

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

di Luca Maserà¹

professore associato di diritto penale, Università degli Studi di Brescia

L'articolo traccia l'evoluzione della normativa relativa alla regolamentazione delle attività di soccorso in mare da parte delle ONG (a partire dal codice di condotta di Minniti del 2017, sino al cd. decreto Lamorgese del 2020), sforzandosi di individuare le peculiarità e le linee di fondo comuni dei diversi interventi succedutisi negli ultimi anni.

Sommario: 1. I “respingimenti per procura” e il contrasto alle ONG – 2. Dal codice di condotta al divieto di ingresso (2017-2019): la stagione del contrasto esplicito alle ONG – 2.1. Il codice di condotta del luglio 2017 – 2.2. La stagione dei “porti chiusi” e il decreto Salvini-bis (giugno 2019) – 3. Le politiche del Governo Conte II (2019-2020): il contrasto *low profile* alle attività di soccorso – 3.1. I fermi amministrativi delle navi delle ONG – 3.2. La riforma Lamorgese – 3.3. Sintesi – 4. Scenari e prospettive ai tempi del Governo Draghi: il contrasto irriducibile tra l'attività delle ONG e la politica dei “respingimenti per procura”.

1. I “respingimenti per procura” e il contrasto alle ONG

Ormai da alcuni anni, la strategia del Governo italiano (sostenuta dall'Unione europea) per contenere il flusso di migranti provenienti dalle coste libiche ruota intorno al sostegno alle autorità locali affinché riducano le partenze e – per quanto qui più di interesse – si preoccupino di intercettare e riportare in Libia le imbarcazioni dirette verso le coste italiane. Dopo che la sentenza *Hirsi* della Corte EDU del 2012 ha dichiarato l'illegittimità dei respingimenti in Libia effettuati direttamente dalle forze navali italiane², il problema è stato affrontato con il sostegno ai *respingimenti per procura* effettuati dalla Guardia costiera libica (GCL), nonostante le innumerevoli testimonianze delle violenze e delle crudeltà nei confronti dei migranti perpetrati dai membri della GCL stessa³.

¹ L'articolo è destinato al volume degli atti del webinar dal titolo *Quale governo per le migrazioni?*, organizzato dall'Università di Milano-Bicocca il 20 novembre 2020

² Corte EDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09), in *DPC*, 24.2.2012, con nota di L. Maserà, *La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato i respingimenti collettivi verso la Libia operati nel maggio 2009 contrari agli artt. 3, 4 prot. 4 e 13 CEDU*.

³ I rapporti di ONG o di istituzioni internazionali sulle violenze commesse da parte della GCL nei confronti dei migranti sono ormai innumerevoli, ed i fatti sono di gravità tale che presso la Corte penale internazionale è da tempo aperta in via preliminare un'indagine per crimini contro l'umanità nei confronti di diversi soggetti, tra cui molti esponenti proprio della Guardia costiera libica: per recenti aggiornamenti sulla situazione libica e sul ruolo della GCL nella gestione della partenze e dei campi di detenzione, è agevole la consultazione dei rapporti più aggiornati sui siti di UNHCR, di Amnesty International o di altre organizzazioni internazionali.

Sui profili di illegittimità di tale pratica ai sensi del diritto internazionale e convenzionale sono già stati proposti numerosi e approfonditi contributi, cui non possiamo qui che rinviare⁴. Il profilo che ora ci interessa analizzare riguarda lo stretto nesso teleologico che lega la politica dei “respingimenti per procura” a quella del contrasto all’attività delle diverse ONG che dal 2016 sono impegnate nell’attività di *search and rescue* (SAR) nelle acque del Mediterraneo centrale.

Le tappe dell’intervento delle ONG sullo scenario dei soccorsi in mare sono ben note⁵. Dopo la fine dell’operazione *Mare Nostrum* nel 2014, le successive missioni *Triton* e *Irini* a guida europea non hanno più come obiettivo primario il soccorso delle vite in pericolo in mare, ma il contrasto all’ingresso irregolare di stranieri nelle acque e sulle coste italiane (ed europee). Gli Stati non adempiono, almeno con i mezzi necessari a garantire un intervento efficace, al proprio dovere di fornire soccorso in mare, e in un primo momento viene accolto con favore il contributo delle imbarcazioni delle ONG, che vengono stabilmente inserite nel sistema di soccorso coordinato dalla Guardia costiera italiana.

Il contesto cambia nel 2017: il numero ingente di stranieri sbarcati nel 2016 e nei primi mesi del 2017 ha prodotto a livello politico e mediatico una brusca reazione di chiusura, che con lo slogan del “non possiamo accoglierli tutti” si traduce nella pressante richiesta di ridurre ad ogni costo l’afflusso di stranieri. I soccorsi in mare vengono tacciati di essere un *pull factor* delle partenze, in quanto la fiducia nell’intervento dei soccorritori spingerebbe i migranti a provare la traversata anche con imbarcazioni di fortuna⁶; e le navi delle ONG si trovano in breve tempo ad essere trasformate sui media “da eroi a trafficanti”⁷, in quanto il loro contributo a salvare le vite in mare non farebbe che agevolare l’azione delle bande criminali che gestiscono le partenze dalla Libia. In effetti, se l’obiettivo imprescindibile è quello di impedire l’arrivo dei migranti, facendo in modo che i soccorsi siano gestiti dai libici, l’attività delle ONG risulta senza dubbio un fattore di intralcio. Le navi delle ONG si rifiutano infatti di riportare sulle coste libiche i migranti che soccorrono in mare, dal momento che la normativa internazionale impone ai soccorritori di condurre i naufraghi nel “luogo sicuro” più vicino (*place of safety*, indicato solitamente con l’acronimo POS), e tale non può essere considerata la Libia per i migranti, che devono sbarcare in Italia (o a Malta, qualora le autorità concedano l’autorizzazione allo sbarco, evenienza in verità assai rara) per vedere riconosciuto l’esercizio dei propri diritti fondamentali: l’azione delle ONG risulta dunque irriducibilmente distonica rispetto al progetto politico dei “respingimenti per procura”.

In questa prima fase, l’intervento dell’autorità giudiziaria è stato decisivo nel dare legittimazione davanti all’opinione pubblica alla nuova politica di contrasto alle ONG. Quando nella primavera del 2017 il Procuratore della Repubblica di Catania Zuccaro inizia a rilasciare dichiarazioni alla stampa in cui adombra il sospetto di contatti tra le ONG e le organizzazioni criminali operanti in Libia per la “consegna” di migranti da trasportare in Europa, la politica è prontissima a cogliere l’occasione

⁴ Cfr. in particolare di recente, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, l’approfondito lavoro di L. Gennari, C.L. Cecchini, G. Crescini, *Esternalizzazione delle frontiere e gestione della rotta mediterranea tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali*, in *Ius migrandi – Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti e N. Zorzella, 2020, 133 ss.

⁵ Per una ricostruzione più ampia delle vicende di cui ci accingiamo a dare conto, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ai nostri L. Masera, *L’incriminazione dei soccorsi in mare: dobbiamo rassegnarci al disumano?*, in *Quest. giust. – Riv. trim.*, n. 2/2018, p. 225 ss. e Id., *La criminalizzazione delle ONG e il valore della solidarietà in uno Stato democratico*, in *federalismi.it*, numero speciale 2/2019, 25.3.2019, p. 18-43, e, più di recente, a C. Ruggiero, *Dalla criminalizzazione alla giustificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare. Le tendenze interpretative più recenti alla luce dei casi Vos Thalassa e Rackete*, in *Dir. imm. citt.*, 2020, n. 1.

⁶ Il cinismo che sta a fondamento della teoria del *pull factor* è davvero spietato. Affermare che soccorrere i migranti in mare è una spinta alla partenza significa implicitamente condividere l’idea per cui le morti in mare hanno un effetto deterrente, cui non si può e non si vuole rinunciare. Sarebbe più onesto parlare di teoria delle morti in mare come deterrente, ma l’anglicismo del *pull factor* rende più accettabile la durezza di tale strategia, che ha cagionato migliaia di vittime negli ultimi anni.

⁷ È l’efficace titolo di un lavoro di P. Barretta, *Da eroi a trafficanti: le accuse ai protagonisti delle operazioni di ricerca e soccorso in mare*, in *Quest. giust.*, 4.7.2017.

per attaccare senza più remore le ONG. Nonostante le affermazioni del Procuratore non siano sorrette, per sua stessa ammissione, da un supporto probatorio idoneo ad esercitare l'azione penale o a richiedere l'emissione di misure cautelari, i più noti esponenti dell'opposizione (tra tutti Salvini e Di Maio) non esitano a considerare tali affermazioni come verità inconfutabili, chiedendo a gran voce l'intervento del Governo contro i "taxi del mare" che contribuiscono all'"invasione" dell'Italia da parte dei migranti provenienti dalla Libia. La reazione del Governo non si fa attendere, e in particolare il Ministro dell'interno Minniti si fa promotore di una politica di "fermezza" nei confronti delle ONG che porta nel giro di poche settimane all'adozione nel luglio 2017 di un "codice di condotta" con cui vengono dettate alle ONG una serie di prescrizioni che ne rendono meno agevole l'attività.

Se quindi l'azione giudiziaria e governativa nei confronti delle ONG nascono insieme, i due ambiti hanno poi, come ovvio e naturale, andamenti diversi e autonomi.

Per quanto riguarda l'operato della magistratura penale, il quadro è quanto mai complesso e ancora lontano da una soluzione definitiva. Delle diverse indagini avviate a partire dal 2017 per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare da varie Procure siciliane nei confronti delle ONG, nessuna è ancora sfociata nel rinvio a giudizio degli indagati: nella maggior parte dei casi i procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione (in molti casi richiesta dalle stesse Procure che avevano avviato le indagini), mentre alcuni sono ancora in corso (con grande risonanza mediatica, come nel caso dell'indagine nei confronti della ONG Mediterranea)⁸.

In questo contributo vogliamo soffermare l'attenzione sull'altro versante del contrasto istituzionale alle ONG, ad opera delle autorità amministrative e di Governo. Anche in questo caso si tratta di un processo complesso, che ha vissuto diverse fasi e si è articolato in forme distinte, e che è ancora oggi tutt'altro che concluso. Nel prossimo paragrafo analizzeremo le tappe che, tra il 2017 e il 2019, hanno portato dal codice di condotta all'introduzione di una disciplina *ad hoc* sul divieto di ingresso in acque territoriali ad opera del cd. decreto Salvini-bis; ci soffermeremo poi nel terzo paragrafo sulle politiche del Governo Conte II e in particolare sul contenuto delle modifiche al decreto Salvini-bis introdotte con il cd. decreto Lamorgese, per concludere nell'ultimo paragrafo con qualche rapida considerazione relativa alla situazione attuale (primavera 2021).

2. Dal codice di condotta al divieto di ingresso (2017-2019): la stagione del contrasto esplicito alle ONG

2.1. Il codice di condotta del luglio 2017

Se è già a partire dai primi mesi del 2017 che inizia a diffondersi a livello di opinione pubblica un atteggiamento di diffidenza se non di vera e propria ostilità nei confronti delle ONG, tale sentimento trova per la prima volta una veste formale con l'emanazione da parte del Governo, verso la fine del mese di luglio 2017, di un "Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare", alla cui sottoscrizione viene subordinata la possibilità per le ONG di continuare a collaborare con le autorità italiane nella gestione dei soccorsi. Sul presupposto che "l'attività di salvataggio non può essere disgiunta da un percorso di accoglienza sostenibile e condiviso con gli altri Stati membri", e richiamandosi alle conclusioni raggiunte nella riunione informale dei Ministri della giustizia e degli interni dell'UE svoltasi a Tallin il 6 luglio 2017, ove era stata accolta con favore la proposta italiana di formulare "una serie di regole chiare" che le ONG impegnate nei soccorsi in mare avrebbero dovuto rispettare, il Governo individua 13 "impegni" che le ONG

⁸ Un'inchiesta del quotidiano *La Stampa* del 28.4.2021 riferisce di 20 procedimenti avviati nei confronti delle ONG, di cui 17 già conclusi con l'archiviazione, e 3 ancora in fase di indagine.

devono assumere⁹, pena la possibile “adozione di misure da parte delle Autorità italiane nei confronti della relative navi”.

La finalità di tale documento appare evidente sin dal primo impegno richiesto alle ONG, cui si domanda di “non ostacolare l’attività di Search and Rescue (SAR) da parte della Guardia costiera libica”: l’obiettivo politico che persegue il Governo è, come visto sopra, quello di far sì che i migranti in difficoltà in mare non arrivino in Italia, ma vengano rimandati in Libia, e alle ONG si richiede in maniera esplicita di non ostacolare il raggiungimento di tale proposito.

Il testo, da un punto di vista del sistema delle fonti, ha un valore assai modesto, trattandosi semplicemente di raccomandazioni operative formulate dall’autorità governativa e sottoposte alla sottoscrizione delle ONG che intendano accoglierle; un testo quindi privo di rango normativo, anche regolamentare, in quanto non configura altro che un accordo tra il Governo e le ONG che vi aderiscono, al fine di stabilire i presupposti ritenuti necessari dal Governo perché le ONG vengano coinvolte dalla Guardia costiera nella gestione dei soccorsi¹⁰.

⁹ Il testo dell’accordo è scaricabile dal sito del Ministero dell’interno. I 13 punti sono comunque i seguenti: “1) l’impegno a non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo in situazioni di grave e imminente pericolo che richiedano assistenza immediata, e di non ostacolare l’attività di *Search and Rescue* (SAR) da parte della Guardia costiera libica (...); 2) impegno a rispettare l’obbligo di non spegnere o ritardare la regolare trasmissione dei segnali AIS (*Automatic Identification System*) e LRIT (*Long Range Identification and Tracking*), qualora installati a bordo (Cap. V SOLAS (...)); 3) l’impegno a non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza e l’imbarco di natanti che trasportano migranti, fatte salve le comunicazioni necessarie nel corso di eventi SAR per preservare la sicurezza della vita in mare (...); 4) impegno a comunicare al competente MRCC l’idoneità tecnica (relativa alla nave, al suo equipaggiamento e all’addestramento dell’equipaggio) per le attività di soccorso, fatte salve le applicabili disposizioni nazionali ed internazionali concernenti la sicurezza dei natanti e le altre condizioni tecniche necessarie alla loro operatività (...); 5) l’impegno ad assicurare che, quando un caso SAR avviene al di fuori di una SRR ufficialmente istituita, il comandante della nave provveda immediatamente ad informare le autorità competenti degli Stati di bandiera, ai fini della sicurezza, e il MRCC competente per la più vicina SRR, quale “*better able to assist*”, salvo espresso rifiuto o mancata risposta di quest’ultimo (...); 6) impegno ad osservare l’obbligo previsto dalle norme internazionali di tenere costantemente aggiornato il competente MRCC o l’OSC (*On Scene Coordinator*) designato da quest’ultimo in merito allo scenario in atto ed all’andamento delle operazioni di soccorso (...); 7) l’impegno a non trasferire le persone soccorse su altre navi, eccetto in caso di richiesta del competente MRCC e sotto il suo coordinamento anche sulla base delle informazioni fornite dal Comandante della nave (...); 8) impegno ad assicurare che le competenti autorità dello Stato di bandiera siano tenute costantemente informate dell’attività intrapresa dalla nave ed immediatamente informate di ogni evento rilevante ai fini di “*maritime security*” (...); 9) impegno a cooperare con l’ MRCC, eseguendo le sue istruzioni ed informandolo preventivamente di eventuali iniziative intraprese autonomamente perché ritenute necessarie ed urgenti (...); 10) l’impegno a ricevere a bordo, eventualmente e per il tempo strettamente necessario, su richiesta delle Autorità italiane competenti, funzionari di polizia giudiziaria affinché questi possano raccogliere informazioni e prove finalizzate alle indagini sul traffico di migranti e/o la tratta di esseri umani, senza pregiudizio per lo svolgimento delle attività umanitarie in corso (...); 11) l’impegno a dichiarare, conformemente alla legislazione dello Stato di bandiera, alle autorità competenti dello Stato in cui l’ONG è registrata tutte le fonti di finanziamento per la loro attività di soccorso in mare (...); 12) l’impegno ad una cooperazione leale con l’Autorità di Pubblica Sicurezza del previsto luogo di sbarco dei migranti, anche trasmettendo le pertinenti informazioni di interesse a scopo investigativo alle Autorità di Polizia (...); 13) impegno a recuperare, durante le attività, una volta soccorsi i migranti e nei limiti del possibile, le imbarcazioni improvvisate ed i motori fuoribordo usati dai soggetti dediti al traffico/tratta di migranti e ad informare immediatamente l’ICC (*International Coordination Centre*) dell’operazione TRITON (...).”

¹⁰ Per un’analisi puntuale del testo, cfr. le numerose e ben argomentate critiche mosse nella *Posizione sulla bozza di “Codice di condotta per le ONG coinvolte nel salvataggio di migranti in mare”* (a cura di C. Pitea e S. Trevisanut) pubblicato sul sito di ASGI il 25 luglio 2017, ed il commento alla sua definitiva approvazione pubblicato il 1 agosto; per ulteriori spunti di riflessione, cfr. i lavori di I. Papanicolopulu, *Immigrazione irregolare, via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative*, in *Dir., imm., citt.*, 2017, n. 3, p. 22. ss., e F. Ferri, *Il Codice di condotta per le ONG e i diritti dei migranti: fra diritto internazionale e politiche europee*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2018, n. 1, p. 189 ss.

L'opzione per uno strumento di *soft law* non è d'altra parte per nulla casuale. Il Governo è ben consapevole che l'attività delle ONG deriva la propria liceità dalle numerose convenzioni internazionali che regolano il soccorso in mare, e che rendono non solo lecito, ma altresì doveroso l'intervento a sostegno di qualsiasi imbarcazione che si trovi in pericolo, e il successivo sbarco dei naufraghi in un luogo sicuro. Introdurre in un testo di legge o di regolamento disposizioni volte ad ostacolare l'operatività delle ONG avrebbe comportato il rischio assai elevato di violazioni della normativa internazionale in materia di *search and rescue*, e si sceglie per questo una soluzione che, in ragione della sua valenza non direttamente precettiva, sfugge alle maglie del controllo giurisdizionale, consentendo così di lanciare all'opinione pubblica il messaggio di un cambio di politica nei confronti delle ONG, senza esporsi alla probabile censura in sede giudiziaria di una norma che ponesse ostacoli all'attività dei soccorritori.

La scelta del Governo si rivela idonea al conseguimento dell'obiettivo perseguito di ridurre l'operatività delle ONG. Taluni degli impegni richiesti nel testo (in specie quello di collaborare con la Guardia costiera libica nel riportare i naufraghi in Libia e quello di consentire la presenza a bordo di funzionari della polizia italiana) non risultano, infatti, accettabili per alcune ONG, che si rifiutano di sottoscrivere il testo, in molti casi rinunciando a proseguire le proprie attività di soccorso. La maggioranza di esse accetta invece di aderire al codice, e prosegue secondo le nuove regole l'impegno nell'affiancare le autorità italiane nella gestione dei soccorsi; ma il rispetto delle regole imposte dal codice rende più faticoso e meno efficace lo svolgimento dell'attività¹¹, e nei mesi successivi il numero di ONG presenti nel Mediterraneo centrale diminuisce in modo costante, sino a ridursi nei primi mesi del 2018 a poche unità navali (2-3 al massimo) attive nei soccorsi.

2.2. La stagione dei “porti chiusi” (2018) e il decreto Salvini-bis (giugno 2019)

Il cambio di maggioranza e l'insediamento del Governo giallo-verde segna, nella seconda metà del 2018, un ulteriore irrigidimento dell'opera di contrasto alle ONG. Se il Governo Gentiloni, e il suo Ministro dell'interno Minniti, avevano ancora delle remore ad additare in modo esplicito le ONG come avversari da contrastare, anche se come appena visto il codice di condotta andava esattamente in tale direzione, con il Governo Conte I, e con l'arrivo al Ministero dell'interno di Salvini, i toni della comunicazione cambiano, e venuto meno ogni infingimento, le ONG diventano a tutti gli effetti per i partiti al governo (e specialmente per la Lega) degli avversari politici, contro cui combattere una battaglia durissima sotto il profilo sia mediatico che operativo.

È la stagione dei “porti chiusi”. Il Ministro dell'interno rivendica la volontà di impedire alle navi delle ONG di sbarcare in Italia i naufraghi soccorsi in acque internazionali, e additando le ONG come criminali e complici degli scafisti, non perde occasione per mostrarsi mediaticamente come fiero oppositore del loro operato. In concreto, tale strategia viene implementata negando alle imbarcazioni dei soccorritori l'autorizzazione allo sbarco, ed intavolando nel frattempo trattative in sede europea affinché altri Paesi si assumano la responsabilità di accogliere i migranti soccorsi. Sino a che uno o più Paesi dell'Unione non garantiscano per via diplomatica che si sarebbero fatti carico dell'accoglienza di almeno alcuni dei migranti, gli uffici del Ministero dell'interno, su diretta indicazione del Ministro, non concedono l'autorizzazione allo sbarco, con il risultato che anche per diversi giorni le navi dei soccorritori rimangono alla fonda in acque italiane, senza la possibilità di attraccare (tale procedura, avviata nei confronti delle ONG, viene poi estesa anche ai casi in cui ad

¹¹ La prescrizione in cui appare più esplicita la volontà del Governo di limitare l'azione delle ONG, piuttosto che di gestire in maniera ordinata i soccorsi, come asseriva il Ministro dell'interno dell'epoca, è quella di cui all'art. 7 del Codice di condotta, con cui si impediva la pratica, comune per le ONG, di strutturare il soccorso mediante l'intervento di navi piccole e veloci, che portavano i naufraghi su una nave più grande che stazionava in zona: il divieto posto dal Codice rendeva il lavoro delle ONG assai meno efficiente (ogni imbarcazione doveva tornare a terra dopo ogni soccorso, rallentando notevolmente la propria capacità di essere operativa sullo scenario), e ha sicuramente inciso nella decisione di alcune ONG di ritirarsi dall'attività SAR, ritenendo di non poterla più esercitare in modo adeguato.

operare i soccorsi siano stati mezzi della marina militare italiana, come nel noto caso della motonave Diciotti bloccata per giorni in porto nell'estate del 2018).

Sono ben note le conseguenze giudiziarie derivate da tale strategia. La magistratura penale ha ritenuto in diversi casi che la condotta del ministro configurasse il reato di sequestro di persona a danno dei naufraghi, chiedendo come previsto dall'art. 96 Cost. l'autorizzazione a procedere al Senato. Quando al momento della decisione sulla richiesta il ministro era in carica, e quindi sostenuto dalla maggioranza parlamentare, l'autorizzazione è stata negata (caso Diciotti); quando invece la richiesta della magistratura è pervenuta dopo che il partito di Salvini era passato all'opposizione, l'autorizzazione è stata concessa, tanto nel caso della richiesta avanzata dal Tribunale dei ministri di Catania, che da quello di Palermo. Quanto poi agli sviluppi di tali vicende, nel procedimento di Palermo, relativo ad un episodio di blocco per diversi giorni di una nave della ONG Open Arms nell'agosto 2019, è intervenuto nell'aprile 2021 il rinvio a giudizio del sen. Salvini da parte del GUP per i reati di sequestro di persona e di omissione di atti d'ufficio; mentre nel procedimento di Catania, relativo al blocco della nave militare Gregoretti, nel maggio 2021 il GUP ha disposto all'esito dell'udienza preliminare il proscioglimento dell'ex Ministro, accogliendo la richiesta in tal senso avanzata dalla stessa pubblica accusa.

Saranno quindi i giudici penali a valutare nei prossimi mesi se la politica dei porti chiusi fosse lecita, o invece abbia comportato la commissione di reati a danno dei naufraghi fermati sulle navi dei soccorritori. Il punto che ora ci interessa sottolineare è come, almeno nei primi mesi, tale politica sia stata realizzata da Salvini a legislazione vigente, senza dunque la necessità di norme *ad hoc* relative alle attività delle ONG. Al Ministro dell'interno, in ragione della sua competenza in materia di gestione dell'ordine pubblico, spetta il rilascio dell'autorizzazione a sbarcare i migranti soccorsi in mare in un porto che sia idoneo ad accoglierli in modo adeguato sotto il profilo sanitario e dei controlli di sicurezza¹²: utilizzando tale competenza in modo strumentale rispetto all'obiettivo politico di costringere i Paesi europei a farsi carico dell'accoglienza dei migranti soccorsi, l'allora Ministro Salvini riesce sin dai primi tempi del suo insediamento a conseguire il risultato di subordinare lo sbarco dei naufraghi alla positiva conclusione delle trattative in sede diplomatica.

Con il passare dei mesi, e con il ripetersi degli episodi di navi di soccorritori cui è impedito l'approdo sulle nostre coste, emerge tuttavia nella maggioranza governativa la necessità di un intervento normativo, ritenuto utile sia a livello mediatico, per suggellare con una norma di legge la declamata ostilità alle attività delle ONG; sia a livello amministrativo, posto che da più parti vengono espressi dubbi in ordine al fondamento normativo dei provvedimenti assunti dal Ministro Salvini¹³.

L'occasione si presenta con l'emanazione del cd. decreto Salvini-bis (o decreto sicurezza-bis, d.l. n. 53 del 14.6.2019, conv. in l. n. 77 dell'8.8.2019¹⁴), che intende portare ad ulteriori sviluppi la politi-

¹² Tale competenza del Ministro dell'interno in relazione all'indicazione del porto di sbarco, priva di espresso fondamento normativo, trova la propria disciplina nelle "Procedure Operative Standard per l'individuazione del POS (*Place of Safety*) nell'ambito di operazioni SAR connesse all'emergenza flussi migratori via mare coordinate da MRCC Roma ed effettuate con il concorso di unità navali private o di altre amministrazioni, italiane o straniere" (SOP 009/15).

¹³ Nei primi mesi del 2019, la prassi del Ministero è quella di reagire prima dell'arrivo delle navi ONG nei porti, emettendo direttive con cui si vieta l'ingresso delle navi nelle acque nazionali: per un'analisi di queste numerose "direttive *ad navem*", cfr. L. Gennari, C.L. Cecchini, G. Crescini, *Esternalizzazione delle frontiere*, cit., 152, e S. Zirulia, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *DPC*, 18.6.2019.

¹⁴ Per un commento, cfr. tra gli altri ASGI, *Il D.L. n. 53/2019, convertito, con modificazioni, nella L. n. 77/2019. Analisi critica del c.d. "Decreto sicurezza bis" relativamente alle disposizioni inerenti il diritto dell'immigrazione*, in *asgi.it*, 13.9.2019; P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti riforme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 619 ss.; S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto-sicurezza bis*, in *QG*, 29.7.2019; M.E. Cassano, *Sicurezza e disagio sociale nel decreto Salvini*, in *DPC*, 2019, n. 9; G. Cataldi, *L'impossibile interpretazione conforme del decreto sicurezza-bis alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in *QG*, 26.2.2020; A. Natale,

ca di *crimmigration* varata con il decreto-legge su “sicurezza e immigrazione” dell’autunno 2018 (cd. decreto Salvini, d.l. n. 113 del 4.10.2018, conv. in l. n. 132 del 1.12.2018)¹⁵. Nell’ambito dunque di un provvedimento volto ad inasprire ancora l’apparato repressivo nei confronti delle migrazioni irregolari, il Governo decide di intervenire sugli artt. 11 (*Potenziamento e coordinamento dei controlli di frontiera*) e 12 (*Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*) del TUI (Testo unico sull’immigrazione, d.lgs. 286/1998), introducendo un espresso potere per il Ministro dell’interno di negare “l’ingresso, il transito o la sosta” di navi civili quando emerga il pericolo di violazione delle norme in materia di immigrazione¹⁶, con la previsione di sanzioni molto severe in caso di trasgressione di tale divieto¹⁷.

Il testo suscita vivaci polemiche, tanto più che in sede di conversione parlamentare vengono apportate modifiche anche significative che comportano un ulteriore inasprimento della risposta punitiva¹⁸, e le perplessità in ordine alla sua legittimità trovano autorevole riscontro nelle osservazioni con cui il Presidente della Repubblica decide di accompagnare la promulgazione della legge di conversione¹⁹.

A proposito del decreto sicurezza-bis, in QG, 20 giugno 2019; I. Papanicolopulu e G. Bay, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in *Dir.,imm., citt.*, 2020, n. 1; S. Zirulia, *Decreto sicurezza-bis*, cit.

¹⁵ Tra i molti commenti al decreto, ed in particolare alle norme in materia di *crimmigration* che interessano in questa sede, cfr. *ex multis* Aa.vv., *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza*, a cura di A. Conz, L. Levita, Roma 2019; A. Aimi, *Il “Decreto Sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *RIDPP*, 2019, 137 ss.; A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *costituzionalismo.it*, 2018, n. 2, 167 ss.; F. Curi (a cura di), *Il decreto Salvini – Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. con mod. in legge 1° dicembre 2018, n. 132*, Ospedaletto 2019, 59 ss.; C. Forte, *Il nuovo decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)*, 2019; M. Daniele, *La detenzione come deterrente dell’immigrazione nel decreto sicurezza 2018*, in *DPC*, 2018, n. 11, 95 ss.; D. Loprieno, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, n. 1, 1 ss.; S. Manacorda, *Il contrasto penalistico della tratta e del traffico dei migranti nella stagione della chiusura delle frontiere*, in *DPP*, 2018, 1389 ss.; L. Maserà, *La crimmigration nel decreto Salvini*, in *LP*, 24.7.2019; G. Mentasti, *Decreto-sicurezza. I profili penalistici*, in *DPC*, 25 ottobre 2018; Ead., *Il Decreto sicurezza diventa legge. Le modifiche introdotte in sede di conversione*, in *DPC*, 21 dicembre 2018; L. Pepino, *Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri*, in *QuestG*, 12.12.2018; L. Riscato, *Il confine e il confino: uno sguardo d’insieme alle disposizioni penali del “decreto sicurezza*, in *DPP*, 2019, 15 ss.

¹⁶ Art. 11 co. 1ter TUI: “Il Ministro dell’interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell’articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell’esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell’Italia, può limitare o vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all’articolo 19, paragrafo 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri”.

¹⁷ L’art. 12 co. 6bis TUI, nella versione approvata all’esito del passaggio parlamentare, prevedeva, nel caso di violazione del divieto di ingresso di cui all’art. 11 co. 1ter, l’applicazione al comandante della nave (con responsabilità solidale dell’armatore) della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 150.000 a un milione, e il sequestro e la confisca obbligatoria dell’imbarcazione (“E’ sempre disposta la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, provvedendosi immediatamente a sequestro cautelare”).

¹⁸ Nella formulazione del decreto approvato dal Consiglio dei ministri le sanzioni in caso di trasgressione del divieto arrivavano ad un massimo di 50.000 euro e la confisca era prevista solo in caso di reiterazione della violazione.

¹⁹ Nel testo dell’8.8.2019, agevolmente reperibile sul web, il Presidente evidenzia una pluralità di criticità relative specificamente alla nuova disciplina del divieto di ingresso nelle acque territoriali: “Osservo che, con riferimento alla violazione delle norme sulla immigrazione non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta concretamente posta in essere, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo e trasportate. Non appare ragionevole – ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e

Venendo ora ad una brevissima analisi dei punti salienti della riforma, la prima novità è l'esplicita previsione di un potere di interdizione all'ingresso di navi civili in capo al Ministro dell'interno, che può esercitarlo quando sussistano motivi di ordine pubblico o di sicurezza, o "quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982"²⁰. In sostanza, non si fa che esplicitare a livello normativo un potere che, nella prassi dei mesi precedenti, il Ministro aveva già esercitato, negando sistematicamente il permesso di fare ingresso nelle acque territoriali alle navi delle ONG cariche di naufraghi. La formulazione dei presupposti per l'esercizio del potere di negare l'ingresso sono ricavati facendo riferimento a quanto disposto dalla Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare, e nella norma approvata dal Parlamento, dopo che rispetto alla versione originaria del decreto erano state sollevate forti censure di illegittimità rispetto al dovere di soccorso invocato dalle ONG, si ha cura di precisare che l'attribuzione ministeriale deve essere esercitata "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia". Proprio tale clausola, pleonastica nel confermare la pacifica necessità per l'Italia di rispettare i propri obblighi internazionali, indirizza l'attenzione verso quello che è il vero *punctum dolens* della nuova disposizione, e cioè il tema della sua compatibilità con il diritto internazionale del mare, che impone di sbarcare in un luogo sicuro i naufraghi soccorsi. Se il Ministro esercita il proprio potere in contrasto con tale dovere internazionale, impedendo quel celere sbarco dei naufraghi in un luogo sicuro imposto dal diritto del mare, il divieto risulta illegittimo ai sensi della stessa norma che lo prevede, e la sua violazione appare di conseguenza non sanzionabile: saranno in effetti proprio queste, come vedremo tra brevissimo, le conclusioni cui giungeranno i provvedimenti giudiziari sinora adottati in relazione alla norma in esame.

La seconda novità, e probabilmente la più significativa, riguarda l'apparato sanzionatorio introdotto a corredo del nuovo divieto. Il Governo decide di non ricorrere, nei casi di inottemperanza, allo strumento della sanzione penale (peraltro, invece, sistematicamente utilizzata per le infrazioni alle disposizioni del TUI), che presupponendo l'attivazione dell'autorità giudiziaria, avrebbe sottratto all'autorità amministrativa il potere di applicare la sanzione. La comminatoria di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo elevatissimo (sino a 1 milione di euro), accompagnata dalla previsione di sequestro e confisca obbligatoria (sempre in via amministrativa), attribuisce all'autorità amministrativa (i prefetti e dunque, in via gerarchica, il Ministro dell'interno) la potestà sanzionatoria, e rende solo successivo ed eventuale l'intervento dell'autorità giudiziaria: l'efficacia e la prontezza della sanzione amministrativa vengono preferite alla sanzione penale, la cui maggiore efficacia stigmatizzante viene evidentemente ritenuta subvalente rispetto alla maggiore "maneggevolezza" del sistema sanzionatorio amministrativo. In termini più prosaici: se il sequestro e la confisca della nave, che sono il vero obiettivo dell'intervento normativo, sono nelle mani del giudice penale, è molto improbabile che vengano disposte rispetto alle navi dei soccorritori, che agiscono in conformità al diritto internazionale del mare; se invece a decidere sono i prefetti, la misura ablativa può intanto essere eseguita, e se mai saranno le ONG a doverne fare valere l'illegittimità davanti all'autorità giudiziaria.

della certezza del diritto – fare a meno di queste indicazioni e affidare alla discrezionalità di un atto amministrativo la valutazione di un comportamento che conduce a sanzioni di tale gravità. Devo inoltre sottolineare che la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 112 del 2019, ha ribadito la necessaria proporzionalità tra sanzioni e comportamenti. Va anche ricordato che, come correttamente indicato all'articolo 1 del decreto convertito, la limitazione o il divieto di ingresso può essere disposto "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia", così come ai sensi dell'art. 2 "il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale". Nell'ambito di questa la Convenzione di Montego Bay, richiamata dallo stesso articolo 1 del decreto, prescrive che "ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo".

²⁰ Ai sensi dell'art. 19 § 2 lett. g) della Convenzione di Montego Bay, il passaggio si considera non inoffensivo, e dunque può essere impedito dalle autorità costiere, quando la nave è impegnata nell'attività di "carico o scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero".

I repentini cambi di maggioranza che hanno caratterizzato la XVIII legislatura hanno fatto sì che il meccanismo elaborato con il decreto dell'estate 2019 abbia avuto scarsa applicazione, prima della sua abrogazione nell'autunno 2020. Approvato nel giugno 2019, il nuovo potere di interdizione all'ingresso nelle acque territoriali era stato esercitato dal Ministro dell'Interno già il giorno stesso dell'entrata in vigore del decreto-legge, e nelle settimane successive era stato utilizzato in alcune altre occasioni, cui alla violazione del divieto di ingresso aveva fatto seguito il sequestro preventivo della nave²¹. La data della conversione in legge, nei primi giorni di agosto, ha tuttavia coinciso con la rottura dell'alleanza di governo da parte di Salvini, cui ha fatto seguito nel settembre 2019 il varo del nuovo Governo Conte II, e la nomina di Lamorgese come Ministro dell'Interno. Insomma, l'uomo politico che si era intestato la riforma normativa sul divieto di ingresso, quale parte importante della strategia dei "porti chiusi", dopo poche settimane dal varo della riforma ha dovuto lasciare il proprio incarico ministeriale, e il suo successore, espressione di una nuova maggioranza politica che proprio sulla gestione dei fenomeni migratori voleva segnare una discontinuità rispetto al governo precedente, non ha più in alcuna occasione esercitato il potere di vietare l'ingresso alle navi delle ONG previsto dal decreto Salvini-bis. In realtà, infatti, prima che la riforma dei decreti Salvini e Salvini-bis venga approvata dalla nuova maggioranza passano diversi mesi (la cd. riforma Lamorgese, che abroga le disposizioni del Salvini-bis in materia di divieto di ingresso, è dell'autunno 2020), e dunque la disciplina introdotta dal decreto Salvini-bis rimane in vigore più di un anno; ma il potere di vietare l'ingresso ivi previsto è stato in concreto esercitato dal titolare del ministero solo nelle poche settimane in cui è rimasto al Viminale il Ministro Salvini.

Una riforma, dunque, quella del Salvini-bis, che ha avuto un ridottissimo impatto pratico, e che quando è giunta all'attenzione di un giudice (amministrativo) ha visto l'annullamento del divieto di ingresso disposto dal Ministro, posto che il TAR ha ritenuto il provvedimento ministeriale in contrasto con la normativa interna ed internazionale in materia di soccorsi in mare e di sbarco dei naufraghi in un luogo sicuro²². Inversamente proporzionale all'effettività della riforma è stata tuttavia l'attenzione mediatica che l'ha circondata, sia al momento della sua approvazione, quando è stata salutata dall'allora maggioranza giallo-verde come l'ultimo, decisivo passo per dare completa implementazione alla politica dei "porti chiusi"; sia nei mesi successivi, quando il dibattito intorno alle modifiche che la nuova maggioranza giallo-rossa voleva apportare ai decreti Salvini e Salvini-bis in tema di immigrazione ruotava invariabilmente intorno al destino del divieto di ingresso per le navi delle ONG. L'individuazione come centrale nel dibattito politico-parlamentare di una norma che in realtà incide pochissimo nella gestione quotidiana dei fenomeni è un *escamotage* cui non di rado fa ricorso la politica quando non vuole affrontare in modo esplicito i veri problemi che la realtà le sottopone: proprio questo, come vedremo nel prossimo paragrafo, è quanto si può osservare in relazione all'atteggiamento del Governo Conte II nei confronti delle ONG.

3. Le politiche del Governo Conte II (2019-2020): il contrasto *low profile* alle attività di soccorso

3.1. I fermi amministrativi delle navi delle ONG

Il contesto politico in cui nasce il Governo Conte II vede proprio la materia della gestione dei flussi migratori tra quelle su cui è più difficile trovare un terreno comune tra le diverse anime della maggioranza. I nuovi "soci" della maggioranza (PD e LEU) avevano criticato con estrema durezza la politica dei "porti chiusi" e i decreti Salvini e Salvini-bis in materia di sicurezza e immigrazione, mentre il M5S, come partner di maggioranza anche del precedente governo, aveva approvato e condiviso politicamente gli interventi indicati come razzisti e discriminatori dai nuovi alleati. Il patto di governo con cui viene siglata la nuova coalizione deve tenere conto di tali difficoltà, e si risolve con

²¹ Per un'analisi di queste vicende, cfr. ancora L. Gennari, C.L. Cecchini, G. Crescini, *Esternalizzazione delle frontiere*, cit., 155 s.

²² Ordinanza cautelare del TAR Lazio, 13.8.2019, inedita, con cui il Tribunale ha sospeso l'efficacia del decreto adottato il 1 agosto nei confronti della nave *Open Arms*.

l'accordo per cui il M5S accetta di assumere l'impegno a rivedere i decreti Salvini, senza peraltro che sia chiaro (specie per quanto riguarda la questione che ci interessa) quali saranno i contenuti della riforma e la sua tempistica; nel frattempo, per il Ministero dell'interno viene scelto un profilo tecnico, che dovrebbe servire a raffreddare e a de-politicizzare per quanto possibile la questione migratoria, resa mediaticamente incandescente dalle iniziative del precedente ministro.

Nei primi mesi del Governo Conte II, in effetti, si assiste appunto al tentativo di "congelare" il tema del soccorso in mare. La questione della riforma, o dell'abrogazione *tout court* delle novità introdotte con i decreti Salvini, viene continuamente rimandata, e l'arrivo della pandemia nei primi mesi del 2020 toglie inevitabilmente il tema dagli ordini del giorno parlamentari.

Nell'attesa della tanto auspicata riforma normativa, peraltro, nel settembre 2019 il Ministro Lamorgese aveva concluso a Malta un importante accordo con alcuni importanti Paesi europei per una pronta redistribuzione dei migranti salvati in acque internazionali e portati in Italia (dalle ONG o dalla marina italiana)²³. Senza necessità di ricorrere agli eclatanti blocchi delle navi nei porti che avevano contraddistinto l'operato del precedente governo, tramite tale accordo il nuovo esecutivo ottiene in molti casi il risultato che dei naufraghi si facciano in qualche misura carico anche altri Paesi europei: così da un lato venendo incontro alle richieste del centro-sinistra di superare la politica salviniana dei porti chiusi, e dall'altro consentendo al M5S di rivendicare la continuità dell'azione politica volta a portare sul piano europeo la responsabilità dei soccorsi.

Allo scoppio della pandemia, poi, il Governo ricorre comunque ad una forma di chiusura dei porti, dichiarando con il decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020 i porti italiani "non sicuri" per le navi battenti bandiera estera per tutta la durata dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19²⁴. I migranti soccorsi in mare vengono trasferiti su cd. "navi-quarantena", da cui vengono sbarcati solo una volta trascorso il periodo di isolamento anti-Covid: una procedura da più parti criticata, ma che tuttavia al momento in cui si scrivono queste note continua ad essere utilizzata per la gestione della prima accoglienza. Anche dunque se il contrasto alla pandemia induce a soluzioni drastiche, e di dubbia compatibilità con i diritti dei migranti²⁵, l'atteggiamento nei confronti delle ONG rimane comunque ben diverso dalla decisa ostilità ostentata dal ministro Salvini: il suo successore non ha alcun interesse a farsi protagonista di una battaglia mediatica nei confronti delle ONG, anche se le concrete modalità di gestione dei rapporti nei loro confronti mostrano come, lontano dai riflettori dei porti chiusi, persista comunque il tentativo di ostacolare l'operatività in mare della navi umanitarie.

Il riferimento è in particolare all'uso massiccio di ispezioni amministrative volte a verificare la conformità delle navi alla normativa nazionale in materia di sicurezza della navigazione. A partire dalla fine del 2019, infatti, le Capitanerie di porto hanno iniziato una prassi di controlli amministrativi assai rigorosi nei confronti delle navi delle ONG, che pure, battendo quasi tutte bandiera straniera (le uniche navi SAR italiane sono quelle della ONG Mediterranea), già per essere in mare devono avere superato le verifiche previste dalla legislazione dei Paesi di bandiera (le navi sono quasi tutte iscritte nei registri di Paesi dell'Europa settentrionale, in particolare Germania e Olanda). L'esito di molte ispezioni si è concluso con il fermo amministrativo delle imbarcazioni, per motivi che in alcuni casi paiono francamente pretestuosi e di dubbia compatibilità con la normativa internazionale²⁶, con il risultato che per diversi mesi sono state o sono tuttora bloccate in porto le medesime

²³ Il cd. accordo di Malta sui migranti è stato siglato alla Valletta il 23 settembre 2019 dai Ministri dell'interno di Francia, Germania, Italia, Finlandia e Malta.

²⁴ Per un commento molto critico nei confronti del decreto, cfr. A.M. Pelliconi e M. Goldoni, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale n. 150/2020*, in *Dir. imm. citt.*, 2020, n. 2.

²⁵ Sul meccanismo di funzionamento delle navi-quarantena e per alcune riflessioni in ordine alla loro legittimità, cfr. in particolare il report di ASGI del 7.4.2021 dal titolo *Diritti in rotta. L'esperimento delle navi quarantena e i principali profili di criticità*.

²⁶ Uno degli argomenti a sostegno dei fermi che continua a far discutere è quello per cui la Capitaneria richiede per autorizzare l'uscita in mare una strutturazione della nave (cabine, bagni, ecc.) idonea per un numero di

navi che per anni avevano collaborato stabilmente con quelle autorità italiane che ora ne decretano l'inefficienza a svolgere servizio di *search and rescue*.

3.2. La riforma Lamorgese

Questo atteggiamento ambivalente nei confronti delle ONG – che non sono più nemici da contrastare, ma di cui comunque si impedisce la presenza in mare con discutibili motivazioni burocratiche – trova poi piena conferma nella riforma dei decreti Salvini e Salvini-bis che la maggioranza giallo-rossa, dopo più di un anno dall'insediamento del Governo Conte II, riesce infine a varare nell'autunno 2020 (cd. decreto Lamorgese, d.l. 21.10.2020, n. 130, conv. in l. 18.12.2020, n. 173).

L'intervento normativo ha ampia portata, e anche limitando l'attenzione al diritto dell'immigrazione, in alcuni ambiti le novità sono decisamente significative (si pensi alla ristrutturazione del sistema di accoglienza, e alla reintroduzione di una forma di permesso di soggiorno per motivi umanitari)²⁷. Per quanto concerne invece la questione del divieto di ingresso delle navi umanitarie, si assiste ad un vero e proprio capolavoro di ipocrisia, con un intervento che consente da un lato di dichiarare che le novità introdotte da Salvini sono state abrogate, e al contempo prevede la reintroduzione di un meccanismo sanzionatorio analogo, ed anzi per certi versi più affittivo di quello che si va ad abrogare²⁸.

E' vero, infatti, che il decreto Lamorgese, all'art. 1 co. 1, ha abrogato i commi introdotti dal decreto Salvini-bis agli artt. 11 e 12 TUI: come promesso infinite volte ai suoi sostenitori dal centrosinistra, il decreto anti-ONG di Salvini non c'è più, e questo è il messaggio che si vuole comunicare sui media, e che lo stesso Salvini alimenta nelle sue reazioni, che deplorano con enfasi il venir meno degli strumenti di contrasto alle immigrazioni irregolari da lui varati.

Il comma successivo del medesimo art. 1, tuttavia, procede a riprodurre in buona sostanza la disciplina abrogata, disponendo che “fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa

persone equivalente a quello dei soggetti soccorsi nelle ultime operazioni, in sostanza equiparando i naufraghi soccorsi in mare (di cui non è ovviamente determinabile *ex ante* il numero, e che purtroppo possono essere moltissimi) all'equipaggio o ai passeggeri: per una completa disamina di questa e delle altre complesse questioni relative alla legittimità delle verifiche ispettive delle Capitanerie, su cui sono intervenuti anche i primi provvedimenti giudiziari, cfr. il recentissimo lavoro di 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 *DUDI*, 2021, n. 1, 103 ss., cui si rinvia in particolare anche per l'analisi dell'ordinanza con cui il TAR Sicilia (adito dalla ONG Sea Watch in sede di opposizione al fermo amministrativo della nave Sea Watch4) ha deciso il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione alla compatibilità con la normativa europea dei controlli alle navi ONG battenti bandiera straniera (TAR Sicilia, III sez., Sea Watch c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Capitaneria di Porto di Palermo, ricorso n. 1596/2020, ordinanza del 22 dicembre 2021).

²⁷ Per un commento alle disposizioni del decreto Lamorgese in tema di accoglienza, cfr. M. Giovannetti, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2021, n. 1.

²⁸ Per un commento alla riforma Lamorgese, cfr. in particolare, sui temi qui di specifico interesse, G. Amato, *Confermate le sanzioni penali con novità formali e stilistiche*, in *Guida dir.*, 2021, n. 2, 74 ss.; A. Di Martino e L. Ricci, *Il delitto di inosservanza della limitazione o del divieto di transito e sosta nel mare territoriale*, in *Leg. pen.*, 1.3.2021; G. Mentasti, *L'ennesimo “Decreto immigrazione-sicurezza” (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sist. pen.*, 23.10.2020; F. Venturi, *La gattopardesca riforma della disciplina delle operazioni di soccorso in mare ad opera dell'art. 1 co. 2 del d.l. n. 130/2020*, in *Quad. cost.*, 2021, n. 1; S. Zirulia, *Il diritto penale nel “Decreto Lamorgese”: nuove disposizioni, vecchie politiche criminali*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 567 ss.

informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale”. La norma riproduce fedelmente il contenuto dell’abrogato art. 11 co. 1-ter introdotto nel 2019, con la sola differenza che non vi è più il richiamo all’art. 19 § 2 della Convenzione di Montego Bay, cui invece si fa ora rinvio con una clausola di portata generale, che comunque ricomprende logicamente anche il precedente riferimento esplicito all’art. 19.

L’inversione di rotta sembrerebbe però rinvenirsi nel periodo successivo della norma, ove è previsto che “le disposizioni del presente comma non trovano comunque applicazione nell’ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146”.

Ad una prima lettura, in effetti, parrebbe che il cambio di passo rispetto al decreto Salvini-bis sia significativo, posto che il divieto di ingresso ora previsto non è applicabile nelle ipotesi di operazioni di soccorso: sui media, il messaggio veicolato sia dai sostenitori, che dagli oppositori della riforma è appunto che il Ministro dell’interno non può più impedire l’ingresso nelle acque territoriali alle navi delle ONG. Se si prova a leggere meglio la norma, tuttavia, ci si rende conto che la novità è solo apparente.

Il passaggio decisivo è quando la norma prevede che il divieto di ingresso non possa essere disposto qualora le operazioni di soccorso siano state effettuate “nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare”. Se, in relazione ai soccorsi operati in acque internazionali, ma rientranti nella cd. SAR libica, per autorità competente si dovesse intendere la Guardia costiera libica, il paradosso sarebbe evidente: le navi ONG che non avessero adempiuto alle indicazioni della GCL di riportare in Libia i migranti soccorsi, si potrebbero vedere impedito l’ingresso nelle acque italiane, anche se esse non avrebbero fatto altro che adempiere all’obbligo internazionale di non condurre i naufraghi in un luogo ove non sono garantiti i loro diritti fondamentali.

Il paradosso non viene sciolto neppure accedendo ad un’interpretazione restrittiva della norma, che limiti l’applicabilità del divieto di ingresso solo alle ipotesi di non inottemperanza alle indicazioni dell’autorità marittima italiana. È lapalissiano, in primo luogo, osservare che in concreto l’eventualità di disporre un divieto di ingresso si prospetterà solo qualora la nave dei soccorritori non abbia agito in adempimento delle indicazioni fornitele dalla guardia costiera italiana, salvo in caso contrario immaginare l’assurdo di una nave che esegua quanto richiestole dall’autorità italiana, e si veda dalla stessa autorità negato il permesso di accedere alle acque nazionali. Ciò dovrebbe bastare per ritenere che si tratta di una precisazione inutile, posto che se vi è stato il rispetto delle indicazioni dell’autorità italiana, neanche ha senso porsi il problema della possibilità di emanare un divieto di ingresso.

Anche il riferimento alla circostanza che le indicazioni fornite dall’autorità siano conformi alle disposizioni “delle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della CEDU e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale”, ad una lettura non superficiale risulta formula del tutto inidonea ad incidere sulla portata applicativa della norma.

Appare anzitutto smaccato il tentativo del legislatore di voler replicare alle possibili accuse di violazione della normativa internazionale mediante il ricorso ad una clausola che può essere conside-

rata significativa a livello comunicativo e mediatico, ma da un punto di vista giuridico è palesemente irrilevante, posto che le fonti sovranazionali indicate si impongono a tutti gli organi dello Stato a prescindere da qualsiasi più o meno espresso loro richiamo da parte di fonti normative interne ulteriori a quelle ne hanno dato esecuzione nel nostro ordinamento giuridico. Diversi commenti alla riforma enfatizzavano il fatto che, a differenza della disciplina del decreto Salvini-bis, ora il legislatore prevedeva esplicitamente che le autorità dovessero rispettare la CEDU, come quindi se in passato tale mancata previsione consentisse il mancato rispetto degli obblighi imposto dalla Convenzione: davvero un bizzarro corto-circuito ermeneutico, che fa dipendere l'applicazione degli obblighi internazionali dal loro espresso richiamo da parte del legislatore, così dando patente di discontinuità ad una modifica normativa che in realtà non ha alcun significato.

La clausola però non solo è inutile, ma è anche volutamente ambigua, nella parte in cui, dopo aver ricordato la necessità per le autorità di dare indicazioni conformi alle norme di diritto internazionale del mare e sui diritti fondamentali, precisa come ciò debba avvenire “fermo restando” quanto disposto dalla Convenzione di Palermo del 2000, cui fa riferimento la normativa interna che punisce il favoreggiamento dell’immigrazione irregolare (art. 12 TUI), cioè il reato contestato alle ONG nelle indagini di diverse Procure. La norma mostra quindi come il legislatore sia ben conscio delle tensioni che possono insorgere tra il dovere di rispettare gli obblighi giuridici posti a tutela dei diritti fondamentali, e in specie del diritto di asilo, e le necessità di contrastare, anche con la sanzione penale, le condotte di favoreggiamento degli ingressi irregolari. Invece però di prendere posizione sul punto, ribadendo il principio (peraltro pacifico secondo la giurisprudenza nazionale e sovranazionale) per cui il legittimo contrasto agli ingressi irregolari non può condurre alla violazione della normativa sovraordinata posta a tutela dei diritti fondamentali, la norma si limita a contrapporre le due esigenze, a voler segnare una impossibile e pericolosa equidistanza tra interessi che sono invece di diverso rango valoriale e normativo.

La clausola di esclusione dell’applicabilità del divieto di ingresso alle operazioni umanitarie, in conclusione, non sposta in alcun modo i termini della questione. La legge continua a prevedere la possibilità per il Ministro dell’interno di vietare per ragioni di ordine pubblico l’ingresso in acque nazionali anche in caso di operazioni di soccorso, quando non vengano rispettate le indicazioni delle autorità competenti, salvo poi la possibilità per gli interessati di contestare davanti all’autorità giudiziaria (amministrativa) l’illegittimità del divieto: cioè esattamente la medesima situazione delineata dalla riforma di cui viene declamata l’abrogazione.

L’acme del paradosso si raggiunge, però, quando si analizza il trattamento sanzionatorio ora previsto nei casi di inottemperanza al divieto di ingresso nelle acque territoriali. Al posto delle elevatissime sanzioni amministrative previste dalla normativa ora abrogata, la norma dispone che “si applica l’articolo 1102 del codice della navigazione²⁹ e la multa è da euro 10.000 ad euro 50.000”. Da illecito amministrativo, la violazione del divieto diventa dunque un delitto, punito con pena cumulativa della reclusione (sino a due anni) e della multa (di importo assai elevato considerando la dosimetria sanzionatoria del nostro legislatore penale: per fare un esempio tra mille, una pena molto più elevata di quella prevista per il delitto di usura, per cui è comminata la multa da 5.000 a 30.000 euro). Di fronte dunque ad una riforma che criminalizza una condotta prima punita solo a titolo di illecito amministrativo, il messaggio che incredibilmente viene veicolato sui media è che si è posto riparo agli eccessi punitivi del decreto Salvini-bis, pervenendo ad una riconfigurazione più moderata del quadro sanzionatorio.

La vicenda si presta anzitutto a considerazioni di portata generale, cui qui vi è solo lo spazio per accennare, in relazione alla percezione pubblica del carattere afflittivo dei diversi strumenti sanzionatori a disposizione del legislatore. La minaccia della sanzione penale detentiva viene presentata e

²⁹ Art. 1102 cod. nav., *Navigazione in zone vietate*: “Fuori dei casi previsti nell’articolo 260 del codice penale, è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a lire un milione: 1) il comandante della nave o del galleggiante, nazionali o stranieri, che non osserva il divieto o il limite di navigazione stabiliti nell’articolo 83; 2) il comandante dell’aeromobile nazionale o straniero, che viola il divieto di sorvolo stabilito nell’art. 793”.

percepita come un ammorbidimento della reazione punitiva rispetto ad una precedente sanzione amministrativa di importo assai elevato (cui si affiancava anche la misura ablativa del bene). Il mito della sanzione amministrativa come un *minus* rispetto alla sanzione penale, già messo in crisi dalla riconduzione anche della sanzione amministrativa al *genus* della nozione di materia penale in senso convenzionale e costituzionale, ha perso terreno anche sul piano della comunicazione simbolica in chiave deterrente, posto che la maggiore effettività ed afflittività economica della sanzione amministrativa “fa più paura” della minaccia di pene detentive che, non essendo di lunga durata (reclusione sino a due anni), è assai difficile si possano convertire in un effettivo periodo di privazione della libertà del reo.

La sanzione penale poi passa dalla celebrazione di un processo, e prima ancora dall’attivazione della magistratura penale, che nella materia qui in esame, come abbiamo visto sopra, è orientata piuttosto a riconoscere la liceità di condotte di violazione dei divieti di ingresso motivate dalla necessità di sbarcare i naufraghi (il caso *Rackete docet*)³⁰. Nel caso che ci interessa, in sostanza, togliere dalle mani dei prefetti e mettere in quelle della magistratura penale la potestà sanzionatoria in caso di violazione dei divieti significa togliere alla misura afflittiva una reale probabilità di applicazione.

Le contingenze della riforma si impongono dunque sulla considerazione che si è criminalizzato un fatto sino ad allora punito solo a titolo amministrativo: per i media e nel dibattito politico, il messaggio è che la durezza delle sanzioni previste dal Salvini-bis è stata ammorbidita dalla riforma Lamorgese, e nessuna analisi tecnica è in grado di opporsi a tale pervasiva rappresentazione della realtà.

3.3. Sintesi

L’obiettivo politico del Governo Conte II rispetto ai soccorsi in mare era chiaro: fare in modo che della questione si parlasse il meno possibile, in quanto era divisiva all’interno della maggioranza e rappresentava un pericolo in termini di consenso elettorale, e trovare un compromesso accettabile per tutte le anime della maggioranza riguardo alle riforme in materia operate dal Governo precedente.

L’esito è stato l’abbandono del clamore mediatico nel contrasto alle ONG del Ministro Salvini, che peraltro come visto è ora sotto processo proprio per un episodio di implementazione della sua politica dei “porti chiusi”; e l’adozione di forme meno appariscenti di contrasto alle ONG, che ne hanno comunque notevolmente ridotto la presenza in mare e la capacità operativa. La riforma normativa, poi, realizza il “miracolo” comunicativo di essere presentata come un’abrogazione del decreto Salvini-bis, quando in realtà, per non scontentare troppa la sensibilità della componente M5S, si reintroduce una disciplina che in sostanza riproduce i contenuti della normativa abrogata.

³⁰ Facciamo ovviamente riferimento al caso di Carola Rackete, capitana di una nave ONG che, di fronte al divieto opposto dal Ministro Salvini di sbarcare i migranti soccorsi, aveva forzato il blocco della Guardia di finanza, venendo arrestata per il reato di resistenza a pubblico ufficiale: l’arresto non è stato tuttavia convalidato dal GIP che ha riconosciuto alla capitana la causa di giustificazione dell’adempimento di un dovere (Trib. Agrigento, 2.7.2019, con note di L. Masera, *Il caso della capitana Rackete e l’illegittimità della politica governativa dei porti chiusi per le ONG*, in *Giust. ins.*, 6.7.2019, e V. Valentini, *Dovere di soccorrere o diritto di speronare? Qualche spunto (quasi) a caldo sul caso Sea Watch 3*, in *Criminalia*, 5.8.2019), e la Cassazione ha confermato la decisione di non convalida (Cass., 16.1.2020, con nota di L. Masera, *La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare*, in *Quest. giust.*, 26.2.2020); il 14 aprile 2021, infine, le indagini nei confronti della Rackete sono state definitivamente archiviate dal GIP agrigentino, su conforme richiesta della Procura.

4. Scenari e prospettive ai tempi del Governo Draghi: il contrasto irriducibile tra l'attività delle ONG e la politica dei "respingimenti per procura"

Il Governo Draghi, insediatosi nel febbraio 2021, al momento in cui si concludono queste note (maggio 2021) non ha ancora assunto un profilo chiaro rispetto al tema che ci interessa. Al di là di alcune discutibili affermazioni pubbliche del Presidente del Consiglio³¹, il nuovo Governo ha sinora evitato di segnare con nettezza la propria posizione riguardo al rapporto con le ONG che operano nel Mediterraneo, e del resto è difficile attendersi qualcosa di diverso da un esecutivo la cui maggioranza vede insieme due partiti, il PD e la Lega, che sull'immigrazione sostengono tesi irriducibili a qualsiasi realistico tentativo di compromesso diverso dal mero prendere tempo e parlare d'altro.

Nella gestione quotidiana dei soccorsi, la situazione non è diversa da quella del Governo Conte II. Nessuno spettacolare divieto di ingresso, con navi ferme per giorni nei porti, à la Salvini; ma burocratica perseveranza nella strategia di controlli amministrativi alle ONG, che ostacola la loro attività e fa sì che le navi operative in mare siano sempre molto poche (nell'ordine solitamente di 1 o 2 unità in contemporanea in un tratto di mare dalle dimensioni ragguardevoli come il Canale di Sicilia ed il Mediterraneo centrale).

Ora, all'approssimarsi dell'estate, la situazione è molto instabile, e gli scenari futuri, anche in chiave europea, difficili da prevedere. Da un lato, vi è senz'altro il timore per le autorità italiane ed europee che il bel tempo della stagione estiva aumenti in modo importante le partenze dalla Libia e dalla Tunisia, con il rischio che si torni ai numeri del 2017 e del 2018, e alle ben note conseguenze di un afflusso massiccio di migranti dalle coste africane in termini di propaganda elettorale in tutti i Paesi europei, e non solo in Italia (le elezioni tedesche segnano sempre un momento importante per le prospettive dell'Unione, e a settembre si vota in Germania).

È però anche sempre più consistente il sostegno all'opinione per cui non è eticamente sostenibile che migliaia di persone continuino a morire in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa, né si può risolvere il problema rimandando i naufraghi verso i lager libici. Specie dopo l'ennesima tragedia dell'aprile 2021, che ha visto la morte di più di 130 persone abbandonate in mare senza che nessuna autorità statale sia intervenuta in loro soccorso, non sembra impossibile che un rinnovato moto delle coscienze possa portare, come dopo la tragedia dell'ottobre 2013, ad una reazione umanitaria del tipo di *Mare Nostrum*, che consenta di ridurre drasticamente l'ormai macabra e ripetitiva conta delle vittime del mare. Le possibilità politiche ed operative sono molteplici: da un intervento diretto dell'Unione con una missione di *search and rescue* a guida europea, come in più occasioni auspicato dal Presidente del Parlamento europeo Sassoli; ad una missione di soccorso gestita dall'Italia, ma con il supporto europeo nella redistribuzione dei migranti sbarcati e nella predisposizione di forme di accesso umanitario al territorio europeo per i detenuti nei centri libici.

Che le politiche europee si orientino nel prossimo futuro verso una considerazione prioritaria dell'obiettivo di salvare le vite nel Mediterraneo è, tuttavia, tutt'altro che pacifico. Molto forti rimangono le spinte verso una chiusura dei confini marittimi dell'Europa, mediante il potenziamento delle guardie costiere di Tunisia e Libia, che dovrebbero farsi carico in modo efficiente di impedire le partenze e riportare comunque da dove sono partiti i migranti che riescano a imbarcarsi. Le recenti interlocuzioni delle massime autorità europee con i vertici di entrambi i Paesi africani sembrano andare ancora nella direzione dei "respingimenti per procura", cioè del rafforzamento delle capacità operative delle guardie costiere di tali Paesi, le quali dovrebbero essere messe in condizione di gestire in autonomia i soccorsi, che in sostanza diventerebbero così dei respingimenti; e tale strategia viene perseguita nonostante le autorità europee ed italiane ben conoscano la situazione in cui verranno a trovarsi i naufraghi una volta riportati nel luogo di partenza (i centri di detenzione

³¹ Merita un cenno in particolare l'episodio in cui il Presidente Draghi, nel corso di una visita di Stato in Libia, ha ringraziato la Guardia costiera libica per la sua attività di soccorso, dimenticando che i naufraghi soccorsi dalla GCL vengono riportati in quei luoghi di tortura e di violenze atroci che sono ancora oggi i campi di detenzione per stranieri in Libia.

per migranti irregolari sono luoghi d'inferno non solo in Libia, ma in sia pure in misura minore anche in Tunisia)³².

Nei prossimi mesi vedremo in che direzione vorrà orientarsi la politica italiana ed europea: se verso un ritorno a quei principi di umanità e di rispetto dei diritti fondamentali, che non più tardi di qualche anno fa avevano ispirato la sentenza *Hirsi* della CEDU, che nel 2012 aveva dichiarato l'illegittimità dei respingimenti verso la Libia, e poi la missione *Mare Nostrum*, con cui l'Italia aveva mostrato la propria volontà di non accettare la morte di centinaia di persone in mare come conseguenza collaterale delle proprie politiche migratorie; o se invece la direzione sarà quella di un sostanziale superamento dei principi della sentenza *Hirsi*, con la stabilizzazione (e magari l'inasprimento) dell'attuale meccanismo di respingimento indiretto operato per il tramite delle forze navali dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

All'interno di questo scenario complessivo, l'atteggiamento verso le ONG che operano in ambito SAR è un po' la cartina di tornasole dell'orientamento delle politiche migratorie italiane ed europee. Se l'obiettivo primario sarà quello di impedire le morti in mare, le ONG saranno ben accolte dalle autorità nazionali, che ne sfrutteranno le capacità operative in modo da rendere più efficiente il sistema di soccorso, come accadde nel primo periodo in cui le ONG cominciarono ad operare. Se invece ad essere dominante sarà la politica dei respingimenti per procura, le ONG continueranno a costituire un fattore d'intralcio, una pietra d'inciampo che ci ricorda le tragedie che non vogliamo vedere, e il loro operato continuerà ad essere contrastato dalle autorità, in modo più o meno ostentato a seconda dei contingenti equilibri politici.

³² Sui possibili profili di responsabilità penale delle autorità italiane ed europee per complicità nei crimini contro l'umanità commessi in Libia ai danni dei migranti, cfr. per prima in dottrina F. Pacella, *Cooperazione Italia-Libia: profili di responsabilità per crimini di diritto internazionale*, in *DPC*, 6.4.2018; la questione è stata poi fatta oggetto di una importante comunicazione presentata all'ufficio del Procuratore presso la Corte penale internazionale nel giugno 2019 da parte delle cliniche legali dell'università di Scienze politiche di Parigi (il documento, agevolmente reperibile sul web, è a firma degli avv. Omer Schatz e Juan Branco: per un commento, cfr. nella nostra dottrina i lavori di A. Pasquero, *La comunicazione alla Corte penale internazionale sulle responsabilità dei leader europei per crimini contro l'umanità commessi nel Mediterraneo e in Libia. Una lettura critica*, in *Dir. imm. citt.*, 2020, n. 1, e D. Tarantino, *Politiche anti-migratorie e responsabilità dei vertici politico-istituzionali per crimini contro l'umanità*, in *DPC – Riv. Trim.*, 2021, n. 1, 231 ss.).