

***ASGI chiede l'immediata revoca  
del decreto interministeriale del 7 aprile 2020.  
L'Italia è sempre vincolata all'obbligo  
di fornire un porto sicuro alle persone salvate in mare***

*(comunicato ASGI del 15 aprile 2020)*

ASGI chiede la revoca del **decreto 7 aprile 2020 con cui i Ministri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Interno, degli Affari Esteri e della Salute** dichiarano che *“per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus COVID-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety (“luogo sicuro”), in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo, sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana”*.

Il decreto di fatto **elude gli inderogabili obblighi costituzionali ed internazionali** in materia di diritto di asilo, di tutela dal rischio di subire trattamenti inumani e degradanti e di ricerca e di soccorso in mare.

ASGI, pur consapevole della estrema delicatezza dell'attuale situazione in Italia, che per ragioni sanitarie comporta restrizioni a numerosi diritti costituzionalmente garantiti, ritiene che questo decreto presenti **numerose criticità** e sollevi **seri dubbi sulla sua conformità alle Convenzioni internazionali** poste a tutela dei diritti fondamentali delle persone salvate in mare.

La decisione di **assegnare ad una imbarcazione** che abbia salvato dei naufraghi **un luogo di sbarco sicuro è funzionale alla concreta tutela dei diritti** delle persone che devono essere poste in sicurezza, alla luce delle loro specifiche esigenze, al fine di tutelare il loro diritto alla vita e a non essere sottoposte a torture e/o a trattamenti inumani e degradanti (vietati dall'art. 3 CEDU), e il loro diritto costituzionale ad accedere al territorio dello Stato per godere del diritto di asilo garantito dall'art. 10 comma 3 della Costituzione che si configura almeno

come diritto soggettivo perfetto dello straniero di entrare nel territorio dello Stato per presentare domanda di asilo, come più volte ricordato dalla Corte suprema di Cassazione.

In questo senso **il requisito di “sicurezza”**, che sta a fondamento della nozione di diritto internazionale di “place of safety”, va rapportato e relativizzato con riferimento alle condizioni concrete in cui è avvenuto il soccorso e al **rischio di naufragio**, e non alla situazione astratta del luogo di sbarco.

Il decreto menziona soltanto la nozione di “luogo sicuro” in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo, e dunque esso non esclude né può escludere la possibilità di approdo nei porti italiani (ed i conseguenti obblighi di accoglienza in capo allo Stato italiano) in virtù degli obblighi internazionali gravanti sul nostro Paese, tra cui in particolare, gli articoli 2, 3, 5 e 4 prot. 4 CEDU.

Del resto, il decreto non prevede alcun tipo di divieto all’ingresso nelle acque territoriali italiane, **né stabilisce alcuna conseguenza giuridica** – in termini di sanzioni pecuniarie ovvero amministrative - nei confronti delle navi battenti bandiera straniera che abbiano eseguito salvataggi in mare al di fuori della area SAR del nostro Paese. Il decreto quindi **non può** essere in alcun modo utilizzato dal Governo per **dichiarare la chiusura dei porti alle navi** che, anche in questo particolare momento storico, continuano a salvare vite in mare.

Questo decreto dà una qualificazione unilaterale alla situazione di tutti i porti italiani alla luce dello stato di emergenza nazionale in corso e per tutta la durata dello stesso, cioè fino alla fine di luglio 2020, mentre nel diritto internazionale la nozione di “porto sicuro” va applicata in modo flessibile nel tempo e nello spazio, secondo le circostanze del singolo caso concreto; infatti **la Convenzione di Amburgo del 1979 prevede obblighi di cooperazione** in buona fede al fine di **individuare un porto sicuro con tempestività** rispetto alle concrete circostanze di fatto, ovvero tenendo conto delle condizioni di *distress* dell’imbarcazione, delle condizioni meteomarine, della condizione personale dei naufraghi e di quanto altro ancora possa concretamente risultare rilevante. Occorre sempre verificare se il luogo più prossimo allo sbarco dei naufraghi sia quello che consente di garantire effettivamente la tutela sostanziale e formale dei diritti delle persone.

Alla luce della situazione emergenziale in cui versa il nostro Paese, un provvedimento generalizzato che, di fatto, fornisce indicazioni agli organi dell'Amministrazione di non procedere all'assegnazione di un porto per le imbarcazioni straniere che abbiano salvato delle persone da un naufragio, eludendo così l'obbligo di valutazione *caso per caso*, **appare di dubbia legittimità, abnorme e del tutto irragionevole, anche in presenza dell'arrivo di un numero contenuto di persone** (241 a marzo, 434 fino al 14 aprile) che certamente si avrebbe la possibilità di tutelare insieme alla - e non a detrimento della - salute collettiva.

La vigente legislazione emergenziale, infatti, consente anche l'attivazione di aree sanitarie temporanee da parte delle autorità regionali competenti (art. 4 D.L. 17 marzo 2020, n. 18), nonché la requisizione in uso da parte dei prefetti di strutture alberghiere o di altri immobili idonei, per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare (art. 6, comma 7 decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18). In tali strutture ben potrebbero essere collocati i naufraghi nel rispetto delle misure di distanziamento sociale, come occorrerebbe fare nel resto del territorio nazionale anche per tutti i luoghi di accoglienza pubblici e privati di italiani e stranieri.

Il decreto appare per altro verso **irragionevole** allorquando dichiara di non potere assicurare i requisiti di sicurezza dei porti italiani solo per alcune delle persone soccorse in mare, **individuandole sulla base di circostanze del tutto casuali**, quali il luogo in cui è avvenuto il loro soccorso e la bandiera della nave che li ha tratti in salvo.

Peraltro in questo contesto interviene anche il **Decreto del Capo Dipartimento Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020** (*Nomina del soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare ovvero giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi nell'ambito dell'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*).

Esso stabilisce che il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno assume il ruolo di soggetto attuatore delle misure di protezione civile, avvalendosi della Croce rossa italiana, quale struttura operativa del Sistema nazionale di protezione civile, nei confronti delle sole *“persone soccorse in mare, ovvero giunte sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi”* e (art. 1, co. 1, secondo periodo) *“provvede all'assistenza alloggiativa e alla*

*sorveglianza sanitaria delle persone soccorse in mare e per le quali non è possibile indicare il “Place of Safety” (luogo sicuro)” ai sensi del decreto interministeriale 7.4.2020 “e di quelle giunte sul territorio nazionale in modo autonomo. Con riferimento alle persone soccorse in mare e per le quali non è possibile indicare il “Place of Safety” (luogo sicuro)”, il Capo del Dipartimento “può utilizzare navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria”; invece “relativamente ai migranti che giungono sul territorio nazionale in modo autonomo” il Capo del Dipartimento “individua, sentite le Regioni competenti e le autorità sanitarie locali, per il tramite delle prefetture competenti, altre aree o strutture da adibire ad alloggi per il periodo di sorveglianza sanitaria previsto dalle vigenti disposizioni, avvalendosi delle prefetture medesime che procedono alla stipula di contratti per il trattamento di vitto, alloggio e dei servizi eventualmente necessari, per le persone soccorse ovvero, in caso di mancanza di accordo, ad attivare le procedure di cui all’articolo 6, comma 7 del decreto legge n. 18 del 2020. Nel caso in cui non sia possibile individuare le predette strutture sul territorio, il soggetto attuatore provvede alla sistemazione dei migranti ai fini dell’isolamento fiduciario e di quarantena anche sulle predette navi”.*

Il decreto del Capo del Dipartimento della Protezione civile conferma così che il decreto interministeriale del 7.4.2020 secondo la **necessaria interpretazione conforme alle norme costituzionali e internazionali**, sembra non possa impedire in ogni circostanza l’individuazione di un luogo di sbarco nei porti italiani per tutte le persone salvate in mare da navi battenti bandiera non italiana fuori dall’Area di ricerca e salvataggio individuata dall’Italia (ovvero quelle individuate sulla base del decreto interministeriale) e che, “per tutte le persone soccorso in mare” (art. 1 decreto Capo del Dipartimento della Protezione civile) saranno realizzate specifiche modalità di avviamento della sorveglianza sanitaria (per 14 giorni), anche su apposite navi (come avvenuto di recente per il caso della nave Alan Kurdi, battente bandiera tedesca)

Considerate le modalità (già su indicate ai sensi degli artt. 4 e 6, co. 7, D.L. 17 marzo 2020, n. 18) con le quali è possibile provvedere all’attivazione di aree sanitarie temporanee da parte delle autorità regionali competenti ed alla requisizione in uso da parte dei prefetti di strutture alberghiere o di altri immobili idonei, proprio al fine di ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare, ed essendo ora stata prevista la ulteriore possibilità di individuazione delle stesse aree da parte del Capo Dipartimento Libertà

Civili ed Immigrazione, la possibilità di trasportare le persone straniere su navi dovrebbe considerarsi limitata al caso in cui non sia possibile individuare sulla terraferma le strutture in cui accogliere le stesse ai fini della sorveglianza sanitaria.

Il Decreto del 12 aprile Capo Dipartimento Protezione Civile, letto unitamente al decreto interministeriale del 7 aprile 2020, chiarisce le modalità operative delle autorità italiane.

**Le misure di sorveglianza sanitaria**, anche in apposita nave, o di vigilanza sanitaria fiduciaria o di permanenza domiciliare per finalità sanitaria **non comportano** comunque **deroghe alle norme legislative vigenti** che danno agli stranieri soccorsi altre forme di assistenza e la **facoltà di manifestare la volontà di presentare domanda di protezione internazionale** e ai conseguenti adempimenti successivi, **incluso l'accesso alle ordinarie strutture di accoglienza** sul territorio italiano in condizioni di sicurezza sanitaria (e non più a bordo di navi), al termine del periodo di quarantena.

Tuttavia rimane **concreto il rischio di una “deroga di fatto” alle norme internazionali e costituzionali** attraverso l’emanazione di un decreto interministeriale e di un successivo decreto emergenziale, provvedimenti che mai (neanche nel contesto emergenziale in atto) **potrebbero inficiare i principi fondamentali** su cui si basa l’ordinamento e quelli derivanti dal diritto internazionale, **che obbligano lo Stato italiano**.

Inserire tale **potenziale *vulnus* nel nostro ordinamento è dunque operazione particolarmente pericolosa**, anche perché si tratterebbe di un precedente molto rilevante e che **potrebbe legittimare deroghe ben più gravi** alla legalità costituzionale ed internazionale in futuro.

Come già sopra richiamato, restano infatti **inderogabili**, anche nell’emergenza sanitaria, **i principi cardine dei diritti umani e del diritto internazionale del mare**, costitutivi dell’essenza solidaristica su cui la nostra società poggia e la nostra Costituzione basa la convivenza civile.

Il diritto alla vita ed il connesso **obbligo di soccorso** in mare impongono agli Stati di **coordinarsi per garantire l’assistenza** a tutte le persone e alle navi in pericolo in mare e tale coordinamento deve comprendere *sempre*, in tali situazioni di pericolo, anche l’individuazione di un luogo sicuro di sbarco.

Se tale individuazione, nella contingenza emergenziale in atto, può avvenire (come appare dal coordinamento dei due provvedimenti in commento) anche su imbarcazioni appositamente individuate ed attrezzate e non sulla terraferma, non è tuttavia assolutamente chiara la base giuridica della differenziazione tra coloro che sono salvati in mare da navi battenti bandiera italiana e coloro che sono salvati da navi battenti altra bandiera o, più in generale, quali siano le ragioni reali della differenziazione complessivamente individuata dal decreto interministeriale.

Al fine di non pregiudicare l'efficacia e la tempestività dei soccorsi lo sbarco deve avvenire nel più breve tempo possibile e, in ogni caso, **un'eventuale violazione degli obblighi da parte di uno Stato (costiero o di bandiera) non potrebbe in alcun modo costituire giustificazione del mancato rispetto della normativa nazionale e sovranazionale in capo all'Italia.**

Per tali ragioni l'individuazione del porto sicuro solo in casi residuali può avvenire facendo esclusivo riferimento allo Stato di bandiera del natante che ha effettuato il soccorso, posti comunque i doveri di collaborazione che il diritto internazionale indiscutibilmente fa gravare *anche* sullo Stato di bandiera.

Come ricordato di recente anche da UNHCR in un documento rivolto all'intera comunità internazionale, **le misure di contenimento della pandemia da Covid-19 non possono mai avere come effetto quello di impedire l'accesso al territorio degli Stati** in cui la persona intende chiedere asilo violando così il principio di *non refoulement* (art. 33 della Convenzione di Ginevra) e lo stesso art. 10, co. 3, Cost.

Questi decreti **non possono sminuire la risposta operativa del centro di soccorso italiano per il coordinamento delle operazioni di salvataggio in mare**, né costituire il pretesto per attuare di fatto un respingimento di potenziali richiedenti asilo, vietato anche dalla Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati firmata a Ginevra nel 1951 di fatto disincentivando, dissuadendo o ritardando ulteriori salvataggi delle persone in fuga dalla guerra civile in corso in Libia, i cui porti sono da tutti considerati porti non sicuri e pertanto alcun rientro dei salvati in Libia è mai possibile.

Le notizie di stampa relative ai morti in mare nei giorni di Pasqua non possono tenere inerti i soggetti che istituzionalmente dovrebbero occuparsi delle attività di soccorso e ricerca in mare, specialmente guardando alla recrudescenza della guerra in Libia nell'ultimo mese.

ASGI ritiene che sia importante lanciare **un forte appello ad una maggiore solidarietà dei Paesi europei** affinché tutti partecipino al primario compito dell'Europa di salvaguardare le vite di tutte le persone in pericolo in mare e di impedire che possano restare nelle carceri libiche o nella situazione di guerra in tale Paese; occorre ricordare che se le navi di privati sono oggi impegnate nel salvare vite umane questo accade proprio per l'inerzia delle autorità pubbliche.

E' tempo che le istituzioni italiane e dell'Unione tornino a discutere delle **missioni europee nel Mare Mediterraneo e della riforma del sistema europeo di asilo.**

**La revoca del decreto interministeriale è dunque necessaria** a eliminare dall'ordinamento giuridico italiano l'ennesimo provvedimento che elude e mette a rischio l'adempimento da parte dell'Italia di inderogabili obblighi internazionali, i diritti fondamentali della persona e i principi costituzionali.

15 aprile 2020