

DAGLI HOTSPOT AI “PORTI CHIUSI”: QUALI RIMEDI PER LA LIBERTÀ “SEQUESTRATA” ALLA FRONTIERA?

di Francesca Cancellaro

Il lavoro esamina le garanzie sostanziali e procedurali che circondano la libertà personale dello straniero nell'ambito delle politiche di controllo dell'immigrazione irregolare, con particolare riguardo al problema delle detenzioni di fatto nelle zone di frontiera. In assenza di un rimedio generale di habeas corpus nell'ordinamento italiano, l'autrice si interroga sull'esistenza di strumenti efficaci di tutela avverso le misure coercitive extra ordinem, soffermandosi sulla più recente casistica relativa ai trattenimenti nei centri hotspot, nonché a bordo di navi militari e private nel quadro della “politica dei porti chiusi”. Il contributo esamina tanto le prassi delle autorità di frontiera quanto le più recenti novità normative in materia, adottando un taglio interdisciplinare che tiene conto dei rilevanti profili di diritto penale e amministrativo, nonché degli aspetti inerenti alla tutela sovranazionale dei diritti umani.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sentenza *Khlaifia c. Italia* e i trattenimenti negli hotspot. – 2.1. La sentenza *Khlaifia*. – 2.2. L'esecuzione della sentenza *Khlaifia*: dal c.d. *Decreto Minniti* al c.d. *Decreto Salvini*. – 3. La privazione della libertà personale a bordo delle navi militari italiane nell'ambito della “politica dei porti chiusi”. – 4. La privazione della libertà personale a bordo delle navi delle Ong impegnate nelle attività di ricerca e soccorso in mare. – 4.1. La “politica dei porti chiusi” nei confronti delle Ong. – 4.2. Un caso emblematico. – 5. L'assenza di rimedi interni e il ricorso per la violazione dell'art. 5 Cedu. – 6. Considerazioni sulla configurabilità del delitto di sequestro di persona per le detenzioni arbitrarie alle frontiere e sul rapporto tra procedimento penale e ricorso alla Corte edu. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il presente lavoro¹ affronta il tema delle garanzie di ordine sostanziale e procedurale che assistono il diritto alla libertà personale dello straniero nell'ambito delle politiche di controllo dell'immigrazione alla frontiera². L'isolamento strutturale che

¹ L'articolo sviluppa, approfondisce ed aggiorna il contenuto della relazione presentata al convegno “La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale” tenutosi il 15 novembre 2019 presso l'Università degli Studi di Brescia. Si ringraziano i responsabili scientifici dell'evento, prof. Luca Masera e dott. Alberto Aimi, nonché gli altri relatori presenti, per la preziosa occasione di confronto scientifico.

² Per uno studio ancora valido, nonostante la successiva evoluzione del quadro normativo di riferimento, sul *deficit* garantistico che contrassegna le misure restrittive della libertà personale dello straniero irregolare, v. CAMPESI (2013). Sul rapporto tra libertà individuali dello straniero e sovranità statale (anche in prospettiva sovranazionale), v. SAVINO (2012), spec. pp. 327 ss. per quanto concerne l'*habeas corpus*. Per un recente

caratterizza luoghi come i centri *hotspot* e le zone di transito di porti e aeroporti, nonché l'attuale politica migratoria europea orientata al contenimento dei flussi migratori in ingresso³, hanno contribuito, infatti, all'affermarsi di prassi informali che comportano – come vedremo – anche l'illegittima privazione della libertà personale⁴.

Non esistendo nel nostro ordinamento un rimedio generale di *habeas corpus*, ci si interrogherà sull'esistenza di strumenti effettivi per tutelare il diritto alla libertà personale rispetto alle situazioni che si collocano al di fuori dei binari fissati dalla legge in materia di detenzione amministrativa dello straniero. Infatti, mentre la detenzione amministrativa ordinaria ha una base legale ed è soggetta al controllo giurisdizionale – rinvenibili nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico immigrazione) e nel decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 – nei casi in cui la privazione della libertà avviene *di fatto* per definizione non è agevole attivare le garanzie dell'ordinamento, trattandosi appunto di misure *extra ordinem*.

Il paradosso è che proprio nei casi in cui il tasso di arbitrarietà è più accentuato, l'accesso a rimedi giurisdizionali capaci di accertare l'illegittimità della detenzione risulta particolarmente complesso. In altre parole, la possibilità di fare emergere le indebite privazioni della libertà personale sembrerebbe essere inversamente proporzionale alla gravità della lesione o alla messa in pericolo dei diritti fondamentali.

Al fine di inquadrare le diverse tipologie di restrizione della libertà personale alla frontiera, e di riflettere sui rimedi prospettabili, le prassi osservate al confine marittimo verranno qui ricondotte a tre situazioni paradigmatiche: la detenzione degli stranieri nei centri c.d. *hotspot*; il trattenimento dei naufraghi a bordo delle navi militari italiane nell'ambito della c.d. "politica dei porti chiusi"; la permanenza forzata dei naufraghi a bordo delle navi soccorritrici delle Ong alle quali le autorità italiane – sempre nell'ambito della politica dei porti chiusi – non concedono lo sbarco.

Come si vedrà nel prosieguo le prassi osservate alla frontiera marittima continuano a mostrare nodi giuridici particolarmente complessi; nodi che né la procedura d'esecuzione della sentenza della Grande Camera della Corte Edu nel caso *Khlaifia c. Italia*, né le riforme legislative che hanno interessato la materia della libertà personale dello straniero e la disciplina del soccorso in mare – segnatamente il c.d. Decreto Minniti del 2017, e i due Decreti Sicurezza del 2018 e del 2019 – sono state in

contributo avente ad oggetto le garanzie procedurali della detenzione amministrativa, v. VALENTINI (2018).

³ Per un inquadramento delle politiche migratorie nazionali ed europee nel contesto della "crisi migratoria" e della "crisi dei rifugiati", v. SAVINO (2017).

⁴ Dà conto di queste prassi di privazione di libertà negli aeroporti o nei porti anche l'ultima Relazione al Parlamento del Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale, pubblicata a marzo 2019: «si registrano alcune frontiere aeree o portuali dove il respingimento effettivo del cittadino straniero comporta una sua prolungata privazione della libertà personale, che si protrae in alcuni casi anche fino a otto giorni, a volte in assenza di un volo di ritorno disponibile, altre volte per meccanismi burocratici. Così come in alcune occasioni il Garante nazionale ha avuto notizia del non rispetto di quelle basilari garanzie che trovano fondamento diretto nella Costituzione italiana e negli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. Alcune 'sale di attesa' delle frontiere aeroportuali, dove sostano le persone in tale situazione di trattenimento, infatti, vengono utilizzate per periodi che a volte possono essere molto lunghi, pur in assenza di un preciso provvedimento di privazione della libertà, senza controllo giurisdizionale, per lo più privati del diritto di incontrare un avvocato» (p. 82).

grado di riportare nell'alveo della legalità. In alcuni casi, come pure vedremo, l'arbitraria compressione dei diritti fondamentali degli stranieri ha determinato l'intervento dell'autorità giudiziaria: si è così passati da un contesto nel quale l'intersezione tra immigrazione e diritto penale riguardava esclusivamente la criminalizzazione degli stranieri irregolari (c.d. *crimmigration*)⁵ e di coloro che li assistono⁶, ad un nuovo scenario nel quale si profilano ipotesi di reato anche a carico delle autorità di Governo e di frontiera.

2. La sentenza *Khlaifia c. Italia* e i trattenimenti negli *hotspot*.

Quando ci si riferisce alle pratiche di trattenimento informale che avvengono alla frontiera, la prima situazione che viene in rilievo riguarda gli stranieri che dopo essere approdati sulle nostre coste privi di documenti vengono condotti nei centri di soccorso e prima accoglienza, oggi denominati *hotspots*, per esigenze di assistenza e per la definizione del loro *status* giuridico.

Da molti anni le procedure svolte in questi centri si accompagnano spesso a forme di detenzione informale prive di controllo giurisdizionale, svolte nella totale discrezione delle autorità di polizia: i centri di accoglienza, formalmente strutture *aperte*, vengono gestiti come centri *chiusi*, da cui gli stranieri non possono uscire, in frontale violazione dei requisiti fissati dall'art. 13 Cost. e dell'art. 5 Cedu. Tali prassi sono state censurate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e, come si vedrà, alla condanna è seguita la relativa procedura d'esecuzione davanti al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nell'ambito della quale sono state vagliate le novità introdotte dal c.d. Decreto Minniti e dal c.d. Decreto Salvini e la loro applicazione ai centri *hotspots*⁷.

2.1. La sentenza *Khlaifia*.

Nel dicembre 2016 la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato all'unanimità il nostro Paese per la violazione degli artt. 5 § 1, 5 § 2, 5 § 4 Cedu e 13 Cedu in relazione all'art. 3 Cedu⁸.

I fatti riguardavano tre cittadini tunisini sbarcati in Italia nel 2011 nell'immediatezza delle c.d. Primavera Arabe, i quali venivano trattenuti inizialmente nel Centro di Soccorso Prima Accoglienza di Lampedusa (oggi denominato *hotspot*), poi a bordo di navi attraccate nel porto di Palermo.

⁵ MITSILEGAS (2015); FRANKO e BOSWORTH (2013); GATTA (2018).

⁶ CARRERA, MITSILEGAS, ALLSOPP e VOSYLIŪTĖ (2019); SPENA (2019); SAVIO (2019).

⁷ Sulla violazione dell'*habeas corpus* nei centri di prima accoglienza, ed in particolare in quello di Lampedusa, cfr. CANCELLARO (2013); MASERA (2014); NATALE (2013).

⁸ C. eur. dir. uomo, Grande Camera, 15.12.2016, *Khlaifia e altri c. Italia*. Su tale pronuncia, cfr., *ex multis*, BONETTI (2017); CANCELLARO (2017); GILIBERTO (2016); PEERS e ZIRULIA (2017).

Limitando l'attenzione ai profili attinenti alla libertà personale, la Corte ha confermato quanto statuito dalla Camera nel 2015⁹. I giudici di Strasburgo hanno rilevato, in primo luogo, che la misura a cui erano stati sottoposti i ricorrenti era qualificabile come vera e propria privazione della libertà personale, essendo gli stessi costantemente sorvegliati dalle autorità che impedivano loro di lasciare il centro. La Corte ha ribadito, conformandosi alla propria giurisprudenza in materia, che, al fine di determinare se una persona è stata privata della libertà, il punto di partenza deve essere sempre la situazione concreta, valutata alla luce di molteplici criteri quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura in questione; non rilevando, invece, né la classificazione che il diritto interno attribuisce a una misura restrittiva, né il dichiarato scopo delle autorità di intervenire per la protezione del migrante o per la tutela della sua sicurezza.

Una volta riconosciuta la natura della misura a cui erano stati sottoposti i ricorrenti la Corte ha ravvisato che il trattenimento era privo di base legale nell'ordinamento italiano: nessuna norma di legge prevedeva, infatti, la detenzione generalizzata dei migranti approdati sulle coste italiane senza validi documenti all'interno dei centri di soccorso e prima accoglienza o a bordo di navi.

Dall'inesistenza di base legale per trattenere i ricorrenti è discesa anche la violazione dell'obbligo informativo di cui all'art. 5 § 2 Cedu, posto che le autorità non avevano evidentemente potuto informare i ricorrenti sulle ragioni giuridiche che fondavano il loro trattenimento e tantomeno sulla possibilità di contestare la legittimità della misura privativa della libertà davanti a un giudice.

La Grande Camera, infine, ha riconosciuto la violazione dell'art. 5 § 4 Cedu, sostenendo che, dal momento che il Centro di Lampedusa e le navi erano formalmente considerate strutture di accoglienza *aperte*, i ricorrenti non avevano potuto godere delle garanzie di *habeas corpus* applicabili al trattenimento amministrativo (che all'epoca si svolgeva nei CIE, gli attuali centri di permanenza per il rimpatrio, CPR), vale a dire della convalida giurisdizionale prevista dal nostro ordinamento.

2.2. L'esecuzione della sentenza *Khlaifia*: dal c.d. Decreto Minniti al c.d. Decreto Salvini.

La sentenza *Khlaifia* costituisce un punto fermo per valutare la legittimità delle prassi che hanno luogo alla frontiera a cui, ancora oggi, sono sottoposti i migranti che si presentano ai confini dell'Europa sprovvisti di validi documenti di ingresso, soggetti a quel limbo giuridico che precede la definizione del loro *status* (richiedenti protezione internazionale o migranti economici), governato dalla discrezionalità delle autorità di polizia. La Grande Camera della Corte Edu ha infatti stabilito che nessuna detenzione *de facto* sottratta a controllo giurisdizionale è compatibile con lo scopo dell'articolo 5 Cedu, precisando che ciò vale «*even in the context of a migration crisis*»¹⁰. Tale affermazione

⁹ C. eur. dir. uomo, Sez. II, 1.9.2015, *Khlaifia e altri c. Italia*, a proposito della quale v. SAVINO (2015); GILBERTO (2015).

¹⁰ C. eur. dir. uomo, Grande Camera, *Khlaifia*, cit., § 106.

chiarisce, a scanso di equivoci, che gli Stati non possono invocare contingenti situazioni di massiccio flusso migratorio (come era accaduto nel 2011 con l'avvento delle c.d. Primavera arabe) per "allentare" le garanzie convenzionali.

Nell'ambito della procedura di supervisione dell'esecuzione della pronuncia *Khlaifia c. Italia*, attualmente in corso davanti al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, il nostro Paese ha presentato una serie di comunicazioni tra il settembre 2017 e il giugno 2019, che hanno avuto ad oggetto prevalentemente i mutamenti legislativi intervenuti successivamente alla sentenza *Khlaifia* e la loro applicazione¹¹.

Anzitutto con il decreto legge n. 13/2017 (c.d. Decreto Minniti), convertito nella legge n. 46/2017, emanato a pochi mesi di distanza dalla condanna *Khlaifia*, è stato introdotto il nuovo art. 10 *ter* al Testo Unico immigrazione, che ha stabilito che «*lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi*» (gli *hotspot* appunto), dove sono «*altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico [...] ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito*». Inoltre, la stessa disposizione ha previsto che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 del Testo Unico Immigrazione (si tratta dei già ricordati CPR, in precedenza CIE).

Nonostante l'intento del legislatore di colmare la lacuna normativa evidenziata dalla sentenza *Khlaifia*, tale disposizione, a ben vedere, non ha fornito un'adeguata base legale per la privazione della libertà nei centri¹² – come quello lampedusano – dove a partire dal 2015 era stato implementato l'approccio *hotspot*, nei quali le prassi (ormai normalizzate) di privazione di libertà sono continuate in aperta violazione dei principi affermati dalla Corte di Strasburgo¹³. A questo proposito, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha sottolineato la mancanza di una base giuridica per la privazione della libertà nei centri *hotspot* e ha formulato diverse raccomandazioni anche rispetto al controllo

¹¹ Tutti i documenti relativi alla procedura d'esecuzione della sentenza *Khlaifia* sono consultabili nella sezione dedicata della banca dati *Hudoc* (<https://hudoc.exec.coe.int>).

¹² Cfr. CASSIBBA (2017); MASERA (2017); LEONE (2017); BENVENUTI (2018). Con specifico riferimento alla natura giuridica dei centri *hotspot* cfr. SAVIO e MASERA (2017).

¹³ La lacunosità della normativa sugli *hotspots* era stata immediatamente messa in luce nella relazione della Commissione europea "Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy" (15.12.15), dove si richiedeva all'Italia di fornire il quadro giuridico delle attività svolte all'interno degli *hotspot*, in particolare in tema di uso della forza finalizzato al prelievo delle impronte digitali e al ricorso alla detenzione nei confronti di coloro che si rifiutano di rilasciarle. L'anno successivo Amnesty International aveva pubblicato un rapporto in cui denunciava, tra l'altro, le pratiche di *arbitrary detention* praticate all'interno degli *hotspot* italiani ("Hotspot Italy. How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights", 3.11.2016, p. 26-29).

giurisdizionale sulla privazione della libertà¹⁴. Contestualmente, la relazione annuale del Garante nazionale delle persone private della libertà personale ha attirato l'attenzione sul fatto che – in assenza di un quadro giuridico specifico – i migranti e i richiedenti asilo continuano a subire una prolungata privazione della libertà non sottoposta al vaglio di un'autorità giudiziaria¹⁵.

Alla luce di questo quadro non sorprende che nel marzo 2018 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa abbia riscontrato la perdurante assenza nel diritto italiano di una base giuridica chiara e accessibile per la detenzione di migranti in ingresso nel territorio e l'assenza del relativo controllo giurisdizionale, rilevando dunque la prosecuzione delle detenzioni *di fatto* già censurate in *Khlaifia*¹⁶.

Pochi mesi più tardi è stato emanato il decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132 (c.d. “*Primo decreto sicurezza e immigrazione*” o “*Decreto Salvini*”), che ha incrementato il ricorso al trattenimento amministrativo sia nell'ambito dei procedimenti di richiesta d'asilo che in quelli di espulsione dello straniero.

Le novità in materia di trattenimento negli *hotspot* riguardano solo i richiedenti protezione internazionale, rispetto ai quali la novella ha previsto che possano essere trattenuti per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza per un massimo di trenta giorni, sulla base di un decreto di trattenimento emesso dal questore, convalidato dal tribunale ordinario (art. 6, co. 3 bis, d.lgs 142/2015). Gli *hotspot* assumono così una duplice natura: da un lato, possono essere *centri chiusi* per i richiedenti asilo (vale a dire luoghi in cui può avere luogo la privazione della libertà personale); dall'altro lato, restano (almeno formalmente) *centri aperti* per tutti i migranti che invece non hanno richiesto protezione internazionale¹⁷.

Con riferimento a tale intervento normativo, il Comitato dei Ministri del CoE ha riconosciuto, nel suo esame periodico del marzo 2019, che oggi esiste una base legale per la detenzione negli *hotspot* dei richiedenti protezione internazionale. Tuttavia, lo stesso Comitato ha riscontrato che, nel parere preventivo alla legge 132/2018, il Garante nazionale delle persone private della libertà personale aveva espresso preoccupazione

¹⁴ Nel “*Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 7 to 13 June 2017*” (10.4.2018) si legge: “*Noting that several categories of foreign nationals may be prevented from leaving the hotspots, the CPT raises the issue of the legal basis for deprivation of liberty in these centres and related problems regarding the existence and operation of legal safeguards. It formulates several recommendations in this respect, including as regards judicial control over deprivation of liberty, the provision of information about rights and procedures and effective access to a lawyer as well as practical measures to reduce the risk of refoulement*” (p. 8).

¹⁵ Cfr. Garante nazionale delle persone private della libertà personale, “*Relazione al Parlamento 2017*”, pp. 85-125.

¹⁶ Nella valutazione del Comitato dei Ministri si legge: “*The information provided by the Italian authorities does not address the main issues raised by this judgment, namely the absence in Italian law of a clear and accessible legal basis for the detention of migrants in initial reception centres, and of judicial review of the decisions taken in this context [...] It seems, therefore, that the hotspots – conceived as transit centres for very short stays – can in practice become places of detention*”.

¹⁷ Per l'analisi della disciplina in vigore a seguito della riforma in esame, cfr. AIMI (2019), p. 158 ss.; DANIELE (2018); GENNARI e VALENTINI (2019); LOPRIENO (2019); MASERA (2019c).

per la mancanza di una chiara definizione dei *motivi* che giustificano il trattenimento dei richiedenti asilo e per la relativa *discrezionalità* in capo alle autorità. In effetti, nella nuova disciplina i presupposti del trattenimento non sono ascrivibili a una condotta del richiedente (quale potrebbe essere ad esempio il rifiuto di farsi identificare), bensì a una condizione – l’assenza di valido documento identificativo – che è comune alla maggior parte degli stranieri che chiedono protezione internazionale: in altre parole, dal parere del Garante emergeva che il trattenimento costituiva una misura potenzialmente generalizzata capace di colpire, sanzionandola, la condizione stessa del richiedente.

Il Comitato dei Ministri chiedeva allora all’Italia ulteriori precisazioni sui motivi che, in base al decreto 113/2018, giustificano la detenzione dei richiedenti asilo negli *hotspot*, nonché chiarimenti sul rispetto delle garanzie informative riconosciute ai migranti in questi centri e sull’esistenza di un rapido ed effettivo controllo giurisdizionale sulla privazione di libertà. Il Comitato, inoltre, richiedeva un approfondimento in merito alla possibilità di prevedere la detenzione negli *hotspot* anche per i non richiedenti protezione internazionale e, in caso affermativo, a quali condizioni. La legge infatti non è intervenuta rispetto a questo profilo, delineando una condizione potenzialmente meno favorevole per il richiedente asilo che per il migrante irregolare.

La comunicazione che l’Italia ha inviato nel giugno 2019 in risposta a queste richieste è, nel momento in cui si scrive, sotto scrutinio da parte del Comitato dei Ministri.

Le prassi osservate peraltro ci dicono che ancora oggi i migranti che approdano sulle coste italiane, generalmente a seguito di attività di soccorso in mare possono trascorrere diversi giorni o settimane negli *hotspot* prima della conclusione delle procedure di pre-identificazione e della determinazione del loro status giuridico¹⁸. In particolare, secondo quanto si apprende sia dalle fonti istituzionali del Parlamento italiano¹⁹ che dai report delle organizzazioni impegnate nel monitoraggio degli *hotspots*²⁰, le pratiche informali di privazione della libertà personale in questi Centri non si sono interrotte né dopo la condanna *Khlaifia*, né dopo i successivi interventi normativi. L’opacità che caratterizza la gestione di questi luoghi, pertanto, non appare superata. In particolare, è stato riscontrato che la legge n. 132/2018 (la quale, come visto, ha introdotto la possibilità di trattenere i richiedenti asilo all’interno degli *hotspot*), è rimasta formalmente inattuata²¹, mentre i trattenimenti di tutti i migranti (richiedenti asilo o

¹⁸ MASERA (2019c), p. 20 ss.

¹⁹ Cfr. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, “Rapporto sui centri di permanenza per il rimpatrio in Italia”, 2017, pp. 31-54, il cui capitolo III è dedicato agli *hotspot*.

²⁰ Cfr. ASGI, ActionAid, CILD e IndieWatch, “Considerazioni a cura del progetto In limine relative all’attuale funzionamento del centro hotspot di Lampedusa alla luce delle violazioni riscontrate dalla Corte nella sentenza *Khlaifia* e altri c. Italia” (giugno 2018) e “Scenari di frontiera: il caso Lampedusa, L’approccio hotspot e le sue possibili evoluzioni alla luce del Decreto legge n. 113/2018” (ottobre 2018). Sul punto v. anche MASSIMI e FERRI (2019); ASGI, “Il trattenimento dei richiedenti asilo negli hotspot tra previsioni normative e detenzione arbitraria”, settembre 2019.

²¹ Secondo quanto si apprende da ASGI, “Il trattenimento dei richiedenti asilo negli hotspot tra previsioni normative e detenzione arbitraria”, cit., i dati pervenuti dalle Prefetture al 30.9.2019 mostrano come il

meno) proseguono senza che vengano adottate particolari formalità. Allo stesso tempo anche durata del trattenimento risulta arbitraria, essendo rimessa alle contingenti valutazioni delle autorità di frontiera.

In conclusione, la gestione della privazione della libertà personale negli *hotspot* non sembra avere davvero superato i profili di violazione del diritto alla libertà personale censurati dalla sentenza *Khlaifia*: nel 2011 la privazione della libertà avveniva sistematicamente in assenza di ogni formalità prevista dalla legge (provvedimento formale e convalida giurisdizionale) e la sua durata dipendeva meramente dalle scelte gestionali e organizzative delle autorità; anche oggi, nonostante gli interventi del legislatore, le prassi ormai normalizzate di gestione della frontiera marittima sembrano prevalere sull'applicazione delle garanzie legali in materia di privazione della libertà personale.

3. La privazione della libertà a bordo delle navi militari italiane nell'ambito della "politica dei porti chiusi".

La seconda situazione paradigmatica che ha messo in luce le prassi d'illegittima privazione della libertà personale alla frontiera riguarda casi in cui i migranti soccorsi nel Mediterraneo centrale sono stati trattenuti come conseguenza della c.d. "politica dei porti chiusi". Si tratta dei casi in cui alle navi militari italiane, o a quelle delle Ong (vedi *infra* paragrafo 4), sulle quali si trovavano i migranti soccorsi in mare nell'ambito di operazioni di *search and rescue*, non è stato concesso o è stato significativamente ritardato, lo sbarco in un porto italiano.

Il caso che per primo ha messo in evidenza il contrasto tra i principi affermati dalla Corte Edu nel caso *Khlaifia e altri c. Italia* e la prassi registrata nell'ambito della politica dei porti chiusi è quello della nave *Diciotti*.

Nell'agosto 2018, 190 persone partite dalla Libia (provenienti per la maggior parte dall'Eritrea e dalla Somalia), venivano salvate nella zona SAR maltese dalle pattuglie della guardia costiera italiana e trasferite a bordo della nave *Ubaldo Diciotti*. Dopo tre giorni di stazionamento nei pressi dell'isola di Lampedusa, dovuto al fatto che tra le autorità italiane e quelle maltesi perdurava il contrasto circa l'individuazione del Paese responsabile dell'indicazione del *place of safety* (POS), il 20 agosto la *Diciotti* riceveva l'autorizzazione ad entrare nel porto di Catania, ma non a far sbarcare i migranti dalla nave. Il Ministro dell'interno negava, infatti, il rilascio del POS (e quindi l'autorizzazione allo sbarco), sino a che non si fosse sbloccata la trattativa a livello europeo sulla destinazione dei migranti soccorsi. A tal proposito, in molteplici occasioni pubbliche il Ministro dell'Interno aveva lamentato che l'Italia era stata lasciata sola dagli altri Paesi europei nella gestione dei flussi migratori e aveva rivendicato la sua azione di "difesa dei confini italiani". Il 22 agosto, a seguito di esplicita richiesta del Procuratore

trattenimento dei richiedenti asilo ai sensi della L. 132/2018 non sia mai stato *formalmente* disposto; sembra inoltre che le Prefetture, fino a quel momento, non avessero neppure individuato i locali ove eseguire tale trattenimento, come invece previsto dalla legge.

della Repubblica presso il Tribunale per i minori di Catania, veniva autorizzato lo sbarco dei minori non accompagnati, mentre solo il 25 agosto venivano fatti sbarcati tutti gli altri naufraghi rimasti a bordo.

Al netto delle peculiarità delle due vicende, è evidente che i casi *Khlaifia* e *Diciotti* presentano elementi comuni tali da rendere il primo utile ai fini della valutazione in ordine alla liceità dei trattenimenti amministrativi posti in essere nel secondo.

Anzitutto, entrambi i casi riguardano stranieri che sono stati privati *di fatto* della libertà personale per diversi giorni a bordo di una nave, senza cioè che venisse emesso alcun provvedimento di trattenimento nei loro confronti. In secondo luogo, in entrambi i casi, non esisteva una base legale che giustificasse quel tipo di detenzione amministrativa. In terzo luogo, il governo italiano ha giustificato il suo comportamento nel caso *Diciotti* invocando la necessità di difendere i confini italiani in un contesto di emergenza causato dall'arrivo massiccio di migranti e dall'inerzia di altri Stati membri dell'UE; lo stesso argomento dello "stato di emergenza" era già stato invocato nel caso *Khlaifia* e tuttavia, come già ricordato, era stato respinto dalla Corte di Strasburgo. A quel tempo, tra l'altro, il governo italiano aveva fronteggiato l'arrivo di numero molto più elevato di migranti provenienti dal Nord Africa: tra gennaio e settembre 2011 erano stati registrati 55.000 arrivi dalla sola Tunisia, rispetto ai 20.000 arrivi registrati nello stesso periodo nel 2018.

L'elemento che ha ulteriormente caratterizzato la vicenda *Diciotti* è la rivendicazione da parte delle autorità del divieto di sbarco e della conseguente privazione della libertà personale alla frontiera come chiara scelta politica di protezione della frontiera, ossia come strumento generalizzato di gestione dei flussi migratori.

La vicenda penale che ne è seguita ha visto la Procura di Agrigento aprire un'indagine a carico del Ministro dell'Interno *pro tempore*. All'esito di tale indagine gli atti sono stati trasmessi al Tribunale di Palermo, sezione per i reati ministeriali, ai sensi della legge cost. n. 1/1989. Il collegio ha ritenuto che i fatti penalmente rilevanti fossero solo quelli che riguardavano il trattenimento nel porto di Catania (avvenuto nel periodo compreso tra il 20 e il 25 agosto 2018), e non anche quelli relativi allo stazionamento della *Diciotti* nelle acque di Lampedusa prima del 20 agosto. Per tale ragione, rilevata la propria incompetenza, ha trasferito gli atti alla Procura della Repubblica di Catania, che ha formulato al Tribunale dei Ministri etneo richiesta d'archiviazione. Nonostante tale richiesta, il Tribunale, anche all'esito delle proprie indagini, ha avviato la procedura di richiesta dell'autorizzazione a procedere da parte del Senato (*ex art. 9 legge cost. 1/1989*) nei confronti del Ministro per il reato di sequestro di persona pluriaggravato (art. 605, comma 1, 2 n. 2 e 3 del codice penale), e segnatamente «*per avere, nella sua qualità di Ministro dell'Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertà personale 177 migranti di varie nazionalità giunti al porto di Catania a bordo dell'unità navale di soccorso U. Diciotti della Guardia Costiera Italiana [...]. Fatto aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori di età*»²². Ad avviso del Tribunale si era trattato di un

²² Tribunale di Catania, sezione reati ministeriali, relazione del 7.12.2018, in *Questione giustizia*, 29.1.2019, con

abuso delle funzioni amministrative attribuite al Ministro dell'Interno nell'ambito dell'*iter* procedurale per la determinazione del *place of safety* dopo il soccorso dei migranti in mare, consistito nell'aver arbitrariamente posto il veto all'indicazione del POS da parte del competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione. Ciò avrebbe determinato, ad avviso del collegio, «*la forzata permanenza dei migranti a bordo dell'unità navale "U. Diciotti", con conseguente illegittima privazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile ed al di fuori dei casi consentiti dalla legge*». La condotta tipica del reato ascritto all'allora Ministro dell'Interno sarebbe dunque consistita nelle illegittime direttive impartite al Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione: a partire dal giorno dell'attracco a Catania, momento in cui era divenuto materialmente possibile effettuare lo sbarco, fino al giorno dell'indicazione dello stesso porto come POS. Secondo la ricostruzione operata dal Tribunale dei Ministri sarebbero state infatti proprio tali direttive a determinare l'ingiustificato ritardo nell'indicazione del POS da parte del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, da cui era direttamente scaturita una situazione di illegittima compressione della libertà personale delle persone a bordo della *Diciotti*²³.

Anche se il procedimento penale si è concluso con la mancata autorizzazione a procedere da parte del Senato, il caso resta particolarmente significativo. Per la prima volta, infatti, un'autorità giurisdizionale italiana ha riconosciuto che a bordo di una nave militare vi è stata una illegittima privazione della libertà personale dei migranti, potenzialmente integrante il delitto di cui all'art. 605 c.p., allo stesso tempo mostrando inequivocabilmente come i principi del caso *Khlaifia* ancora stentino a trovare riconoscimento nell'attuale prassi alla frontiera.

Il caso *Diciotti* non è rimasto isolato: il 12 febbraio 2020 il Senato ha concesso l'autorizzazione a procedere contro l'ormai ex Ministro dell'Interno, accusato di sequestro di persona aggravato per aver impedito a 131 persone di sbarcare in Italia dopo essere state soccorse dalla nave della guardia costiera italiana Gregoretti nel luglio del 2019. Ancora una volta, il Tribunale dei ministri ha sostenuto che lo Stato italiano aveva "*l'obbligo di concludere la procedura con il trasferimento dei migranti in un luogo sicuro*"; e che "*l'omessa indicazione del 'place of safety' da parte del Dipartimento Immigrazione, dietro precise direttive del ministro dell'Interno, ha determinato una situazione di costrizione a bordo, con limitazione della libertà di movimento dei migranti*". Anche nel caso Gregoretti il sen. Salvini aveva rivendicato il diniego allo sbarco, perché volto a tutelare l'interesse nazionale della "difesa dei confini" rispetto al flusso migratorio²⁴.

nota di MASERA (2019a).

²³ Cfr. CANCELLARO e ZIRULIA (2019); MASERA (2019a). Per l'analisi della Relazione con cui la giunta per le immunità del Senato ha successivamente proposto il rigetto della richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dal Tribunale dei ministri di Catania cfr. MASERA (2019b).

²⁴ Nonostante i fatti risalgano a pochi giorni dopo l'approvazione del Decreto sicurezza-bis, quest'ultimo non si applica al caso di specie perché le navi militari sono espressamente escluse dalla sua applicazione. Come correttamente osservato dal Tribunale dei Ministri di Catania nella relazione del 28.11.2019 (dep. 12.12.2019), "*nel caso in esame, poiché i fatti hanno coinvolto una nave della guardia costiera italiana, e quindi una nave militare, non trovano applicazione le norme contenute nel cosiddetto decreto Sicurezza bis*".

4. La privazione della libertà personale a bordo delle navi delle Ong impegnate nelle attività di ricerca e soccorso in mare.

4.1. La “politica dei porti chiusi” nei confronti delle Ong.

Le misure maggiormente rappresentative, anche a livello simbolico, della “politica dei porti chiusi” sono quelle adottate dal Governo italiano nei confronti delle Ong impegnate nell’attività di ricerca e soccorso lungo la rotta del Mediterraneo centrale. A queste ultime è stato rimproverato di favorire l’incremento della pressione migratoria via mare verso l’Italia (teoria del c.d. *pull factor*)²⁵, sullo sfondo delle tensioni in ambito europeo relativo all’accoglienza e la redistribuzione dei migranti tra gli stati membri.

Tale contrapposizione è culminata nei numerosi episodi in cui lo sbarco delle navi soccorritrici è stato consentito solo dopo estenuanti trattative con altri Stati membri per la redistribuzione dei migranti a bordo. Durante le fasi di stallo davanti alle coste italiane, i singoli naufraghi venivano fatti sbarcare solo quando le loro condizioni di salute erano considerate troppo gravi per restare ulteriormente a bordo; mentre gli altri venivano lasciati attendere per diversi giorni in attesa delle determinazioni politiche sulle loro sorti²⁶.

Gli strumenti giuridici utilizzati a tal fine sono stati dapprima le direttive emanate dal Ministero dell’Interno nei confronti delle stesse Ong, quindi il c.d. “Decreto sicurezza-*bis*” (decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con la legge 8 agosto 2019, n. 77)²⁷. Quest’ultimo ha previsto, tra l’altro, che il Ministro dell’Interno – di concerto con i Ministri della difesa e dei trasporti, e informato il Presidente del Consiglio – possa emanare provvedimenti volti a vietare o limitare l’ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi (escluse quelle militari o in servizio governativo non commerciale), laddove ricorrano due diverse situazioni: i) “motivi di ordine e sicurezza pubblica”; ii) la concretizzazione delle condizioni di cui all’art. 19, comma 2, lett. g) della Convenzione di Montego Bay, norma che a sua volta individua, quale ipotesi di passaggio “pregiudizievole” di nave straniera nelle acque territoriali, il caso in cui tale

²⁵ Per un inquadramento della fase storico-politica cfr. MASERA (2018).

²⁶ Si vedano a tal proposito i dati presentati dall’Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), in particolare VILLA e CORRADI (2019), secondo i quali nel periodo compreso tra giugno 2018 e agosto 2019 ci sono state 25 “crisi in mare”, durante le quali le imbarcazioni sono state tenute al largo delle coste italiane per periodi molto variabili (da alcuni giorni fino a oltre venti) per una media di nove giorni prima di raggiungere una soluzione che ne consentisse l’attracco in porto e lo sbarco dei migranti soccorsi. Le imbarcazioni che hanno chiesto lo sbarco, con cui l’Italia ha ingaggiato un vero e proprio braccio di ferro, hanno alla fine fatto sbarcare sul suolo nazionale 1.346 persone, ottenendo che altri Paesi europei si facessero carico di 593 migranti.

²⁷ Cfr. ZIRULIA (2019) dove oltre ad analizzare le disposizioni introdotte dal Decreto sicurezza-*bis*, l’Autore richiama il contenuto di alcune delle direttive emanate dal Ministero dell’Interno (Direttiva del 18 marzo 2019; Direttiva 4 aprile 2019; Direttiva del 15 aprile 2019; Direttiva 15 maggio 2019).

nave effettui “il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero” .

Al di là del bilancio negativo sull’efficacia stessa di queste misure nel raggiungere l’obiettivo di ridurre i flussi migratori²⁸, l’aspetto che rileva ai fini del presente lavoro attiene al sacrificio dei diritti fondamentali dei migranti bloccati sulle navi, ed in particolare all’illegittima compressione della loro libertà personale.

Viene in questi casi in rilievo la terza delle situazioni paradigmatiche oggetto della presente analisi. Il diniego di sbarco opposto dalle autorità italiane, nella misura in cui impedisce alle navi soccorritrici di raggiungere un porto sicuro, si traduce in una privazione *de facto* della libertà personale dei migranti a bordo. Sebbene infatti in queste situazioni le navi soccorritrici non siano sotto il diretto controllo delle autorità italiane negli stessi termini venuti in rilievo nei casi delle navi militari *Diciotti* e *Gregoretti*, nondimeno le disposizioni impartite dalle stesse autorità alle imbarcazioni private delle Ong possono in maniera analoga condizionare la permanenza più o meno prolungata a bordo, ritardando il momento dello sbarco sulla terraferma. A tale riguardo occorre sottolineare che i comandanti delle navi da un lato sono soggetti al coordinamento degli Stati costieri, dall’altro sono pur sempre responsabili dell’incolumità delle persone trasportate. Pertanto, ogniqualvolta gli Stati ritardino l’indicazione di un porto, e nell’attesa il comandante si diriga verso l’Italia in quanto luogo sicuro più vicino al punto di recupero dei naufraghi (o più facilmente raggiungibile alla luce delle condizioni meteorologiche), l’emanazione di un divieto di ingresso dà origine ad una situazione di stallo alla quale il comandante stesso non può sottrarsi senza mettere a repentaglio l’incolumità psico-fisica delle persone di cui è garante²⁹. Il risultato, in conclusione, è una situazione nella quale il comandante si trova nell’impossibilità sia di procedere verso l’Italia che di ripartire verso altre destinazioni; una situazione che rende i migranti “ostaggi” delle determinazioni delle autorità, confinati sull’imbarcazione fino al ritiro del divieto ed alla concessione del POS.

D’altra parte costituisce un principio consolidato nella giurisprudenza di Strasburgo relativa all’art. 5 Cedu, quello secondo cui sussiste privazione della libertà personale ogni qualvolta lo straniero che si presenta alla frontiera non abbia una possibilità *effettiva* di allontanarsi dal luogo in cui è trattenuto³⁰. Da questo punto di vista

²⁸ I dati disponibili nel periodo considerato (giugno 2018-agosto 2019) mostrano che gli sbarchi sono proseguiti nella grande maggioranza dei casi sotto forma di arrivi autonomi. Cfr. sul punto VILLA e CORRADI (2019) secondo cui nel periodo giugno 2018 - agosto 2019 sono sbarcate autonomamente sulle coste italiane 15.095 persone.

²⁹ Per una sintetica ricostruzione degli obblighi gravanti sugli Stati costieri e sui comandanti delle navi, sviluppata a proposito di un meno noto caso di stallo dinanzi alle coste italiane (il caso *Alan Kurdi*), v. DE VITTOR e ZIRULIA (2019). Sull’estensione del dovere di soccorso in capo al comandante della nave soccorritrice e la sua prevalenza rispetto agli ordini contrari provenienti dalle autorità di frontiera (in chiave scriminante rispetto al reato di resistenza a pubblico ufficiale), si rinvia alla nota pronuncia della Corte di Cassazione nel caso *Sea Watch-Carola Rackete*, illustrata in ZIRULIA (2020); RUGGIERO (2020); MASERA (2020).

³⁰ Nella nota sentenza della Corte edu *Amuur c. Francia* del 25.6.1996, i giudici di Strasburgo avevano osservato che la possibilità per il richiedente asilo di lasciare un Paese volontariamente diventa teorica se nessun altro Stato offre una protezione paragonabile a quella del Paese in cui ci si trova. Pertanto nonostante la zona di transito dell’aeroporto francese fosse, “aperta verso l’esterno”, i richiedenti asilo erano stati

il mare rappresenta un esempio paradigmatico dell'assenza di una realistica alternativa alla permanenza a bordo in attesa delle disposizioni delle autorità, in quanto i singoli naufraghi coinvolti non hanno la possibilità di autodeterminarsi nei propri movimenti, diversamente da quanto può accadere nell'ambito delle frontiere terrestri.

4.2. Un caso emblematico.

Nell'ambito della consistente casistica relativa alla permanenza forzata dei naufraghi sulle navi delle Ong soccorritrici, viene in rilievo, quale caso emblematico, quello che ha coinvolto la nave Open Arms della Ong Proactiva nell'agosto del 2019. Dopo il soccorso di oltre cento naufraghi, l'imbarcazione si vedeva opporre un divieto di ingresso adottato ai sensi del già richiamato Decreto sicurezza-bis. L'Ong catalana si rivolgeva allora al TAR Lazio chiedendo ed ottenendo la sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento. Il giudice amministrativo, attraverso un decreto monocratico cautelare, riteneva infatti il ricorso *“non privo di fondamento giuridico in relazione al dedotto vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti e di violazione delle norme di diritto internazionale del mare in materia di soccorso”*. In particolare, dopo avere sottolineato come la stessa P.A. avesse riconosciuto, nelle premesse del provvedimento impugnato, che il natante soccorso da Open Arms era in situazione di *“evidente difficoltà”*, il giudice amministrativo riteneva *“contraddittoria”* la conseguente valutazione effettuata in ordine all'esistenza del presupposto per l'emanazione del divieto di ingresso ai sensi del Decreto sicurezza-bis, ossia la natura *“pregiudizievole”* del passaggio *ex art. 19, comma 2, lett. g)*, della legge n. 689/1994.

Quanto *periculum in mora*, il provvedimento sospensivo ravvisava, alla luce della documentazione prodotta dai ricorrenti (rapporto medico, relazione psicologica, dichiarazione del capo missione), *“la prospettata situazione di eccezionale gravità ed urgenza, tale da giustificare la concessione (...) della richiesta tutela cautelare monocratica, al fine di consentire l'ingresso della nave Open Arms in acque territoriali italiane”*³¹. Malgrado tale pronuncia del TAR e l'intervento del Garante delle persone private della libertà personale, il quale aveva manifestato la sua profonda preoccupazione per la perdurante situazione di trattenimento *de facto*, il Ministro dell'Interno continuava a porre il proprio veto allo sbarco³².

considerati a tutti gli effetti *“detenuti”* poiché gli altri Paesi in cui avrebbero potuto fare ritorno non offrivano un livello di protezione paragonabile a quello francese. Da ultimo, con la controversa sentenza *Ilias and Ahmed c. Ungheria* del 19.11.2019, la Grande Camera della Corte edu ha invece negato la violazione dell'art. 5 Cedu in un caso in cui i ricorrenti, richiedenti asilo bengalesi trattenuti in una zona di transito ungherese, avrebbero potuto porre fine al trattenimento semplicemente ritornando *“a piedi”* nel Paese da cui provenivano (la Serbia), senza che tale percorso minacciasse direttamente la loro vita o la loro salute.

³¹ Il 14 agosto 2019 il Presidente della Sezione Prima-ter del TAR Lazio aveva sospeso in via cautelare l'efficacia del divieto di ingresso in acque territoriali emanato il 1 agosto 2019 dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro della difesa e il Ministro dei Trasporti. Il decreto cautelare monocratico del TAR Lazio è disponibile in www.asgi.it.

³² Nella missiva indirizzata al Ministro dell'Interno il 16 agosto 2019 il Garante aveva espresso forte

A fronte di tale situazione il Procuratore di Agrigento, nell'ambito di un procedimento penale iscritto inizialmente nei confronti di ignoti per il reato di rifiuto d'atti d'ufficio in relazione alla mancata assegnazione del POS (art. 328 comma 1 c.p.), disponeva il sequestro preventivo dell'imbarcazione in via d'urgenza (art. 321 co. 3 bis e ss. c.p.p.), a tutela dell'incolumità dei naufraghi a bordo che ormai versavano al culmine di una situazione esasperata, così finalmente determinando l'interruzione dell'illegittima privazione della libertà personale³³. Il provvedimento veniva convalidato dal GIP, il quale esplicitamente riconosceva che gli oltre cento naufraghi erano stati costretti a una "*illecita e consapevole privazione della libertà personale*", e che dunque sussisteva "*il fumus del reato di sequestro di persona da parte dei pubblici ufficiali*". Coerentemente, inoltre, il GIP rilevava come il pubblico ministero avesse "*colto solo una parte della vicenda umana e giuridica*", in quanto il reato di rifiuto di atti d'ufficio aveva altresì comportato "*almeno dal 14 agosto, l'illecita e consapevole privazione della libertà personale dei migranti soccorsi, costretti a bordo per un apprezzabile lasso di tempo contro la loro volontà (...) in analogia alla vicenda Diciotti*".

Contestualmente a tale provvedimento di convalida il giudice disponeva il dissequestro del natante, nonché la sua restituzione all'Ong spagnola in assenza di esigenze probatorie e di profili di responsabilità in capo all'equipaggio.

Il caso della Open Arms dimostra sul versante penalistico come sia prospettabile una qualificazione in termini di illegittima privazione dei libertà personale delle situazioni che si vengono a creare per effetto dei dinieghi di sbarco emanati dalle autorità ai sensi del Decreto sicurezza-bis.

Il procedimento penale in questione ha visto come successivo sviluppo la trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri di Palermo. Quest'ultimo, esaminate le richieste del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e svolte le proprie attività di indagine, ha redatto la propria relazione con la quale ha disposto la trasmissione degli atti per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 l. cost. n. 1/1989, ossia per il rilascio dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno *pro tempore* per sequestro di persona plurimo, aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale con abuso dei poteri inerenti le sue funzioni e in danno di minori (art. 605 comma 2 n. 2 e comma 3 c.p.), nonché del delitto di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, comma 1 c.p.)³⁴.

Secondo il collegio la condotta riferibile al Ministro dell'Interno *pro tempore*, ossia la mancata indicazione di un porto sicuro (POS) alla Open Arms nel periodo intercorrente tra il 14 ed il 20 agosto 2019, sarebbe risultata "*illegittima per la violazione*

preoccupazione per la perdurante situazione di privazione *de facto* della libertà delle persone a bordo della Open Arms e per l'impatto che tale situazione stava determinando sui diritti fondamentali delle persone soccorse e sul loro precario equilibrio psico-fisico.

³³ Procura di Agrigento, decreto di sequestro preventivo d'urgenza, 20 agosto 2019, consultabile su www.asgi.it.

³⁴ Cfr. Tribunale di Palermo, Sezione reati ministeriali, relazione del 30.1.2020, disponibile in www.giustizainsieme.it, con commento di VASSALLO PALEOLOGO (2020).

delle convenzioni internazionali e dei principi che regolano il soccorso in mare, e, più in generale, la tutela della vita umana, universalmente riconosciuti come *ius cogens*”.

Si attendono, nel momento in cui si scrive, le determinazioni del Senato sulla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti del Ministro dell’Interno *pro tempore* per tali fattispecie.

5. L’assenza di rimedi interni e il ricorso per la violazione dell’art. 5 Cedu.

Le tre situazioni in precedenza esaminate – quella relativa alla detenzione informale che avviene negli *hotspot* prima che lo *status* del migrante venga determinato, quella relativa al trattenimento dei naufraghi a bordo delle imbarcazioni delle autorità italiane e, infine, quella relativa ai migranti “ostaggi” sulle navi delle Ong soccorritrici a cui viene negato un porto di sbarco – configurano, come visto, altrettante ipotesi di privazione della libertà personale che non trovano riconoscimento nel nostro ordinamento. Come già evidenziato nel corso della trattazione, infatti, nessuna di queste misure coercitive è stata adottata conformemente alle norme dell’ordinamento italiano in materia di detenzione amministrativa dello straniero.

Accanto a tale evidente violazione della riserva di legge (art. 13 Cost.) si profila altresì la violazione della riserva di giurisdizione in ragione dell’assenza di rimedi sia di carattere settoriale (come riflesso della già rilevata estraneità di tali misure al perimetro della normativa sull’immigrazione e l’asilo), sia di un rimedio generale di *habeas corpus*³⁵.

Non vi è dubbio che l’assenza di una base legale e di vie di ricorso interne costituiscano profili di violazione dell’art. 5 Cedu, nella misura in cui si sia riconosciuto a monte che la situazione di fatto sulla quale si innestano è qualificabile in termini di “privazione della libertà personale” ai sensi della Convenzione. Tale conclusione appare suffragata dagli elementi concreti che caratterizzano le situazioni in precedenza descritte, letti alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa alla differenza tra mere limitazioni della libertà di circolazione e privazione della libertà personale. Invero, non solo la condizione di chi si trova in un centro *chiuso*, ma anche quella di chi si trova a condividere pochissimi metri di spazio su un’imbarcazione bloccata alla fonda per giorni e giorni, raggiungono quel livello di costrizione fisica nel quale la libertà di movimento è da ritenersi non soltanto limitata bensì integralmente annullata³⁶.

Guardando più da vicino gli specifici profili procedurali, è vero che le persone trattenute sulle navi hanno astrattamente la possibilità di impugnare il provvedimento ministeriale adottato ai sensi del Decreto *sicurezza-bis*; nondimeno è altrettanto vero che, per essere considerato effettivo ai sensi dell’art. 5 § 4 Cedu, il rimedio deve consentire al ricorrente di ottenere l’immediata liberazione laddove venga riconosciuta l’illegittimità della detenzione a cui è sottoposto. Tale condizione di efficacia potrebbe difettare sia nel

³⁵ Sul tema della tutela dell’*habeas corpus* nel contesto della detenzione amministrativa dello straniero cfr. DANIELE (2018); MARLETTA (2012).

³⁶ Sui confini applicativi tra l’art. 5 Cedu e l’art. 2 prot. 4 Cedu cfr. per tutti VIGANÒ (2016), p. 354.

caso in cui il provvedimento amministrativo risulti formalmente legittimo (anche solo a livello di *fumus boni iuris*, con conseguente rigetto dell'istanza cautelare), sia nei casi in cui l'intervento dell'autorità giurisdizionale risulti in concreto incapace di garantire la rimessione in libertà. Quest'ultima ipotesi, come visto, si è materializzata nel caso Open Arms, dove, pur avendo il TAR Lazio concesso la misura cautelare monocratica, l'imbarcazione soccorritrice è rimasta in mare per un'ulteriore settimana in ragione del perdurante divieto di sbarco imposto dal Ministro dell'Interno *pro tempore*.

Sempre in punto di effettività del controllo giurisdizionale giova infine ricordare il principio secondo cui l'accessibilità del rimedio implica anche che le circostanze create dalle stesse autorità conferiscano ai ricorrenti una possibilità realistica di avvalersene³⁷. In altre parole, le condizioni materiali determinate dalle scelte delle autorità nazionali non devono essere tali da precludere agli individui la possibilità concreta di accesso a un rimedio giurisdizionale. Ciò risulta particolarmente rilevante rispetto alle esaminate prassi di detenzione alla frontiera, posto che le condizioni di isolamento create dalle autorità determinano evidenti limitazioni del diritto di difesa e di accesso alla giustizia (anche semplicemente in ragione della difficoltà degli avvocati di raggiungere i luoghi in esame).

6. Considerazioni sulla configurabilità del delitto di sequestro di persona per le detenzioni arbitrarie alle frontiere e sul rapporto tra procedimento penale e ricorso alla Corte edu.

In tutti i casi in cui le condotte poste in essere dalle autorità nazionali determinano una privazione *di fatto* della libertà dei migranti che si presentano alla frontiera, si pone anche la questione della loro eventuale rilevanza penale.

Come precedentemente indicato le ipotesi accusatorie fino ad ora prospettate dalle procure italiane hanno riguardato, per quanto rileva in questa sede, il delitto di sequestro di persona a carico del Ministro dell'Interno, in ragione del divieto di sbarco dei naufraghi e del conseguente trattenimento *de facto* al di fuori dalle garanzie dell'art. 13 Cost. e dell'art. 5 Cedu. La stessa qualificazione dovrebbe *a fortiori* ritenersi valida per tutte le pratiche di trattenimento *di fatto* poste in essere dalle autorità di frontiera che si svolgono negli *hotspots* già analizzate al paragrafo 2³⁸.

Al fine di valutare se le condotte esaminate possano integrare la fattispecie di sequestro di persona, tuttavia, non è sufficiente accertare un'illegittima privazione della libertà dei migranti, dovendosi altresì stabilire se la condotta delle autorità possa essere giustificata da una scriminante e infine se sia sorretta dal coefficiente soggettivo del dolo.

³⁷ C. eur. dir. uomo, Grande Camera, 12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, §70-72.

³⁸ Nonostante le numerose denunce penali presentate dalle organizzazioni impegnate nel monitoraggio degli *hotspot* (cfr. "Scenari di frontiera: il caso Lampedusa, L'approccio hotspot e le sue possibili evoluzioni alla luce del Decreto legge n. 113/2018", cit., pp.22-23) con riferimento a queste situazioni, non si ha notizia di indagini che hanno condotto all'esercizio dell'azione penale.

Sotto il primo profilo, nel caso della nave *Diciotti* il Tribunale dei ministri ha affrontato la questione relativa alla sussistenza della causa di giustificazione dell'adempimento del dovere (art. 51 c.p.), giungendo a conclusioni negative che appaiono estendibili a tutte le situazioni normalmente rientranti nella casistica in esame. Pur riconoscendo che la tutela dell'ordine pubblico rientra, ai sensi della legge n. 121 del 1981, tra le prerogative e le responsabilità del Ministro dell'Interno, il collegio ha osservato infatti come «*lo sbarco di 177 cittadini stranieri non regolari non potesse costituire un problema cogente di ordine pubblico, per diverse ragioni, ed in particolare: a) in concomitanza con il "caso Diciotti", si era assistito ad altri numerosi sbarchi dove i migranti soccorsi non avevano ricevuto lo stesso trattamento; b) nessuno dei soggetti ascoltati da questo Tribunale ha riferito (come avvenuto invece per altri sbarchi) di informazioni sulla possibile presenza, tra i soggetti soccorsi, di "persone pericolose" per la sicurezza e l'ordine pubblico nazionale*»³⁹.

I giudici hanno inoltre chiarito che la gestione del fenomeno migratorio non può essere assimilata di per sé un problema di ordine pubblico⁴⁰. A questo riguardo la motivazione richiama anche la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 2001, la quale aveva messo in luce come le garanzie poste a presidio della libertà personale dello straniero non possano essere scalfite nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti: «*per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani*».

Per quanto riguarda l'accertamento del coefficiente soggettivo, invece, vengono in rilievo quali indici sintomatici del dolo la sistematicità delle prassi coercitive e le molteplici censure che l'operato delle autorità italiane ha ricevuto in sede nazionale e sovranazionale. Si pensi anzitutto alla condanna riportata nel 2016 nel caso *Khlaifia* ed alle perduranti criticità evidenziate dal Comitato dei Ministri nel quadro della relativa procedura d'esecuzione, come in precedenza illustrato. Si pensi, in secondo luogo, ai ripetuti moniti del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (tanto nei suoi periodici rapporti quanto nelle raccomandazioni rivolte alle più alte cariche dello Stato, di cui pure si è dato conto). Ancora, si pensi alle censure racchiuse nei rapporti di diversi organismi internazionali. Nel 2018 dieci *Special Rapporteurs* delle Nazioni Unite hanno inviato al Governo italiano una comunicazione nella quale hanno manifestato preoccupazione per la situazione dei diritti fondamentali in Italia e hanno chiesto in particolare chiarimenti in merito alle seguenti questioni: la criminalizzazione delle attività di ricerca e soccorso di migranti realizzate dalle ONG nel Mediterraneo; i protratti dinieghi di sbarco nei porti italiani delle navi delle stesse ONG

³⁹ Tribunale di Catania, sezione reati ministeriali, cit., p. 40.

⁴⁰ Tribunale di Catania, sezione reati ministeriali, cit.: «*la decisione del Ministro non è stata adottata per problemi di ordine pubblico in senso stretto, bensì per la volontà meramente politica [...] di affrontare il problema della gestione dei flussi migratori invocando, in base ad un principio di solidarietà, la ripartizione dei migranti a livello europeo tra tutti gli Stati membri*».

e di quelle appartenenti alla Guardia costiera italiana; il pregiudizio per i diritti fondamentali dei migranti suscettibile di derivare dall'applicazione del Decreto Salvini⁴¹. Ulteriori critiche alla c.d. "politica dei porti chiusi" sono altresì pervenute dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. Nel 2019, in particolare, una comunicazione firmata da cinque *Special Rapporteurs* ha evidenziato la sua radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR sul diritto internazionale del mare, nonché con il principio del *non-refoulement*⁴².

Se, come fin qui sostenuto, risulta effettivamente configurabile il delitto di sequestro di persona rispetto ai trattenimenti illegittimi alla frontiera, occorre allora affrontare un'ulteriore questione: ossia se il procedimento penale per la fattispecie di cui all'art. 605 c.p. costituisca un ricorso effettivo ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per le violazioni dell'art. 5 Cedu. La risposta pare essere negativa.

Il procedimento penale, infatti, non pare soddisfare i requisiti di effettività richiesti dall'art 5 § 4 Cedu, non essendo un rimedio volto specificamente a garantire un vaglio di legittimità della detenzione in atto, finalizzato ad ottenere la liberazione in caso d'illegittimità della stessa.

Anche laddove un procedimento fosse avviato in costanza dell'illegittima privazione di libertà, solo incidentalmente potrebbero essere adottate misure cautelari capaci d'interrompere il protrarsi della violazione, determinando così liberazione dei trattenuti (come nel caso *Open Arms*, ancorché con riferimento al reato di rifiuto d'atti d'ufficio).

Va da sé che l'esclusione della denuncia penale dal novero dei rimedi interni effettivi comporta altresì che la stessa non debba essere considerata ai fini del giudizio di ricevibilità del ricorso alla Corte Edu in punto di previo esaurimento delle vie di ricorso interne.

7. Conclusioni.

A distanza di oltre tre anni dalla sentenza della Grande Camera *Khlaifia*, il problema della privazione arbitraria della libertà personale alla frontiera italiana (e di riflesso ad una importante frontiera marittima europea) appare lungi dall'essere risolto. Al contrario, nuove ipotesi di trattenimenti *de facto* si sono affacciate sulla scena delle misure di controllo all'immigrazione irregolare e segnatamente nel contesto della c.d. "politica dei porti chiusi". I casi *Diciotti*, *Gregoretti* e *Open Arms* ricostruiti nel presente lavoro sono soltanto alcune tra le più eclatanti manifestazioni di tali problematiche.

A fronte della strategia delle autorità nazionali di portare le frontiere sempre più "al largo" delle coste italiane, dando vita a vere e proprie "zone franche" dell'ordinamento, appare quanto mai necessario lo sforzo d'inquadrare prassi coercitive non formalizzate all'interno di quelle categorie concettuali che consentano di attivare

⁴¹ La Comunicazione (AL ITA 2/2018) è disponibile in *Diritto penale contemporaneo*, con commento di CANCELLARO (2019).

⁴² UN High Commissioner for Human Rights (AT ITA 4/2019), 15 maggio 2019.

strumenti nazionali e sovranazionali posti a presidio della libertà personale. In questa prospettiva il presente lavoro, anche prendendo atto dell'inadeguatezza finora dimostrata dagli strumenti della giustizia penale e amministrativa nel garantire i diritti dei migranti, ha sottolineato la mancanza nel nostro ordinamento di un rimedio generale di *habeas corpus* e dunque la perdurante centralità del ricorso a Strasburgo per la violazione dell'art. 5 Cedu; senza peraltro necessità di un previo esaurimento di (inesistenti o comunque inefficaci) vie di ricorso interne.

La materia appare caratterizzata da estrema fluidità e da delicati risvolti di politica nazionale ed europea, la cui trattazione è resa ancora più complessa dal suo marcato carattere interdisciplinare. In questo senso, il percorso verso una più efficace tutela dei diritti fondamentali alle frontiere europee richiederà un costante e serrato dialogo tra le diverse aree del diritto coinvolte. Si tratta, invero, di un obiettivo ambizioso, al quale il presente scritto ha tentato nel suo piccolo di contribuire.

Bibliografia

AIMI, Alberto (2019): "Il 'Decreto sicurezza' 2018: i profili penalistici", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1, 135-196

BENVENUTI, Marco (2018): "Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 1-37

BONETTI, Paolo (2017): "Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri", *Quaderni costituzionali*, pp. 176-180

CAMPESI, Giuseppe (2013): *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica* (Carocci editore)

CANCELLARO, Francesca (2013): "Lampedusa: quando la detenzione amministrativa diventa illegale", *Antigone - Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 1, pp. 134-146

CANCELLARO, Francesca (2017): "Migranti, Italia condannata dalla CEDU per trattenimenti illegittimi", *Questione giustizia*, 11.1.2017

CANCELLARO, Francesca (2019): "[L'Italia è sotto osservazione dell'Onu con riferimento alla criminalizzazione del soccorso in mare, alla politica dei porti chiusi ed al Decreto Immigrazione e Sicurezza](#)", *Diritto penale contemporaneo*, 12.3.2019

CANCELLARO, Francesca e ZIRULIA, Stefano (2019): "[Caso Diciotti: il Tribunale dei ministri qualifica le condotte del Ministro Salvini come sequestro](#)"

[di persona aggravato e trasmette al Senato la domanda di autorizzazione a procedere](#)", *Diritto penale contemporaneo*, 28.1.2019

CARRERA, Sergio, MITSILEGAS, Valsamis, ALLSOPP, Jennifer e VOSYLIŪTĖ, Lina (2019): *Policing Humanitarianism. EU Policies Against Human Smuggling and their Impact on Civil Society* (Oxford, Hart Publishing)

CASSIBBA, Fabio (2017): "Il 'trattenimento' del migrante irregolare nei 'punti di crisi' ex art. 10-ter d.lgs. n. 286 del 1986 nel prisma della Convenzione europea", *Questione giustizia*, 24.7.2017

DANIELE, Marcello (2018): "[La detenzione come deterrente dell'immigrazione nel decreto sicurezza 2018](#)", *Diritto penale contemporaneo*, 11, pp. 95-103

DE VITTOR, Francesca e ZIRULIA, Stefano (2019): "[Il caso della nave Alan Kurdi: profili di diritto penale e internazionale in punto di omessa assegnazione di un porto sicuro](#)", *Sistema penale*, 5.12.2019

FRANKO, Katja e BOSWORTH, Mary (eds.) (2013): *The borders of punishment* (Oxford University press)

GATTA, Gian Luigi, "La pena nell'era della 'crimmigration': tra Europa e Stati Uniti", in BASILE, Fabio, GATTA, Gian Luigi e PALIERO, Carlo Enrico (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, 2018, pp. 987-1037

GENNARI, Lucia, VALENTINI, Elena (2019): "Le ulteriori novità concernenti la libertà personale dello straniero: il trattenimento del richiedente protezione internazionale e le nuove disposizioni sulla modalità di esecuzione dell'espulsione", in CURI, Francesca (a cura di), *Il Decreto Salvini, Immigrazione e Sicurezza* (Pacini Giuridica), pp. 67-81

GILIBERTO, Andrea (2015): "[Lampedusa: la Corte EDU condanna l'Italia per la gestione dell'emergenza sbarchi nel 2011](#)", *Diritto penale contemporaneo*, 16.10.2015

GILIBERTO, Andrea (2016): "[La pronuncia della Grande Camera della Corte Edu sui trattenimenti \(e i conseguenti respingimenti\) di Lampedusa del 2011](#)", *Diritto penale contemporaneo*, 23.12.2016

LEONE, Carmela (2017): "La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98: un'occasione mancata", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 1-24

LOPRIENO, Donatella (2019): "Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, p. 1-39

MARLETTA, Angelo (2012): “Detenzione ‘amministrativa’ dello straniero e riserva di giurisdizione in materia di libertà personale”, *Criminalia*, 603-618

MASERA, Luca (2014): “Il ‘caso Lampedusa’: una violazione sistemica del diritto alla libertà personale”, *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, pp. 83-102

MASERA, Luca (2017): “[I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti](#)”, *Diritto penale contemporaneo*, 10.3.2017

MASERA, Luca (2018): “L’incriminazione dei soccorsi in mare: dobbiamo rassegnarci al disumano?”, *Questione giustizia*, 2, pp. 225-238

MASERA, Luca (2019a): “La richiesta di autorizzazione a procedere nel caso Diciotti. Chi fissa e quali sono i limiti all’azione politica del Governo in uno Stato democratico?”, *Questione giustizia*, 29.1.2019

MASERA, Luca (2019b): “Il parere della Giunta del Senato per le immunità nel caso Diciotti. Alcune riflessioni in attesa della decisione dell’assemblea del senato”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, pp. 1-25

MASERA, Luca (2019c): “La *crimmigration* nel Decreto Salvini”, in *La Legislazione Penale*, 24.7, pp. 1-46

MASERA, Luca (2020): “La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare”, *Questione giustizia*, 26.2.2020

MASSIMI, Adelaide e FERRI, Federico (2019): “L’attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua”, *Questione giustizia*, 12.6.2019

MITSILEGAS, Valsamis (2015): *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law* (Springer)

NATALE, Andrea (2013): “I migranti e l’habeas corpus alla prova delle emergenze: il caso Lampedusa”, *Questione giustizia*, 5, pp. 181-199

PEERS, Steve e ZIRULIA, Stefano (2017): “A Template for Protecting Human Rights during the ‘Refugee Crisis’? Immigration Detention and the Expulsion of Migrants in a recent ECHR Grand Chambers Ruling”, *EU Law Analysis*, 5.1.2017

RUGGIERO, Carol (2020): “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”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, pp. 1-30

SAVINO, Mario (2012), *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori* (Giuffrè)

SAVINO, Mario (2015): “L’«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3-4, 50-71

SAVINO, Mario (2017): “La risposta italiana alla crisi: un bilancio”, in SAVINO, Mario (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: Diagnosi e prospettive* (Editoriale scientifica), p. 13-32

SAVIO, Guido e MASERA, Luca (2017): “La ‘prima’ accoglienza”, in SAVINO, Mario (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: Diagnosi e prospettive* (Editoriale scientifica), pp. 35-62

SAVIO, Guido (2019): “Dal ‘reato di solidarietà’ secondo il Conseil Constitutionnel alle vicende italiane in tema di soccorso in mare”, *Studium Iuris*, 5, 579-586

SPENA, Alessandro (2019): “Smuggling umanitario e scriminanti”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, 1859-1908

VALENTINI, Elena (2018): *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali* (Giappichelli)

VASSALLO PALEOLOGO, Fulvio (2020): “[La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms \(1-20 agosto 2019\). Nota a Tribunale di Palermo, collegio per i reati ministeriali, 30 gennaio 2020](#)”, *www.giustiziainsieme.it*, 21.2.2020

VIGANÒ, Francesco (2016): “Art. 2 Prot. n. 4 Cedu”, in UBERTIS, Giulio e VIGANÒ, Francesco (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale* (Giappichelli), pp. 353-359

VILLA, Matteo e CORRADI, Elena (2019): “Migranti e UE: cosa serve sapere sul vertice di Malta”, *www.ispionline.it*, 20.9.2019

ZIRULIA, Stefano (2019): “[Decreto Sicurezza-bis: novità e profili critici](#)”, *Diritto penale contemporaneo*, 18.6.2019

ZIRULIA, Stefano (2020): “[La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull’illegittimità dell’arresto di Carola Rackete](#)”, *Sistema penale*, 24.2.2020