Testo scritto dell'intervento per l'audizione informale del 17 gennaio 2023 nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 750 Governo recante "Conversione in legge del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori"

di Francesca De Vittor, Comitato di garanti per il diritto al soccorso

Il Disegno di Legge C. 750 del 2 gennaio 2023 prevede la conversione in legge del D.L. n. 1/2023, titolato "*Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*". È mia opinione che **il D.L. n. 1/2023 non possa essere convertito sia perché mancano i presupposti straordinari di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione, sia perché limitando di fatto l'efficacia dei soccorsi in mare esso si pone in contrasto con obblighi di diritto internazionale consuetudinario e pattizio e di conseguenza con gli articoli 10 e 117 della Costituzione.**

Il decreto-legge 1/2023 interviene sull'art. 1 D.L. 130/2020, confermando il potere del Ministro dell'interno (di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e della difesa, previa comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri) di limitazione o divieto di transito e sosta di navi nelle acque territoriali italiane, per "*motivi di ordine e sicurezza pubblica*", anche con riferimento a navi che abbiano prestato soccorso a naufraghi in mare e che si dirigano verso i porti italiani per concludere con lo sbarco le operazioni di soccorso. E ciò a meno che il soccorso non sia avvenuto secondo modalità e nel rispetto di condizioni unilateralmente definite dallo Stato italiano nella seconda parte della norma (nuovo comma 2*bis*).

Già in questa sua prima parte (come peraltro il precedente D.L. n. 130/2020)**, il D.L. 1/2023 confligge con gli articoli 17 e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)** ai sensi dei quali le navi di tutti gli Stati godono del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale, diritto che può essere limitato solo nei casi di passaggio "non inoffensivo" come definito dall'art. 19 UNCLOS. Il passaggio attraverso le acque territoriali di una nave che, nell'adempimento di un obbligo previsto dalla stessa Convenzione (art. 98) ha effettuato un soccorso in mare e che si dirige verso un porto per condurre i naufraghi al *place of safety* assegnato dalle autorità competenti, è sempre e per definizione inoffensivo. A tale situazione non potrebbe infatti in alcun caso essere applicata, come invece sembra intendere il Governo, la lettera *g*) dell'art. 19 par. 2.

Per ovviare a questa evidente contraddizione, il D.L. 1/2023 da un lato fa salvo l'adempimento del dovere internazionale di soccorso da parte delle navi private, ma dall'altro offre una interpretazione nazionale e di diritto interno volta a restringere l'ambito di applicazione degli obblighi internazionali. Da un lato, la norma limita il concetto di soccorso in mare ai soli casi di "operazioni di soccorso immediatamente comunicati al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità", così escludendo tutti i casi di soccorsi, altrettanto doverosi, che per una qualsiasi ragione contingente il comandante abbia svolto in modo autonomo (va inoltre rilevato che in alcuni casi nessuno degli MRCC indicati dalla norma potrebbe essere quello italiano).

D'altro lato, il D.L. 1/2023 introduce (a carico di comandanti di navi spesso battenti bandiera straniera) nuove condizioni e vincoli **che non trovano alcun riscontro nel diritto internazionale**.

È opportuno ricordare che, **ai sensi dell'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei tratti, "una parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato."** Ed è proprio al fine evitare la responsabilità internazionale dello Stato derivante da una violazione del trattato per opera della legge interna che il legislatore costituzionale ha introdotto il **rispetto del diritto internazionale come limite alla potestà legislativa interna (art. 117 della Costituzione)**.

Venendo quindi più specificamente alle condizioni introdotte dalle lettere *a*)-*f*) del comma 2*bis* introdotto dal D.L. 1/2023, vanno rilevate le seguenti criticità.

Alla lettera *a*) si richiede che

> "la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare opera in conformità ad autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è in possesso dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione"

L'attività di soccorso in mare, indipendentemente dal fatto che sia svolta in modo occasionale o sistematico, è un'attività perfettamente lecita e anzi obbligatoria per la quale non può essere prevista alcuna "autorizzazione".

Quanto alle autorizzazioni alla navigazione rilasciate dagli Stati di bandiera, le navi umanitarie rispettano i requisiti e possiedono le certificazioni statutarie previste per la classe assegnata dallo Stato di bandiera. Nessuna convenzione internazionale prevede specifici certificati statutari, autorizzazioni o abilitazioni per navi che prestano soccorso in mare. Eventuali particolari condizioni possono essere previste dalla legislazione nazionale per le navi che battono la bandiera dello Stato, ma lo Stato italiano non può imporre proprie condizioni a navi che battono bandiera di altri paesi. Questa conclusione è stata confermata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europa con sentenza del 1° agosto 2022, cause riunite C-14/21 e C-15/21, *Sea Watch c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, che ha dichiarato che "lo Stato di approdo non può imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettano tutte le prescrizioni applicabili a una diversa classificazione".

Alla lettera *b*) si richiede che siano

> "state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità"

Lo Stato italiano non può imporre ai comandanti di navi straniere obblighi e competenze che non sono loro attribuite né dalla legge nazionale dello Stato di bandiera, né dal diritto internazionale. Competenze che peraltro nemmeno la legislazione italiana delega ai comandanti di navi italiane: né a bordo delle navi commerciali, né a bordo delle navi della Guardia Costiera che svolgono la gran parte dei soccorsi in mare sono svolte attività di informazione sulla possibilità di chiedere la protezione internazionale. Competenza e responsabilità del comandante è prestare assistenza e

soccorso a chiunque si trovi in pericolo in mare "senza tener conto della nazionalità o dello status di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata" (v. Allegato Convenzione SAR, par. 2.10), e condurre le persone soccorse in un luogo di sbarco sicuro. Solo dopo lo sbarco, le autorità competenti dello stato territoriale, potranno verificare l'identità delle persone soccorse e ricevere le manifestazioni della volontà di chiedere riconoscimento della protezione internazionale nel rispetto delle regole di competenza e procedura disciplinate dal diritto dell'Unione europea e dalla sua attuazione nell'ordinamento italiano (Direttiva 2013/32/UE, d.lgs 25/2008).

Infine, le lettere da *c*) ad *f*)

c) è stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco;
d) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità è raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso;
e) sono fornite alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere;
f) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco.

Tendono, per un verso, a ribadire attività doverose come la comunicazione del soccorso all'MRCC, la richiesta del porto di sbarco, il rapporto sullo svolgimento del soccorso che già i comandati di qualsiasi nave, e in particolare quelli delle navi umanitarie, svolgono con estrema attenzione. Per questa parte la prescrizioni citate sono semplicemente riproduttive di una normativa già esistente e quindi inutili.

Per altra parte tendono, invece a rendere i soccorsi meno efficaci in contrasto con l'oggetto e lo scopo delle Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR che è la maggior salvaguardia possibile della vita umana in mare attraverso soccorsi rapidi ed efficaci. O, e ciò è ancora più grave, ad imporre al comandante della nave comportamenti incompatibili con l'obbligo di soccorso.

Infatti, è evidente che qualora il comandante che ha effettuato un soccorso venga a conoscenza di un'altra situazione di percolo per la quale si trova in posizione idonea ad intervenire egli dovrà sempre dirigere il più velocemente possibile verso il luogo del pericolo e prestare assistenza (art. 98 UNCLOS, Cap. 5 regola 33 SOLAS). Nessun divieto di soccorsi plurimi o altra indicazione o regolamentazione amministrativa può opporsi all'obbligo di soccorso la cui omissione, oltre a comportare reato del comandante per il diritto italiano (articoli 490 e 1158 del Codice della Navigazione), costituirebbe violazione di un obbligo internazionale di natura consuetudinaria cristallizzato nelle citate convenzioni.

Francesca De Vittor
Rcercatrice confermata in diritto internazionale
Università Cattolica del Sacro Cuore
Largo Gemelli 1 – Milano
http://docenti.unicatt.it/ita/francesca_de_vittor/