

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO SpA

STRADA MAGGIORE, 37 40125 BOLOGNA
TEL. 051 256011 FAX: 051 256034
http://www.mulino.it

Capitale Sociale € 1.175.000
R.E.A. di Bologna n. 100041
Registro Imprese n. 0031158037
C.F. e P.IVA n. 0031158037
C.C.P. 15932403



L'autore, titolare esclusivo / ~~titolare insieme al coautore~~ _____ dei
diritti sull'articolo dal titolo
IL DECRETO LEGGE PIANTEDOSI E LE STRATEGIE GOVERNATIVE DI CONTENI-
MENTO che garantisce
inedito, liberamente disponibile e lecito, manlevando l'editore da ogni eventuale danno o spesa,
riconosce alla Società editrice il Mulino Spa e suoi aventi causa i diritti alla pubblicazione nella
rivista QUADERNI COSTITUZIONALI DELL'11-
Autorizza 1169A-
inoltre il Mulino di farne uso in raccolte anche on line - rendendolo disponibile al pubblico anche
mediante siti internet - e a disporre le utilizzazioni (comprese riproduzioni, elaborazioni e
accostamenti) a tali fini preordinate. L'autore si impegna - salvo diverso accordo scritto con Il
Mulino - a non effettuare o consentire la traduzione e/o la pubblicazione dell'articolo referato in
ZICUS VA
NARE
in altro contesto prima che siano trascorsi almeno 18 mesi dalla sua pubblicazione in questa rivista e,
in ogni caso, a non effettuare o permettere la pubblicazione dell'articolo nel formato editoriale.
Anche eventuali impieghi in rete dovranno rispettare le condizioni di cui sopra e utilizzare
esclusivamente il sito web personale o quello istituzionale dell'ente al quale l'autore afferisce.

Luogo CAGLIARI, data 14/4/2026

Firma Roberto Chenu

The author hereby declares that he/she is the sole and exclusive holder/the exclusive holder together
with the co-holder _____ of the copyright and all
intellectual property rights on the article entitled

_____, which he/she
warrants and represents to be available without infringement of any copyrights or other right(s) of
third parties, lawful and not previously published elsewhere, holding the publisher harmless from
any and all losses, expenses or damages. The author grants Società editrice il Mulino SpA and its
assignees and affiliates the rights to publish the article in the journal

_____, to include it in collections also
on-line - by making it available to the public also through Internet web sites - and to make use of it
in any manner (including reproductions, adaptations, links and matching) required for such
purposes. The author commits himself/herself - except where differently agreed in writing with il
Mulino - not to translate or allow others to translate and/or otherwise publish the final draft post-
refereeing of the article for a period of at least 18 months after its publication in this journal and, in
any case, to not publish or allow others to publish the publisher's version. Its making available to
the public on-line (if any) shall also comply with the above-mentioned conditions and shall be
exclusively performed by using the personal or institutional web site of the institution to which
the author belongs.

Place _____, date _____

Signature _____

Il decreto-legge Piantedosi e le strategie governative di contenimento dell'immigrazione via mare

di *Roberto Cherchi*

1. Il d.l. n. 1/2023, convertito con modificazioni nella l. n. 15/2023, ha modificato l'art. 1 del d.l. n. 130/2020 con il fine di regolare le operazioni di ricerca e soccorso (SAR) nel Mediterraneo centrale. Tale decreto reca norme di comportamento per le navi che compiano tali operazioni, e sanzioni per la loro violazione. In ogni caso, quali che siano le condotte tenute, il transito e la sosta di navi nel mare territoriale «sono comunque garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo a tutela

della loro incolumità» (art. 1, comma 2-ter, d.l. n. 130/2020); sarebbe quindi da escludersi l'ammissibilità di divieti di sbarco o di sbarchi selettivi (di donne, minori e persone con problemi di salute).

2. La prima regola di condotta prevista è che le operazioni di soccorso devono essere immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera, e devono essere effettuate nel rispetto delle indicazioni di tali autorità. Inoltre: *a)* la nave che effettua *in via sistematica* attività di ricerca e soccorso in mare deve operare in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera e deve essere mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo; *b)* devono essere avviate *tempestivamente* iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, devono essere *raccolti i dati rilevanti* da mettere a disposizione delle autorità; *c)* deve essere richiesta, *nell'immediatezza* dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco; *d)* il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità deve essere raggiunto *senza ritardo* per il completamento dell'intervento di soccorso; *e)* devono essere 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 utili alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso; *f)* le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non devono concorrere a creare situazioni di pericolo a bordo o impedire di raggiungere *tempestivamente* il porto di sbarco (art. 1, comma 2-bis, d.l. n. 130/2020).

3. Paiono ascrivibili al principio di buona fede le prescrizioni di cui alla lettera *c)* (richiesta tempestiva del porto di sbarco) e alla lettera *e)* (obbligo di fornire alle autorità le informazioni necessarie per la ricostruzione dell'operazione di soccorso). Dubbi di legittimità ha invece suscitato la lettera *a)* nella formulazione originaria del decreto-legge: con un ambito di applicazione circoscritto alle navi ONG, si era istituito un potere di controllo delle autorità italiane sul fatto che la nave operasse «in conformità ad autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera» e che essa fosse «in possesso dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione». Come rilevato nella nota inviata al Ministro dell'Interno Piantedosi dalla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović il 26 gennaio 2023, tale disposizione sembrava facoltizzare «lunghe e ripetuti controlli di sicurezza sulle navi delle ONG, ostacolando in tal modo la ripresa del loro lavoro diretto a salvare vite umane», e appariva altresì in contrasto con una decisione della Corte di giustizia, in cui si era precisato che uno Stato non può pretendere certificazioni diverse da quelle rilasciate dallo Stato di bandiera, e può esigere eventuali azioni correttive in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, di condizioni di vita e di lavoro a bordo purché le carenze esistenti rappresentino un evidente pericolo e sempre che tali azioni siano adeguate, necessarie e proporzionate (Corte di giustizia, 1° agosto 2022, C-14/21 e C-15/21, *Seawatch*). La disposizione è stata quindi riformulata in sede di conversione del decreto-legge: non

si fa più riferimento ad «autorizzazioni», ma a «certificazioni e documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera»; inoltre, si prevede che la nave deve essere mantenuta conforme a tali certificazioni e documenti ai fini della «prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo». Sembra, quindi, che non si possa esigere il rispetto di regole tecniche diverse da quelle previste dalla legislazione dello Stato di bandiera e dalle Convenzioni internazionali.

Parimenti ambigua è la previsione del dovere non solo di informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale ma anche, in caso di interesse, di *raccogliere i dati rilevanti* da mettere a disposizione delle autorità (che sarebbero quelle dello Stato di bandiera, stando alle dichiarazioni di alcuni membri del Governo). Non si può che ricordare che le regole per l'individuazione dello Stato competente sono contenute nel regolamento Dublino III (regolamento Ue n. 604/2013), che in linea di principio identifica come tale il Paese di primo ingresso, ingresso che ha luogo una volta completate le operazioni di salvataggio con lo sbarco dei naufraghi nel porto sicuro; che l'art. 4 della direttiva n. 2013/32 prevede che gli Stati membri designino l'autorità competente a ricevere ed esaminare le domande di protezione internazionale, e quindi la legge italiana non può individuare le autorità competenti di un altro Paese; che solo una revisione del regolamento Dublino III può radicare tale competenza in base alla bandiera della nave di salvataggio. *Last but not least* va detto che la disposizione, così interpretata, sarebbe rivoluzionaria perché avrebbe introdotto una peculiare forma di asilo extraterritoriale, riconoscendosi agli stranieri imbarcati in ogni parte del mondo su una nave battente bandiera italiana il diritto di presentare domanda di asilo in Italia e di essere accolti in Italia per il tempo necessario all'esame della stessa (C. Favilli, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *Questione Giustizia*, 8 novembre 2022).

Un'altra potenziale criticità è stata ravvisata nelle ambigue previsioni di cui alle lettere d) e f) (il porto indicato dalle autorità deve essere raggiunto *senza ritardo*; le modalità di ricerca e soccorso in mare non devono impedire di raggiungere *tempestivamente* il porto di sbarco) che, secondo la già citata nota della Commissaria Mijatović, possono essere intese come dirette a impedire la pratica dei soccorsi plurimi. Il rappresentante del Governo italiano presso il Consiglio d'Europa ha puntualizzato che il decreto-legge non impedisce i soccorsi plurimi, né obbliga a ignorare eventuali richieste di soccorso (in conformità al diritto internazionale consuetudinario e pattizio), ma che si è invece inteso vietare lo stazionamento delle imbarcazioni ONG in alto mare e il trasbordo di migranti da imbarcazioni più grandi a imbarcazioni più piccole: condotte, queste, che difficilmente possono essere considerate in violazione della lettera e dello spirito delle convenzioni internazionali UNCLOS, SOLAS e SAR sul salvataggio in mare.

L'art. 1, commi 2-*quater*, 2-*quinqes* e 2-*septies*, del d.l. n. 130/2020 prevede sanzioni amministrative per la mancata osservanza di tali regole di comportamento (il d.l. n. 130/2020 nella sua precedente formulazione conteneva invece sanzioni penali). Si tratta di sanzioni pecuniarie (con il fermo dell'imbarcazione come sanzione accessoria); in caso di

reiterazione, è prevista la confisca dell'imbarcazione (previo sequestro). Merita di essere evidenziato, in primo luogo, che tali sanzioni, formalmente amministrative, sono penali secondo i criteri *Engel*, per cui le norme che le prevedono, data la loro formulazione generica e ambivalente, difficilmente possono essere considerate rispettose del principio di tassatività. Inoltre se in linea di principio le depenalizzazioni sono utili perché deflazionano il contenzioso penale, non deve sfuggire la *ratio* afflittiva di tali norme: sottrarre alla giurisdizione ordinaria l'applicazione delle sanzioni visto che, a partire dal caso *Rackete* in poi, mai i fatti contestati hanno portato a un rinvio a giudizio, e imporre ai soggetti sanzionati l'onere dell'eventuale impugnazione dei provvedimenti sanzionatori (L. Masera, *Il d.l. Piantadosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione*, in *Sistema penale*, 13 febbraio 2023). Il quadro normativo sfavorevole alle organizzazioni umanitarie è completato dalla prassi di indicare solo alle navi ONG porti per lo sbarco nel Centro-Nord, e dal rinnovo automatico del memorandum Italia-Libia (avvenuto nel febbraio 2023), che legittima l'intervento della guardia costiera libica volto a intercettare le imbarcazioni e a riportare i migranti indietro, nonostante esistano prove chiare delle gravi violazioni dei diritti umani in Libia.

4. In ultima analisi, come evidenziato dalla Commissaria Mijatović, ci si attenderebbe «che l'Italia crei un ambiente sicuro e favorevole per i difensori dei diritti umani, incluse le ONG che salvano vite in mare», e che di conseguenza le eventuali criticità amministrative e tecniche siano risolte «in uno spirito di cooperazione». Di contro, tale decreto-legge da una parte appare diretto a creare un ambiente oggettivamente sfavorevole alle iniziative private di ricerca e soccorso in mare (c.d. *chilling effect*), e dall'altra sembra surrettiziamente individuare nelle ONG il capro espiatorio di un flusso migratorio indesiderato, nonostante i dati statistici del Ministero dell'Interno rivelino che solo circa il 14% dei migranti giunti sulle coste italiane nel 2022 è stato salvato dalle loro imbarcazioni.

ROBERTO CHERCHI è professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Cagliari.