Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2025

DI NORME ASTRATTE E PROBLEMI CONCRETI: BREVE COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL CASO *OCEAN VIKING*

di Irini Papanicoloupoulu

Abstract: *La sentenza della Corte costituzionale n. 101/2025 sul caso Ocean Viking, ha valutato la costituzionalità di alcune disposizioni del c.d. decreto Piantedosi, miranti a limitare le azioni delle organizzazioni non governative che operano soccorsi nel mare Mediterraneo. Nonostante la Corte abbia concluso che tali norme non sono in contrasto con il dettato costituzionale, la Corte ha subordinato tale valutazione al rispetto del diritto internazionale, in particolare le norme in materia di soccorso in mare e divieto di tortura e refoulement. Questo breve commento illustra i punti principali della sentenza e fornisce alcuni commenti iniziali su aspetti particolarmente rilevanti per la tutela dei diritti umani e il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia.*

Abstract: *The judgement by the (Italian) Constitutional Court n. 101/2025, in the case concerning the vessel Ocean Viking has evaluated the constitutionality of some provisions of the so-called "decreto Piantedosi", which aimed at restricting the actions of non-governmental organisations operating rescues in the Mediterranean Sea. Notwithstanding its conclusion that these provisions do not violate the Constitution of Italy, the Court has nonetheless underscored how such a conclusion is conditional upon respecting international law, first and foremost the rules concerning rescue at sea and the prohibition of torture and refoulement. This brief commentary illustrates the main elements of the judgment and provides some initial considerations on aspect that are of particular relevance for the protection of human rights and the compliance with the international obligations of Italy.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

DI NORME ASTRATTE E PROBLEMI CONCRETI: BREVE COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL CASO *OCEAN VIKING*

di Irini Papanicoloupoulu*

SOMMARIO: Introduzione. – 2. Il contesto e i fatti. – 3. La sentenza della Corte costituzionale. – 4. Considerazioni iniziali sulla sentenza. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'immigrazione via mare è fenomeno ben conosciuto dai lettori di questa *Rivista*, così come dal pubblico italiano in generale[1]. Altrettanto note sono le molteplici vicende che hanno coinvolto, in questi ultimi decenni, oltre alle persone direttamente interessate, vari altri attori: governi italiani, esponenti politici, stati stranieri, l'Unione europea, e numerose organizzazioni della società civile[2]. Tra queste, hanno assunto particolare rilevanza le organizzazioni che prestano soccorso a migranti, richiedenti asilo, e rifugiati (collettivamente "migranti irregolari") quando questi rischiano di annegare nel mare Mediterraneo. Queste organizzazioni, in risposta al progressivo ritrarsi degli Stati situati lungo la costa nord del Mediterraneo dalle proprie responsabilità in materia di ricerca e soccorso, hanno cercare di colmare questo vuoto, intervenendo direttamente in soccorso di chi si trovava in situazione di pericolo in mare[3].

L'attività di soccorso così prestata è pienamente conforme alle norme di diritto italiano e internazionale, oltre ad essere espressione del principio di umanità che dovrebbe guidare tutti gli attori internazionali, inclusi gli Stati. Tuttavia, essa è stata avversata da vari governi italiani, sia attraverso atti politici, che attraverso azioni normative, spesso nella forma di norme incluse in decreti. Negli ultimi anni, in particolare, il governo italiano ha adottato

* British Academy Global Professor of International Law, SOAS University of London.

1. Si veda, tra gli scritti più recenti, E. Celoria, A. De Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in questa *Rivista*, n. 1.2024.

2. Si veda, tra numerosi altri, A. Del Guercio, F. Rondine (a cura di), *Frontiere, solidarietà, diritti. Il governo delle migrazioni in Europa e in Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025; D. Amoroso e L. Ancis (a cura di), *La gestione del fenomeno migratorio tra mare e terraferma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024; A. Del Guercio, *Lasciate ogni speranza, o voi che… sperate di entrare. Osservazioni a margine dell'intesa Italia-Albania*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Rivista quadrimestrale 2/2024, pp. 548-566; L. Magi, *L'obbligo di soccorso del comandante nella giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Rivista quadrimestrale 2/2024, pp. 297-314; M. Rocca, *Longing for Safety before the European Court of Justice: The Advocate General's Advisory Opinion in Alace and Canpelli*, VerfBlog, 2025.5.07, https://verfassungsblog.de/alace-canpelli-italy-albania/; F. De Vittor, *La migrazione via mare nel diritto internazionale. Libertà di movimento, obblighi di soccorso e rispetto dei diritti umani delle persone migranti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; S. Zirulia, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Tra overcriminalisation e tutela dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2023; G. Cataldi, A. Liguori, M. Pace (a cura di), *Migration in the Mediterranean Area and the Challenges for «Hosting» European Society*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; A. Antonucci, I. Papanicolopulu, T. Scovazzi (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, Giappichelli, 2016.

3. Sul tema, Chiara Denaro, *La "battaglia legale" nel Mediterraneo centrale: Dal "reato di solidarietà" alla (de)criminalizzazione della disobbedienza civile*, in *Studi sulla questione criminale* 1/2024, pp. 79-104; M. Rocca, *Rights at Sea: State Interference with Activists' Search and Rescue Operations*, European Journal of Migration and Law, 2024.

diverse norme, volte non solo a contrastare l'immigrazione irregolare via mare[4], ma anche a regolare – e spesso a disincentivare – l'attività di soccorso prestata da soggetti privati[5]. La dubbia legittimità di tali norme ha generato accesi dibattiti e le norme stesse sono state sottoposte ad un attento vaglio, sia da parte della dottrina, che da parte dei giudici italiani. Questi ultimi si sono espressi più volte sulla legittimità di misure, sia penali che amministrative, adottate da successivi governi italiani[6].

La sentenza della Corte costituzionale n. 101/2025, oggetto di questo breve commento, si inserisce nel solco di questa giurisprudenza e, a parere di chi scrive, rientra indubbiamente nel novero delle sentenze che faranno scuola, in Italia e oltre. Al fine di meglio valutarne la portata, saranno prima forniti alcuni accenni in merito ai fatti e al contesto nel quale la sentenza si inserisce (sezione 2), riassumendo poi il contenuto della sentenza stessa (sezione 3). Farà seguito un esame più dettagliato di alcuni punti che rivestono particolare interesse dal punto di vista delle norme sul soccorso marittimo, sulla tutela dei diritti umani e sui rapporti tra fonti nel nostro ordinamento (sezione 4), e si concluderà con alcune considerazioni critiche sull'impatto che la sentenza potrebbe avere (sezione 5).

2. Il contesto e i fatti

Le norme in materia di soccorso in mare trovano origine in consuetudini che si erano già affermate nell'antichità, e che sono state ribadite attraverso i secoli[7]. Oggi, queste norme sono codificate in Trattati internazionali globali, che includono la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM)[8], la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS)[9], e la Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare (Convenzione SAR)[10]. Inoltre, obblighi di prestare soccorso si trovano in vari ordinamenti nazionali, incluso quello italiano[11].

4. Tra queste, la più rilevante è certamente il c.d. "decreto sicurezza", d.l. 4.10.2018, n. 113 (in G.U. 4.10.2018, n. 231), convertito dalla l. 1.12.2018, n. 132 (in G.U. 3.12.2018, n. 281) oltre ai due decreti che verranno considerati in questo commento.

5. Si vedano in tal senso: d.l. 14.6.2019, n. 53 (in G.U. 14.6.2019, n. 138), convertito dalla l. 8.8.2019 n. 77 (in G.U. 9.8.2019, n. 186) (c.d. "decreto sicurezza *bis*"); d.l. 21.10.2020, n. 130 (in G.U. 21.10.2020, n. 261), convertito dalla l. 18.12.2020, n. 173 (in G.U. 19.12.2020, n. 314) (c.d. "decreto Lamorgese"). In dottrina, tra tanti, G. Bevilacqua, *Italy versus NGOs: The Controversial Interpretation and Implementation of Search and Rescue Obligations in the Context of Migration at Sea*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, Volume 28, pp. 11-27; C. Favilli, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *questionegiustizia.it*, 8 novembre 2022 (disponibile presso l'indirizzo: questionegiustizia.it/articolo/porti-semichiusi).

6. Si vedano, in particolare, sentenza Cass. pen., sez. III, 20.2.2020, n. 6626; Corte di cassazione, decisione n. 31.652 del luglio 2021; sentenza della Corte di cassazione, prima sezione penale, del 20 maggio 2022, n. 45963.

7. Si veda I. Papanicolopulu, *The Historical Origins of the Duty to Save Life at Sea in International Law* in Journal of the History of International Law, vol. 24, 2022, pp. 149-188.

8. United Nations Convention on the Law of the Sea, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore nel 1994 (CNUDM).

9. International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), adottata il 1 novembre 1974 ed entrata in vigore il 25 maggio 1980, 1184 UNTS 278, come emendata (SOLAS). Ad oggi 163 Stati sono parti alla SOLAS, la cui flotta mercantile costituisce il 99,14% circa della stazza lorda mondiale.

10. International Convention on Maritime Search and Rescue, adottata il 27 aprile 1979 ed entrata in vigore il 22 giugno 1985, 1405 UNTS 118, come emendata (Convenzione SAR). Ad oggi la SAR ha 109 Stati parte, la cui flotta mercantile costituisce il 80,75% della stazza lorda mondiale.

11. Si vedano, a tale riguardo, gli artt. 489-490 del codice della navigazione.

Queste norme si applicano indifferentemente a qualsiasi persona, a prescindere dal suo *status* e dai motivi per cui si trova in mare. Tuttavia, negli ultimi anni gli Stati hanno spesso disatteso i loro obblighi in materia di soccorso nei confronti dei tanti rifugiati, richiedenti asilo, e migranti che cercano di attraversare il mare Mediterraneo, causando migliaia di morti. Cercando di sopperire all'assenza degli Stati, alcune organizzazioni non governative hanno iniziato a noleggiare imbarcazioni, al fine di soccorrere chi rischiava di morire in mare.

L'attività di ricerca e soccorso svolto da queste organizzazioni, pur essendo pienamente lecita, ha incontrato lo sfavore di alcuni Stati costieri, inclusa l'Italia. Successivi governi italiani hanno quindi adottato provvedimenti che, di fatto, mirano a limitare a disincentivare l'azione delle NGO in questo settore, sia prevedendo l'impossibilità di entrare nelle acque territoriali italiane, sia ponendo numerosi e talvolta contraddittori obblighi in capo a chi svolgeva operazioni di soccorso, sia, infine, prevendo gravose sanzioni amministrative, inclusi il fermo della nave e sanzioni pecuniarie a capo del comandante, dell'armatore e di altri soggetti coinvolti. Tali norme, sono già state oggetto di pronunce da parte dei giudici italiani[12].

In tale contesto si inserisce il procedimento che ha condotto alla sentenza della Corte costituzionale n. 101/2025. I fatti sono abbastanza semplici. In data 6 febbraio 2024, la nave *Ocean Viking*, gestita da SOS Mediterranèe, aveva soccorso alcune centinaia di persone in pericolo. L'operazione si era svolta all'interno della regione SAR dichiarata dalla Libia[13], ma il comandante della nave, valutando che la Libia non poteva essere considerato "luogo sicuro" dove far sbarcare le persone soccorse essendo ben note le numerose violazioni dei diritti umani dei migranti ivi documentate, decideva di fare rotta verso l'Italia.

All'arrivo nel porto di Brindisi, tuttavia, al comandante della *Ocean Viking* venivano notificati la sanzione pecuniaria e il fermo, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020. A giustificazione di tali misure veniva invocato il mancato rispetto delle indicazioni fornite dal Centro di coordinamento della ricerca marittima (MRCC) libico, competente secondo l'Italia per il coordinamento delle operazioni di soccorso nella zona dove aveva operato la *Ocean Viking*. Il mancato rispetto di tali indicazioni, sempre secondo l'Italia, avrebbe creato una "situazioni di pericolo".

Avverso tale provvedimento, il capitano, il proprietario, l'armatore e il noleggiatore della *Ocean Viking* proponevano ricorso davanti al giudice di primo grado, rilevando come l'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020 fosse contrario al dettato della nostra Costituzione. Il giudice di primo grado, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità, sollevava la questione di costituzionalità e il procedimento si spostava davanti alla Corte costituzionale.

3. La sentenza della Corte costituzionale

Con la sentenza 101/2025 dell'8 luglio 2025, la Corte costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 21 ottobre

12. Si vedano, tra le più recenti, sentenza del 9 aprile 2025 della Corte d'appello di Ancona e sentenza del 4 dicembre 2024 del Tribunale di Vibo Valentia.

13. Le "regioni SAR", previste dalla Convenzione SAR (regole 1.1.4 e 2.1.3), sono zone di mare entro le quali ciascuno Stato costiero si impegna ad assumere responsabilità di materia di ricerca e soccorso. Queste zone sono talvolta impropriamente chiamate "zone SAR"; in questo commento, sarà usata la terminologia della Convenzione SAR e si farà riferimento a "regioni SAR".

2020, n. 130[14], come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (c.d. "decreto Piantedosi")[15], sollevate dal Tribunale di Brindisi nell'esaminare le sanzioni imposte alla nave *Ocean Viking*[16]. Questa norma prevede sanzioni pecuniarie e il fermo amministrativo delle navi nei casi in cui, tra l'altro, il loro comandante non fornisca le informazioni richieste o non si uniformi alle indicazioni delle autorità competenti per la ricerca e il soccorso in mare, comprese quelle appartenenti a Stati diversi dall'Italia.

Nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, veniva contestata la compatibilità della norma con la Costituzione sotto tre profili: la ragionevolezza e individualizzazione della pena; il principio di legalità; e il rispetto del diritto internazionale consuetudinario e pattizio. In primo luogo, la previsione di un'automatica applicazione del fermo rispetto a una molteplicità di condotte eterogenee violerebbe il principio di ragionevolezza e di individualizzazione della pena, comportando una violazione dell'art. 3, in combinato con l'art. 27 della Costituzione. A tal fine, il giudice di Brindisi si rifaceva alla giurisprudenza che riconduce alla sanzione penale misure formalmente qualificate come ammnistrative, qualora queste ultime presentino carattere punitivo. In secondo luogo, il rinvio generico agli ordini impartiti dalle autorità, anche straniere, competenti in materia di ricerca e soccorso, previsto dalla norma in questione, violerebbe il principio di legalità, dato che l'indeterminatezza del precetto sarebbe contraria alla sua prevedibilità. Si produrrebbe così una violazione dell'art. 25, comma 2, della Costituzione. Infine, riconoscendo carattere vincolante agli ordini impartiti dalle autorità libiche, inclusi quelli di sbarcare eventuali persone soccorse in porti libici, la norma si porrebbe in contrasto con gli obblighi consuetudinari e pattizi dell'Italia in materia di soccorso in mare, di tutela dei rifugiati, e di tutela dei diritti umani; l'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020 sarebbe quindi in contrasto con il dettato degli artt. 10 e 117 della Costituzione.

La difesa dello Stato, oltre ad addurre l'inammissibilità delle questioni sollevate per irrilevanza, riteneva le domande infondate nel merito. In primo luogo, invocando la modulabilità della sanzione pecuniaria e la rilevanza del bene protetto dalla norma oggetto di esame, si sosteneva che non ci sarebbe irragionevolezza. Inoltre, la sanzione del fermo, avendo carattere amministrativo, non sarebbe configurabile come "pena". In secondo luogo, facendo leva sull'art. 650 del codice penale e sulla giurisprudenza costituzionale in materia, si riteneva che non sarebbe stato violato nemmeno il principio di determinatezza. Infine, inquadrando le indicazioni del MRCC libico nell'ambito della Convenzione SAR, lo Stato sosteneva che non vi sarebbe stata alcuna questione di violazione di obblighi internazionali dell'Italia.

Nell'esaminare tali posizioni, la Corte costituzionale parte dalla ricostruzione del quadro normativo, reso invero complesso da successive modifiche delle norme come inizialmente adottate e dall'introduzione di vari limiti e condizioni. Alla luce di tale ricostruzione, la Corte dichiara infondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato (par. 6) e procede all'esame del merito.

Riguardo al principio di determinatezza, e in via preliminare, la Corte costituzionale ribadisce il principio secondo cui tutte le misure di carattere punitivo afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (par. 10). A tal fine, la Corte richiama sia la propria giurisprudenza sia quella della Corte di Strasburgo in

14. Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

15. Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.

16. Sulle prime fasi v. S. Zirulia, *Il "decreto Piantedosi" sulle operazioni di soccorso in mare approda alla Consulta*, in Sistema Penale, 12/2024.

applicazione della Convenzione europea dei diritti umani. La Corte conclude che essa «è chiamata a ponderare l'autentica natura della sanzione, senza arrestarsi al *nomen iuris* e agli indici eminentemente formali» (par. 11.2). in applicazione di tale principio, la Corte rileva come «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». Inoltre, «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». Questi elementi portano la Corte a indicare che il fermo della nave, pur essendo formalmente qualificato come sanzione amministrativa, ha di fatto carattere punitivo (par. 11.3). Avendo carattere punitivo, questa sanzione deve essere valutata alla luce dei principi previsti dall'art. 25 della Costituzione, ed in particolare del principio di determinatezza (par. 12).

Nell'applicare tale ragionamento al caso concreto, tuttavia, la Corte costituzionale conclude che il principio di determinatezza non è violato (par. 13). Secondo la Corte, la condotta è descritta con sufficiente chiarezza, poiché «si sostanzia nel fornire le informazioni richieste dall'autorità competente e nel rispettarne le indicazioni», e i destinatari sono identificati pure chiaramente nel comandante e nell'armatore della nave (par. 13.1). Il fatto che la sanzione colpisca l'inosservanza di mere indicazioni, piuttosto che di atti amministrativi formali, è ritenuto compatibile con la previsione costituzionale. Secondo la Corte, tali indicazioni si inseriscono in un contesto regolato a livello internazionale da un Trattato vincolante (la Convenzione SAR), Trattato che mira ad assicurare un bene prezioso: la vita delle persone soccorse. Difatti, le indicazioni delle autorità competenti, secondo la ricostruzione operata dalla Corte, avrebbero come obiettivo di assicurare il pronto e coordinato soccorso di chiunque sia in pericolo di perire in mare (par. 13.4).

Tuttavia – e in questo discostandosi dalla posizione dello Stato – la Corte costituzionale ammette la possibilità per il comandante di una nave di contestare le istruzioni ricevute dalle istituzioni SAR dell'Italia o di altri Paesi, qualora queste siano illegittime, senza poter per questo essere sanzionato. Vale la pena riportare l'intero passaggio:

«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.» (par. 13.5, enfasi aggiunta).

Avendo così chiarito in che misura la sanzione prevista dall'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020 possa essere considerata compatibile con i requisiti costituzionali in materia di sanzioni penali, la Corte affronta la questione dei rapporti tra norme interne e norme internazionali. A tale riguardo, la Corte indica come l'articolo sottoposto al suo vaglio

«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» (par. 17) inclusi il principio di non respingimento, gli obblighi di soccorso e il divieto di espulsioni collettive (par. 16).

Al fine sicuramente di meglio chiarire la portata di questi obblighi, che devono guidare l'interpretazione e l'applicazione delle norme in materia di soccorso in mare, incluso l'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020, la Corte ripercorre la normativa fondamentale in questa materia, richiamando la SOLAS, la CNUDM, la Convenzione SAR, e le varie risoluzioni del "Maritime Safety Committee" dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) in materia. La conclusione è chiara:

«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.» (par. 26).

La Corte conclude l'esame della normativa internazionale rilevante richiamando la Convenzione sui rifugiati del 1951[17] e le norme internazionali che proibiscono la tortura e il *refoulement*, ribadendo come il divieto di tortura sia un principio di diritto internazionale imperativo, al quale non sono ammesse deroghe, quand'anche le persone soccorse si trovino in acque internazionali (par. 27).

Alla luce di queste conclusioni, la Corte dipinge il sistema creato dalle varie fonti come uno in cui Stati e comandanti possono e debbano collaborare e che presuppone un mutuo riconoscimento e una vicendevole fiducia «che solo elementi desumibili da fonti ufficiali, attuali, basate su dati oggettivi e riconosciute dalla Repubblica italiana, possono scalfire» (par. 31).

La sentenza si conclude rimettendo al giudice del merito la valutazione degli elementi concreti del caso, non senza prima fare un accenno alla rilevanza della mancanza di dolo o colpa nel valutare la condotta dei soggetti coinvolti (par. 32).

4. Considerazioni iniziali sulla sentenza

La sentenza della Corte costituzionale nel caso *Ocean Viking* presenta spunti particolarmente interessanti per il giurista, sia in merito all'interpretazione data alle norme di diritto, sia interno che internazionale, relative al soccorso in mare e alle sanzioni previste dal c.d. decreto Piantedosi, sia in merito alla loro applicazione ai fatti del caso (pur non essendo questi stati vagliati direttamente dalla Corte). Come appare evidente dalla breve sintesi della sentenza al paragrafo precedente, la Corte compie una delicata operazione di interpretazione della norma dell'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020 che, pur formalmente dichiarando la stessa compatibile con il dettato costituzionale, di fatto ne riduce significativamente la portata, sottoponendo la sua applicazione a numerose condizioni non espressamente previste dal decreto-legge 130/2020.

Uno dei limiti principali è da individuarsi nel divieto di tortura, che include il divieto di respingimento (*non-refoulement*). Invero, già il Tribunale di Brindisi aveva indicato come «l'osservanza dell'ordine impartito dall'autorità libica e l'applicazione dell'art. l, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, potrebbero comportare la violazione di

17. Convention relating to the *Status* of Refugees, adottata il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

obblighi imposti dal diritto internazionale consuetudinario – quanto al divieto di respingimento dei migranti e della tortura – e convenzionale» (par. 1.2.3).

Tale conclusione viene raggiunta attraverso un ragionamento in tre passaggi. La Corte inizia stabilendo un nesso indissolubile (anche se lungi dall'essere ovvio), tra il decreto-legge 130/2020 e gli strumenti internazionali che regolano il soccorso in mare. Secondo il ragionamento della Corte, il d.l. 130/2020 avrebbe come obiettivo quello di assicurare la salvaguardia della vita umana in mare, e quindi dovrebbe essere interpretato e applicato alla luce di questi. Come la stessa Corte afferma, «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.» (par. 19).

La Corte ribadisce che questo "complesso di regole" include norme di diritto internazionale consuetudinario che, in quanto tali, prevalgono sulle leggi nazionali e ne informano l'interpretazione e applicazione, ai sensi dell'art. 10 Cost. Citando di nuovo la Corte, le «disposizioni nazionali non possono che essere intese alla luce dell'obiettivo enunciato dalla normativa internazionale che esse intervengono a tradurre in pratica» (par. 20).

Avendo stabilito la necessità di interpretare il d.l. 130/2020 alla luce delle norme del diritto internazionale consuetudinario e pattizio, la Corte ricorda che l'obbligo di prestare soccorso in mare comporta l'obbligo accessorio di far sbarcare le persone soccorse in un "luogo sicuro". A riguardo, la sentenza della Corte costituzionale segue quanto già affermato dalla Corte di cassazione [18]. La sentenza 101/2025 consolida così l'orientamento giurisprudenziale che considera l'individuazione del porto sicuro come parte integrante dell'obbligo di prestare soccorso in mare, nonché un obbligo inderogabile ai sensi della Convenzione SAR (par. 26).

Infine, la Corte ribadisce che si può considerare sicuro solo quel luogo «che salvaguarda il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà, dei diritti assoluti (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti)» (par. 26). È interessante notare come la Corte definisca il divieto di tortura "diritto assoluto", dato che tale diritto non è derogabile in alcun caso[19]. Il divieto di tortura, inoltre, come la Corte ricorda, include non solo l'obbligo di non sottoporre nessuno a tortura, ma anche quello di non trasferire o consegnare alcuna persona in un luogo in cui essa potrebbe essere sottoposta a tortura: si tratta del principio di *non-refoulement*. Riguardo a tale principio, la Corte indica come «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*» (par. 27).

La conclusione di questo ragionamento è chiara: poiché le norme del c.d. decreto Piantedosi devono essere lette alla luce delle norme consuetudinarie in materia di soccorso marittimo, e poiché queste includono l'obbligo di sbarcare le persone soccorse in un luogo sicuro, e poiché luogo sicuro non potrà mai dirsi un luogo dove queste persone possano essere sottoposte a tortura direttamente o indirettamente, attraverso un *refoulement*, non è vincolante «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.» (par. 26). Di conseguenza, il comandante, l'armatore, e gli altri soggetti identificati all'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 130/2020 non possono essere

18. Si veda Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 16.1/20.2.2020, n. 6626.

19. Si veda a tale riguardo anche l'art. 15 della Convenzione europea dei diritti umani.

sanzionati per non aver eseguito istruzioni ricevute da un MRCC, se queste istruzioni hanno come conseguenza di sbarcare le persone soccorse in un luogo che non è "sicuro".

Nello svolgere questo raffinato esercizio di interpretazione giuridica, la Corte fa leva, da un lato, sul valore fondamentale della Costituzione, e, dall'altro, sulla rilevanza che è stata data nella nostra Costituzione al diritto internazionale. Invero, l'affermazione dei diritti umani nel diritto internazionale e la loro previsione, direttamente o indirettamente, in numerosi strumenti, sia prettamente appartenenti al campo del diritto dei diritti umani, sia appartenenti ad altri campi, come il diritto del mare, costituisce un necessario limite, alla luce del tentativo di questo e altri esecutivi di intaccare l'universalità di tali diritti e la loro primazia.

Invero, l'operazione di interpretazione e ricostruzione della Corte costituzionale è stata resa possibile dalla natura stessa della norma sottoposta al vaglio della Corte e degli atti che la contengono, entrambi ambivalenti. La norma in questione è infatti stata introdotta da un decreto-legge formalmente motivato dalla «straordinaria necessità e urgenza di adottare misure di gestione delle operazioni di soccorso in mare» (d.l. 1/2023) all'interno di un decreto-legge motivato dalla «straordinaria necessità e urgenza di garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di immigrazione, nel rispetto dei principi costituzionali e internazionali vigenti in materia» (d.l. 130/2020). Tali motivazioni, relativamente neutre, sembrerebbero indicare la volontà del governo di meglio assicurare il pronto ed efficace soccorso di persone in pericolo. Di fatto, come è ben noto, tali premesse, vagamente umanitarie, celano il desiderio politico di disincentivare il soccorso di migranti irregolari ad opera di ONG nel mare Mediterraneo, imponendo obblighi gravosi in capo a tali ONG e prevedendo sanzioni che avrebbero comportato oneri economici particolarmente significativi per organizzazioni che hanno risorse limitate.

Se quindi la volontà politica era quella di impedire, o perlomeno rendere molto più oneroso, il soccorso in mare ad opera delle ONG, questa volontà non poteva essere tradotta direttamente in norma, pena l'evidente violazione di tutti gli obblighi internazionali richiamati dalla Corte nella sua sentenza – obblighi che, si ricorda, hanno rango costituzionale nel nostro ordinamento, in virtù degli artt. 10 e 117 della Costituzione. Per risolvere questo "problema", il governo decise di adottare norme che astrattamente potessero essere considerate compatibili con gli obblighi costituzionali e internazionali in materia di soccorso, di tutela dei rifugiati, e di tutela dei diritti umani, ma che di fatto potessero, attraverso la loro applicazione, disincentivare il soccorso di migranti e rifugiati in mare.

Si è così pervenuti alla formulazione sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, che prevede gravose sanzioni per i comandanti e gli armatori che non seguano le indicazioni fornite dagli organi statali competenti in materia di ricerca e soccorso in mare, sia italiani che stranieri. Considerata in astratto, tale norma sembrerebbe compatibile con gli obblighi costituzionali e internazionali, e perfino utile, nella misura in cui assicura la collaborazione tra comandanti e MRCC, alla base di un'efficace azione di ricerca e soccorso in mare. Ma nel mondo distopico che è diventato il mare Mediterraneo, conformarsi con le istruzioni di istituzioni che dovrebbero assicurare il soccorso in mare può portare a violare i diritti fondamentali delle persone soccorse, incluso il diritto a non essere sottoposti a tortura. Come

rilevato dal giudice di Brindisi, e più volte ribadito anche dalla Corte di cassazione, eseguire le indicazioni fornite da un MRCC della regione potrebbe portare a morti o *refoulement*[20].

La Corte costituzionale si è trovata a dover decidere sulla legittimità di una norma che formalmente persegue un fine utile, mentre di fatto è stata adottata per perseguire un fine illegale. Di fronte a questa situazione, la Corte ha adottato l'unica strada possibile per un giudice operante in uno Stato di diritto: interpretare la norma astratta in quanto tale, sulla base dei principi e delle regole giuridiche dell'ordinamento di riferimento e senza tenere conto delle sottostanti motivazioni politiche, e al contempo mandare un forte messaggio a chi questa norma la deve applicare in pratica, imponendo loro il rispetto dei diritti umani delle persone coinvolte. In conclusione, la norma è conforme alla Costituzione, ma solo se interpretata e applicata rispettando gli obblighi costituzionali, inclusi quelli previsti da norme internazionali pattizie e consuetudinarie. Il comandante sarà così sanzionabile, ma solo se non ha adempiuto a istruzioni lecite e conformi a quelli che sono i doveri di tutti gli Stati di proteggere i diritti umani, incluso il diritto alla vita, il divieto di tortura, e i diritti dei rifugiati. Questa chiara indicazione dovrà adesso essere attuata non solo dai giudici che saranno chiamati a valutare i ricorsi avverso misure sanzionatorie adottate ai sensi dell'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge n. 130/2020, ma anche – e soprattutto, verrebbe da dire – da tutti gli organi amministrativi che hanno il potere di decidere tali sanzioni.

5. Conclusioni

In aggiunta agli aspetti relativi alla tutela dei diritti umani, all'applicazione delle norme sul soccorso marittimo, e ai rapporti tra norme interne e norme internazionali, discussi nei paragrafi precedenti, vi sono ulteriori aspetti della sentenza 101/2025 che varrebbe la pena approfondire. Tra questi vanno menzionati la questione della natura "penale" di sanzioni amministrative e la rilevanza di atti informali al fine di valutare la conformità di un comportamento con il requisito normativo, soprattutto quando questo potrebbe condurre all'imposizione di una sanzione penale, o comunque punitiva. Parimenti, spunti interessanti offre anche il silenzio della Corte su alcuni aspetti, che pure erano stati sollevati dalle parti. Tra questi, si accenna qui alla questione della possibilità per uno Stato di imporre obblighi giuridici in capo a navi battenti bandiera straniera per azioni poste in essere in alto mare, e alla sua compatibilità con il principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, *ex* art. 92 CNUDM.

In conclusione, non si può che lodare la Corte costituzionale per avere difeso il principio di legalità nelle sue varie forme, che talvolta rischiano di entrare in collisione perfino in uno Stato democratico. Da un lato, la legalità formale, che impone di rispettare la volontà del legislatore, nella misura in cui questo formalmente prende atto dei limiti al suo potere posti dalle norme supreme del nostro ordinamento e ne rispetta la portata, subordinando la regolamentazione adottata al loro rispetto. Dall'altro lato, la legalità in senso sostanziale, che impone non solo di rispettare la lettera della norma, ma anche il suo contenuto sostanziale, alla luce del fine che essa intende perseguire. Rimane da augurarsi che tutti i soggetti coinvolti facciano tesoro di questa lezione.

20. Si vedano a questo riguardo le considerazioni del Comitato dei diritti umani, nel caso *A.S. c. Italia e Malta United Nations Human Rights Committee (HRC)*, Communication No. 3043/2017, *A.S., D.I., O.I. and G.D. et al v Malta* UN Doc CCPR/C/128/D/3043/2017; HRC, Communication No. 3042/2017, *A.S., D.I., O.I. and G.D. et al v Italy* UN Doc CCPR/C/130/D/3042/2017 para 17.