

I DIRITTI UMANI E LE SFIDE DELLA SOCIETÀ CONTEMPORANEA

Collana diretta da Giuseppe Cataldi

FRONTIERE, SOLIDARIETÀ, DIRITTI. IL GOVERNO DELLE MIGRAZIONI IN EUROPA E IN ITALIA

a cura di

Adele del Guercio e Francesca Rondine

EDITORIALE SCIENTIFICA

COLLANA

I DIRITTI UMANI E LE SFIDE DELLA SOCIETÀ CONTEMPORANEA

diretta da Giuseppe Cataldi

COMITATO SCIENTIFICO

Ledi Bianku, Université de Strasbourg,
già Giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo
Lorenzo Chieffi, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Alfredo Contieri, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Peter Hilpold, Innsbruck Universität
Paola Ivaldi, Università degli Studi di Genova
Antonio Lopez Castillo, Universidad Autónoma de Madrid
Alberto Lucarelli, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Violeta Moreno Lax, Queen Mary University of London
Fulvio Palombino, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Laura Pineschi, Università degli Studi di Parma
Riccardo Pisillo Mazzeschi, Università di Siena
Guido Raimondi, Consigliere della Corte di cassazione,
già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo
Jean Marc Sorel, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Pietro Pustorino, LUISS Roma
Massimo Starita, Università degli Studi di Palermo
Roberto Tottoli, Università degli studi di Napoli "L'Orientale"
Andreas Ziegler, Université de Lausanne

FRONTIERE, SOLIDARIETÀ, DIRITTI.
IL GOVERNO DELLE MIGRAZIONI
IN EUROPA E IN ITALIA

a cura di

ADELE DEL GUERCIO e FRANCESCA RONDINE

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente Volume è finanziato dal PRIN 2020 “MOBS - Mobilities, solidarities and imaginaries across the borders: the mountain, the sea, the urban and the rural as spaces of transit and encounters” (capofila Università di Genova).

PRIN MOBs cup C61B22002110001

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0298-3

INDICE

PREFAZIONE di C. Favilli	7
V. ALESSANDRO, <i>Migrazioni via mare e obbligo di soccorso. La testimonianza di un operatore del mare</i>	9
G. CATALDI, <i>Migrazioni nel Mediterraneo, obbligo di soccorso e criminalizzazione della solidarietà. Sviluppi recenti</i>	19
A. DEL GUERCIO, <i>Accesso protetto al territorio dell'Unione europea: luci e ombre del nuovo quadro in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria</i>	45
F. GATTA, <i>Frontiere violente: implicazioni e ripercussioni dell'uso della forza e della violenza nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea</i>	85
S. MARINAI, <i>I mezzi di tutela giurisdizionale esperibili di fronte alla Corte di giustizia per violazioni dei diritti fondamentali nell'azione di Frontex</i>	125
F. RONDINE, <i>La riforma del sistema Dublino, tra continuità e discontinuità col passato</i>	149
E. CELORIA, <i>La detenzione del richiedente asilo alla frontiera: evoluzioni giurisprudenziali in cerca del principio di proporzionalità</i>	187
G. MACCARRONE, <i>Il trattenimento de facto all'interno ed oltre il sistema hotspot alla luce della giurisprudenza nazionale e della CEDU</i>	241
M. D'ANDREA, <i>Il 'diritto eccessivo' e la nuova ipotesi di ritiro implicito della domanda di asilo</i>	267
C. MARCHETTI, <i>Lo smantellamento dell'accoglienza. È una scelta obbligata? Riflessioni a partire dal caso di Parma</i>	283
D. VITIELLO, <i>I valori nella perimetrazione dell'appartenenza alla società europea: note a margine della giurisprudenza della Corte di giustizia su parità di genere, accesso all'asilo e non-refoulement</i>	307
F. MUSSI, <i>Il Protocollo Italia-Albania in materia migratoria: verso un inedito modello di "de-territorializzazione" delle procedure di frontiera e di rimpatrio?</i>	351
M. MELLINO, <i>La colonialità del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo tra congiuntura di guerra e crisi dell'Europa</i>	375

MIGRAZIONI NEL MEDITERRANEO, OBBLIGO DI SOCCORSO E CRIMINALIZZAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ. SVILUPPI RECENTI

GIUSEPPE CATALDI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'Italia e le migrazioni. Dalle origini alle questioni di ricerca e soccorso in mare. – 2.1. Il decreto Piantedosi: profili di illegittimità. – 2.2. Il c.d. decreto Cutro. – 2.3 Osservazioni a margine dei provvedimenti normativi adottati. – 3. Il Protocollo Italia-Albania. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Qualche anno fa, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati affermò: «la verità è che non possiamo scoraggiare delle persone che sono in fuga per salvarsi la vita. Arriveranno. Possiamo però scegliere se gestire bene il loro arrivo, e con quanta umanità. Se le nazioni occidentali continueranno a rispondere chiudendo le porte, continueremo a condurre migliaia di persone disperate nelle mani di reti criminali, rendendoci tutti meno sicuri»¹.

I migranti sono spinti dal desiderio di vivere in un luogo dove possano evitare persecuzioni, conflitti, povertà, disastri naturali o altre calamità. Pagano somme ingenti per rischiare la loro vita in un viaggio attraverso il deserto e il mare. Conoscono l'orario di partenza, ma non quello d'arrivo, e se mai riuscissero ad arrivare, dovrebbero affrontare l'esistenza discriminata e precaria di chi si trova in una condizione di irregolarità. Com'è noto, infatti, al diritto di ciascun essere umano di migrare (previsto dall'art. 13, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, che stabilisce che ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, e nell'art. 12, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966) non corrisponde un parallelo dovere di accoglienza da parte dello Stato di destinazione. Di qui, il fenomeno mas-

¹ Riporta la citazione T. SCOVAZZI, *Il mare dei diritti umani. Relazione Prof. T. Scovazzi* (atti del Convegno di Milano 4 ottobre 2019), 1 ottobre 2020, reperibile al link <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/888-gli-aspetti-peggiori-della-politica-italiana-in-tema-di-migrazione-irregolare-via-mare>.

siccio delle migrazioni non autorizzate, rispetto alle quali è d'uso distinguere tra migrazioni forzate, cioè determinate dalla necessità di sfuggire a persecuzioni politiche o eventi contingenti (una guerra, una situazione di grave instabilità politica, un disastro ambientale), e migrazioni per motivi economici, cioè causate da situazioni di endemica, insopportabile miseria.

Il transito dei migranti presenta aspetti di grande drammaticità nel Mediterraneo, poiché le migrazioni via mare comportano seri rischi per la vita umana a causa delle modalità con le quali il trasporto avviene. È accertato che organizzazioni criminali transnazionali controllano tutta la filiera degli spostamenti del migrante, dalla sua partenza, spesso da Paesi dell'area subsahariana o dal continente asiatico, al transito nel deserto, alla detenzione nei centri di *smistamento* sulle coste della riva sud del Mediterraneo, all'imbarco su gommoni. I *corridoi* comunemente attraversati da queste imbarcazioni sono il Canale di Sicilia, il Mar Ionio, lo Stretto di Gibilterra. Il Mediterraneo costituisce quindi il principale *muro* naturale di ostacolo alle migrazioni, al quale si aggiungono i muri che i governi europei hanno costruito per ostacolare, dopo il collasso della Siria nel 2015, l'utilizzazione della via di terra attraverso Turchia, Grecia, Macedonia del Nord, Serbia, Ungheria, Croazia (la cd. rotta balcanica).

Come gestire questo fenomeno? La sfida, per i paesi della riva Nord e in particolare per l'Unione europea, che dal 1997, con il Trattato Amsterdam, ha deciso di dotarsi di una politica migratoria comune, dovrebbe essere quella di non rinnegare sé stessa e i suoi principi fondanti, dando quindi attuazione al dettato del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali. Ne consegue che, anziché costruire muri (materiali e non), occorrerebbe conciliare gli aspetti umanitari, da ritenere sempre prioritari, con le esigenze di controllo delle frontiere e di prevenzione e repressione di reati, uscendo dalla logica dell'emergenza, anche perché, sia detto per inciso, la vera emergenza è quella Sud-Sud, con quasi quattro milioni di profughi siriani in Libano e Giordania, vale a dire un territorio notevolmente più contenuto di quello dei ventisette paesi dell'Unione. Fondamentale è innanzitutto agire sulle cause che spingono i migranti a partire. In secondo luogo, ogni decisione circa la gestione dei flussi migratori non potrà negare gli imperativi collegati alla solidarietà e al rispetto dei diritti umani. Infine, la cooperazione tra gli Stati è indispensabile ai fini della prevenzione e repressione dei reati collegati al traffico di migranti, gestito da organizzazioni criminali transnazionali.

Sul piano strettamente umanitario, l'esempio più significativo d'inter-

vento in mare resta l'operazione *Mare Nostrum*, lanciata dall'Italia in conseguenza della tragedia avvenuta al largo dell'isola di Lampedusa il 3 ottobre 2013, incidente che causò più di 350 morti. Si è trattato quindi di un'operazione, durata fino alla fine del 2014, squisitamente nazionale, benché del tutto conforme ai principi dell'Unione europea in materia. Mezzi e uomini di varie amministrazioni, in una porzione molto ampia del Mediterraneo (fino alle coste libiche) sono stati impiegati, e davvero ingente è stato il numero d'interventi effettuati e di vite umane salvate. Il costo elevato di tale operazione e le critiche di molti *partner* nell'Unione hanno condotto alla cessazione dell'operazione. Il principale rilievo mosso sia dalle opposizioni politiche interne che dai Governi europei (in particolare da Spagna e Grecia) consisteva in un presunto effetto d'incentivo (*calling effect*) alle partenze, a ragione dell'alta possibilità di essere intercettati in un'area molto vasta, soccorsi dalle motovedette italiane e accompagnati nei porti della penisola. È il caso di smentire subito, alla luce, purtroppo, dei tragici eventi degli anni successivi alla fine dell'operazione *Mare Nostrum*, la fondatezza di tali critiche. L'incentivo alla partenza via mare, e lo dimostrano appunto i numeri e le tragedie occorse, è determinato dalle condizioni socio-politiche dei Paesi di provenienza e di transito². L'operazione *Mare Nostrum* è stata sostituita da operazioni di controllo delle frontiere gestite e finanziate dall'Unione europea, a partire dall'operazione *Triton*. Il soccorso in mare dei migranti resta ancora demandato principalmente alle autorità degli Stati costieri, *in primis* a quelle italiane, poiché è il Canale di Sicilia ormai la rotta più percorsa nel Mediterraneo.

L'obbligo di soccorso riguarda tutti i migranti, a prescindere dalle motivazioni del viaggio. Alla luce del diritto internazionale, i migranti privi di documenti hanno il diritto di essere trattati umanamente e non come criminali. Se si trovano in pericolo in mare, i migranti irregolari hanno il diritto di essere soccorsi e trasportati in un luogo sicuro. Se sono anche rifugiati, essi hanno il diritto di non essere respinti verso un luogo dove possano subire persecuzioni, e di essere messi in condizione di presentare una domanda d'asilo. Come tutti gli esseri umani, anche i migranti in condizione di irregolarità hanno diritto di non essere respinti verso uno Stato dove corrono il rischio di essere torturati. Il quadro giuridico

² Si veda a questo proposito l'articolo di E. CUSUMANO e M. VILLA, *Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?*, in *Policy Brief. Migration Policy Centre. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute*, n. 22, 2019, November 2019. Gli autori, basando la loro ricerca su dati e fatti, dimostrano efficacemente quanto questa ipotesi sia sbagliata.

internazionale è tuttavia tutt'altro che adeguato e richiederebbe di essere meglio definito, soprattutto per quanto riguarda il luogo dove migranti e richiedenti asilo devono essere sbarcati, e in merito alla tutela del diritto di presentare domanda d'asilo.

2. *L'Italia e le migrazioni. Dalle origini alle questioni di ricerca e soccorso in mare*

Abbiamo già avuto modo di segnalare che l'Italia è una delle principali destinazioni (diretta, o soltanto funzionale al transito verso i Paesi del Nord Europa) dei migranti provenienti dalla riva sud del Mediterraneo. Si tratta quindi di un Paese di immigrazione e transito. Ma non solo! Ancora oggi l'Italia è l'ottavo Paese al mondo per emigrati, e il numero di partenze nel 2018 è stato il più alto dal 1971. Le partenze hanno luogo soprattutto dal Nord (magari 'di rimbalzo', cioè meridionali già spostatisi). Se ne vanno i giovani acculturati (cd. *Skilled Migration*), ma anche quelli senza alcuna specializzazione; vanno via i pensionati (cd. *Sun Migration*) per problemi soprattutto di tassazione delle pensioni, e purtroppo queste partenze non sono compensate da arrivi della stessa tipologia, assistendosi quindi a una mancata circolazione delle élites culturali («Brain drain and gain»). Anche in Italia, inoltre, esiste il fenomeno dei più poveri tra i poveri che non ce la fanno nemmeno a concepire un progetto migratorio³.

Tornando alle migrazioni verso l'Italia, le iniziative in materia dei Governi della Repubblica che si sono succeduti presentano impostazione e caratteristiche comuni, e ciò malgrado la diversa composizione delle maggioranze parlamentari a sostegno. Unica, felice eccezione, la già ricordata operazione *Mare Nostrum*. L'impostazione comune può riassumersi in questo: l'insofferenza verso gli impegni derivanti dal diritto internazionale, compresi quelli liberamente assunti, e il conseguente tentativo, molto spesso maldestro, di sottrarsi a tali impegni. Superfluo ricordare che l'attribuzione anche della forza di legge ai provvedimenti adottati non cambia, evidentemente, il sistema della gerarchia delle fonti, e quindi tali provvedimenti necessariamente sono chiamati a rispettare il disposto degli art. 10, 11 e 117 Cost., norme che dispongono la prevalen-

³ Su questi dati, e più in generale sul fenomeno, si rinvia a E. PUGLIESE, *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, Bologna, 2018.

za del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea sul diritto interno.

Abbiamo quindi assistito, in estrema sintesi: all'accertamento da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo della violazione dell'Italia di più norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in conseguenza dell'applicazione dell'accordo tra Italia e Libia di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008⁴; all'adozione di un 'codice di condotta' di incerta natura giuridica (cd. 'Codice Minniti', al nome del Ministro dell'Interno in carica) per le attività delle ONG che si dedicano all'attività di soccorso in mare, nel quale, tra le altre disposizioni miranti a limitare l'azione delle ONG, si pretendeva da esse, anche se di bandiera straniera, l'impegno a non esercitare il diritto di passaggio inoffensivo nelle acque territoriali di un terzo Stato (e cioè le acque territoriali libiche!);⁵ successivamente, in perfetta armonia con i venti politici spiranti in Europa e facilitata dalla mancanza di solidarietà mostrata dai partner dell'Unione europea nella gestione degli sbarchi, è arrivata, a partire dal mese di giugno 2018, la stagione dei 'porti chiusi' attraverso i cd. 'decreti sicurezza', in palese violazione delle norme internazionali in vigore, come chi scrive ha più volte messo in rilievo in altra sede⁶, sostanzialmente

⁴ Corte EDU [GC], *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, sentenza del 23 febbraio 2012. In commento si rinvia a A. LIGUORI, *La Corte europea condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 415 ss.; come è noto, un nuovo accordo bilaterale in materia tra i due Paesi è stato poi sottoscritto nel 2017. Si veda M. MANCINI, *Il Memorandum di Intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in N. RONZITTI e E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2017, p. 204 ss.; A. LIGUORI, *The Externalization of Border Controls and the Responsibility of Outsourcing States under the European Convention on Human Rights*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2018, p. 1228 ss.; ID., *Migration Law and The Externalisation of Border Controls*, London and New York, 2019; A. SPAGNOLO, *The Conclusion of Bilateral Agreements and Technical Arrangements for the Management of Migration Flows: An Overview of the Italian Practice*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018 p. 211 ss.; F. DE VITTOR, *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di 'accordi' per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 5 ss.; A. FAZZINI, *L'esternalizzazione delle frontiere e la responsabilità degli Stati europei. Il caso Italia-Libia*, Napoli, 2023.

⁵ Sul codice Minniti si rinvia a M. RAMACCIOTTI, *Sulla utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di Search and Rescue (SAR)*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 213 ss.; F. FERRI, *Il Codice di condotta per le ONG e i diritti dei migranti: fra diritto internazionale e politiche europee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 189 ss.

⁶ Sia consentito rinviare a G. CATALDI, *Il "decreto sicurezza bis" alla prova degli impe-*

smantellata dalla giurisprudenza di merito e di legittimità⁷. Il decreto-legge n. 130 del 2020 (cd. ‘decreto Lamorgese’) ha poi abolito le sanzioni amministrative imputabili a navi che compiono operazioni di soccorso in mare e il loro sequestro, purché siano rispettate le convenzioni internazionali e fermo restando che le ONG protagoniste abbiano precedentemente comunicato le proprie azioni alle autorità nazionali competenti. Non ha tuttavia eliminato né la possibilità che possa essere vietato l’ingresso delle navi nei porti nazionali qualora queste non rispettino i criteri stabiliti dalla normativa interna, né l’avvio eventuale di un processo penale, con multa ai danni delle ONG responsabili delle operazioni in mare fino a 50.000 euro. Per queste ragioni, e anche perché per la prima volta si registra il tentativo di ostacolare le attività delle ONG attraverso i fermi amministrativi a seguito di verifiche, reiterate, dei requisiti tecnici delle imbarcazioni, questa esperienza è stata definita come quella dei porti

gni internazionali dello Stato in materia di diritto del mare. Alcune osservazioni, in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2019, p. 439 ss.; Id., *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-impossibile-interpretazione-conforme-del-decreto_26-02-2020.php; Id., *Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1913 Governo, di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante 'Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica'*, 2 luglio 2019, https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/960/Relazione_Giuseppe_Cataldi.pdf; Id., *L'evoluzione normativa in Italia in tema di gestione delle migrazioni via mare. Quale rilievo agli impegni internazionali dello Stato?*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2024.

⁷ Tra le tante decisioni ci si limita a ricordare Tribunale di Catania, 7 dicembre 2018, che con riferimento al caso della nave *Diciotti* sottolinea che «l'obbligo di salvare la vita in mare costituisce un preciso dovere degli Stati e prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare»; GIP di Trapani, decisione del 3 giugno 2019 nel caso *Vos-Thalassa*, che riconosce l'esimente della legittima difesa nel caso di migranti soccorsi e ribellatisi con la forza all'accompagnamento coatto verso la Libia, e soprattutto Corte di cassazione, III sezione penale, sentenza n. 112 del 20 febbraio 2020, nel caso *Carola Rackete*, comandante della nave *Sea Watch 3*. Per la Cassazione, quest'ultima, dall'inizio alla fine delle operazioni di soccorso, ha agito nel pieno rispetto degli obblighi imposti dal diritto internazionale, compresa quindi la decisione di non ottemperare al divieto di ingresso nel mare territoriale e in un porto italiano (divieto emanato in esecuzione del decreto *sicurezza bis*), forzando il blocco opposto dalle autorità militari e conducendo i migranti soccorsi il 12 giugno 2019 verso un luogo sicuro per lo sbarco. Sulla sentenza si rinvia a A. DEL GUERCIO, *Is It Lawful to Save Human Lives at Sea?*, in *Federalismi*, 17 gennaio 2022, Special Issue “Non-State Actors and Human Security in Navigable Spaces”, a cura di G. BEVILACQUA; S. ZIRULIA, *Caso Sea Watch (Carola Rackete): archiviate le accuse di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e rifiuto di obbedienza a nave da guerra*, in *Sistema penale*, 17 gennaio 2022.

«socchiusi»⁸ o «semichiusi»⁹. Ancora, a seguito della pandemia da Covid-19, il Ministro italiano delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con i Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno e della Salute, emanò il 7 aprile 2020 un decreto in base al quale – a causa della crisi sanitaria in atto – i porti italiani erano privi dei requisiti necessari previsti dalla Convenzione SAR per essere considerati 'luogo sicuro' in relazione alle operazioni di ricerca e soccorso effettuate da navi battenti bandiera straniera al di fuori della regione SAR italiana. Tale decreto ha sollevato, nel metodo e nei contenuti, non pochi dubbi di compatibilità con l'oggetto e lo scopo della Convenzione di Amburgo e, più in generale, con gli obblighi internazionali dell'Italia in materia e, di conseguenza, dubbi di incostituzionalità, sui quali si rinvia alla dottrina che con chiarezza li ha messi in luce¹⁰. A noi interessa sottolineare come con tale decreto, in realtà, le autorità italiane abbiano chiaramente preso a pretesto la pandemia per realizzare un tentativo di responsabilizzazione, nella massima misura del

⁸ Così S. ZIRULLA, *Dai porti chiusi ai porti socchiusi: nuove sanzioni per le navi soccorritrici nel Decreto Lamorgese*, in *ADiM Blog*, marzo 2021, <http://www.adimblog.com/2021/03/31/dai-porti-chiusi-ai-porti-socchiusi-nuove-sanzioni-per-le-navi-soccorritrici-nel-decreto-lamorgese/>; per la politica dei fermi amministrativi vedi F. DE VITTOR, *Il Port State Control sulla navi delle ONG che prestano soccorso in mare: tutela della sicurezza della navigazione o ostacolo alle attività di soccorso?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 103; L. MASERA, *Il contrasto amministrativo alle ONG che operano soccorsi in mare, dal codice di condotta di Minniti, al decreto Salvini bis e alla riforma Lamorgese: le forme mutevoli di una politica costante*, in *Questione Giustizia*, 15 giugno 2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nm60c4b77c1d7670-26683604>). Più in generale, sul contrasto delle attività delle ONG, G. BEVILACQUA, *Italy versus NGOs: The controversial Interpretation and Implementation of Search and Rescue Obligations in the Context of Migration at Sea*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, p. 11 ss.; A. DEL GUERCIO, *Respingimenti collettivi via mare e violazione dei diritti umani*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, n. 3, 2022, pp. 475-512.

⁹ Così C. FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *Questione Giustizia*, 8 novembre 2022, al link: www.questionegiustizia.it/articolo/porti-semichiusi con riferimento ai casi di 'sbarco selettivo', e cioè limitato solo alle persone in grave stato di necessità dal punto di vista delle condizioni fisiche, tentati dal governo italiano nel mese di novembre del 2022.

¹⁰ E. ZAMUNER, *Convenzione SAR e luogo sicuro alla prova dell'emergenza Covid-19: i limiti del decreto interministeriale del 7 aprile 2020*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 838 ss.; F. MUNARI, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della Convenzione SAR: l'insostenibile «intermittenza» del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia*, in *SIDIBlog*, 16 aprile 2020; A.M. PELLICONI, *Covid-19: Italy Is Not a «Place of Safety» Anymore. Is the Decision to Close Italian Ports Compliant with Human Rights Obligations?*, in *EJIL:Talk!*, 23 aprile 2020, www.ejiltalk.org.

possibile, degli Stati di bandiera delle ONG implicate nel soccorso in mare, ridimensionando di conseguenza in maniera illegittima gli obblighi a carico dell'Italia quale Stato più vicino alle operazioni di soccorso in mare.

2.1. *Il decreto Piantedosi: profili di illegittimità*

Più di recente, il decreto Piantedosi¹¹ ha spostato la qualificazione dell'oggetto della regolamentazione normativa da 'ricerca e soccorso in mare' a 'trasporto di migranti'. Ciò al fine, da un lato, di privare della qualifica di *naufraghi* (o semplicemente di persone in stato di pericolo) coloro che sono imbarcati su navi che li hanno soccorsi, e, dall'altro, di attribuire automaticamente e senza riscontri la patente di facilitatori dell'immigrazione (clandestina o meno) a coloro che tali persone soccorrono. Già il titolo: «disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori» è fuorviante, giacché il decreto si occupa principalmente e sostanzialmente delle attività di soccorso in mare delle organizzazioni non governative (ONG). Questo provvedimento normativo stabilisce sei condizioni che devono essere soddisfatte affinché possa essere concesso l'approdo a seguito di operazioni di soccorso in mare. Di qui la definizione di nuovo 'codice di condotta' per le ONG. La prima condizione è che la nave che effettua sistematicamente attività di soccorso sia in possesso delle autorizzazioni rilasciate dallo Stato di bandiera e dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione (lettera a); la seconda condizione esige che le persone soccorse vengano tempestivamente informate, a bordo, della possibilità di chiedere la protezione internazionale, con raccolta dei loro dati; in base al terzo e quarto requisito l'assegnazione del porto di sbarco deve essere richiesta nell'immediatezza dell'evento (lettera c) e il porto di sbarco assegnato dalle autorità competenti deve essere raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso (lettera d). Devono poi essere fornite alle autorità marittime o di polizia le informazioni necessarie a ricostruire dettagliatamente l'operazione di soccorso (lettera e). Per ultimo, le modalità di ricerca e soccorso in mare non devono aver concorso a creare situazioni di pericolo a bordo, né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco (lettera f).

¹¹ Decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1, convertito in Legge 24 febbraio 2023, n. 15, in Gazzetta ufficiale n. 52 del 2 marzo 2023, sul quale sia consentito di rinviare al nostro, *Quale ragionevolezza e due diligence dello Stato nel cd. decreto Piantedosi in tema di gestione dei flussi migratori?*, in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2022, p. 459 ss.

Si è detto che, nel momento del soccorso in mare di persone in difficoltà, la loro qualifica quali 'migranti' passa necessariamente in secondo piano. Si tratta di una constatazione elementare che non necessita di spiegazioni o giustificazioni. Com'è stato tante volte chiarito, solo successivamente allo sbarco in luogo che sia sicuro anche dal punto di vista del godimento dei diritti fondamentali si potrà affrontare la questione dello status delle persone soccorse e della loro destinazione finale. Inoltre, il luogo di sbarco sicuro non può mai essere, se non per un tempo veramente limitato, l'imbarcazione soccorritrice¹². A tal proposito, assolutamente inaccettabile appare l'obbligo di attivare a bordo le procedure relative alla raccolta dei dati delle persone soccorse ai fini anche della richiesta di protezione internazionale. Questa attività va, infatti, innanzitutto svolta da personale con competenze professionali e linguistiche specifiche, anche per le complicazioni derivanti dalla circostanza per cui i flussi migratori sono sempre misti, e inoltre ben potrebbe essere contraria alle previsioni in merito della legge dello Stato di bandiera della nave, l'unica ad applicarsi a bordo. Una selezione rapida va effettuata solo per individuare chi ha bisogno urgente di cure mediche, non certo in tema di protezione internazionale¹³.

Dalla prima condizione, nella quale si fa riferimento esclusivo alle navi che effettuano *in via sistematica* ricerca e soccorso in mare (corsivo nostro), disponendo che esse devono operare in conformità ad autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed essere in possesso dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione, traspare la *ratio* dell'intero provvedimento

¹² Nella sentenza della Cass. III penale nel caso *Rackete*, cit., al punto 9 si legge: «Non può quindi essere qualificato 'luogo sicuro', per evidente mancanza di tale presupposto, una nave in mare che, oltre ad essere in balia degli eventi metereologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse. Né può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto a presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può certo essere effettuata sulla nave». Ad ulteriore conferma di tale interpretazione è utile richiamare la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa (L'intercettazione e il salvataggio in mare dei domandanti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare), secondo cui «la nozione di 'luogo sicuro' non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali» (punto 5.2.) che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di 'luogo sicuro' nel diritto internazionale.

¹³ Così C. FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi*, cit.

normativo, e cioè quella di ostacolare le attività di soccorso in mare. Ciò soprattutto tenuto conto della circostanza che, in conseguenza della sola contestazione della violazione compiuta, e non quindi dell'accertamento, viene applicata la sanzione accessoria del fermo amministrativo per due mesi della nave utilizzata per commettere la violazione. La differenziazione di regime per il caso di ONG la cui missione sia quella del salvataggio rispetto a navi di Stato o private che si trovino *casualmente* a salvare persone in pericolo appare arbitraria e soprattutto non prevista dalle norme internazionali in materia; in secondo luogo, una semplice considerazione di buon senso suggerisce che tutte le imbarcazioni dovrebbero essere sempre in regola con i requisiti suddetti, e lo Stato del porto ha certamente il diritto di verificarlo, ma che ad un'imbarcazione, sia essa dedicata o meno al soccorso in via sistematica, che abbia compiuto un'attività di soccorso in mare in caso di necessità, non può essere rifiutato l'approdo al fine di completare con il trasporto in un luogo sicuro il soccorso solo perché fanno difetto i requisiti, le autorizzazioni e le abilitazioni citate nel decreto. L'obbligo di prestare soccorso prevale su tutti gli altri obblighi, anche quelli relativi alla sicurezza della navigazione, che rimangono parzialmente sospesi nella misura in cui ciò sia necessario al compimento di tutte le operazioni di soccorso, come ha chiarito senza possibilità di equivoci la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) con sentenza del 1° agosto 2022¹⁴, sul rinvio pregiudiziale del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia¹⁵. Ne consegue che non trova alcuna giustificazione una particolare *solerzia* nel controllo dello standard di sicurezza delle navi delle ONG che si dedicano al soccorso in mare, che la disposizione in esame tende a favorire. Quest'ultima, invece, al contrario, appare come un incoraggiamento ad una indebita limitazione del diritto/dovere di soccorso in mare¹⁶.

¹⁴ Corte di giustizia UE, cause C-14/21 e C-15/21.

¹⁵ Il quesito riguardava quattro questioni pregiudiziali, relative alla normativa europea sul controllo delle navi da parte dello Stato di approdo (in particolare la direttiva n. 2009/16), il rapporto di tale normativa con le convenzioni internazionali sul diritto del mare e sulla salvaguardia della vita in mare, i poteri dello Stato di approdo in relazione alle autorizzazioni e alle certificazioni rilasciate dallo Stato di bandiera (per un commento si veda ASGI, *Le precisazioni della Corte europea di giustizia sui controlli degli Stati di approdo alle NGO impegnate nel soccorso in mare*, 11 agosto 2022, <https://www.asgi.it/notizie/soccorso-ong-migranti/>)

¹⁶ Va ricordato a tal proposito che le *linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare* (Ris. MSC.167-78 del 2004), allegate alla Convenzione SAR, prevedono al punto 6.3 che «A ship should not be subject to undue delay, financial burden or other related

A questo punto, come è evidente, risulta centrale il concetto di PoS (*Place of Safety*), come del resto confermano le esperienze applicative del decreto in esame, che hanno visto il Governo assegnare, per naufraghi soccorsi tra la Sicilia e la Libia, non più porti di sbarco situati in Sicilia o in Calabria, ma, per la prima volta, i porti di Carrara, Ancona e La Spezia, a ben maggiore distanza dall'evento. Nella *Informativa urgente del Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi sulla gestione dei flussi migratori e, in particolare, sui recenti interventi di assetti navali di organizzazioni non governative nel Mediterraneo centrale*, resa al Senato della Repubblica il 16 novembre 2022, il Ministro aveva in proposito affermato: «È un dato certo che le Convenzioni internazionali vigenti non stabiliscono a priori quale debba essere il POS, né che esso debba coincidere, come talvolta si dice frettolosamente, con il porto più vicino e, conseguentemente, che l'Italia debba farsi carico di tutti i migranti che vengono portati nelle nostre acque territoriali da assetti navali privati, perfettamente funzionanti, ben attrezzati e, quindi, senza problemi sotto il profilo della sicurezza della navigazione». Che le convenzioni internazionali vigenti non stabiliscono a priori quale debba essere il PoS è vero, e d'altra parte è inevitabile, poiché ogni evento SAR fa storia a sé. Gli Stati, nel realizzare una disciplina internazionale in materia, hanno volutamente evitato di stabilire *a priori* quale debba essere il luogo di sbarco, e ciò al fine di preservare la completa sovranità sui propri porti, confidando nella cooperazione tra di essi. Dal 2004 in poi la preoccupazione è stata quella di allargare nella misura più ampia possibile i *titoli* di competenza, e quindi l'ambito degli Stati potenzialmente responsabili. Le regole delle due Convenzioni SOLAS e SAR, nel 2004 emendate, e le raccomandazioni dell'OMI, fanno leva sulla collaborazione («il coordinamento da parte di uno Stato dell'azione di soccorso non libera gli altri Stati», così si esprime l'OMI nelle sue raccomandazioni). E difatti il primo centro di soccorso marittimo che venga a conoscenza di un caso di pericolo, anche se l'evento interessa l'area SAR di un altro Paese, deve adottare gli atti urgenti necessari e deve poi continuare a coordinare i soccorsi fino a che l'autorità responsabile per l'area non ne assuma la gestione, e che lo Stato cui appartiene il Centro di coordinamento che per primo abbia ricevuto notizia, o che abbia comunque assunto il controllo delle operazioni di soccorso, ha l'obbligo d'individuare un luogo sicuro dove possano terminare le operazioni di soccorso con lo sbarco dei naufraghi, che può essere su

difficulties after assisting persons at sea; therefore coastal States should relieve the ship as soon as practicable».

proprio territorio oppure, previo consenso di quest'ultimo, sul territorio di un altro Stato eventualmente più vicino all'evento¹⁷, indipendentemente da qualunque considerazione in merito allo status dei naufraghi. I problemi che si pongono all'applicazione di queste regole nel Mediterraneo centrale in conseguenza della situazione particolare di Malta (dotata di una zona SAR di estensione notevole, in più punti sovrapponibile a quella italiana, che però mai ha ratificato gli emendamenti del 2004, e che, in base alla considerazione dei limiti del suo territorio e dei mezzi a sua disposizione, contesta la sua competenza a dirigere le operazioni di soccorso nella sua SAR a meno che non siano impegnate navi di bandiera maltese, ipotesi molto rara) e della Libia (Paese non ancora stabilizzatosi e soprattutto non idoneo a garantire i diritti fondamentali) non possono certo giustificare un'interpretazione restrittiva degli obblighi gravanti sull'Italia, fino a svilirne la concreta attuazione. Va ricordato che esiste un diritto, oltre che un obbligo, di attribuzione del *Place of Safety*, diritto di cui sono titolari le persone soccorse¹⁸. Ciò è confermato dal richiamo alla

¹⁷ La Convenzione SAR, come emendata nel 2004, nel prevedere nuovi obblighi di cooperazione tra gli Stati, mette in rilievo le particolari responsabilità delle «*relevant Parties*», e cioè gli Stati specialmente coinvolti in ciascuna specifica vicenda di soccorso in mare. A proposito dello Stato per primo contattato, è previsto che: «The Party responsible for the search and rescue zone in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such coordination and cooperation occur so that survivors assisted and disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization». Sul punto, e anche per una ricostruzione convincente per la quale gli obblighi in esame vengono desunti da una lettura combinata delle regole della Convenzione SAR con i trattati in materia di diritti umani, si rinvia a F. DE VITTOR, M. STARITA, *Distributing Responsibility between Shipmasters and the the different States involved in SAR Disasters*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p. 77 ss. (p. 82 in particolare).

¹⁸ In proposito si vedano le lucide affermazioni del gip di Trapani, decisione del 3 giugno 2019 nel caso *Vos-Thalassa*, che riconosce l'esimente della legittima difesa nel caso di migranti soccorsi e ribellatisi con la forza all'accompagnamento coatto verso la Libia. In dottrina si rinvia a T. SCOVAZZI, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2005, p. 106 ss.; ID., *Human Rights and Immigration at Sea*, in R. RUBIO-MARTIN (a cura di), *Human Rights and Immigration*, Oxford, 2014, p. 225 ss.; anche la Tunisia presenta delle criticità: cfr. F. VASSALLO-PALEOLOGO, *Respingimenti collettivi vietati, Tunisia e Libia non sono 'paesi terzi sicuri'*, in ADIF, 2018, <https://www.adif.org/2018/07/31/respingimenti-collettivi-vietati-tunisia-e-libia-non-sono-paesi-terzi-sicuri/>; più recentemente ASGI, *ASGI al Ministro dell'Interno: L'azione di soccorso si conclude con lo sbarco in porto sicuro*, ottobre 2022, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asgi-al-ministro-dellinterno-lazione-di-soccorso-siconclude-con-lo-sbarco-in-porto-sicuro/>.

ragionevolezza che si rileva nella normativa internazionale di riferimento. Innanzitutto, l'obbligo di attribuire un PoS alla nave soccorritrice in un lasso di tempo *ragionevole* è simmetricamente correlato al diritto della persona soccorsa a vedersi attribuito al più presto il luogo sicuro di sbarco. Persone in difficoltà non possono essere tenute a lungo nell'incertezza del loro destino. Allo stesso modo, varie previsioni fanno riferimento alla necessità che in un tempo *ragionevole* si concludano le operazioni di sbarco, come confermato del resto dalla prassi prevalente. Ciò è stato previsto innanzitutto al fine di liberare le imbarcazioni soccorritrici dalla responsabilità nei confronti delle persone soccorse, e quindi sicuramente con riferimento a navi con l'urgenza di riprendere la propria rotta, ma indubbiamente anche per ridurre al minimo il disagio, talvolta le sofferenze, di tali persone. Quindi *cooperazione* e *ragionevolezza* costituiscono le parole chiave nella gestione degli eventi SAR da parte degli Stati. Se la cooperazione purtroppo è venuta meno per responsabilità soprattutto di altri Stati, non per questo può venire meno la ragionevolezza. È ragionevole assegnare, in applicazione del decreto in esame, un porto di sbarco a millecinquecento chilometri di distanza dal luogo di soccorso, a quasi quattro giorni di navigazione e con condizioni meteomarine avverse, come avvenuto nel caso della nave *Ocean Viking*? A noi pare che in casi come questo il porto di sbarco debba necessariamente essere il porto più vicino, a meno che non siano dimostrabili ragioni che lo escludano, e certo non può considerarsi come ragione valida soltanto l'affidabilità, sotto il profilo della sicurezza della navigazione, dell'imbarcazione che ha proceduto al soccorso, svincolata dalla valutazione, nel caso di specie, delle conseguenze sulle persone a bordo di un viaggio più lungo. La decisione cui si è fatto riferimento finisce inevitabilmente per apparire come una sorta di sanzione nei confronti dell'imbarcazione, a fini evidenti di deterrenza, e la sua irragionevolezza, a nostro avviso, produce una violazione degli obblighi gravanti sullo Stato ai sensi delle convenzioni internazionali che si sono ricordate¹⁹, e, più in generale, dell'obbligo di *due diligence* previsto dalle norme a tutela dei diritti dell'uomo, le quali (ad esempio l'art. 6 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici) pongono a carico degli Stati il dovere di adottare misure positive volte a

¹⁹ La prassi recente del Governo italiano di assegnare porti distanti dal luogo di intervento delle navi viene stigmatizzata nel parere dell'*Expert Council on NGO Law* del Consiglio d'Europa del 30 gennaio 2023 (CONF/EXP(2023)119), che la definisce «itself an UNCLOS violation» (punto 19).

proteggere la vita delle persone che si trovano sottoposte alla propria giurisdizione da qualsiasi «rischio ragionevolmente prevedibile»²⁰.

Un cenno merita anche la condizione in base alla quale «devono essere fornite alle autorità marittime o di polizia le informazioni *necessarie a ricostruire dettagliatamente l'operazione di soccorso*». Qual è la *ratio* di questa condizione, e soprattutto quali informazioni sono da considerare *necessarie*? Nell'unico caso in cui, finora, è stato contestato ad una nave, la *Geo Barents* di Medici senza frontiere, di non aver fornito tali informazioni al momento dello sbarco, avvenuto ad Ancona il 18 febbraio 2023, l'addebito (con la sanzione del fermo amministrativo e della multa di diecimila euro) ha riguardato la mancata condivisione con le autorità dei dati del *vdr* (*voyage data recorder*), i quali, per la verità, sono stati sempre utilizzati, in precedenza, solo per le investigazioni successive ad un incidente marittimo, e comunque per valutare questioni attinenti alla sicurezza, trattandosi di una sorta di *scatola nera*. Ancora una volta, a nostro avviso, è molto dubbia la ragionevolezza di tale pretesa, e quindi la sua legittimità.

2.2. Il c.d. decreto Cutro

È poi stato adottato, all'indomani del tragico naufragio nelle acque prospicienti la costa di questo comune calabrese, il c.d. decreto Cutro²¹, che ha introdotto delle novità significative soprattutto in materia di immigrazione per lavoro, tra cui la possibilità di prevedere quote destinate agli apolidi e ai rifugiati riconosciuti dall'UNHCR o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito²². In base al suddetto provvedimento normativo, già oggetto di disapplicazioni giudiziarie, il richiedente può essere infatti trattenuto (presso gli *hotspot* o i CPR situati in

²⁰ In generale, sugli obblighi di *Due Diligence* nel diritto internazionale, si rinvia a R. PISILLIO-MAZZESCHI, *Due Diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989. Più di recente: S. BESSON, *La Due Diligence en Droit International*, in *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, Leiden, 2020, p. 15 ss.; T. KOIVUROVA, K. SINGH, *Due Diligence*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, agosto 2022.

²¹ D.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito in Legge 5 maggio 2023, n. 50.

²² In proposito si rinvia a C. CAPRIOGLIO, T. MONTELLA, E. RIGO, *La strage che diventa legge*, 2 maggio 2023, www.meltingpot.org; R. CHERCHI, *Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in *ADiM Blog*, Editoriale, aprile 2023, p. 2 ss.; C. MORSELLI, *Il sistema di accoglienza alla luce del decreto Cutro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 1142 ss.

prossimità della frontiera o della zona di transito) anche solo al fine di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato, laddove non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, o prestato idonea garanzia finanziaria. A proposito di quest'ultima, un decreto ministeriale del 14 settembre 2023 ha previsto un importo fisso di 4938 euro, ritenuto idoneo per garantire allo straniero, per il periodo massimo di trattenimento, pari a quattro settimane, la disponibilità di un alloggio adeguato sul territorio nazionale, nonché della somma occorrente al rimpatrio e dei mezzi di sussistenza minimi necessari. Tuttavia, alla luce di quanto previsto nelle linee guida UNHCR, in una raccomandazione del Consiglio d'Europa e nell'analisi dell'Agenzia europea per l'asilo sulla detenzione dei richiedenti protezione internazionale, è possibile chiedere la costituzione di una garanzia, ma l'importo deve tener conto della situazione particolare dei richiedenti asilo e non essere troppo elevato perché ciò risulterebbe in una discriminazione nei confronti di chi non disponga di fondi sufficienti. Come osservato in dottrina, la finalità della garanzia finanziaria è quella di dissuadere il richiedente dall'abbandonare il territorio in attesa della decisione sulla domanda di protezione (pena la perdita della somma data in garanzia): «fissare un importo fisso ed elevato non potrà mai costituire un'alternativa per coloro che non dispongono di adeguate risorse finanziarie, per le quali la cifra andrebbe fissata ad un importo inferiore; al contrario, per coloro che possono sostenerla, la misura potrebbe non costituire un incentivo a restare nel territorio italiano»²³. Con decreto del 10 maggio 2024, che abroga il precedente decreto del 14 settembre 2023, oggetto di contenzioso tra il Tribunale di Catania e il Ministero dell'Interno²⁴, la garanzia finanziaria è stata fissata tra 2.500 e 5.000 euro. L'importo esatto deve essere fissato dal prefetto, sulla base del singolo caso, tenendo conto del grado di collaborazione del richiedente nell'esibire la documentazione che lo riguarda. La Corte di giustizia dell'UE, con ordinanza del 13 novembre 2024, ha cancellato dal ruolo il rinvio pregiudiziale della Corte di cassazione italiana sulla compatibilità dell'istituto della garanzia finanziaria,

²³ C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: Commento al decreto del tribunale di Catania del 29 Settembre 2023*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2023, p. 11. Cfr. anche C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2023.

²⁴ Sulla questione della garanzia finanziaria e i suoi sviluppi si rinvia a M. SAVINO, *Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?*, in *ADiM Blog*, Editoriale, giugno 2024.

così come prevista dal primo decreto adottato dal governo italiano, con gli artt. 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE²⁵.

È stata anche introdotta una nuova ipotesi di procedura accelerata nel caso in cui un richiedente proveniente da uno dei Paesi di origine sicuri presenti domanda di protezione direttamente alla frontiera o nelle zone di transito. Con il D.M. 17 marzo 2023, in vigore dal 9 aprile 2023, nell'elenco dei Paesi di origine sicura sono stati aggiunti Costa d'Avorio, Gambia, Georgia e Nigeria ai già previsti Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia e Tunisia. Il 23 ottobre 2024 è stato poi adottato il D.L. n. 158²⁶, che aggiorna l'elenco dei Paesi di origine sicuri, introducendo Bangladesh, Costa d'Avorio, Egitto, Georgia, Perù e Sri Lanka.

Come si diceva, quindi, i primi provvedimenti che hanno disposto il trattenimento dei cittadini stranieri provenienti da Paesi cd. *sicuri* che chiedono protezione internazionale e che non hanno presentato una garanzia finanziaria di € 4938,00 non sono stati convalidati in giudizio. Così in particolare ha disposto, in data 29 settembre 2023, la Sezione Specializzata del Tribunale di Catania con riferimento a richiedenti asilo trattenuti nel nuovo Centro di trattenimento di Pozzallo. È importante rilevare quanto il giudice ha affermato in merito alla incompatibilità con il diritto dell'Unione europea della mancata previsione, nella normativa italiana di riferimento, di una valutazione su base individuale della situazione di chi chieda protezione internazionale in Italia e provenga da un Paese cd. sicuro, facendo riferimento soprattutto a quanto affermato in proposito dalla Corte di giustizia dell'UE²⁷.

²⁵ Corte di giustizia UE, cause C-104/24 PPU e C-105/24 PPU. Ordinanza del presidente della Corte del 13 novembre 2024 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione – Italia) – Questore della Provincia di Ragusa, Ministero dell'Interno / D. A. (C-104/24), M. A. (C-105/24) (Cause riunite C-104/24 e C-105/24 (1), Questore della Provincia di Ragusa e Ministero dell'Interno) (C/2025/903).

²⁶ Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n. 158: Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

²⁷ Corte di giustizia UE [GS], cause riunite C-704/20 e C-39/21, sentenza 8 novembre 2022. Sul punto: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/pozzallo-le-nuove-norme-sulla-detenzione-peri-richiedenti-asilo-contrarie-alle-norme-ue-e-alla-costituzione-italiana/>. Da rilevare che altre decisioni dello stesso tenore sono state adottate dallo stesso Tribunale di Catania (decreto 8.10.2023), dal Tribunale di Firenze (decreto 20 settembre 2023) e dal Tribunale di Potenza (12.10.2023). Le sentenze emesse dal Tribunale di Catania che hanno rifiutato la convalida del trattenimento di alcuni migranti tunisini sono state oggetto di ricorso in Cassazione da parte del Ministero dell'In-

Ma ai fini propri di questo scritto è doveroso chiedersi quale incidenza possano avere queste nuove regole, indubbiamente restrittive, in tema di trattenimento alla frontiera di cittadini stranieri, nei confronti di coloro che arrivino sulle coste italiane via mare nell'ambito di operazioni di soccorso. A nostro sommosso avviso queste norme non sono applicabili a tali ipotesi, poiché prevale per esse il regime dettato dalla situazione di emergenza, dallo stato di necessità cioè, che impone la deroga ai requisiti (passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, idonea garanzia finanziaria, etc.) richiesti per l'ingresso nel territorio.

2.3. Osservazioni a margine dei provvedimenti normativi adottati

L'esternalizzazione della gestione del fenomeno migratorio e l'ostilità nei confronti delle ONG, *colpevoli* di attrarre nell'ambito della giurisdizione italiana le persone soccorse, hanno fatto quindi da sfondo ai provvedimenti che sono stati adottati. Non ripeteremo qui tutte le critiche che sono state sollevate, né soprattutto cercheremo di dimostrare ancora una volta l'evidente illegittimità di gran parte delle norme interne in materia. Ci limitiamo a ricordare, a beneficio del lettore, alcuni punti fermi incontestabili, e più volte, anche di recente, ribaditi dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale, e cioè che: 1) l'obbligo di soccorso grava, in virtù di un principio antichissimo di diritto consuetudinario, su tutti gli Stati e su tutti i comandanti di imbarcazioni in mare. Tale obbligo per gli Stati è stato codificato nell'art. 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), senza alcuna indicazione o limitazione geografica, e con la precisazione della necessità che lo Stato promuova «la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso»²⁸. Più dettagliate sono poi le previsioni

terno. Con ordinanza dell'8 febbraio 2024 n 20674, la Corte di Cassazione ha sospeso gli atti e ha effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Quest'ultima, in data 26 febbraio 2024, ha deciso di non procedere in via d'urgenza (il ricorso alla base del rinvio non riguarda persone sottoposte a detenzione). Verrà pertanto seguita la procedura ordinaria, che potrebbe durare almeno un anno. Le sentenze emesse dal Tribunale di Catania che hanno rifiutato la convalida del trattenimento di alcuni migranti tunisini sono state oggetto di ricorso in Cassazione da parte del Ministero dell'Interno.

²⁸ «Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pe-

della Convenzione internazionale per la salvezza della vita umana in mare (SOLAS) del 1974, e della Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca e il salvataggio in mare, che istituisce le zone SAR (*Search and Rescue*). Per quanto riguarda i comandanti di navi, dispongono in tal senso sia il Capitolo V, reg. 33 SOLAS, sia le norme nazionali in materia, quali ad esempio l'art. 489 del codice della navigazione; 2) le ONG si sono limitate ad occupare uno spazio lasciato (dolosamente) libero dagli Stati, riluttanti questi ultimi a tenere fede agli obblighi assunti ed in tal modo creando, inoltre, problemi alla navigazione commerciale. In una dichiarazione dell'11 giugno 2018, l'*International Chamber of Shipping di Londra* (l'Associazione armatoriale mondiale) ha non a caso sottolineato che «se le navi delle ONG sono impossibilitate a sbarcare nei porti italiani le persone salvate in Italia, ciò avrà anche conseguenze significative per le navi mercantili (...), che dovranno nuovamente partecipare a un numero significativo di salvataggi»; 3) i mezzi usati per attraversare il Mediterraneo, e le circostanze di fatto, provocano l'esistenza, *ab initio*, di uno stato di necessità e quindi l'applicazione della regola consuetudinaria sul dovere di soccorso di cui si è detto e la deroga al principio del divieto di ingresso nei porti delle navi non autorizzate; 4) l'operazione di soccorso termina soltanto quando le persone in difficoltà sono state condotte, nel più breve tempo possibile, in un 'luogo sicuro', che sia tale per la loro incolumità e per il godimento dei diritti fondamentali.

3. *Il Protocollo Italia-Albania*

Con legge n. 14 del 21 febbraio 2024 il Parlamento ha autorizzato il Capo dello Stato alla ratifica del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, firmato a Roma dal Primo ministro italiano e dal suo omologo albanese il 6 novembre 2023. Tale Protocollo costituisce la base giuridica per la costruzione di

ricolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo. 2. Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali».

due centri per la gestione dei migranti sul territorio albanese, ma posti sotto la giurisdizione italiana. Si tratta quindi di una nuova modalità di esternalizzazione della gestione dei migranti, nuova perché presuppone non la delega di responsabilità e funzioni ad un altro Stato, ma l'applicazione delle medesime regole valide nel territorio italiano²⁹. Ciononostante, restano numerosi i dubbi di legittimità in proposito evidenziati dalla dottrina sul piano costituzionale, internazionale, del diritto dell'Unione³⁰. In questa sede ci limitiamo a segnalare qualche aspetto rilevante in materia di regole sul soccorso in mare.

Preliminarmente occorre fare riferimento alla formulazione dell'art. 3, comma 2, della legge n. 14/2024, laddove si afferma che nei centri in Albania «possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso». La *ratio* di questa disposizione è chiaramente la volontà di escludere che in questi nuovi centri possano essere condotti stranieri già presenti, a qualunque titolo, sul territorio italiano. Si vuole evi-

²⁹ Quindi ben diversa, ad esempio, dall'esperimento di esternalizzazione adottato dal Regno Unito sulla base di un Memorandum d'intesa stipulato con il Ruanda il 13 aprile 2022. In proposito, anche per gli sviluppi successivi alla conclusione del Memorandum, si rinvia a A. LIGUORI, *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita ...*, in ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2023.

³⁰ M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in ADiM Blog, Editoriale, gennaio 2024; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia - Albania in materia migratoria*, in SIDI-Blog, 9 novembre 2023; C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 Protocollo Italia-Albania*, leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.26889.11-01-2024-11-46-29.403.pdf (camera.it); L. MASERA, *Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema penale*, 28 dicembre 2023; G. GRATTAROLA, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'Unione europea*, in SIDI Blog, 13 febbraio 2024; F. Z. EL HARCH, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, in ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024; A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" territoriale dei migranti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 635 ss.; G. CARELLA, *Procedura di confine e procedura ai confini della realtà nel Protocollo Italia-Albania in materia di migrazione*, in SIDI Blog, 17 maggio 2024; ASGI, *L'analisi giuridica del Protocollo Italia-Albania*, 22 novembre 2023, <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/albania-italia-protocollo-analisi-giuridica/>; A. DEL GUERCIO, *Lasciate ogni speranza, o voi che... sperate di entrare. Osservazioni a margine dell'intesa Italia-Albania*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2024, pp. 548-566, <https://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2024/09/Osservatorio-Del-Guercio.pdf>.

tare, in altri termini, che si concretizzino ipotesi definibili come ‘trasferimento’ o, addirittura, ‘deportazione’. Va tuttavia ricordato che, ai sensi dell’art. 4 del codice della navigazione, in conformità al diritto internazionale consuetudinario e all’art. 94 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, «le navi italiane in alto mare e gli aeromobili italiani in luogo o spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato sono considerati come territorio italiano». Ciò comporta, nella specie, la sussistenza di una serie di obblighi e responsabilità delle autorità italiane che certamente non risultano limitati dalla circostanza per cui le persone non sono state imbarcate in un porto della Penisola o nel suo mare territoriale. Innanzitutto, a tutti i migranti trasportati da nave italiana dovranno applicarsi le medesime procedure e garanzie previste dal diritto dell’Unione (si pensi ad esempio alle regole in tema di protezione internazionale). L’Italia non può che essere considerato, in questo caso, quale Paese ‘di primo ingresso’ dello straniero nel territorio dell’Unione³¹. Anche le tutele approntate dal diritto italiano andranno riconosciute, *in primis* l’art. 10, co. 3 della Costituzione, che prevede l’obbligo di riconoscere l’asilo nel territorio della Repubblica allo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

Detto questo, desta comunque perplessità l’ipotesi di condurre in Albania persone salvate nello Stretto di Sicilia, area all’interno della quale ha luogo attualmente la maggior parte delle operazioni di *Search and Rescue* (costituendo la rotta migratoria che attraversa il Mediterra-

³¹ Va tuttavia segnalato che nelle sedi istituzionali dell’Unione europea non c’è uniformità di vedute sul punto. La Presidente della Commissione ha accolto con favore il Protocollo, definendolo «un esempio di pensiero fuori dagli schemi, basato su un’equa condivisione delle responsabilità con i Paesi terzi in linea con gli obblighi previsti dal diritto dell’UE e internazionale», mentre la Commissaria per gli Affari interni ha sostenuto che «non viola il diritto dell’Ue» in quanto «è al di fuori del diritto UE», dal momento che l’esame delle domande di asilo verrà svolto dalle autorità italiane secondo la normativa italiana applicabile (Eunews, 15 novembre 2023. Cfr. anche le dichiarazioni disponibili al link www.youtube.com/watch?v=aB7MM5qx1z0). Il Parlamento europeo ha però da subito sottoposto alla Commissione un’interrogazione sui rischi di violazione del diritto dell’Unione, nello specifico del principio di *non-refoulement*, della parità di trattamento e dei diritti di difesa e alla libertà personale che derivano dal Protocollo (disponibile al link www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289_EN.html). La Commissione si è limitata a rispondere che per potersi esprimere necessita di ulteriori informazioni da parte del governo italiano (www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289-ASW_EN.html). Sul punto, vd. A. DEL GUERCIO, *Lasciate ogni speranza, o voi che... sperate di entrare*, cit.

neo centrale dal Nord-Africa), ma anche nel Tirreno o nel Mar Ionio. Ciò in considerazione della regola, di cui si è detto, che prevede l'obbligo di condurre le persone salvate (e il corrispondente diritto di queste ultime ad esservi condotte) nel luogo sicuro di approdo più vicino, regola che corrisponde innanzitutto a ragioni di logica. L'obiettivo è che l'operazione venga conclusa in modo efficace e nel minor tempo possibile, nell'interesse superiore della tutela della vita umana, poiché una nave solo temporaneamente può considerarsi un luogo sicuro³². Ecco perché solo con lo sbarco si esaurisce l'operazione di salvataggio. L'approdo nel porto albanese di Shëngjin, che si trova a circa 500 miglia nautiche di distanza dalla costa siciliana, richiede un prolungamento significativo del tempo di navigazione che si rivela ingiustificabile nel momento in cui sia dimostrabile l'esistenza, nei punti di sbarco ben più vicini situati sulla costa siciliana, di possibilità di ricezione delle persone soccorse. Inoltre, una regola antica quanto la navigazione riconosce al comandante della nave un certo margine di discrezionalità (con le connesse responsabilità) in merito alla determinazione del luogo di approdo, poiché egli è nella posizione più idonea per valutare il complesso delle circostanze della navigazione (condizioni del mare, del meteo, delle persone soccorse)³³. Questa regola viene completamente (e ingiustificatamente) messa da parte.

Va poi aggiunto che, poiché il Protocollo non si applica ai soggetti vulnerabili (quali minori, donne incinte o persone che necessitano di particolare assistenza medica), e poiché le imbarcazioni delle autorità italia-

³² Sul punto sono molto chiare le raccomandazioni dell'IMO (International Maritime Organization). Si veda in particolare la Resolution MSC.167 (78) del 20 maggio 2004, *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*.

³³ Questa regola è codificata in particolare al Cap. V della SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea), che alla Regulation 34-1 prevede: «The owner, the charterer, the company operating the ship as defined in regulation IX/1, or any other person shall not prevent or restrict the master of the ship from taking or executing any decision which, in the master's professional judgement, is necessary for safety of life at sea and protection of the marine environment». Sul punto si vedano anche le pubblicazioni del Commissioner for Human Rights del Council of Europe, *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, Strasbourg, 2019, e dell'United Nations Human Rights Office of the High Commissioner «*Lethal Disregard*» *Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea*, Geneva, 2021. In dottrina, sulla posizione del comandante si rinvia a M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e il diritto di obbedire al diritto (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 5 ss.

ne che procedono al salvataggio in alto mare non possono fare ingresso nelle acque territoriali italiane o di altri Stati membri dell'Unione europea, altrimenti risulterà precluso il trasferimento presso le strutture albanesi, è legittimo chiedersi in che modo le autorità italiane, una volta imbarcate le persone soccorse, potranno poi procedere all'identificazione delle eventuali situazioni di vulnerabilità, e di conseguenza distinguere la posizione delle persone da trasferire al più presto in territorio italiano poiché soggetti vulnerabili, e destinati quindi alle procedure ordinarie, da quella di tutti gli altri, che dovrebbero invece essere destinati allo speciale regime di dislocazione previsto dal Protocollo (sempre, ovviamente, nel limite massimo di capienza dei centri albanesi ivi stabilito)³⁴.

La circostanza di essere l'Albania un luogo sicuro di sbarco, da un lato, e la sottoposizione alla giurisdizione italiana nei centri albanesi, dall'altro, non mettono al riparo, infatti, da violazioni delle regole internazionali, in particolare la CEDU, vincolanti per l'Italia. Nel primo caso, occorre ricordare che più volte la Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia (e non solo l'Italia) per respingimenti effettuati verso un Paese 'sicuro' e per l'automatica applicazione da parte degli Stati membri dell'Unione, senza tener conto degli obblighi CEDU, del meccanismo previsto dal regolamento Dublino. Per quanto riguarda la seconda questione accennata, occorre tener presente che verrà sì a crearsi in territorio albanese una sorta di enclave italiana, con l'esclusiva finalità della detenzione degli stranieri³⁵, e che tale *enclave* sarà sottoposta alla giurisdizione italiana, con la conseguenza che eventuali violazioni del dettato pattizio saranno imputabili all'Italia. Ma, nondimeno, non può escludersi che venga a determinarsi anche la responsabilità delle autorità albanesi, ad esempio dal momento dello sbarco sulle coste albanesi e fino al trasferimento forzato nelle strutture, o laddove i migranti riescano ad uscire dal centro (i controlli intorno all'area sono di competenza albanese).

Nel caso dell'effettuazione a bordo della procedura di identificazione

³⁴ È il caso anche di rilevare che con ordinanza del 6 febbraio 2023 il Tribunale di Catania ha ritenuto illegittimo il cd. *sbarco selettivo* dei naufraghi, in quanto attua in maniera discriminatoria il diritto di soccorso e il diritto di asilo, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, anche laddove il trattamento diversificato avvenga sulla base di una condizione di vulnerabilità. Del resto non è dato rinvenire nelle norme internazionali in materia una diversificazione dell'obbligo di soccorso sulla base delle condizioni peculiari dei naufraghi, ribadendosi anzi che tale obbligo va sempre attuato in maniera non discriminatoria.

³⁵ Sul punto si rinvia a L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica*, cit.

dei soggetti vulnerabili, due problemi sembrano insormontabili. Innanzitutto la necessità di avere a bordo il personale e l'equipaggiamento necessario a valutare e quindi identificare le persone vulnerabili³⁶; poi, i rischi connessi all'effettuazione in alto mare di operazioni di trasbordo di persone comunque provate (anche se non vulnerabili) su altri mezzi, navali o aerei³⁷.

4. Conclusioni

La gestione della ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale è un compito davvero difficile. L'applicazione delle regole di Dublino agli Stati di primo ingresso nell'Unione penalizza gli Stati costieri, soprattutto l'Italia, gravati da oneri che andrebbero più equamente ripartiti. La maggioranza dei Paesi dell'Unione, invece, si è opposta al mutamento del regime di Dublino, che è stato confermato nella sostanza con l'adozione, nella primavera 2024, del regolamento gestione, ed è impegnata, in sede politica, soprattutto nel contrastare i cosiddetti movimenti secondari delle persone che sbarcano sulle coste dei suoi Stati membri. La solidarietà tra gli Stati dell'Unione, e la solidarietà *tout court*, imporrebbero ben altro atteggiamento, e soprattutto ben altre iniziative. Nell'ambito dell'Unione europea è stato adottato, il 14 maggio 2024, il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, un pacchetto di riforme che amplia la criminalizzazione e la sorveglianza digitale delle persone migranti, non affrontando la problematica dell'apertura di sufficienti e diversificati canali di ingresso legali e sicuri per le persone migranti, in particolare per i richiedenti asilo, che rappresenterebbero uno dei principali strumenti per prevenire i

³⁶ Sul punto si rinvia a M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania*, cit. Si veda anche il documento, molto significativo, dell'UNHCR con commenti e raccomandazioni in merito al Protocollo: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2024/01/Commenti-e-raccomandazioni-UNHCR_Protocollo-Italia-Albania_09.01.2024.pdf

³⁷ La cooperazione con l'Albania è entrata in una nuova fase dopo l'adozione del d.l. 37/2025 (cd. decreto Albania), convertito in l. 23 maggio 2025, n. 75 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, recante disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare), che prevede il trasferimento in Albania dei cittadini di Paesi terzi destinati ad essere rimpatriati, equiparando le strutture in Albania oltre che agli hotspot anche ai CPR. Sulla questione, si rinvia al Dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato del 12 maggio 2025, disponibile al link https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D25037a.pdf?_1749544330306.

viaggi pericolosi. Spiace rilevare che l'approccio è soprattutto securitario, mediante l'utilizzo di moderne tecnologie, favorendo una considerazione del migrante come individuo di per sé sospetto³⁸. Tale approccio di basso profilo dell'Unione europea appare in contrasto con gli auspici dei cd. *Global Compact* delle Nazioni Unite³⁹.

A nostro sommosso avviso le energie di chi ha responsabilità politiche e di governo sarebbero meglio spese se concentrate sulla modifica di questo sistema, anziché su decreti d'occasione che, con un'ambiguità di fondo, e spesso invocando un'emergenza vera o presunta da affrontare, tentano di sfuggire a regole consolidate e gerarchicamente superiori, e che sono destinati ad essere presto demoliti dall'intervento dei giudici o superati dalla normativa sopravvenuta.

La storia ci insegna che le civiltà che hanno opposto muri all'arrivo di popolazioni migranti sono state presto travolte, mentre l'apertura e il *melting pot* hanno favorito lo sviluppo sociale, economico e civile degli Stati. L'Europa moderna è figlia della 'via della seta' e cioè degli scambi tra culture stanziali e nomadi attraverso un corridoio aperto in cui fluiva la vita. È da circa un decennio, inoltre, che la ricerca sottolinea il nesso esistente tra migrazione e sviluppo locale non solo nei territori di accoglienza ma anche in quelli di origine grazie all'attivismo transnazionale che le diaspore, una volta integrate nel tessuto economico-sociale dei paesi di accoglienza giocano a favore dei loro paesi. L'Europa ha scelto di fondare un'Unione sovranazionale abbattendo i muri. I cittadini stranieri residenti in Europa sono circa 35 milioni, l'8,4% della popolazione. In vent'anni, tra il 1990 e il 2010, l'Europa ha attratto 28 milioni di migranti, tre volte il numero di quelli arrivati tra il 1970 e il 1990. Lo sviluppo, la crescita dell'Europa è avvenuta grazie ad essi. Ma qual è il futuro, in questo tempo di crisi, di ritorno a nazionalismi e muri? Il futuro, in un'Europa che crolla demograficamente e vede la crescita nei prossimi vent'anni del 30% di anziani e il calo del 29% di giovani, è l'accoglienza di nuovi migranti; non solo come dovere sociale ma come progetto inevitabile per costruire il futuro della 'casa comune' eu-

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>. In proposito si rinvia a A. DEL GUERCIO, *Migrazioni via mare e tutela dei naufraghi: quale ruolo per l'Unione europea alla luce del nuovo Patto?*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4/2024, "Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre" (a cura di G. MORGESE).

³⁹ In proposito si rinvia a G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, *I Global Compact su Migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, p. 188 ss.

ropea. L'Europa, con il suo coefficiente di crescita demografica dovuto, per tre quarti, all'apporto migratorio, può essere salvata insomma solo dai migranti.