

GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

CORTE COSTITUZIONALE 8 LUGLIO 2025 N. 101

Pres. AMOROSO - Red. PITRUZZELLA

Società Hoyland Offshore AS e

SOS Méditerranée France (avv. D. Belluccio e F. Cancellaro) c. Presidente del Consiglio dei Ministri

Soccorso e ricupero – Soccorso in mare di persone – Indicazioni dell'autorità nazionale competente per la ricerca e il soccorso – Non vincolanti se idonee a porre a repentaglio la vita umana – Inosservanza non sanzionabile nel nostro ordinamento – Accertamento caso per caso del giudice.



RIASSUNTO DEI FATTI – La SOS Méditerranée France noleggiò la motonave norvegese Ocean Viking per svolgere attività di soccorso nel mare Mediterraneo. Il 6 febbraio 2024, mentre si trovava in acque internazionali, ma in area SAR libica, l'unità si trovò a fronteggiare il minaccioso atteggiamento di un altro non meglio identificato natante. All'arrivo nel porto di Brindisi l'equipaggio si vide notificare una sanzione pecuniaria e in aggiunta quella accessoria del fermo amministrativo del mezzo per venti giorni, per non avere osservato le indicazioni fornite dall'autorità competente per il coordinamento delle operazioni, creando una situazione di pericolo. Pagata la sanzione pecuniaria, il verbale di fermo venne impugnato innanzi al Tribunale di Brindisi che, ritenuta non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale delle norme applicate nel caso concreto, ordinò la trasmissione degli atti alla Consulta.

Non è fondata la questione della legittimità dell'art. 1, comma 2-sexies, primo periodo, d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, con riferimento agli art. 10 e 117 Cost., essendo la norma suscettibile di interpretazione conforme ai parametri costituzionali, in considerazione del dato testuale e delle implicazioni sistematiche della disciplina vigente. Il diritto internazionale, infatti, attribuisce al governo responsabile della zona SAR in cui i naufraghi sono stati recuperati il coordinamento delle operazioni e l'indicazione di un porto sicuro di sbarco. Le relative indicazioni potranno tuttavia considerarsi non vincolanti per il comandante dell'unità soccorritrice, e la loro inosservanza non potrà essere sanzionata, quando potenzialmente idonee a mettere a repentaglio la salvaguardia della vita umana. Spetta al giudice valutare ogni singola vicenda ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V. la nota di L. ANCIS, a p. 717.

CONSIDERATO IN DIRITTO – 1. Il Tribunale di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (n. 205/2024), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, come convertito, in riferimento agli art. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117 Cost.

La disposizione è censurata nella parte in cui sanziona, con il fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione, il comandante o l'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniforma alle sue indicazioni.

1.1. Il secondo periodo della previsione in esame, anzitutto, contrasterebbe con gli art. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., in quanto irragionevolmente comminerebbe in via automatica la medesima sanzione del fermo per una pluralità di condotte eterogenee e precluderebbe all'autorità giudiziaria «di graduarne l'applicazione, in ragione delle peculiarità del caso specifico, tanto al fine di salvaguardare i principi di individualizzazione e proporzionalità della pena».

Sarebbero pregiudicate, in tal modo, la personalità della responsabilità penale e la finalità rieducativa della pena, che imporrebbero un «adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna, fornendo al giudice, nell'esercizio del suo apprezzamento, appropriati criteri di valutazione».

1.2. Il primo periodo della disposizione censurata confliggerebbe poi «con il principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, corollario del principio di legalità (art. 25 Cost.)», in quanto si tradurrebbe in un «rinvio in bianco» all'ordine impartito da un'autorità diversa da quella italiana, che non risulta sempre «formalizzato in un atto amministrativo», e impedirebbe il vaglio della compatibilità dell'ordine con i «limiti di legge e costituzionali vigenti nell'ordinamento nazionale».

La legge, in particolare, non individuerrebbe in tutti i suoi elementi costitutivi la condotta sanzionata e non fornirebbe alcuna «indicazione dei criteri di offensività e punibilità rilevanti ed al fine perseguito da quelle prescrizioni poi disattese».

1.3. Sempre con riferimento al primo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*, il rimettente denuncia, infine, la violazione degli art. 10 e 117 Cost.

Nel riconoscere «la valida esistenza di una “zona SAR” libica e la legittimità degli ordini impartiti da quell'autorità nelle operazioni di

soccorso» e nell'annoverare lo Stato libico tra i porti sicuri, la previsione censurata contravverrebbe agli «obblighi imposti all'Italia dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale», come il «divieto di respingimento dei migranti e della tortura», l'obbligo di prendere tutte le disposizioni necessarie per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le coste, il divieto di espulsioni collettive.

2. All'esame delle questioni giova premettere la ricognizione del sistema normativo in cui esse si inquadrano, anche alla luce dell'evoluzione recente.

3. L'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, d.l. n. 130/2020, come convertito, è stato inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), d.l. n. 1/2023, come convertito, e interviene a sanzionare il comandante della nave o l'armatore che «non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni», al di fuori delle ipotesi in cui sia adottato il provvedimento di cui al precedente comma secondo.

Il citato comma secondo, da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), d.l. n. 1/2023, come convertito, consente al «Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri», di «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», «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 l. 2 dicembre 1994, n. 689». L'inottemperanza a tale provvedimento è sanzionata dall'art. 1, comma 2-*quater*, d.l. n. 130/2020, come convertito.

L'art. 1, comma 2-*bis*, d.l. n. 130/2020, come convertito, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), d.l. n. 1/2023, come convertito, chiarisce che la richiamata norma sul potere di disporre la limitazione o il divieto del transito e della sosta di navi nel mare territoriale non si applica, al ricorrere di determinate condizioni, che saranno analizzate in seguito (infra, punto n. 5), «nelle ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità, 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 l. 16 marzo 2006, n. 146».

4. La sanzione per chi non fornisca le informazioni richieste dall'autorità competente o non rispetti le sue indicazioni è il pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000 (primo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

Nella formulazione originaria della norma, alla sanzione amministrativa pecuniaria si affiancava «l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione» (secondo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

La durata del fermo era innalzata a due mesi nell'ipotesi di reiterazione della violazione (terzo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

L'art. 11, comma 1, lettera *b-bis*), n. 1, d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, come convertito, ha sostituito alla durata fissa di venti giorni del fermo amministrativo una durata compresa nell'intervallo da dieci a venti giorni.

La durata cessa di essere invariabile anche per la reiterazione della violazione. L'art. 11, comma 1, lettera *b-bis*), n. 2, d.l. n. 145/2024, come convertito, prevede una durata del fermo amministrativo da trenta a sessanta giorni, in luogo dell'originaria durata di due mesi.

L'art. 11, comma 1, lettera *b-bis*), n. 2, d.l. n. 145/2024, come convertito, nel novellare l'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, come convertito, definisce, altresì, la nozione di reiterazione, che si configura «nel caso di nuova violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, contestata anche soltanto a uno degli autori o degli obbligati in solido nei cui confronti, nel quinquennio precedente, sia stata accertata, con provvedimento esecutivo, una precedente violazione delle disposizioni del presente comma, salvo che il medesimo autore od obbligato in solido provi che la condotta illecita è avvenuta contro la sua volontà, manifestata attraverso comportamenti idonei specificamente volti a impedirne il compimento».

Il citato art. 11, comma 1, lettera *b-bis*), n. 2, d.l. n. 145/2024, come convertito, ha previsto, inoltre, l'applicazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 2-*quater*, d.l. n. 130/2020, come convertito, eccezion fatta per il primo e il terzo periodo.

Ne deriva che la responsabilità solidale si estende al proprietario e all'armatore della nave.

In virtù del richiamo all'art. 1, comma 2-*quater*, d.l. n. 130/2020, come convertito, anche nel caso di specie «l'organo accertatore contesta la violazione mediante notificazione al destinatario e, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, trasmette gli atti alla prefettura-ufficio territoriale del governo competente in relazione al luogo di accertamento della violazione, per la decisione sulla sanzione amministrativa di cui al primo periodo e sul fermo della nave. Il prefetto, nei cinque giorni successivi, emana l'ordinanza e, se dispone il fermo, ne indica la durata, decorrente dalla data della notificazione della contestazione, e nomina custode l'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, che provvede alla custodia della nave a proprie spese. Nella determinazione della durata del fermo si ha riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione stessa. Nelle more dell'adozione dell'ordinanza del prefetto, alla nave è interdetta la navigazione. L'avente diritto può chiedere al prefetto la restituzione della nave quando non sono rispettati i termini previsti dal quarto e dal quinto periodo o quando il prefetto non adotta il provvedimento sanzionatorio. Avverso i provvedimenti del prefetto è ammessa opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'articolo 6, d.lg. 1 settembre 2011, n. 150».

All'ulteriore reiterazione conseguono la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'immediata applicazione del sequestro cautelare ad opera dell'organo accertatore.

5. In base all'art. 1, comma 2-*sexies*, ultimo periodo, d.l. n. 130/2020, come convertito, la sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000 e il fermo amministrativo, dapprima per venti giorni e ora per un periodo da dieci a venti giorni, si applicano anche quando, dopo l'assegnazione del porto di sbarco, sia accertata l'insussistenza di una delle condizioni cui si devono conformare le operazioni di soccorso, secondo l'art. 1, comma 2-*bis*, del medesimo d.l. n. 130/2020.

Tali condizioni sono così definite.

In primo luogo, «la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare» deve operare «in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo» (lett. *a*).

Inoltre, si devono avviare «tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità» (lett. *b*).

Dev'essere poi richiesta, «nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco» (lett. *c*).

Occorre, altresì, raggiungere senza ritardo, in vista del completamento dell'intervento di soccorso, «il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità» (lett. *d*) e fornire «alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere» (lett. *e*).

È necessario, infine, che «le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave» non abbiano «concorso a creare situazioni di pericolo per l'incolumità dei migranti né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco» (lettera *f*, modificata dall'art. 11, comma 1, lett. *a*), d.l. n. 145/2024, come convertito).

6. Ciò premesso, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'avvocatura generale dello Stato, che imputa al rimettente di non avere sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata e, con particolare riguardo alla violazione degli obblighi internazionali, di non avere indicato il contenuto dell'ordine impartito dall'autorità libica.

6.1. Per giurisprudenza costante di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è sufficiente che il giudice *a quo*, com'è avvenuto nel caso di specie, abbia esplorato in maniera adeguata la possibilità di conferire alla disposizione un significato compatibile con la Costituzione e l'abbia consapevolmente esclusa.

A tale riguardo, il rimettente ha osservato che il tenore letterale inequivocabile della previsione censurata, nel delineare un automatismo indefettibile del fermo e nel porre un precetto indeterminato, si frappone a una sua interpretazione coerente con i principi costituzionali evocati.

Se l'interpretazione prescelta sia o meno persuasiva, è tema che attiene al merito delle questioni (fra le molte, sentenze n. 23/2025, punto 2.1. del considerato in diritto, e n. 131/2024, punto 6 del considerato in diritto), senza inficiarne, *in limine*, l'ammissibilità.

6.2. Neppure la seconda eccezione può essere accolta.

La fattispecie concreta è stata descritta in modo idoneo a suffragare la necessità di applicare la disposizione censurata e, conseguentemente,

la rilevanza delle questioni proposte (di recente, sentenza n. 38/2025, punto 2.2. del considerato in diritto).

Neppure la difesa dello Stato contesta che l'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, come convertito, regoli la vicenda controversa e tanto è sufficiente a fondare la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

La mancata specificazione dei dettagli dell'ordine emesso dall'autorità libica non rende, dunque, implausibili le ragioni esposte dal rimettente sulla necessità di definire la controversia alla stregua della disposizione censurata.

7. Le questioni, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

8. Ha priorità logica la disamina della denunciata violazione del principio di determinatezza e di osservanza degli obblighi internazionali, in quanto investe il tema pregiudiziale dell'*an* della pretesa punitiva.

Su tali profili non incidono le disposizioni sopravvenute del d.l. n. 145/2024, come convertito, che hanno rimodulato la durata del fermo, senza modificare il precetto sul versante sostanziale.

Lo *ius superveniens* non impedisce a questa Corte di pronunciarsi sulle questioni, autonome e peraltro logicamente prioritarie, che le innovazioni introdotte dal legislatore non mutano nei loro termini salienti, e di rendere così una tempestiva risposta alla domanda di giustizia costituzionale.

Quando le sopravvenienze impongano la rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza soltanto per alcune questioni contestualmente proposte, suscettibili di una trattazione distinta, l'integrale restituzione degli atti sarebbe un rimedio eccedente rispetto alla finalità che lo giustifica e si risolverebbe in un irragionevole intralcio alla sollecita definizione del giudizio di costituzionalità.

9. La questione sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. non è fondata.

10. La carta fondamentale sancisce un «principio della legalità della pena, ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, Cost., in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78/1967, punto 4 del considerato in diritto).

Anche per le sanzioni amministrative, si apprezza l'esigenza «della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sentenza n. 447/1988, punto 4 del considerato in diritto). Tale esigenza, peraltro, rinviene il suo fondamento nel principio d'imparzialità (art. 97 Cost.) e nel precetto dell'art. 23 Cost.

Dagli art. 6 e 7 CEDU, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si può trarre il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono di massima essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Principio questo, del resto, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., in ragione della «ampiezza della sua formulazione», estesa a ogni intervento sanzionatorio che non persegua principalmente la funzione di prevenzione criminale (sentenza n. 196/2010, punto 3.1.5. del considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 121/2018, punto 15.3. del considerato in diritto, e n. 104/2014, punto 7.2. del considerato in diritto).

L'assimilazione delle sanzioni amministrative «punitive» alle sanzioni penali ha, quale corollario, l'estensione di larga parte dello «statuto costituzionale» sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche quello sulla determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134/2019 e n. 121/2018), sulla violazione del *ne bis in idem* (sentenza n. 149/2022), sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior* (sentenza n. 63/2019), sulla proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenze n. 185/2021 e n. 112/2019) e sulla rilevanza di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria (sentenza n. 169/2023, punto 13 del considerato in diritto).

Si deve ritenere, pertanto, che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione avente carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito dall'ordinamento», rappresenti «patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121/2018, punto 15.3. del considerato in diritto, ripreso nella sentenza n. 134/2019, punto 3.2. del considerato in diritto).

11. Il rimettente muove dalla premessa che il fermo, pur configurato come sanzione accessoria e qualificato come amministrativo, presenti una natura sostanzialmente penale, alla luce dei criteri enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), che rappresentano la premessa argomentativa delle censure proposte e l'indispensabile termine di raffronto del giudizio devoluto a questa Corte.

Ad avviso del Tribunale di Brindisi, il fermo determinerebbe una «rilevante lesione» della sfera giuridica del comandante e dell'armatore della nave e arrecherebbe un «rilevante danno economico al soggetto sanzionato», ledendo l'esercizio dei diritti costituzionali. Donde la natura «maggiormente afflittiva» della sanzione accessoria rispetto a quella pecuniaria principale.

11.1. Tale premessa coglie nel segno.

11.2. Questa Corte è chiamata a ponderare l'autentica natura della sanzione, senza arrestarsi al *nomen iuris* e agli indici eminentemente formali.

Una diversa soluzione vanificherebbe le garanzie che l'art. 25, secondo comma, Cost., nella sua inscindibile connessione con l'art. 7 CEDU, appresta riguardo a tutte le misure contraddistinte da un carattere punitivo (sentenza n. 196/2010).

È ininfluente che la sanzione sia qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno e che non sia irrogata all'esito di un procedimento penale, in quanto «subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di "pena"» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia, par. 216, in coerenza con i principi già affermati dalla medesima Corte, grande camera, sentenza 9 febbraio 1995, Welch e altri contro Regno Unito, par. 27).

Quando la misura non sia imposta in seguito alla condanna per un reato, occorre avere riguardo ad altri aspetti, che toccano «la natura e il fine della misura in questione; la sua qualificazione ai sensi del diritto interno; le procedure coinvolte nell'emissione e nell'attuazione della misura; e la sua gravità» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, par. 68; nello stesso senso, terza sezione, sentenza 10 luglio 2012, Del Rio Prada contro Spagna, par. 48, e la già citata sentenza Welch, par. 28).

In una valutazione che dev'essere complessiva e coerente, il fine generale di prevenzione di per sé non esclude il carattere punitivo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione prima, sentenza 13 febbraio 2025, Garofalo e altri contro Italia, par. 125) e, d'altro canto, anche misure non penali di carattere preventivo sono foriere di un impatto ragguardevole sulla sfera giuridica dell'interessato (Corte EDU, terza sezione, sentenza 8 ottobre 2019, Balsamo contro San Marino, par. 64).

Ai medesimi criteri si ispira, nella qualificazione delle sanzioni, anche questa Corte (fra le molte, sentenza n. 276/2016, punto 5.4. del considerato in diritto), compiendo un vaglio sinergico di tutti gli elementi significativi.

11.3. Il fermo della nave persegue l'obiettivo principale di sanzionare l'inosservanza delle indicazioni o delle richieste dell'autorità competente, esprimendo la riprovazione dell'ordinamento per la condotta del trasgressore.

Non si può predicare una finalità ripristinatoria dello *status quo ante* e neppure si riscontra una finalità latamente preventiva: l'irrogazione del fermo è una conseguenza indefettibile dell'illecito e prescinde da ogni prognosi di verosimiglianza del futuro uso illecito del bene.

In questa chiave sanzionatoria, rafforzata dallo *ius superveniens*, che impone di commisurare la sanzione alla gravità della violazione e valorizza il ravvedimento operoso del trasgressore, assumono valenza emblematica anche le ripercussioni del fermo: la misura inibisce l'uso della nave per un tempo tutt'altro che esiguo e, nel produrre conseguenze ragguardevoli nella sfera giuridica dei soggetti che, a vario titolo, si avvalgono della nave, rivela una vocazione marcatamente dissuasiva.

La mitezza della sanzione, adombrata dalla difesa dello Stato, è contraddetta dagli elementi richiamati e l'inerenza della misura alla *res* non è sufficiente ad escluderne il carattere punitivo, alla luce degli inevitabili riflessi del fermo sullo stesso campo d'azione degli autori dell'illecito e sull'attività che essi svolgono.

12. Anche per la condotta vietata dall'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, come convertito, si impone, dunque, la verifica dell'osservanza dell'art. 25, secondo comma, Cost. e di quel principio di determinatezza, che si configura come declinazione e necessario complemento del principio di legalità (*nullum crimen nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*).

12.1. La determinatezza, in funzione di garanzia della libertà o di tutela dell'uguaglianza, è un modo di essere delle norme, come risultano dagli enunciati legislativi, dall'interpretazione dei medesimi e dal loro precisarsi attraverso l'applicazione (sentenza n. 247/1989, punto 7 del considerato in diritto).

Tale principio si estrinseca nell'imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di formulare norme chiare e intelligibili (sentenza n. 54/2024, punto 4 del considerato in diritto) e di tipizzare fattispecie dotate di un solido fondamento empirico (sentenza n. 172/2014, punto 3 del considerato in diritto), che trovino riscontro nella realtà e appropi-

no a «un'univoca applicazione concreta» (sentenza n. 96/1981, punto 11 del considerato in diritto).

12.2. La verifica di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. non si esaurisce nella valutazione del singolo elemento descrittivo dell'illecito e postula un sindacato più ampio sulle finalità perseguite dal legislatore e sul contesto in cui la norma si colloca (sentenza n. 25/2019, punto 9 del considerato in diritto), anche alla luce della correlazione «tra la condotta vietata e il bene protetto: da rapportarsi, a sua volta, ai principi costituzionali» (sentenza n. 188/1975, punto 2 del considerato in diritto).

L'impiego di espressioni polisense, di clausole generali o di lemmi elastici o l'insorgere di contrasti interpretativi non denotano di per sé l'antitesi con il canone di determinatezza, quando ai consociati sia comunque possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso (sentenze n. 278/2019 e n. 141/2019).

Perché il principio di determinatezza possa dirsi rispettato, è necessario che la descrizione del fatto consenta, in primo luogo, di formulare un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, secondo un percorso ermeneutico che non travalichi quello istituzionalmente affidato all'interprete, e permetta, inoltre, al destinatario della norma di percepirne in maniera chiara e immediata il contenuto precettivo, così da uniformare la propria condotta alle regole e ai divieti dettati dalla legge.

In tal modo, risulta soddisfatta la duplice *ratio* che ispira il principio (sentenza n. 115/2018, punto 11 del considerato in diritto), «inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini» (sentenza n. 185/1992, punto 2 del considerato in diritto).

Per un verso, la puntuale individuazione, ad opera della legge, del fatto e della sanzione impedisce che sia il giudice a tracciare la linea di demarcazione tra lecito e illecito (sentenza n. 27/1961).

Per altro verso, la determinatezza delle fattispecie garantisce la libera autodeterminazione individuale, «permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (sentenza n. 327/2008, punto 4 del considerato in diritto).

Pertanto, «nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» (sentenza n. 364/1988, punto 8 del considerato in diritto).

12.3. Anche quando si raccordi ad altre fonti di rango secondario o ai provvedimenti dell'autorità, è pur sempre la legge a dover specificare i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti di tali provvedimenti, di cui punisca la trasgressione (sentenze n. 21/2009, punto 4 del considerato in diritto, n. 108/1982, punto 6 del considerato in diritto, e n. 113/1972, punto 2 del considerato in diritto).

Quando si ravvisi un «concorso fra norme di legge e statuizioni amministrative, di cui continuamente si manifesta la necessità nella disciplina giuridica» (sentenza n. 36/1964, punto 3 del considerato in diritto), spetta, dunque, alla primaria responsabilità del legislatore la definizione del fatto cui è riferita la sanzione penale e del contenuto di disvalore dell'illecito (sentenza n. 282/1990, punto 3 del considerato in diritto).

Allorché le disposizioni legislative, nel comminare la sanzione penale, si rimettano «per la specificazione del contenuto di singoli, definiti elementi della fattispecie considerata nel precetto penalmente sanzionato, ad atti non dotati di valore di legge», la riserva di legge è rispettata a condizione che i poteri dell'autorità amministrativa siano «puntualmente e adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati» e il loro esercizio sia «aperto al sindacato giurisdizionale» (sentenza n. 26/1966, punto 5 del considerato in diritto).

Nella disamina dell'art. 650 c.p., questa Corte ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale, argomentando che è il dettato codicistico a descrivere tassativamente la materialità della contravvenzione in tutti i suoi elementi costitutivi e a imporre l'esame della legittimità dei provvedimenti dati dall'autorità competente e della loro riconducibilità all'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge (sentenze n. 58/1975, punto 2 del considerato in diritto, e n. 168/1971, punto 1 del considerato in diritto).

13. La previsione censurata supera il vaglio di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. e si rivela coerente con la *ratio* che ispira il principio di determinatezza.

13.1. Il legislatore descrive in modo nitido la condotta doverosa, che si sostanzia nel fornire le informazioni richieste dall'autorità competente e nel rispettarne le indicazioni.

Come ha evidenziato il Presidente del Consiglio nell'atto di intervento, è puntuale anche l'identificazione dei trasgressori: il comandante e l'armatore.

13.2. È l'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, come convertito, a definire il disvalore dell'illecito nei suoi aspetti salienti, che attengono

al rifiuto dell'imprescindibile collaborazione con l'autorità competente secondo la Convenzione di Amburgo.

Non si ravvisa quella delega in bianco all'autorità di uno Stato estero, che il rimettente e le parti costituite paventano.

Il disvalore dell'illecito non solo è definito dal legislatore, che non rinuncia al suo compito di orientare la condotta dei consociati, ma può anche essere agevolmente inteso dai soggetti attivi, il comandante e l'armatore, in virtù delle cognizioni tecniche che a tali funzioni si accompagnano.

13.3. Né si può ritenere evanescente il richiamo alla richiesta di informazioni e alle indicazioni dell'autorità competente, in quanto tali riferimenti si riconnettono alla Convenzione SAR e, in quest'orizzonte, acquistano un significato univoco per il comandante e l'armatore.

La disciplina nazionale si inserisce armonicamente nella trama di regole e di procedure condivise che tale Convenzione istituisce, anche nelle sue interrelazioni con le altre normative internazionali pertinenti.

Anche le fonti internazionali possono concorrere a definire i presupposti applicativi del precetto assistito da sanzione.

Quest'opera di integrazione e di osmosi non soltanto non lede il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost., ma ne salvaguarda l'essenziale funzione di garanzia, quando la stessa disciplina nazionale per sua natura interagisce con gli obblighi internazionali consuetudinari e pattizi.

13.4. Per le medesime ragioni, non è decisiva la circostanza che la sanzione colpisca anche l'inosservanza di mere indicazioni, che non hanno la veste formale di provvedimenti. Tanto le richieste di informazioni quanto le indicazioni non sono sprovviste di ogni riferimento teleologico e non risultano *legibus solutae*, in quanto si iscrivono nel quadro di collaborazione tracciato dalla Convenzione SAR, che delinea un insieme di regole cui tutti gli attori sono vincolati a uniformarsi, anche quando l'intervento delle autorità competenti non si traduca in un provvedimento formalizzato, per la necessità di adottare le iniziative più sollecite per fronteggiare l'emergenza.

Invero, la Convenzione SAR, nel rispetto del principio di cooperazione internazionale, obbliga gli Stati costieri a predisporre un servizio di ricerca e soccorso (Search and Rescue) nelle zone marittime che ricadono nelle rispettive competenze.

Lo Stato responsabile di un'area SAR deve farsi carico del coordinamento delle operazioni di soccorso, mediante il Rescue Coordination Centre o mediante i Rescue sub Centre che siano eventualmente desi-

gnati, e deve approntare appositi piani operativi per le diverse tipologie di emergenza.

La mancata attivazione dello Stato competente non elide la responsabilità degli altri Stati che fanno parte della Convenzione, chiamati a collaborare per far fronte alle impellenti necessità dei naufraghi, nella maniera più tempestiva ed efficace.

Gli Stati aderenti sono obbligati a coordinare tra loro i diversi servizi, in modo da assicurarne l'efficacia.

La disciplina dettata dall'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, come convertito, si situa in questo quadro di irrinunciabile cooperazione, che ne rappresenta il fondamento e ne circoscrive, in pari tempo, i limiti, fugando il rischio di un'applicazione arbitraria e imprevedibile.

13.5. Non può essere condiviso, infine, l'assunto dell'insindacabilità degli atti dell'autorità nazionale competente: in particolare, il rimettente sostiene che, in tale ambito, non sia praticabile quel sindacato di legittimità che è ineludibile per i provvedimenti enumerati dall'art. 650 c.p., tipizzati nelle ragioni giustificatrici.

Anche per quel che concerne la previsione censurata, si deve ribadire che l'inottemperanza del comandante e dell'armatore in tanto assume rilievo in quanto le richieste e le indicazioni siano legalmente date e siano conformi alle regole della Convenzione di Amburgo e delle altre norme concernenti il soccorso in mare, che i paesi aderenti sono tenuti a rispettare.

Alla scelta di sanzionare l'inosservanza di un atto dell'autorità è immanente la necessità di verificarne la rispondenza al modello legale. Verifica che si dimostra imprescindibile, *a fortiori*, quando la sanzione presenti uno spiccato contenuto punitivo e dunque reclami l'applicazione delle garanzie più incisive che si associano alle pene in senso stretto.

L'inosservanza non può essere sanzionata in quanto tale, ma in quanto abbia ad oggetto un provvedimento legittimo dal punto di vista formale e sostanziale.

13.6. Il fatto che, nel caso di specie, sia più articolata la verifica richiesta al giudice scaturisce dalla stessa complessità della materia, contraddistinta dall'esigenza di scrutinare e comporre a sistema una pluralità di fonti, ma non impedisce ai destinatari del precetto di cogliere il disvalore del rifiuto di collaborazione e all'interprete di enucleare il significato plausibile dell'enunciato normativo, secondo l'ordinario procedimento di esegesi.

In tal modo, è salvaguardata la duplice *ratio* del principio di determinatezza.

14. La questione sollevata in riferimento agli art. 10 e 117 Cost. non è fondata, nei termini di seguito esposti.

15. Il rimettente muove dall'assunto che la previsione censurata imponga di considerare anche paesi come la Libia quale porto sicuro, così mettendo a repentaglio la vita dei migranti.

Le parti soggiungono che la qualificazione della Libia come porto sicuro è contraddetta dal Rapporto della Independent Fact-Finding Mission on Lybia, istituita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UN Doc. A/HRC/50/63, 27 giugno 2022), e, da ultimo, dalle risultanze del Rapporto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani al Consiglio dei diritti umani (Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Technical assistance and capacity-building to improve human rights in Lybia, UN Doc. A/HRC/56/70, 3 giugno 2024).

Alle medesime conclusioni pervengono anche gli amici curiae, EC-CR e HRW.

16. Poste tali premesse, il giudice *a quo* prospetta la violazione del principio di non respingimento, degli obblighi di soccorso e del divieto di espulsioni collettive.

Su questi profili si appuntano le censure.

Come ha evidenziato la difesa statale, esula, per contro, dal tema del decidere la violazione dei principi di libertà di navigazione e della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, principi diffusamente richiamati dalle parti nella memoria di costituzione e nella memoria illustrativa.

17. Così circoscritto l'oggetto del giudizio, si deve rilevare che l'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, come convertito, può e deve essere interpretato in senso compatibile con i parametri costituzionali evocati, in considerazione del dato testuale e delle implicazioni sistematiche della disciplina vigente.

18. L'osservanza degli obblighi internazionali, anche quando non sia *ex professo* richiamata, non può non orientare l'interpretazione e l'applicazione della disciplina nazionale.

Né si rinvergono elementi di segno contrario che, nel caso di specie, contraddicano la generale cogenza degli obblighi indicati.

L'interpretazione sistematica della disciplina, di cui la previsione censurata costituisce parte integrante, conferma in modo inequivocabile non solo la possibilità, ma anche l'ineludibile necessità di intenderla in armonia con i principi costituzionali richiamati dal rimettente.

Nel precisare le condizioni in presenza delle quali il potere ministeriale di limitare o vietare la sosta e il transito di navi nel mare territoria-

le non si applica alle operazioni di soccorso, l'art. 1, comma 2-*bis*, d.l. n. 130/2020, come convertito, chiarisce che le indicazioni delle autorità, cui dette operazioni si devono conformare, sono «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».

Il rispetto dei principi richiamati analiticamente dall'art. 1, comma 2-*bis*, d.l. n. 130/2020, come convertito, al fine di delimitare i compiti attribuiti alle autorità nazionali, ha peraltro una valenza generale, in quanto il legislatore ha inteso definire un contesto di regole univoche e uniformi, che non possono operare soltanto in determinati frangenti, per evidenti esigenze di coerenza e razionalità complessiva dell'ordinamento.

19. In tal senso converge anche l'esame del contesto in cui la disciplina censurata si colloca.

La normativa nazionale è legata indissolubilmente alla Convenzione SAR, che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare.

A tale riguardo, si deve rammentare che il par. 2.1.10. dell'Annesso alla Convenzione SAR garantisce l'assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza distinzioni inerenti alla nazionalità, allo status, alle circostanze del ritrovamento.

Le disposizioni nazionali non possono che essere intese alla luce dell'obiettivo enunciato dalla normativa internazionale che esse intervengono a tradurre in pratica, adattandola alle peculiarità del fenomeno migratorio.

20. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva con l. 2 dicembre 1994, n. 689, all'art. 98, par. 1, vincola ogni Stato ad esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, «a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente e possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa».

La Convenzione ha così codificato un obbligo di matrice consuetudinaria, già fissato nei suoi contorni essenziali dalla Convenzione inter-

nazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, Safety of Life at Sea (SOLAS), fatta a Londra il 1 novembre 1974, alla quale l'Italia ha aderito e reso esecuzione con l. 23 maggio 1980, n. 313.

Il capitolo V, regola n. 15, della Convenzione SOLAS impone agli Stati firmatari di «accertare che tutte le necessarie disposizioni siano prese per la sorveglianza delle coste e per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le proprie coste».

Inoltre, il capitolo V, regola n. 10, impone al comandante di una nave in navigazione «di recarsi a tutta velocità al soccorso delle persone in pericolo, informandole, se possibile, di quanto sta facendo». Tale obbligo sorge, quando il comandante riceve un segnale da qualsiasi provenienza, che indica una situazione di pericolo di una nave o di un aereo o di loro superstiti.

L'obbligo di soccorso è stato successivamente specificato e rafforzato.

La Risoluzione Maritime Safety Committee (MSC) 153(78) del 20 maggio 2004, nell'emendare la Convenzione SOLAS e nell'inserire la regola n. 34.1., vieta all'armatore, al noleggiatore, alla società che gestisce la nave e a qualsiasi altra persona di «impedire o limitare il comandante della nave dal prendere o eseguire qualsiasi decisione che, a suo giudizio professionale, sia necessaria per la sicurezza della vita in mare e la protezione dell'ambiente marino».

21. La Convenzione UNCLOS non si limita a circoscrivere ai singoli l'obbligo di soccorso, in quanto inderogabile dovere di solidarietà, connaturato alla legge del mare, ma ne enuclea e ne arricchisce la dimensione istituzionale, che chiama in causa la responsabilità degli Stati.

L'art. 98, par. 2, dispone che «Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali».

22. A tale principio di necessaria cooperazione dev'essere ricondotta la Convenzione SAR, che costituisce il paradigma di riferimento della normativa nazionale censurata nell'odierno giudizio.

La Convenzione menzionata si ripromette di organizzare un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso in mare e, a tale scopo, stabilisce che ciascuno Stato membro definisca le zone di mare adiacenti alle proprie coste (zone SAR), in cui assume la responsabilità principale delle operazioni di ricerca e di soccorso.

La zona di ricerca e salvataggio di ciascuno Stato, denominata SAR (*Search and rescue region*), è stabilita in base all'accordo tra le parti in-

teressate (*agreement among Parties concerned*) e tale accordo dev'essere notificato al Segretariato generale, in base al par. 2.1.4. dell'Annesso alla Convenzione SAR.

23. In virtù del par. 3.1.9. dell'Annesso alla Convenzione SAR, introdotto con la Risoluzione MSC 155(78), adottata il 20 maggio 2004 (Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, As Amended), la responsabilità principale (*primary responsibility*) per l'identificazione del luogo di sbarco grava sullo Stato responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza.

È tale Stato che deve «vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro (*place of safety*), tenuto conto della situazione particolare (*particular circumstances of the case*) e delle direttive (*guidelines*) elaborate dall'IMO. In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile (*as soon as reasonably practicable*)».

24. È lo stesso par. 1.3.2. dell'Annesso alla Convenzione SAR, come emendato dalle Risoluzioni MSC 70(69) e 155(78), a definire il soccorso secondo coordinate precise, qualificandolo come l'operazione diretta a «recuperare le persone in pericolo ed a prodigare loro le prime cure mediche o altre di cui potrebbero avere bisogno e a trasportarle in un luogo sicuro».

L'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, dunque, non impone soltanto di porre i naufraghi al riparo da un pericolo imminente, ma richiede, altresì, lo sbarco in un luogo sicuro (Cass., sez. III, 16 gennaio 2020-20 febbraio 2020/6626).

La Risoluzione MSC 167(78) del 20 maggio 2004, al par. 6.12., nel dettare le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare alligate alla Convenzione SAR, configura il luogo di sbarco come il luogo «in cui si considera conclusa l'operazione di salvataggio (*rescue operations*)» e «dove la vita dei sopravvissuti (*the survivors' safety of life*) non è più minacciata e dove possono essere soddisfatti i loro bisogni umani fondamentali (come cibo, alloggio e cure mediche)». Dal luogo di sbarco, inoltre, «possono essere organizzati i trasporti verso la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti».

Il par. 5.1.6. della medesima Risoluzione MSC 167(78) obbliga il comandante della nave che ha condotto le operazioni di soccorso e che ha temporaneamente accolto i naufraghi a «cercare di garantire che i

sopravvissuti non vengano sbarcati in un luogo in cui la loro sicurezza sarebbe ulteriormente messa in pericolo».

Le Linee guida (art. 2.5.) puntualizzano che la responsabilità di fornire un luogo sicuro, o di assicurare che un luogo sicuro sia fornito in un tempo ragionevole (*within a reasonable time*), incombe sul governo responsabile della zona SAR in cui i naufraghi sono stati recuperati (*the Government responsible for the SAR region in which the survivors were recovered*).

D'altro canto, in base all'art. 6.3. delle Linee guida, le imbarcazioni non possono subire un indebito ritardo (*undue delay*), un aggravio finanziario (*financial burden*) o altre difficoltà, dopo aver assistito le persone in mare, e devono essere liberate dagli Stati costieri il più rapidamente possibile (*as soon as practicable*).

25. La delimitazione delle zone SAR, lungi dall'essere mera estrinsecazione della sovranità dello Stato costiero, è funzionalmente e teleologicamente collegata alla più fruttuosa attuazione delle operazioni di ricerca e di soccorso, che non è rimessa in via esclusiva alla iniziativa spontanea ed episodica, e perciò inevitabilmente aleatoria, dei singoli.

È proprio la finalità ultima della Convenzione di Amburgo che impone di interpretarla in coerenza con gli obblighi di soccorso enunciati dalla Convenzione UNCLOS e dalla Convenzione SOLAS.

26. Caposaldo della Convenzione di Amburgo, difatti, è l'individuazione del porto sicuro, idoneo a garantire, allo sbarco, il rispetto dei diritti umani fondamentali, anche in relazione al divieto di respingimento, quando si ravvisi un rischio reale per l'integrità psico-fisica dei naufraghi: il porto sicuro è quello che salvaguarda il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà, dei diritti assoluti (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti).

Non è vincolante, pertanto, un ordine che conduca a violare il primario obbligo di salvataggio della vita umana e che sia idoneo a metterla a repentaglio e non ne può essere sanzionata l'inosservanza.

27. Nell'applicazione della Convenzione SAR e della normativa nazionale che ne attua le previsioni, riveste importanza cruciale anche l'art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con l. 24 luglio 1954, n. 722, che vieta agli Stati contraenti di espellere o respingere i rifugiati «verso i confini di territori» in cui la loro vita o la loro libertà «sarebbero minacciate» in considerazione della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un gruppo sociale o delle opinioni politiche.

Il nesso che intercorre tra il principio di non respingimento e il divieto di tortura avvalora l'appartenenza di tale principio al nucleo del

diritto internazionale generale e ne corrobora il valore imperativo, secondo i tratti dello *ius cogens* (Cass., sez. VI, 16 dicembre 2021-26 aprile 2022/15869, punto 6.1. del considerato in diritto).

Il principio in esame, inoltre, è presidiato dall'art. 3 CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 29 aprile 2022, Khasanov e Rakhmanov contro Russia, par. da 93 a 101), che proibisce la tortura, le pene, i trattamenti inumani o degradanti e così consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche.

Su tale valore si fonda l'obbligo degli Stati di non espellere una persona verso uno Stato in cui vi siano seri motivi per credere che l'interessato corra il reale rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 febbraio 2008, Saadi contro Italia, par. da 125 a 127).

A tale riguardo non sono ammesse deroghe, quando gli stranieri siano intercettati in acque internazionali (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri contro Italia).

28. Né l'applicazione della normativa censurata, nel presidiare un effettivo e proficuo sistema di collaborazione tra le autorità competenti secondo la Convenzione SAR, infrange il divieto di respingimenti collettivi, che impone la valutazione della peculiarità di ogni singolo caso.

29. Con la disposizione censurata, il legislatore ha inteso rafforzare il sistema di cooperazione e di regole condivise, che la Convenzione SAR ha istituito, e ha attribuito specifico rilievo alle violazioni che si riverberano sulla propria sfera di competenza, in un contesto che vede la comune responsabilità di tutti gli Stati coinvolti e non si incardina sulla rigida e aprioristica delimitazione di zone di sovranità.

L'applicabilità dell'apparato sanzionatorio, lungi dall'esaurirsi nel pedissequo richiamo a ordini e indicazioni di un'autorità straniera, presuppone pur sempre un collegamento della vicenda con il territorio dello Stato italiano. Un collegamento di tal fatta, che giustifica l'esercizio della potestà sanzionatoria censurata nell'odierno giudizio, si instaura quando l'imbarcazione faccia comunque rotta verso i porti italiani e dunque anche nel territorio nazionale si ripercuotano le conseguenze della violazione degli atti preordinati al miglior funzionamento del descritto meccanismo di cooperazione.

30. Spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni

di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati.

In tale ambito, occorre coordinare «le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le autorità preposte alle relative competenze istituzionali» (Cons. St., sez. III, 25 febbraio 2025/1615, punto 37), valutando tutte le caratteristiche del caso concreto, il numero, il sesso, le condizioni psico-fisiche dei migranti da assistere, la necessità di somministrare cure mediche adeguate (Cass., sez. un., 6 marzo 2025, n. 5992, punto 9 delle ragioni della decisione).

31. Nessuna antinomia, pertanto, si ravvisa tra gli obblighi di soccorso del comandante e gli obblighi degli Stati, che le Convenzioni internazionali potenziano per assicurare il completo perseguimento degli obiettivi di salvaguardia della vita in pericolo.

Il complesso operato del comandante, nell'adempimento dell'inderogabile obbligo di soccorso, non può non inserirsi in un sistema di cooperazione, che presuppone, in vista di una tutela più efficace della vita in mare, un mutuo riconoscimento e una vicendevole fiducia. Fiducia che solo elementi desumibili da fonti ufficiali, attuali, basate su dati oggettivi e riconosciute dalla Repubblica italiana, possono scalfire.

32. Nessuna sanzione, in definitiva, si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i principi sovraordinati evocati dal rimettente, in base a dati specifici che il prudente apprezzamento del giudice dovrà soppesare, nel quadro di un giudizio che fa gravare pur sempre sull'amministrazione l'allegazione e la prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti emessi (in termini generali, sull'illecito amministrativo, già Cass., sez. un., sentenza 30 settembre 2009 n. 20930).

Né potrà essere sanzionata l'inosservanza quando, a fronte di un quadro frastagliato e non scevro di connotazioni problematiche, difetti l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, richiesto in via generale dall'art. 3, l. 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), o quando non vi siano prove specifiche della responsabilità dell'opponente, secondo il criterio enucleato dall'art. 6, comma 11, d.g. 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54, l. 18 giugno 2009, n. 69): l'insufficienza degli elementi probatori acquisiti scagiona il trasgressore, secondo un modello mutuato dall'art. 530 c.p.

33. Così intesa, la previsione censurata non presta il fianco alle censure formulate dal rimettente.

34. Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, secondo periodo, d.l. n. 130/2020, come convertito, sollevata in riferimento agli art. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede come obbligatoria l'applicazione del fermo amministrativo e così impedisce al giudice ogni valutazione «individualizzata», aderente alla particolarità del caso concreto.

34.1. Neppure tale enunciato normativo è stato modificato dallo *ius superveniens*, che ha mantenuto inalterata l'obbligatorietà del fermo.

Nessun ostacolo preclude, pertanto, l'immediata soluzione degli autonomi dubbi di costituzionalità prospettati, sotto questo profilo, dal rimettente.

34.2. La previsione censurata non sanziona una qualsiasi inosservanza, ma una inosservanza connotata in senso pregnante, nell'interpretazione che la lettera della legge e l'adeguamento ai principi costituzionali impongono.

La sanzione riguarda la violazione consapevole degli obblighi di cooperazione imposti dal sistema della Convenzione SAR e degli atti legalmente dati dall'autorità competente.

La previsione in esame, dunque, ha riguardo a quelle trasgressioni che pregiudichino la stessa finalità di salvaguardia della vita umana in mare, insita nella Convenzione SAR, e si rivelino idonee a compromettere, in carenza di motivi legittimi, il sistema di cooperazione che tale Convenzione ha istituito.

34.3. La disposizione, così ricostruita, non include nel suo spettro applicativo condotte tra loro non comparabili, contraddistinte da un disvalore eterogeneo. Il suo tratto qualificante, che accomuna le condotte tipizzate dal legislatore, risiede nel rifiuto di collaborazione con le autorità competenti.

Rispetto a tale rifiuto, per le conseguenze pregiudizievoli che implica, l'obbligatorietà dell'applicazione del fermo non rappresenta una risposta sanzionatoria irragionevole e sproporzionata.

Si deve escludere, pertanto, che il legislatore abbia equiparato *quoad poenam* condotte disparate e che, nel sancire l'obbligo di applicare il fermo, abbia violato i principi sanciti dagli art. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (sentenze n. 194/2023 e n. 212/2019).

35. Quanto all'impossibilità di graduare la sanzione del fermo, è necessario restituire gli atti al rimettente.

Sarà il giudice a quo a dover valutare l'incidenza dello *ius superveniens*, che tale fissità ha rimosso, sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata.

* * *

La Corte costituzionale chiarisce i termini dell'obbligo del comandante dell'unità soccorritrice di seguire le indicazioni dello Stato che coordina le operazioni di soccorso.

SOMMARIO: 1. Il fatto. – 2. La disciplina internazionale uniforme sul soccorso in mare di persone. – 3. Gli interventi del legislatore italiano. – 4. La coraggiosa posizione della Corte costituzionale. – 5. Conclusioni.

1. *Il fatto* – Il 6 febbraio 2024 la Ocean Viking, nave battente bandiera norvegese noleggiata dalla ONG francese SOS Méditerranée per l'effettuazione di operazioni di soccorso nel mare Mediterraneo, portava a termine un intervento in acque internazionali ma all'interno dell'area Search And Rescue (SAR) libica. Nel mettere in salvo i naufraghi si trovò a dover fronteggiare le minacciose manovre di un'altra non meglio identificata unità, presumibilmente una motovedetta libica.

Una volta attraccata nel porto di Brindisi, la nave si vedeva contestare una sanzione pecuniaria, e in aggiunta quella del fermo amministrativo del mezzo per venti giorni, ai sensi dagli art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, e 214 d.lg. 30 aprile 1992, n. 285, per non avere osservato le indicazioni dell'autorità competente per il coordinamento delle operazioni, creando una situazione di pericolo.

Il verbale di fermo veniva impugnato innanzi al Tribunale di Brindisi sollevando, fra le altre cose, l'eventualità del possibile contrasto fra le disposizioni applicate nel caso concreto e le norme internazionali sul soccorso in mare di persone. Ritenuta non manifestamente infondata la questione, il giudice pugliese ordinava la trasmissione degli atti alla Consulta.

2. *La disciplina internazionale uniforme sul soccorso in mare di persone* – Nel diritto uniforme la prima compiuta definizione delle regole sul soccorso in mare di persone si deve a due distinte Convenzioni internazionali, firmate a Bruxelles il 23 settembre 1910 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le due Convenzioni riguardavano, rispettivamente, *l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritime*, e *l'unification de certaines règles en matière d'abordage*. Entrambe furono approvate e rese esecutive in Italia dalla l. 12 giugno 1913, n. 606. Sulla fattispecie del soccorso v., senza pretesa di completezza, E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, Padova, 1957, 13 ss.; F. BERLINGIERI, *Salvataggio, assistenza, recupero e ritrovamento di relitti*, in *Noviss. dig. it.* XVI, Torino, 1957, 342 ss.; S. FERRARINI, *Il soccorso in mare. Assistenza, salvataggio, recupero*, Milano, 1964, 1 ss.; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, 1994, Milano, 440 ss.; A. ANTONINI, *Salvataggio, assistenza, ricupero e ritrovamento di relitti della navigazione*, in *Dig. priv., sez. comm.*, XIII, Torino, 1996, 93 ss. e G. BOVA - C. BOVA, *Sulle Convenzioni internazionali in materia di soccorso alle persone in mare*, in *Dir. trasp.* 2017, 1 ss. Riguardo all'urto v., invece, G. ROMANELLI - G. SILINGARDI,

La prima imponeva agli Stati contrenti di introdurre, nel proprio ordinamento interno, l'obbligo del comandante di ogni unità di prestare soccorso alle persone, ancorché nemiche, trovate in mare in pericolo di perdersi quando l'intervento potesse compiersi senza esporre ad un serio rischio la propria nave, il suo equipaggio ed eventuali passeggeri. La seconda aggiungeva il dovere di ciascun mezzo coinvolto in un urto di prestare soccorso all'altro.

Dopo qualche anno, la Convenzione di Londra del 20 gennaio 1914, *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS), ribadì il dovere di ciascuno Stato contrente di adottare un sistema di regole che, a fronte della notizia di un pericolo avente ad oggetto persone, obbligasse il comandante ad intervenire.

Inoltre, chi avesse ricevuto una chiamata di soccorso avrebbe potuto considerarsi libero solo quando informato che un'altra unità era stata nel frattempo preferita, che altri erano già arrivati sul posto oppure che non occorresse più alcun ausilio. Ricevuta la richiesta, il comandante avrebbe potuto evitare l'intervento solo quando lo avesse giudicato non ragionevole, o comunque non necessario alla luce della particolare situazione in atto (art. 39).

La SOLAS venne riformulata varie volte, in particolare nel 1929, 1948, 1960 e 1974. L'ultima versione, attualmente in vigore, cercò di rispondere alla necessità di aggiornamento continuo attraverso una procedura semplificata di accettazione tacita, con emendamenti destinati ad entrare in vigore in caso di mancata opposizione da parte di una determinata maggioranza dei contraenti ⁽²⁾.

Venne poi sottoscritta ad Amburgo, il 27 aprile 1979, l'*International Convention on Maritime Search and Rescue* (SAR), che impegna ad istituire e mantenere in funzione appositi *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) chiamati, nelle zone di mare di rispettiva competenza, anche a sollecitare la partecipazione di navi e aeromobili privati ⁽³⁾.

Il contenuto delle prescrizioni in materia di soccorso venne ulteriormente precisato dalla *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, che ribadì il dovere di ciascuno Stato contraente di esigere dai comandanti delle navi nazionali un pronto soccorso

Urto di navi o aeromobili, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 906 ss.; E. SPASIANO, *Urto di navi e di aeromobili*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994; G.A. RIGHETTI, *Urto di navi*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, XVI, Torino 1999, 324 ss.; A.L.M. STA, *L'urto di navi e di aeromobili tra disciplina speciale e diritto comune*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Milano, 2008, 361 ss. e S. POLLASTRELLI, *La Convenzione di Bruxelles del 1910 in materia di urto di navi. Legge applicabile e competenza giurisdizionale*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, 798 ss.

⁽²⁾ La versione del 1974 della SOLAS è stata resa esecutiva con l. 23 maggio 1980, n. 313.

⁽³⁾ La Convenzione di Amburgo è stata ratificata con l. 3 aprile 1998, n. 147.

alle persone in pericolo (art. 98) ⁽⁴⁾.

Il 28 aprile 1989, infine, è stata sottoscritta a Londra la *International Convention on Salvage*, che ha sostituito quella di Bruxelles del 1910 ⁽⁵⁾.

Successivamente il quadro subiva due ulteriori sviluppi.

Per effetto dell'emendamento alla Convenzione SOLAS del 2000, il diritto di individuare l'unità nelle migliori condizioni per prestare assistenza, un tempo di esclusiva pertinenza della nave in difficoltà, veniva esteso al MRCC competente ⁽⁶⁾.

Inoltre nel 2004 il *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO approvava le *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea* con le quali si sono voluti rileggere, in una chiave di sempre maggiore coordinamento e cooperazione fra i vari paesi, gli obblighi dei comandanti, degli Stati costieri e di quelli di bandiera.

Precisato che il compito degli MRCC è quello di organizzare e coordinare la riconsegna dei sopravvissuti fino all'approdo nel *Place of Safety* (POS), per la prima volta veniva fornita una compiuta definizione di quest'ultimo, facendolo coincidere col luogo ove le operazioni avrebbero potuto considerarsi senz'altro terminate, essendo cessato ogni pericolo e potendo le persone salvate nuovamente soddisfare i propri bisogni primari (reg. 6.12-6.14) ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ La Convenzione di Montego Bay è stata ratificata con l. 2 dicembre 1994, n. 689.

⁽⁵⁾ La convenzione di Londra è stata ratificata con l. 12 aprile 1995, n. 129, ed è entrata in vigore il 14 luglio 1996. Sul tema v. fra gli altri A. ANTONINI, *Salvataggio, assistenza, ricupero e ritrovamento*, cit., 93 ss.; M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua e il codice della navigazione*, Napoli, 1996, 23 ss.; G. CAMARDA, *Il soccorso in mare*, Milano, 2006, 47 ss. e P. CELLE, *Note sull'applicazione della Convenzione di Londra del 1989 sul soccorso in mare*, in *Studi per F. Berlingieri*, Genova, 2010, 828 ss.

⁽⁶⁾ V. Resolution MSC. 99 (73) del 5 dicembre 2000. Sul punto v. M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e il «diritto di obbedire al diritto» (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019; L.V. LO GIUDICE, *Il «porto sicuro» tra negazione dei diritti umani e obblighi internazionali di protezione*, in *Ordine internazionale e diritti umani* 2020, 442 ss.; L. ANCIS, *Sul codice di condotta delle navi soccorritrici private*, in *Dir. trasp.* 2024, 294 e, da ultimo, *La gestione del fenomeno migratorio tra mare e terraferma* (a cura di D. Amoroso e L. Ancis), Napoli, 2024.

⁽⁷⁾ Sulle delicate dinamiche del soccorso in mare di migranti v. M.P. RIZZO, *Soccorso in mare di persone in pericolo fra norme consolidate e problematiche ancora aperte*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 949 ss.; S. PITTO - L. ZUPPA, *Il difficile bilanciamento tra regole internazionali per il coordinamento delle operazioni di soccorso e rispetto dei diritti dei migranti: riflessioni a partire dai casi «Open Arms» e «Diciotti»*, in *Dir. mar.* 2020, 23 ss.; A.M. PELLICONI, *Migrants at Sea and the Implications of the «Duty to Rescue»: Human Rights Perspectives in the Light of the Italian Case-Law*, in *Dir. mar.* 2020, 621 ss.; A. MARINO, *Salvaguardia della vita umana in mare e poteri del comandante*, in *Ordine internazionale e diritti umani* 2020, 174 ss.; M. LAMON, *Immigrazione clandestina e dovere di soccorso in mare a tutela della vita umana*, in *Dir. mar.* 2020, 971 ss.; M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e diritto internazionale nella recente giurisprudenza italiana*, in *La gestione del fenomeno migratorio tra mare e terraferma* (a cura di D. Amoroso - L. Ancis), Napoli, 2024, 13 ss.; A. ZAMPONE, *Tra decreti sicurezza e codici di condotta: il difficile equilibrio tra soccorso in mare e controllo*

3. *Gli interventi del legislatore italiano* – La materia del soccorso ha visto negli ultimi anni sovrapporsi, spesso in modo non del tutto lineare, numerosi interventi del legislatore interno.

Dapprima il d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (cosiddetto decreto sicurezza *bis*), convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 2019, n. 77, integrando l'art. 11, d.lg. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) con l'introduzione del nuovo comma 1-*ter*, riconobbe al Ministro dell'Interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito e la sosta nel mare territoriale italiano delle unità straniere non militari, né in servizio governativo non commerciale, per ragioni di sicurezza, di ordine pubblico, e soprattutto in caso di transito non inoffensivo per la presunta violazione della disciplina interna sull'immigrazione⁽⁸⁾.

Poco dopo, l'art. 1, d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (cosiddetto decreto Lamorgese), convertito con modificazioni nella l. 18 dicembre 2020, n. 173, pur abrogando l'anzidetta previsione, finì sostanzialmente per confermare le prerogative del Ministro dell'Interno, seppure definendone meglio i contenuti.

Dalle misure interdittive venivano però esplicitamente poste a riparo le unità che avessero svolto operazioni «immediatamente comunicate al MRCC competente ed effettuate nel rispetto delle indicazioni dell'autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali» (art. 1, comma secondo)⁽⁹⁾.

Proprio su quest'ultimo aspetto è venuto ad incidere il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 2023, n. 15, nella prassi denominato «codice di condotta delle ONG» che, introducendo nell'art. 1 del d.l. n. 130/2020 il comma 2-*bis*, ha precisamente delineato il contegno che la nave soccorritrice privata straniera dovrà tenere per evitare eventuali provvedimenti interdittivi.

Questa sorta di vademecum tecnico operativo impone alle unità impegnate

dell'immigrazione, in *La gestione del fenomeno migratorio tra mare e terraferma* (a cura di D. Amoroso - L. Ancis), Napoli, 2024, 37 ss.; S. TATTI, *ONG e porti di sbarco assegnati dall'autorità amministrativa*, in *La gestione del fenomeno migratorio tra mare e terraferma* (a cura di D. Amoroso - L. Ancis), Napoli, 2024, 49 ss. e da ultima C. TINCANI, *Migranti, soccorso in mare e una recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo* (nota a Corte europea dei diritti dell'Uomo 12 giugno 2025), in *Dir. trasp.* 2025, 743 ss.

⁽⁸⁾ Sui provvedimenti in questione v., fra gli altri, U. NAZZARO, *I decreti «Salvini» su «immigrazione» e «sicurezza» tra profili di incostituzionalità, violazione delle norme di diritto internazionale e diritto penale massimo*, in *Riv. pen.* 2019, 995 ss. e G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.* 2019, 65 ss. In ordine ai loro riflessi sugli obblighi di soccorso in mare v. in particolare A. ZAMPONE, *Il cosiddetto «decreto sicurezza bis»: profili di diritto della navigazione*, in *Dir. pubbl.* 2019, 693 ss., nonché, *Tra decreti sicurezza e codici di condotta*, cit., 39.

⁽⁹⁾ Sul punto v. L. ANCIS, *Sul codice di condotta*, cit., 300.

in attività di sistematica ricerca e soccorso in mare di operare esclusivamente in conformità a quanto previsto dalle certificazioni e dai documenti rilasciati dallo Stato di bandiera, oltre che naturalmente nel rispetto di ogni altra disposizione applicabile. Si impone inoltre di informare tempestivamente i naufraghi della possibilità di fare domanda di protezione internazionale, trasmettendo all'autorità pubblica competente le relative generalità; di richiedere immediatamente il porto di sbarco, raggiungendolo senza ritardo, oltre che di fornire tutte informazioni richieste per ricostruire l'operazione ⁽¹⁰⁾.

La nuova disciplina espone a sanzione i mezzi che abbiano operato in modo da «creare situazioni di pericolo per l'incolumità dei migranti» oppure che «non abbiano raggiunto tempestivamente il porto di sbarco» (art. 1, comma 2 *bis*, lett. *f*), d.l. n. 130/2020, come modificato dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni nella l. 9 dicembre 2024, n. 187).

Proprio su questo complesso coacervo di norme è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale.

L'art. 1, comma 2-*sexies*, d.l. n. 130/2020, prevede infatti il fermo amministrativo della nave quando il comandante non abbia fornito le informazioni richieste dal MRCC competente, o abbia omesso di attenersi alle indicazioni ricevute.

Secondo il giudice di Brindisi tale previsione, nel presupporre l'esistenza di una valida zona SAR libica e soprattutto la legittimità degli ordini impartiti dal governo locale, avrebbe potuto considerarsi in conflitto con gli obblighi internazionali dell'Italia.

4. *La coraggiosa posizione della Corte costituzionale* – Diversamente ha statuito la Corte costituzionale, per la quale il sistema di sanzioni predisposte dal legislatore interno, lungi dall'esaurirsi nel mero richiamo agli ordini di un'autorità straniera, ha inteso unicamente rafforzare i meccanismi di cooperazione e l'efficacia delle regole che presiedono alla salvaguardia della vita umana in mare.

Tale sistema si regge soprattutto sulla Convenzione SAR che, integrata e completata da accordi successivi, impegna gli Stati rivieraschi a predisporre un adeguato ed efficiente sistema di ricerca e soccorso. Ciò logicamente presuppone anche la precisa delimitazione delle aeree di rispettiva competenza.

⁽¹⁰⁾ Sull'argomento v. M. SORMANI, *Obbligo di soccorso in mare, evoluzione degli assetti navali nel mare Mediterraneo e ruolo delle ONG*, in *Giureta*, 2019, 85 ss.; L. ANCIS, *Sul codice di condotta*, cit., 307 ss., e A. ZAMPONE, *Tra decreti sicurezza e codici di condotta*, cit., 41 ss. Il contenuto della sanzione principale, e la durata di quella accessoria del fermo amministrativo, disciplinate dai successivi commi 2-*quater* e 2-*quinques* dell'art. 1 del d.l. n. 130/2020, sono state, dopo soli pochi mesi, modificate dall'art. 11, comma primo, lett. *b*), d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti», convertito con modificazioni nella l. 9 dicembre 2024, n. 187.

È lo Stato rivierasco, prosegue il ragionamento, a dover garantire il coordinamento indispensabile non solo per rimuovere la situazione di pericolo imminente, ma anche per condurre i sopravvissuti in un luogo dove possano vedere pienamente soddisfatte le loro necessità primarie e salvaguardato ogni altro diritto fondamentale.

Nell'attuale ordinamento internazionale, si conclude, l'individuazione del POS compete al governo responsabile della zona SAR di recupero e il legislatore interno, con l'apparato sanzionatorio di cui al d.l. n. 130/2020, ha inteso unicamente rafforzare le necessarie dinamiche di cooperazione interstatale, reagendo alle violazioni che si riverberano nella propria sfera di competenza.

Per la Corte l'infondatezza della questione di legittimità della norma sul fermo amministrativo trova dunque giustificazione nella sua finalità di puntellare il sistema internazionale, agevolando la salvaguardia della vita umana in mare.

Il ragionamento della Corte avrebbe potuto interrompersi a questo punto.

In altri termini, approdata alla conclusione della sicura compatibilità della disciplina in esame con l'attuale ordinamento internazionale consuetudinario e uniforme, l'approccio avrebbe potuto essere anche totalmente asettico.

Non ricade infatti certo sull'Italia il dovere di porre rimedio all'inefficace gestione delle operazioni da parte di altri Stati, oppure alla designazione di luoghi di sbarco non rispondenti ai prescritti requisiti di sicurezza.

Il giudice delle leggi ha invece dimostrato di aver ben presente il fatto che spesso le aree SAR sono state dichiarate per far fronte ad esigenze non sempre perfettamente coincidenti con quella della mera salvaguardia dei naufraghi ⁽¹¹⁾.

Malta, per esempio, con soli 197 km complessivi di coste, si è riservata competenza su un'area di 200.000 km², che non solo ha una dimensione pari alla metà di quella italiana, ma che è stata anche tracciata in modo tale da sovrapporsi a questa su larghi spazi a est ed ovest dell'isola. Ne sono scaturiti problemi di coordinamento con effetti talvolta disastrosi, riguardando determinazioni che avrebbero dovuto essere assunte nel breve volgere di qualche minuto.

Ha dimostrato anche piena consapevolezza del fatto che l'area SAR libica, dichiarata il 27 giugno 2018 e estesa ben 300.000 km², è affidata ad un governo che, non del tutto in grado di controllare il proprio territorio, difficilmente potrebbe considerarsi capace di gestire in sicurezza uno spazio così ampio e, almeno nell'attuale contesto socio-politico, ancor meno indirizzare le unità soccorritrici in un porto nazionale qualificabile come sicuro ⁽¹²⁾.

Per questo la Corte costituzionale ha coraggiosamente ritenuto di dover sviluppare il discorso, arrivando a precisare definitivamente i termini dell'ob-

⁽¹¹⁾ In questi termini anche I. PAPANICOLAUPOULU, *Di norme astratte e problemi concreti: breve commento alla sentenza della Corte costituzionale nel caso Ocean Viking*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2025, 3, 6 ss.

⁽¹²⁾ Nello stesso senso A. ZAMPONE, *Tra decreti sicurezza e codici di condotta*, cit., 43.

bligo del comandante dell'unità soccorritrice di seguire le indicazioni del MRCC competente.

L'obiettivo ultimo del sistema internazionale, e dunque indirettamente anche quello dell'apparato sanzionatorio predisposto dal nostro diritto interno, ha affermato, è quello di salvaguardare la vita e gli altri diritti fondamentali dei sopravvissuti.

Rischierebbe tuttavia di essere vanificato ogni qual volta le indicazioni del governo competente finissero per condurre i naufraghi in un luogo non del tutto sicuro.

Ogni qual volta possa mettere a repentaglio la vita e gli altri diritti fondamentali delle persone salvate, l'ordine del MRCC potrà essere considerato non vincolante e la sua eventuale inosservanza, quando l'unità abbia finito per giungere in un porto italiano, non essere sanzionata⁽¹³⁾.

Il rischio di un'interpretazione sostanzialmente abrogativa delle norme in oggetto è stato efficacemente scongiurato attribuendo al giudice dell'impugnazione il compito di effettuare tale valutazione a posteriori, tenendo conto di tutte le caratteristiche del caso.

5. *Conclusioni* – Alla decisione in epigrafe va ascritto il merito di aver fornito una soluzione definitiva alla necessità di neutralizzare la inefficace, e talvolta addirittura criminale, gestione delle operazioni di soccorso da parte delle autorità libiche, nonostante le precise indicazioni dell'ordinamento internazionale in ordine al coordinamento degli interventi e alla designazione del POS.

Occorrerebbe però spingere oltre la riflessione.

La dottrina ha correttamente osservato come per centinaia di anni le operazioni di soccorso in mare siano state disciplinate, condotte e gestite in modo assolutamente lineare: lo stato di pericolo induceva, chi si fosse trovato nella migliore condizione per affrontarlo, ad agire per rimuoverlo o attenuarne le conseguenze⁽¹⁴⁾.

L'insorgere di necessità diverse, talvolta non perfettamente sovrapponibili con quella della mera tutela della vita, come quelle del rafforzamento dei controlli di sicurezza e del contenimento dell'immigrazione irregolare, ha finito per complicare notevolmente il quadro, imponendo al comandante della nave soccorritrice una serie di adempimenti e obblighi collaterali difficilmente gestibili in situazioni di piena emergenza⁽¹⁵⁾.

Ne è scaturita la tendenza a concepire il comandante in una dimensione

⁽¹³⁾ Sul punto v. fra le altre Cass. 16 dicembre 2022, n. 15869, in *Dir. trasp.* 2022, 713 ss. con nota di G. CILIBERTO, *Lo sbarco in un «luogo sicuro» tra obbligo degli Stati e diritto soggettivo: alcune considerazioni a margine della sentenza sul caso Vos Thalassa*.

⁽¹⁴⁾ M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e diritto internazionale*, cit., 17 ss.

⁽¹⁵⁾ V. sul tema in generale v. *La criminalizzazione del comandante di nave. Criticità e prospettive* (a cura di M. Carta), Roma, 2021.

sempre più pseudo-impiegatizia, di mero esecutore di direttive altrui, talvolta addirittura provenienti da autorità straniere distanti centinaia di miglia dal luogo delle operazioni e senza una precisa cognizione della situazione in atto ⁽¹⁶⁾.

Occorrerebbe altresì che il legislatore nazionale evitasse di complicare ulteriormente il quadro, attraverso interventi occasionali condotti con la solita tecnica del *work in progress*, tanto più pericolosa quando relativa alle modalità concrete di operazioni rivolte a mettere in salvo centinaia di vite.

La conseguenza è che il soccorso in mare di persone sta divenendo oggetto di un sempre più imponente contenzioso giudiziario, incentrato più che sugli infrequenti casi di omissione di un intervento dovuto, sugli adempimenti disattesi dal comandante nell'ambito oppure al termine di operazioni di salvataggio perfettamente riuscite ⁽¹⁷⁾.

Gli ultimi anni sembrano inoltre aver dimostrato che talvolta il mutuo riconoscimento, e la vicendevole fiducia fra gli Stati rivieraschi, non è più sufficiente e che a dover essere ripensato profondamente sia lo stesso sistema di gestione degli interventi di soccorso, soprattutto quelli da effettuarsi in aree SAR dichiarate nonostante, se non addirittura a prescindere, dalla possibilità di un'effettiva gestione.

Il tutto in un contesto che ha visto il soccorso in mare trasformarsi da una rara situazione occasionale ad una costante emergenza, ogni qual volta le condizioni meteomarine consentano di far prendere il mare ad unità in grado a malapena di galleggiare.

LUCA ANCIS

⁽¹⁶⁾ Sull'argomento v. R. TRANQUILLI LEALI, *La figura del comandante di nave: brevi lineamenti*, in *La criminalizzazione del comandante di nave. Criticità e prospettive* (a cura di M. Carta), Roma, 2021, 69.

⁽¹⁷⁾ V., fra gli altri, 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 *Diritto, immigrazione cittadinanza* 2020, 1, 184 ss.