



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

**Signor Procuratore della Repubblica
Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma**

Illustre Signor Procuratore della Repubblica,

io sottoscritto Mauro PALMA, nato a Roma il 20.08.1948, Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Decreto Presidente della Repubblica 01.02.2016) con sede a Roma in via S. Francesco di Sales n. 34, espongo quanto segue.

Notizie di stampa nazionale hanno riportato la situazione della nave “Sea Watch 3”, battente bandiera olandese, attualmente ferma in acque internazionali al limite delle acque territoriali italiane per effetto del provvedimento di divieto di ingresso, transito e sosta nelle nostre acque emesso del Ministro dell’Interno (di concerto con il Ministro della Difesa e il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti), notificatole dalla Guardia di finanza lo scorso 16 giugno.

Secondo quanto riportato dagli organi di informazione, il 12 giugno sono stati soccorsi in mare da tale imbarcazione 53 migranti e tre giorni dopo, il 15 giugno, dieci di essi sono stati autorizzati allo sbarco: sempre secondo quanto riportato, ciò è avvenuto a seguito di un controllo medico effettuato a bordo della nave soccorritrice a cura del Centro di coordinamento ricerca e soccorso in mare (MRCC) di Roma; delle dieci persone, sette erano bisognose di cure mediche e tre erano loro accompagnatori. Tutte sarebbero state trasferite a Lampedusa con una motovedetta della Guardia Costiera italiana.

A bordo sono comunque restate 43 delle persone straniere tratte in salvo, tra cui almeno un minore non accompagnato. Il Comandante della nave, ritenendo di non poter far sbarcare le persone nel porto indicato dalle Autorità libiche, sulla base di indicazioni internazionali che non configurano attualmente tale porto come sicuro, ha ritenuto di indirizzare alle Autorità italiane molteplici richieste di indicazione di un porto sicuro ove poter far sbarcare le persone, senza ottenere però alcun riscontro positivo.

Il Garante nazionale non può e non vuole intervenire sulle scelte di politica di contrasto al fenomeno migratorio che possono essere alla radice della situazione in atto, né sulle valutazioni della scelta operata dal Comandante della nave. Pone tuttavia alla valutazione della Procura della Repubblica la situazione che si è determinata in conseguenza sia di tali scelte sia delle azioni fin qui compiute dalle autorità del nostro Paese. Ritiene, infatti, che la situazione in essere richieda la necessità di verificare se lo Stato italiano, attraverso le sue Autorità competenti, stia integrando una violazione dei diritti delle persone trattenute a bordo della nave e se essa configuri fattispecie penalmente rilevanti.

A tal fine, il Garante si interroga se nel caso di specie sia da ritenersi sussistente il presupposto dell’esercizio della giurisdizione posto a fondamento della responsabilità di uno Stato contraente per le azioni od omissioni a esso addebitabili. Tale ipotesi appare suffragata da quanto ritenuto all’origine

di una condanna per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, integrativo e assimilato a tale Convenzione, nel caso *Hirsi Jamaa c. Italia* (di cui per comodità si riporta un tratto in nota)¹. La circostanza che la nave "Sea Watch 3" e i suoi ospiti ricadano nella sfera di esercizio della giurisdizione italiana sembrerebbe confermata sia dalla preliminare valutazione delle vulnerabilità effettuata da Autorità italiane lo scorso 15 giugno, sia dalla situazione di soggezione al potere di controllo delle stesse Autorità italiane in cui versa l'imbarcazione raggiunta dal divieto di ingresso.

Se, quindi, da una parte, Convenzioni internazionali riconoscono all'Italia, il potere di precludere l'ingresso nei propri porti a navi straniere² per effetto dell'esercizio della sovranità dello Stato costiero sul mare territoriale e sulle acque interne, salvo ovviamente casi di forza maggiore, dall'altra è proprio l'esercizio della sovranità ad attribuire allo Stato la giurisdizione sugli individui e, di conseguenza, il dovere di riconoscere a essi tutti quei diritti derivanti dagli obblighi internazionali che lo Stato stesso si è vincolato a rispettare. Anche per questo aspetto è utile il riferimento alla sentenza della Corte di Strasburgo precedentemente citata³.

Ne consegue, a parere del Garante nazionale, che ai migranti soccorsi devono essere riconosciuti tutti i diritti e le garanzie (obbligo di *non refoulement*, diritti relativi ai minori stranieri non accompagnati, diritto al pieno esercizio delle tutele di cui agli articoli 3 e 5 della Convenzione per i diritti umani, diritto alla protezione internazionale) che spettano alle persone sulle quali l'Italia esercita giurisdizione. In tal senso si esprime, peraltro, l'articolo 2 del Testo Unico Immigrazione (decreto legislativo 286/1998) stabilendo che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente

¹ Sentenza Grande Camera 23 febbraio 2012: «[...] Il controllo dell'immigrazione e delle frontiere costituisce una funzione essenziale dello Stato, e tutte le forme di questo controllo derivano dall'esercizio della giurisdizione dello Stato. Pertanto, tutte le forme di controllo dell'immigrazione e delle frontiere di uno Stato parte alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono sottoposte alle norme in materia di diritti umani da queste ultime sancite e all'esame della Corte, qualunque sia il personale incaricato di queste operazioni e il luogo in cui esse si svolgano. [...]

Così, le norme della Convenzione che regolano tutta la gamma delle politiche concepibili dell'immigrazione e delle frontiere, compreso il divieto di entrare in acque territoriali, il diniego di visto, il rifiuto di autorizzare lo sbarco in vista delle operazioni di pre-sdoganamento o il fatto di mettere a disposizione fondi, attrezzature o personale per le operazioni di controllo dell'immigrazione effettuate da altri Stati o da organizzazioni internazionali per conto della Parte contraente. Tutte queste misure costituiscono forme di esercizio della funzione statale di controllo delle frontiere e una manifestazione della giurisdizione dello Stato, qualunque sia il luogo in cui sono adottate e qualunque sia la persona che le mette in atto.

La giurisdizione dello Stato sul controllo dell'immigrazione e delle frontiere implica naturalmente la responsabilità dello Stato per ogni violazione dei diritti dell'uomo che si produca durante il compimento di questo controllo. [...]

Una volta ammessa l'applicazione del principio di non respingimento ad ogni azione di uno Stato condotta al di là delle frontiere di quest'ultimo, si arriva logicamente alla conclusione secondo la quale la garanzia procedurale della valutazione individuale delle domande di asilo e il conseguente divieto di espulsione collettiva di stranieri non si limitano al territorio terrestre ed alle acque territoriali di uno Stato ma si applicano anche in alto mare [...].»

² United Nations *Convention on the Law of the Sea*, adottata il 10.12.1982 ed entrata in vigore il 16.11.1994, 1833 UNTS 3 (CNUDM). Al 1° settembre 2017 la CNUDM è stata ratificata da 167 Stati e dall'Unione europea. L'Italia ha ratificato la CNUDM con l. 2.12.1994, n. 689, in GU n. 295 del 19.12.1994.

³«[...] Sin dal momento in cui uno Stato esercita, tramite i propri agenti operanti fuori del proprio territorio, controllo e autorità su un individuo, quindi giurisdizione, esso è tenuto, in virtù dell'articolo 1, a riconoscere a quell'individuo i diritti e le libertà enunciati nel titolo I della Convenzione pertinenti al caso di quell'individuo. In questo senso, quindi, la Corte ammette ora che i diritti derivanti dalla Convenzione possano essere «frazionati e adattati» (Al-Skeini, sopra citata, §§ 136 e 137; a titolo di confronto, si veda Banković, sopra citata, § 75) [...].»

riconosciuti». L'accentuazione sulla 'presenza alla frontiera' appare di chiaro sostegno alla valutazione qui espressa.

Inoltre, il prolungato divieto di sbarco imposto alle persone tuttora presenti a bordo dell'imbarcazione rischia di configurarsi come una privazione *de facto* della loro libertà personale non sostenuta dalle garanzie che la citata Convenzione pone e che rappresentano strumento di diritto interposto ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e ancor meno sostenuta da quanto il Costituente volle inserire nell'articolo 13 della nostra Carta.

In osservanza dell'obbligo che questa Autorità di garanzia si è data nel proprio Codice Etico (adottato con delibera 31 ottobre 2017 – G.U. 272/2017), che all'articolo 11 recita «Il Garante è tenuto a trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni di persone detenute o private della libertà personale di cui abbia avuto conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali», Le chiedo pertanto di voler valutare la possibilità che i fatti rappresentati, qualora accertati, costituiscano ipotesi di reato; ciò anche al fine di tutelare il nostro Paese rispetto al rischio di incorrere in sede internazionale in conseguenti censure o sanzioni.

In ragione della qualità di parte offesa che il Garante Nazionale assume nei procedimenti relativi a ipotesi di reato ai danni della persone che ricadono nell'ambito della propria attività di tutela, Le chiedo infine di avere informazione degli estremi dell'iscrizione del procedimento penale nel registro delle notizie di reato a norma dell'articolo 335 co.3 c.p.p. al fine di esercitare i diritti della persona offesa del reato previsti dall'art.90 c.p.p., formulando fin d'ora la richiesta di ricevere informazione dell'eventuale richiesta di archiviazione ai sensi dell'art. 408 co.2 c.p.p..

Mauro Palma

Roma, 20 giugno 2019