sul sito internet [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)

UNHCR *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 428(V), Annex, U.N. Doc. A/1775, para. 1, 1950, consultabile sul sito internet www.unhcr.it.

UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non- Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, consultabile sul sito internet <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>, 26 January 2007.

UNHCR, *Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967*, consultabile sul sito internet www.unhcr.it, 26 gennaio 2007.

UNHCR, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, consultabile sul sito internet <http://www.unhcr.org/refworld/docid/437b6db64.html> 31 January 1994.

VANDVIK B., *Extraterritorial Border Controls and Responsibility to protect: a view from ECRE*, consultabile sul sito internet <http://ssrn.com/abstract=1480132>