

PROVVEDIMENTO RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER LA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

Relazione illustrativa

L'articolo 1 modifica l'art. 1, comma 2, del decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, il quale, nella formulazione vigente, dispone che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del Codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay, del 1982, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Il medesimo comma 2 prevede altresì che tali disposizioni non trovino applicazione nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria. L'ultimo periodo del citato comma 2 reca l'indicazione delle sanzioni, di natura penale, previste nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione di cui al primo periodo.

L'intervento si propone di contemperare l'esigenza di assicurare l'incolumità delle persone recuperate in mare, nel rispetto delle norme di diritto internazionale e nazionale in materia, con quella di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay, del 1982.

Esso persegue due obiettivi.

Il primo è quello di declinare le condizioni in presenza delle quali le attività svolte da navi che effettuano interventi di recupero di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, c.d. Convenzione UNCLOS; Convenzione per la sicurezza della vita in mare del 1974, c.d. Convenzione SOLAS; Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo, adottata ad Amburgo nel 1979, c.d. Convenzione SAR con le connesse "Linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare" - Resolution MSC.167(78), del 2004) e alle norme nazionali in materia di diritto del mare.

Il secondo obiettivo è, da una parte, quello di disciplinare più compiutamente gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nel mare territoriale, disposto nei confronti della nave che abbia recuperato persone discostandosi dall'osservanza delle richiamate condizioni, facendo salvo il richiamato principio di salvaguardia dell'incolumità delle persone presenti a bordo, senza far venire meno l'esercizio della potestà sanzionatoria rispetto alla commissione di illeciti.

Relativamente a questi ultimi, la disposizione introduce una nuova disciplina del sistema sanzionatorio di natura amministrativa, in sostituzione del vigente sistema di natura penale - di cui è disposta l'abrogazione - graduando le misure repressive in ragione dell'eventuale reiterazione della violazione del provvedimento di limite o divieto.

Dall'altra, l'intervento normativo introduce una nuova ipotesi di illecito amministrativo, che si configura fuori delle ipotesi previste in caso della cennata violazione del limite o del divieto di transito e sosta.

In particolare, il comma 1, lett. a), sopprime il secondo e il terzo periodo del comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 130/2020.

La lett. b) introduce ulteriori nuovi commi.

Segnatamente, il comma *2-bis*, prevede che il provvedimento di cui al comma 2 non sia adottato nell'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, facendo altresì salvo quanto contenuto nel Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146. Le condizioni, che devono ricorrere congiuntamente per escludere l'adozione del provvedimento di limite o divieto del transito e della sosta, sono individuate in dettaglio dalla disposizione, in quanto funzionali all'obiettivo della più tempestiva messa in sicurezza delle persone soccorse e conformi ai principi delle norme internazionali e nazionali in materia di diritto del mare.

Il comma *2-ter* garantisce comunque il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, ma ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo, a tutela della loro incolumità, pur facendo salva, in caso di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi *2-quater* e *2-quinquies*.

I commi *2-quater* e *2-quinquies* introducono una nuova disciplina sanzionatoria di natura amministrativa per i casi di inosservanza del provvedimento di divieto o limitazione di cui al comma 2.

In particolare, il comma *2-quater*, dopo aver fatte salve le sanzioni penali nel caso in cui la condotta integri un reato, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 10.000 euro a un massimo di 50.000 euro. Al pagamento della stessa è tenuto il comandante della nave ovvero l'armatore e il proprietario dell'imbarcazione, secondo la disciplina della solidarietà prevista dall'art. 6 della legge n. 689/81, come espressamente richiamato. Oltre alla sanzione pecuniaria, si prevede che la nave sia sottoposta a fermo amministrativo per due mesi e affidata in custodia, con i relativi oneri di spesa, all'armatore ovvero al comandante o a un altro soggetto obbligato in solido, tenuti a farne cessare la navigazione. Avverso il provvedimento di fermo è previsto il ricorso entro sessanta giorni dalla notificazione dello stesso al prefetto, che dovrà pronunciarsi non oltre venti giorni dal ricevimento dell'istanza. Al fermo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 214 del codice della strada.

Il comma *2-quinquies* prevede l'ipotesi della reiterazione della condotta vietata, che viene sanzionata con la confisca della nave a tale scopo utilizzata. La sanzione ablatoria è sempre preceduta dalla misura del sequestro, al fine di impedire l'ulteriore reiterazione della violazione.

Il comma *2-sexies* introduce un'autonoma fattispecie illecita, che si configura fuori delle ipotesi in cui è stato adottato il provvedimento di limite o divieto di cui al comma 2, qualora il comandante della nave o l'armatore non forniscano le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniformino alle indicazioni impartite dalla predetta autorità. In questi casi trova applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria indicata nel minimo

a 2.000 euro e nel massimo a 10.000 euro nonché la sanzione accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione. In caso di reiterazione della violazione, la sanzione accessoria del fermo amministrativo viene portata a due mesi e si applicano i periodi secondo, quarto, quinto e sesto del comma 2-*quater*. In caso di ulteriore reiterazione della violazione, si applicherà invece la confisca della imbarcazione, secondo quanto previsto dal comma 2-*quinqüies*.

Il comma 2-*septies*, infine, individua l'autorità che irroga la sanzione nel prefetto territorialmente competente e prevede l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 in materia di sanzioni amministrative.