

La questione  
**Mediterraneo**

**Tradizione, cambiamenti, prospettive**

a cura di  
**Giuseppe Bottaro**





Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche  
Dottorato di ricerca in Scienze politiche

# La questione Mediterraneo

Tradizione, cambiamenti, prospettive

a cura di  
Giuseppe Bottaro

Questa edizione digitale dell'opera è rilasciata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-NC-ND, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ISBN 979-12-80899-02-6

DOI 10.13129/979-12-80899-02-6

© L'autore per il testo, 2023

© Messina University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Messina University Press

Piazza Pugliatti, 1 - 98121 Messina

Sito web: <https://messinaup.unime.it/>

Prima edizione: aprile 2023

Questo volume è stato sottoposto a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Consiglio direttivo della casa editrice. Le opere pubblicate vengono approvate dal Consiglio direttivo sulla base della valutazione del Comitato editoriale e devono essere conformi al Codice etico della casa editrice.

Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su: <https://messinaup-pubblicazioni.unime.it/index.php/mup>

**Comitato scientifico:**

Giuseppe Bottaro, Salvatore Bottari, Mario Pio Calogero, Luigi Chiara, Elena Di Blasi, Franco Maria Di Sciallo, Lidia Lo Schiavo, Michele Messina, Giovanni Moschella, Daniela Novarese, Maria Felicia Schepis, Angela Villani.

**Comitato organizzatore:**

Gianmarco Berenato, Giuseppe Campagna, Nancy De Leo, Elena Girasella, Giulia Iapichino, Domenico Mazza, Maria Teresa Pacilè, Jacopo Sciglio, Raffaele Albanese, Adriana Cancellieri, Andrea Cannizzo, Marco Carone, Eugenio Enea, Dario Fiocco, Eduardo Roberto Orozco Martinez, Francesca Pollicino, Rocco Scicchitano.



## INDICE

GIUSEPPE BOTTARO, Introduzione	13
FRANCESCO BENIGNO, Mediterraneo: storia di un'idea	17
CAP. I – IL MEDITERRANEO MODERNO E CONTEMPORANEO: POLITICHE E SOCIETÀ	43
GIUSEPPE CAMPAGNA, Il trionfo dell'effimero: “fedeltà” e “genealogia” tra apoteosi municipale e lotta politica nella Sicilia moderna	45
HUGUES CIFONELLI, La tutela dei beni giacenti degli stranieri morti senza eredi o <i>ab intestato</i> nel Granducato di Toscana all'epoca degli Asburgo Lorena (1737-1799)	67
DONATELLA SHÜRZEL, Direttrici mediterranee, rive da cui partire e a cui tornare tra diciannovesimo e ventesimo secolo: il porto di Pola	85
JUAN DE LARA VAZQUEZ, Le relazioni internazionali tra la Spagna e l'Italia fascista per il dominio del Mediterraneo occidentale: un ventennio di incontri e scontri	105
MARCO CARONE, Sicilia 1943: l'applicazione dell' <i>indirect rule</i> di fronte alla “complessità” dell'isola agli albori dell'occupazione alleata	119
CAP. II – PROCESSI COSTITUZIONALI, LIBERTÀ E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO	143
DARIO FIOCCO, Tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore sulle politiche d'immigrazione: il processo normativo italiano	145
FILOMENA PISCONTI, I soccorsi in mare dei migranti nel Mediterraneo tra tendenze di criminalizzazione ed esigenze di giustificazione	167
ELENA GIRASELLA, Sovranità sul mare ( <i>nostrum</i> ) tra diritto di essere salvati, obblighi di salvataggio e divieto di <i>refoulement</i>	185

RICCARDO ARIETTI, Il progetto di Costituzione libica come crocevia obbligato nel cammino verso la stabilità del Paese: limiti derivanti dal conflitto civile e profili d'interesse	205
GIANMARCO BERENATO, Il divieto di respingimenti collettivi in mare e gli accordi tra Italia e Libia	227
VERONICA ROMANO, Dagli indesiderabili ai loro soccorritori: vecchi e nuovi nemici pubblici nella politica dei porti chiusi	255
ROCCO SCICCHITANO, Libertà di circolazione tra i Paesi dell'area del Mediterraneo, tra normative nazionali ed europea	275
EMILY GIOVAZZINO, Come la pandemia da COVID-19 sia stata sfruttata dai governi dell'area MENA per attaccare i diritti umani, compromettendo la libertà e la sicurezza dei cittadini	295
<b>CAP. III – AMBIENTE MEDITERRANEO: IMPATTI E DINAMICHE SOCIALI, GIURIDICHE ED ECONOMICHE</b>	<b>315</b>
RAFFAELE ALBANESE, Sfida ecologica, <i>climate change</i> , <i>governance</i> . Il ruolo dell'Unione per il Mediterraneo nel contrasto alla crisi ambientale	317
CAMILLA FAGGIONI, La <i>Maritime Labour Convention</i> . Uno strumento giuridico essenziale per il Mar Mediterraneo	341
EDUARDO OROZCO MARTINEZ, La regolazione <i>Antitrust</i> dello "Stagno" digitale Mediterraneo	365
FRANCESCA POLLICINO, L'evoluzione della competenza UE nel settore dell'istruzione superiore da strumento di integrazione a strumento di politica estera: quale impatto sui Paesi del vicinato meridionale?	381
<b>CAP. IV – GEO-FILOSOFIA DEL MEDITERRANEO</b>	<b>403</b>
RENATA GRAVINA, Geofilosofia del Mediterraneo e "fine della storia" nell'idea di Impero Latino di Aleksandr Kojève	405

MARIA TERESA PACILÈ, Inventare una nuova immagine per il Mediterraneo. La sfida etico-politica della traduzione	425
EMANUELA GIORGIANNI, Il Mediterraneo e la complessità: Edgar Morin. Per pensare il Mediterraneo e “mediterraneizzare” il pensiero	443
FILIPPO GIORGIANNI, <i>Shurhuq</i> , ovvero il vento di mezzogiorno: per una geo-filosofia meridiana	455
PIERLUCA TURNONE, La “questione Mediterraneo” in prospettiva educativa: persona, <i>scepsi</i> , <i>paideia</i> per una pedagogia meridionale	477
CAP. V – VECCHI E NUOVI ATTORI GLOBALI NELL’AREA MEDITERRANEA	499
GIAN PIO GARRAMONE, L’asse Turco-Balcanico	501
EMANUELE DI MURO, Il Mediterraneo negli aspetti geopolitici e militari della questione coloniale italiana	509
MAURO PRIMAVERA, Tra l’Oceano e il Golfo. Ascesa e declino del Mediterraneo nel pensiero e nella geopolitica baathista	521
ANDREA CANNIZZO, Samuel P. Huntington a dieci anni dalla «Primavera araba». La Turchia di Recep Tayyip Erdoğan e la «civiltà islamica»	543
ANDREA VOLPE, Le tensioni tra Grecia e Turchia nel Mediterraneo orientale e il ruolo decisivo degli Stati Uniti	561
CAP. VI – VOCAZIONE E PROGETTI SUL MEDITERRANEO: ALCUNI PROFILI STORICI	579
SERENA MINNITI, La dottrina nazional-imperialista dell’Ani, dall’inizio del secolo XX alla guerra di Libia. Un progetto di espansionismo mediterraneo tra spiritualità e realismo	581

FEDERICA ROMANO, Decadenza e rinascita del Mediterraneo: la soluzione del mercato comune europeo negli studi di Giuseppe Frisella Vella	607
GIULIA IAPICHINO, Politiche sociali e promozione dei diritti: la vocazione mediterranea di Tullia Romagnoli Caretoni	629
GIULIA IACOVELLI, Dal “mal di Levante” alla “primavera pugliese”: i primi 25 anni de “Il pensiero meridiano”	653
JACOPO SCIGLIO, Il fondo europeo di sviluppo regionale nei paesi del Mediterraneo. Il caso dell’Italia (1975-1984)	671
 CAP. VII – ARTE, RELIGIONE, MITO E SIMBOLO NELLO SCENARIO POLITICO MEDITERRANEO	 691
PAOLO PIZZIMENTO, Il Mediterraneo e la Sicilia, il mito e la poesia: la visione di Dante	693
AURELIO D’AMORE, Topografie liminali – Itinerari mediterranei tra separazione e integrazione nel cinema di Pietro Marcello	723
GABRIELLA PALERMO, Il potere delle narrazioni: la ragione umanitaria nelle rappresentazioni del Mediterraneo Nero	733
FRANCESCO MONTI, Nuovi attori religiosi sulla rotta del Mediterraneo. Le chiese pentecostali nigeriane e la loro diffusione in Europa	751
 CAP. VIII – MEDITERRANEO TRA CRISI E COOPERAZIONE	 777
CHRISTIAN CARNEVALE, La guerra d’Etiopia come crisi mediterranea. L’attacco all’egemonia britannica nel Mare Nostrum	779
ANTONELLO FOLLIERO, Francia e Italia, Paneuropa ed Antieuropa. Introduzione a due differenti visioni d’Europa nel periodo interbellico delle “sorelle latine” del Mediterraneo	811

--

DOMENICO MAZZA, Il Mediterraneo tra crisi e cooperazione. Andreotti ministro degli Esteri (1983-1989)	835
NANCY DE LEO, La “politica araba” della CEE e l’accordo di cooperazione con la Tunisia (1972-1976)	847
FRANCESCO D’AMARIO, La politica europea di vicinato nel Mediterraneo, tra neocolonialismo e promozione dei diritti umani	865
GIUSEPPE ASARO, Sviluppi recenti sul rinnovato partenariato meridionale dell’UE: verso un rilancio della politica mediterranea di vicinato?	885
ALESSANDRO SEBBIO, I recenti tentativi per l’istituzione di una zona economica esclusiva turca nel Mar Mediterraneo	907
<b>CAP. IX – INTEGRAZIONE, INCLUSIONE, ASSIMILAZIONE E MULTICULTURALISMO</b>	929
BARBARA VINCIGUERRA, Venti d’Oriente nel Mediterraneo: il porto di Trieste e il gusto per l’esotico tra Otto e Novecento	931
FLAVIANA ASTONE, <i>The construction of Sicilian Cultural Identity, reflecting on the historical and political characteristics of the Mediterranean</i>	953
STEFANO CRISAFULLI, Immigrazione a Milazzo tra integrazione ed emarginazione	983
MATILDE ZUBANI, <i>Identity Discourses in EU-Turkey Relations</i>	1015
CLAUDIA CALIPARI, Verso il riconoscimento di una identità mediterranea plurale ed i suoi limiti	1039
MARKUS KRIENKE, Sinossi	1061

ELENA GIRASELLA

***Sovranità sul mare (nostrum) tra diritto di essere salvati,  
obblighi di salvataggio e divieto di refoulement***

**1. Sovranità dello Stato e controllo delle frontiere alla  
prova delle migrazioni via mare**

In relazione all'economia del lavoro, il presente contributo sostiene l'ampia concezione di sovranità dello Stato e i diversi approcci metodologici che la indagano<sup>1</sup>, focalizzando l'attenzione sul rapporto tra sovranità e fenomeno migratorio, con esclusivo riguardo ai

---

<sup>1</sup> In seno alla sconfinata letteratura sul tema, si propongono alcuni riferimenti selezionati come possibile *excursus* teorico. Così, sulle diverse accezioni e declinazioni della sovranità, «sovranità interna ed esterna, statutale e popolare, assoluta e relativa, diretta e indiretta, giuridica e politica, formale e materiale, giuridica e sociologica, e così via», cfr. G. STELLA, *Sovranità e Diritti: La Dottrina Dello Stato Da Jellinek a Schmitt*, Giappichelli, Torino 2013. Sui contributi che sviluppano il tema della sovranità secondo le direttrici indicate in questo saggio, cfr. L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari 1997; G. SILVESTRI, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in «Questione Giustizia», 1 (2015); G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992.

flussi che avvengono via mare. Il potere degli Stati di regolare l’immigrazione è infatti un corollario della sovranità. I casi in cui gli Stati sono vincolati ad ammettere l’ingresso dei migranti rivestono, infatti, carattere di eccezionalità, come per esempio il timore di essere perseguitati, che caratterizza lo status dei rifugiati a seguito di quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>2</sup>. D’altra parte, l’esercizio della sovranità nazionale in rapporto alle migrazioni, pur essendo di natura consuetudinaria, deriva da disposizioni di natura legislativa ed è frequentemente ribadito da pronunce giurisprudenziali che ne esaltano la natura irrinunciabile. «The first condition of the existence of a state is not only the existence of a group of citizens who recognize its sovereignty, but also the existence of a territory on which this sovereignty is exercised, (...). Upon this principle of territorial sovereignty (...) “Every state may limit the admission and the residence of foreigners upon its territory by such conditions as it

---

<sup>2</sup> La Convenzione è il Trattato multilaterale delle Nazioni Unite (ONU) che costituisce l’atto giuridico fondamentale da cui discende la definizione di rifugiato, i diritti spettanti a coloro cui è riconosciuto lo status e gli obblighi giuridici degli Stati nei loro confronti. Adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Ginevra il 28 luglio del 1951 (d’ora in poi citata più semplicemente come la Convenzione di Ginevra), è stata ratificata dall’Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, entrata in vigore il 13 febbraio 1955. L’adozione del Protocollo di New York del 31 gennaio del 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967, ratificato dall’Italia con legge 14 febbraio 1970, n. 95, si rese necessaria per ampliare l’ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra, limitata, nella sua formulazione originaria, agli avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa (art. 1 lett. A par. 2).

deems necessary”»<sup>3</sup>. La disciplina dei movimenti migratori, pertanto, chiama in causa gli elementi costitutivi di ciascun ordinamento territoriale. Sul punto sia consentito fare riferimento in via definitiva alla descrizione di Stati nazionali offerta da Sabino Cassese sulla base delle tre caratteristiche già enucleate anche nel passaggio sopracitato. «La prima è il controllo di un territorio continuo (ma vi sono Stati che includono anche territori d’oltremare) e ben definito da confini. La seconda è un rapporto stabile con una collettività di persone, spesso non omogenea, ma unita dall’essere tutti cittadini. La terza è la titolarità di un potere sovrano, che si manifesta all’interno verso i cittadini e all’esterno nei confronti di altri Stati»<sup>4</sup>. Si potrà quindi indagare se e come la sovranità in parola venga esercitata nel rispetto dei diritti umani universali ma non si potrà per questo mettere in dubbio l’esercizio del controllo dei propri confini. In Europa, la giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell’uomo ci ricorda che gli Stati «in forza del principio di diritto internazionale ben consolidato e senza pregiudizio per gli impegni da loro assunti con i trattati, ivi compresa la Convenzione, hanno il diritto di controllare l’entrata, il soggiorno e l’allontanamento degli

---

<sup>3</sup> Corsivo tratto da J.B. MOORE (a cura di), *A Digest of International Law*, vol. IV, Government Printing Office, Washington, 1906, p.103.

<sup>4</sup> Interessante come l’autore metta poi anche in evidenza come tutte le caratteristiche indicate stiano subendo mutamenti: “*I confini divengono manipolabili. La cittadinanza perde importanza. La sovranità da esclusiva diventa condivisa.*”. Citazioni da S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2 (2016), pp. 331-345.

stranieri»<sup>5</sup>. A livello nazionale, per le norme che regolano la materia migratoria, facciamo riferimento in primo luogo all'art. 10 della nostra Costituzione, ponendolo in combinato disposto con l'art.117 che, riformulato dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, sancisce la centralità della fonte internazionale in rapporto a quella interna, secondo quel meccanismo che gli esperti non lesinano a giudicare innovativo, introdotto con le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007<sup>6</sup>. E la prassi italiana appare conforme

---

<sup>5</sup> Grande Camera, sentenza 22 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, Saadi c. Italia. Principio generale sulla responsabilità degli stati contraenti in caso di espulsione. Valutazione della Corte analogamente espressa nei casi Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito, sentenza del 28 maggio 1985, serie A no 94, § 67, e Boujlifa c. Francia, sentenza del 21 ottobre 1997, Recueil 1997-VI, § 42). Principio richiamato anche sul riconoscimento dell'asilo politico in Ahmed c. Austria, sentenza del 17 dicembre 1996, Recueil 1996-VI, § 38 e Vilvarajah e altri c. Regno Unito, sentenza del 30 ottobre 1991, serie A no 215, § 102. Quest'ultima sentenza rilevante anche relativamente al limite di espulsione verso Paesi in cui vi è il reale rischio di essere sottoposti a trattamenti contrari all'articolo 3 della CEDU, ai sensi del quale «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Sui casi citati, approfondimenti in S. SILEONI, *La CEDU e l'espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in «Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale», 3 (2009), pp. 719-720; R. BARATTA, *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, L'Aquila 2008, p. 9; B. Randazzo (a cura di), *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, 2008, online al seguente link: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU%20209-b\\_Straniero\\_CEDU.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20209-b_Straniero_CEDU.pdf).

<sup>6</sup> Note come sentenze “gemelle”, così M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3564 ss. Più in generale, per una disamina della legislazione italiana, a partire dai riferimenti costituzionali in parola, si rimanda ai contributi più recenti sul tema contenuti nel volume di P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2021.

a quella internazionale, essendo tradizionalmente orientata a ribadire la fermezza delle prerogative statali nell'ammissione degli stranieri. Prassi consolidata a partire almeno dal 1974, quando la Corte costituzionale affermava che «lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni, e per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile»<sup>7</sup>. Dall'analisi emerge, inoltre, un'accezione di sovranità dello Stato di cui il legame con il territorio è elemento fondante<sup>8</sup>. Una caratteristica impermeabile al mutare del tempo, delle forme in cui la sovranità si è esercitata e delle categorie giuridiche, morali e fattuali con cui è stata analizzata<sup>9</sup>. Territorio e confini della sovranità sempre, comunque, riferibili allo spazio terrestre, all'ordine giuridico della terra. In questo senso, la consistenza dei flussi migratori via mare che interessano l'Europa in maniera così rilevante proprio a partire dal nostro secolo, rappresenta una

---

<sup>7</sup> Rif. sentenza 23 luglio 1974 no 244, caso Obradovic Zoran.

<sup>8</sup> Nel senso più ancestrale, Otto Brunner, *Terra e potere* (1939), riferimenti alla traduzione italiana O. BRUNNER, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell' Austria medievale*, Arcana imperii, Collana di scienza della politica diretta da G. Miglio, 3), Giuffrè Editore, Milano 1983.

<sup>9</sup> Tra gli altri, un celebre saggio di Gaetano Silvestri, risalente al 1996 ma sempre attuale nei contenuti, in cui l'autore delinea una storia della sovranità da cui possiamo evincere la costante predominanza della dimensione territoriale. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1 (1996), pp. 3-74.

sfiga all'esercizio della sovranità. Le prevalenti esigenze di contenimento e, bisogna dirlo, respingimento, dei migranti via mare si riflettono nell'esercizio della sovranità sul mare attraverso il paradosso insito nel tentativo di cederne quote sempre maggiori. Se pensiamo alla Costituzione italiana, ad esempio, notiamo che, pur trattandosi del documento fondante le regole di funzionamento di uno Stato peninsulare, non vi sono articoli espressamente dedicati al diritto sul mare<sup>10</sup>. Possiamo dire che non esiste un'autorità sovrapposta a quelle dei singoli Stati che governi sul mare, e gli stessi Stati rivendicano diritti sul mare (in rapporto alla propria posizione geografica) in relazione a esigenze strettamente economiche di sfruttamento delle risorse marine, dalla pesca ai fondali, per le risorse energetiche e minerarie. In senso stretto, pertanto, il mare si configura come una *res communes omnium* in cui non vi è prevalenza di alcun potere sovrano<sup>11</sup>. Dunque, in un ambiente in cui non vige un'autorità

---

<sup>10</sup> Sul diritto costituzionale europeo che, anche dopo la II Guerra Mondiale, è rimasto legato al concetto di potere sovrano strettamente connesso al territorio fisico degli Stati, stimolante l'opera di ricerca del Prof. Vittorio Angiolini di cui, tra gli altri, V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in «rivista AIC», 4 (2015).

<sup>11</sup> Sul punto, Massimo Severo Giannini, nelle sue celebri lezioni di diritto amministrativo sui beni pubblici spiega perché il mare è da considerarsi *res communes omnium*, puntualizzando le differenze con e tra *res nullius* e *res publica*, cfr. M. SEVERO GIANNINI, *I beni pubblici: dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Bulzoni, Roma 1963. Per un ulteriore riscontro che ricostruisce il pensiero sulla concezione del mare dal punto di vista storico-filosofico, cfr. E.C. SFERRAZZA PAPA, *Modernità infinita. Saggio sul rapporto tra spazio e potere*, Mimesis, Milano-Udine 2017, pp. 22-33.

sovrana, bisogna che prevalga il principio di cooperazione. Inoltre, i diritti, così come i doveri che si hanno in mare, devono essere considerati universali e le convenzioni internazionali sollecitano gli Stati a farsene garanti.

## **2. Diritti e doveri di salvataggio, questioni di sovranità (sul mare)**

L'universalità dei diritti (e dei doveri) in mare deriva dal diritto internazionale consuetudinario, composto da principi ben radicati nei secoli. Il primo è quello, già richiamato, della libertà del mare. Sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1958 sull'Alto Mare<sup>12</sup>, che all'art. 1 precisa che «Per "alto mare" s'intendono tutte le porzioni di mare che non siano territoriali o non appartengono alle acque interne d'uno Stato», definendo il contenuto del principio al successivo art. 2 che recita: «L'alto mare è libero a tutte le nazioni e nessuno Stato può legittimamente pretendere di sottomettere una porzione qualsiasi alla propria sovranità». Senza entrare nel merito di un approfondimento che eccederebbe i contorni del lavoro, appare opportuno comunque ricordare come i tentativi di codificazione del diritto internazionale sul mare siano stati parecchio lunghi e controversi<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Convenzione internazionale concernente l'alto mare, siglata a Ginevra il 29 aprile 1958. Adottata dall'Italia con Legge 8 dicembre 1961, n. 1658.

<sup>13</sup> Per una disamina tecnica della codificazione del principio della libertà in alto

Il lavoro della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite<sup>14</sup> portò alla stipula di quattro convenzioni: oltre quella sull'Alto mare, furono siglate contestualmente la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua; la Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare e la Convenzione sulla piattaforma continentale. Ai nostri fini, richiamiamo esclusivamente l'art. 1, comma 1 della Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua per cui «La Sovranità di uno Stato si estende oltre il territorio e le acque interne sulla zona di mare adiacente alle coste e chiamata mare territoriale». Insieme al principio assoluto della libertà dell'alto mare, sono affermati alcuni diritti degli Stati rivieraschi, contenuti nelle altre convenzioni, che di fatto

---

mare, si veda il *Glossario del diritto del mare* curato dal Comandante della Marina Militare italiana Fabio Caffio. In particolare, cenni a pagina 14 della pubblicazione disponibile nella sua II edizione per la consultazione online attraverso il seguente link: [https://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso\\_Consigliere\\_Giuridico/Documents/81190\\_glossariomare.pdf](https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/81190_glossariomare.pdf). Riferimenti storico-politici alla genesi della Convenzione di Ginevra del 1958, e successive convenzioni in B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari, Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Jovene Editore, Napoli 1957.

<sup>14</sup> L'art. 13 della Carta ONU prevede che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite intraprenda studi e faccia raccomandazioni per «[...] incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione [...]». Sulla base di questa disposizione l'Assemblea costituì nel 1947 la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, come proprio organo a tale scopo incaricato. La Commissione, si legge nel testo di diritto internazionale a cura di Benedetto Conforti, ivi citato, «è composta da esperti che vi siedono a titolo personale (cioè da individui che non rappresentano alcun Governo) ed ha il compito di provvedere alla preparazione di testi di codificazione delle norme consuetudinarie relative a determinate materie. Si può dire che l'epoca delle grandi codificazioni si è conclusa e la Commissione si occupa attualmente di temi assai specifici».

hanno ristretto l'ambito della libertà in parola ben al di là del limite delle acque territoriali. Accanto ai profili di garanzia della sicurezza del territorio, su cui si fonda la sovranità sul mare, sono prevalsi altri interessi, di natura evidentemente economica. Ecco che queste convenzioni contengono in proposito delle disposizioni "di sviluppo progressivo"<sup>15</sup>, un diritto che potremmo considerare perciò *in fieri* e che non si è radicato con il previsto successo, considerando anche i diversi mutamenti intercorsi con la decolonizzazione, i progressi della tecnica che hanno accelerato nuove forme di sfruttamento delle risorse marine, oltre che la conseguente maturazione di una coscienza collettiva progressivamente più sensibile rispetto alla limitatezza stessa di tali risorse e alle esigenze di salvaguardia dell'ambiente marino e prevenzione dall'inquinamento. Successo del diritto internazionale sul mare che invece viene raggiunto dopo nove anni di negoziato, con la terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare che muoveva dalla constatazione che «l'evoluzione a partire dalle Conferenze delle Nazioni Unite sul diritto del mare tenutesi a Ginevra nel 1958 e nel 1960, ha accentuato la necessità di una nuova Convenzione sul diritto del mare generalmente accettabile»<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Il riferimento è sempre all'art.13 della carta ONU già richiamata.

<sup>16</sup> Passo tratto dal preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, secondo l'acronimo inglese più diffuso UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea (d'ora in avanti nel testo indicata come UNCLOS III). Convenzione aperta alla firma a Montego Bay (in Giamaica) nel 1982, dopo 11 sessioni di lavoro a partire dal 1973. Attualmente è stata firmata da 167 Paesi e la Comunità Europea. Il computo include gli USA che però non hanno ancora proceduto alla ratifica.

Prendendo atto che le convenzioni precedenti, per quanto di affermata codificazione, non potevano dunque considerarsi ‘generalmente accettabili’, la Convenzione si compone di 320 articoli, mostrando la natura di compromesso delle situazioni composte che si è tradotta anche nella riduzione delle regole di codificazione rispetto a quelle di sviluppo progressivo. Le disposizioni di cui all’Alto mare sono rinvenibili agli articoli 87, 88 e 89 per la lapidaria constatazione, contenuta nello specifico all’art. 89, per cui «Nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte dell’alto mare». In merito all’obbligo di soccorso in mare, il riferimento è all’art. 98: «1. Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, [...] presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo [...]». In questo monumentale corpus normativo, troviamo un solo riferimento al controllo dell’immigrazione che, nella sostanza, ribadisce quanto già statuito con l’art. 24 della precedente Convenzione di Ginevra. Nel disciplinare la cosiddetta “zona contigua”, l’art.33 conferma che: «1. In una zona contigua al suo mare territoriale, denominata “zona contigua”, lo Stato costiero può esercitare il controllo necessario al fine di: a) prevenire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione entro il suo territorio o mare territoriale (...)». Ricordiamo in proposito che il nostro Paese ha ratificato la UNCLOS III con legge 2 dicembre 1994, n. 689, ma non ha mai determinato la propria sovranità su

alcuna zona contigua. In forza di ciò è nota la sentenza della Corte di Cassazione del 5 maggio 2010, n. 32960, che ha negato la sussistenza della giurisdizione italiana su scafisti intercettati oltre il limite delle 12 miglia marine e provenienti da Stati che non hanno ratificato l'UNCLOS, nel caso di specie la Turchia<sup>17</sup>, sentenza controversa e indicativa della tendenza alla cessione di sovranità sul mare, in tema di migrazioni. L'unico riferimento specifico si rinviene ai sensi del decreto attuativo della legge Bossi-Fini del 2002<sup>18</sup> che sembra attribuire rilevanza alla zona contigua limitatamente alla materia della prevenzione e del contrasto alla immigrazione clandestina, nella misura in cui prevede la possibilità, per le autorità in servizio di polizia, di fermare, oltre che nel mare territoriale, anche nella zona contigua, le navi di cui si ha «fondato motivo di ritenere che siano adibite o coinvolte nel trasporto illecito di migranti, al fine di sottoporle a ispezione ed eventualmente sequestrarle, conducendole in un porto dello Stato italiano»<sup>19</sup>. In materia di immigrazione, i poteri degli

---

<sup>17</sup> Si tratta di una sentenza che ha annullato le decisioni di primo e secondo grado, sollevando diverse questioni, tra cui appunto quella della cessione della sovranità oltre le acque territoriali in assenza della delimitazione di alcuna zona contigua da parte dello stato italiano. Sul punto si veda A. ANTONUCCI – I. PAPANICOLOPULU – T. SCOVAZZI (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 148.

<sup>18</sup> Legge n. 189 del 2002 (c.d. Legge Bossi-Fini), Art. 9-bis.

<sup>19</sup> Sulle considerazioni svolte si veda la relazione intitolata “Problemi di giurisdizione penale in materia di contrasto all’immigrazione clandestina via mare”, Servizio Studi del Senato n. 76, giugno 2015, a cura di Carmen Andreuccioli, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00921118.pdf>.

Stati costieri sono comunque esplicitati anche in vari ulteriori atti di diritto internazionale pattizio. Il riferimento è, in particolare, al protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare, e via aria<sup>20</sup> e soprattutto alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo<sup>21</sup>, cosiddetta Convenzione SAR (Search And Rescue), firmata ad Amburgo nel 1979 nell'ambito dell'International Maritime Organisation (IMO). Sono atti successivi alla Convenzione per la sicurezza della vita umana in mare, nota come SOLAS (Safety Of Life At Sea)<sup>22</sup>, di cui colmano alcune rilevanti lacune. Se quest'ultima sancisce, infatti, l'obbligo di salvataggio in mare<sup>23</sup>, è soltanto con la Convenzione SAR che si disciplina un sistema internazionale per l'effettiva conduzione di operazioni di ricerca e salvataggio. Gli Stati

---

<sup>20</sup> Adottato dall'Assemblea Generale con Risoluzione del 15 novembre 2000. Ratificata dall'Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006.

<sup>21</sup> Modificata con risoluzione adottata il 18 maggio 1998. Resa esecutiva in Italia con legge 3 aprile 1989 n. 147.

<sup>22</sup> Il riferimento è sia alla prima versione del 1919 che alle successive del 1929, 1948 e 1960, fino a quella attualmente in vigore del 1974, entrata in vigore in Italia con Legge 23 maggio 1980 n. 313. Sulla genesi della Convenzione, il perché dei continui e travagliati emendamenti, la scelta di adottare il tacito consenso per garantire l'applicazione dei successivi aggiornamenti e protocolli aggiunti si vedano, tra gli altri, U. LEANZA, *Nuovi saggi di diritto del mare*, Giappichelli, Milano, 1988, p. 390; D.P. O'CONNELL, *The International law of the sea*, Vol.2, Clarendon Press, Oxford 1982, p. 770 e, per un inquadramento meno tecnico ma più generale circa la salvaguardia dei diritti dei migranti in mare, rimando ad uno dei contributi più recenti: E. RUOZZI, *L'applicazione dei diritti umani in mare*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 1-29.

<sup>23</sup> Rif. art.33/5 ultima versione consolidata 2014 della convenzione SOLAS.

rivieraschi hanno così stabilito una ripartizione delle acque in cosiddette 'zone SAR' nelle quali si impegnano a mantenere attivo un servizio di ricerca e salvataggio come atto di responsabilità, non rilevante ai fini della attribuzione di sovranità sul mare e che, infatti, può estendersi oltre le acque territoriali, le zone contigue e anche le zone economiche esclusive fino addirittura alle acque internazionali, secondo le situazioni concrete. Appare interessante notare in questo senso la datazione delle Convenzioni prese qui in esame in maniera più specifica. La convenzione SAR è del 1979 mentre la UNCLOS III è del 1982. La divaricazione dei due atti circa la delimitazione delle acque su cui gli Stati determinano la propria capacità di intervento non è pertanto casuale né contraddittoria. È evidente che le zone SAR avevano una funzione diversa e rispondevano a fini diversi. Questa diversità, in considerazione della vasta ampiezza delle zone SAR e dei conseguenti obblighi per gli Stati che si assumono tale responsabilità<sup>24</sup>, può essere vista, quindi, come una delle cause della difficoltà di applicazione delle norme e dell'effettivo esercizio

---

<sup>24</sup> Ogni Stato che si impegna a garantire una zona SAR deve infatti adempiere ai conseguenti obblighi, attraverso l'Istituzione di un Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo che in Italia, com'è noto, afferisce alla Guardia Costiera. Le zone SAR nel Mediterraneo sono state suddivise nel 1997 con la Conferenza IMO di Valencia e l'Italia sovrintende una zona SAR pari a poco meno di 500.000 km<sup>2</sup>. Per un approfondimento sul punto, in cui si mettono in luce anche i poco chiari contorni circa l'effettiva esistenza di una zona SAR libica, interessanti per i risvolti che evidentemente ricadono circa le responsabilità italiane nel mediterraneo, cfr. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in «Rivista online Questione Giustizia», maggio 2018, pp. 215-224.

del dovere di salvataggio, nel contesto della portata degli attuali flussi migratori via mare.

### **3. Considerazioni circa l'effettivo esercizio dei diritti e doveri di salvataggio nel mar Mediterraneo**

Le disposizioni circa i diritti e doveri di salvataggio in mare non si limitano ad avere una loro importanza intrinseca rispetto al diritto alla vita di chi si trova, per circostanze più o meno fortuite, in pericolo di naufragio. I limiti all'esercizio della sovranità statale in materia di immigrazione assumono rilevanza anche, e oggi potremmo dire soprattutto, rispetto al diritto di richiedere asilo. L'ingresso nel territorio di uno Stato, diverso da quello di cui si ha la cittadinanza originaria, implica l'attraversamento di confini e ciò sostanzia il diritto di migrare come diritto politico e non semplice diritto civile, quale per esempio quello relativo alla libertà di circolazione. Sul piano fattuale, vi è il diritto di migrare e di richiedere asilo, un diritto che gli Stati – in virtù della sovranità, nei limiti in cui è stata definita ed approfondita – non sono obbligati a concedere, salvo il previo accertamento dello status giuridico del migrante da cui dipende il riconoscimento della eventuale protezione internazionale<sup>25</sup>. Al fine

---

<sup>25</sup> Lo Stato accerta ogni status dopo l'espletamento di un iter procedurale. Mi pare questa una doverosa precisazione che è terminologica ma sottende evidentemente la *ratio* di una legislazione che non prelude a un riconoscimento di tipo

di garantire tale diritto, quindi, gli Stati incontrano dei limiti al divieto di immigrazione, limiti che possiamo ricomprendere nel divieto di espulsioni collettive, il cui ragionamento può essere esteso al diritto di fruire di garanzie procedurali minime nonché all'interferenza che l'espulsione può produrre in termini di esposizione a torture o a trattamenti inumani e degradanti. Per ragioni di sintesi, le considerazioni proposte a conclusione di questo breve saggio non esploreranno i contorni della *refugee law*<sup>26</sup> ma faranno direttamente

---

costitutivo ma dichiarativo perché si tratta di un riconoscimento di uno status che è preesistente allo stesso riconoscimento ufficiale. Come si legge nelle "Linee guida sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato", prodotte dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (d'ora in avanti UNHCR), «une personne ne devient pas un réfugié du fait de sa reconnaissance en tant que tel, mais est reconnue en tant que tel parce qu'il ou elle est un réfugié», rif. "Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié», UNHCR, Ginevra, 1979, aggiornamento 1992, paragrafo 28. Sul punto si veda A. MARCHESI, *Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo. Brevi Considerazioni*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, cit., pp. 167-176.

<sup>26</sup> Nel dare per scontati i riferimenti alla Convenzione di Ginevra, siano consentiti i rimandi a una selezione di contributi in cui si rileva la necessità di ribadire la piena sovranità statale relativamente alla concessione o meno di una richiesta di asilo e di considerare il non respingimento come un atto umanitario e non politico al fine di non compromettere eventuali relazioni pacifiche con gli Stati di provenienza dei rifugiati accolti. «[...] Receiving refugees is seen as a humanitarian act, not as a political measure. It's an act of the receiving state for the benefit of an individual person; the granting of asylum does not affect the legal relationship between the receiving State and the State of origin», cfr. A. TAKKENBERG, C. TAHBAZ, *the collected travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Dutch Refugee Council, Amsterdam 1989. p. 238. Sull'ampliamento della definizione di rifugiato, utile anche per ciò che debba intendersi per persecuzione, si vedano, tra gli altri, i contributi di C. FRANCHINI, *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra*, in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam,

riferimento al principio di *non refoulement* attraverso alcuni richiami a parte della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la Carta dei diritti fondamentali non preveda esplicitamente il principio di *non refoulement*, sancito poi nel protocollo addizionale n. 4, è proprio la giurisprudenza della Corte di Strasburgo a consolidarlo quale principio assoluto, estendendo l'ambito di applicazione materiale degli articoli 2 (sul diritto alla vita) e 3 (sul divieto di tortura) e facendo ricorso alla protezione cosiddetta indiretta o *par ricochet*. A partire dal caso Soering contro Regno Unito (sentenza del 7 luglio 1989), la Corte ha progressivamente consolidato il carattere assoluto del principio di *non refoulement*, in una evoluzione non esclusivamente riservata ai respingimenti via mare, che ne ha esteso l'ambito non soltanto con riferimento alla condotta delle autorità locali nei Paesi di rinvio ma anche con riguardo a situazioni oggettive di carenza strutturale tali da poter incidere sulle condizioni psico-fisiche delle persone, ad esempio per carenze del sistema sanitario. Un'evoluzione della giurisprudenza nella direzione dell'ampliamento della tutela che pareva essersi definitivamente compiuta con il caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia (sentenza resa dalla Grande Camera il 23 febbraio 2012). Com'è noto, il caso riguarda la

---

Padova, 2011, pp. 73-103; F. PERRINI, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e la tutela dei richiedenti asilo in Italia*, in «Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review», 4 (2015), pp. 97-123. Per una disamina della dottrina, F. LENZERIN, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2009.

pratica dei respingimenti in alto mare dei migranti provenienti dalla Libia e alla Libia riconsegnati dopo essere stati intercettati dalle imbarcazioni italiane, prima del loro ingresso nelle acque territoriali. Da sottolineare come prima importante affermazione della Corte quella per cui anche le operazioni di respingimento effettuate in alto mare ricadono nella giurisdizione dello Stato che, per quanto accennato prima, in senso internazionalistico, nell'ambito di operazioni di salvataggio in alto mare, assume autorità di Governo, esercita poteri sovrani, nel rispetto della Convenzione europea e dei diritti umani in essa sanciti. La Corte amplia così la portata del campo di applicazione del principio di *non refoulement* perché espulsione, dice la Corte, non è soltanto quel provvedimento che lo Stato adotta all'esito di procedure nei confronti di uno straniero che si trova sul proprio territorio, ma deve ricomprendere qualsiasi atto, comportamento, che ha l'effetto di rimuovere lo straniero dal controllo dello Stato in questione e porlo sotto il controllo di un altro Stato. La Corte, inoltre, rileva la mancanza di qualsivoglia esame oggettivo e ragionevole di ciascuna situazione individuale dei migranti interessati. Nel caso Hirsi la Corte è chiara nel ribadire che non è sufficiente la semplice identificazione del migrante, dovendosi accertare – attraverso strumenti opportuni e personale adeguato – eventuali motivi ostativi al rimpatrio. Nel caso, ricordiamo, si trattava di migranti, per la maggior parte Somali ed Eritrei, in fuga da conflitti armati. Se con la sentenza Hirsi si tocca dunque l'acme della tendenza evolutiva, nel

corso degli anni successivi si registra un'inversione di rotta. Ciò avviene sotto il peso evidente delle difficoltà di ordine politico che dimostra l'incapacità degli Stati ad assumere un governo dei flussi migratori improntato ai principi di cooperazione e solidarietà. Involuzione in parola testimoniata dal caso *Khlaifia* e altri contro Italia, (sentenza resa dalla Grande Camera il 15 dicembre 2016), che ribalta in riesame le prime decisioni che la Corte compie sulla traccia della stessa sentenza *Hirsi*. In questo caso si trattava di migranti provenienti dalla Tunisia, etichettabili, com'è discutibilmente solito fare, come "migranti economici", per i quali viene esclusa la violazione del principio di *non refoulement* sulla base di motivazioni dichiaratamente condizionate dal particolare contesto di emergenza migratoria del periodo in questione. Questa è la prima sentenza della Corte EDU in cui si prende atto di una grave emergenza migratoria che diventa fattore di valutazione rilevante non solo sul piano fattuale, ma fino a incidere sulla portata stessa degli obblighi derivanti dall'applicazione della Convenzione per la protezione dei diritti umani. Nel caso *Khlaifia*, la Corte ritiene sufficiente l'identificazione del migrante e il suo allontanamento, anche in assenza di un esame oggettivo e ragionevole di ciascuna posizione individuale, in ragione delle difficoltà degli Stati al controllo dei confini in un contesto generale di emergenza migratoria. Leggendo le posizioni individuali dei singoli giudici, emerge l'atteggiamento di *self restraint* della Corte che, nel sottolineare le difficoltà politiche, avalla un

affievolimento delle tutele in materia di espulsioni collettive. Il tema dell'esercizio della sovranità statale e della relativa giurisdizione extraterritoriale dello Stato rispetto agli eventi che si verificano in acque internazionali e in alto mare pare, dunque, uno dei più cruciali su cui gli Organi giudicanti sono già chiamati, e lo saranno presumibilmente sempre di più, a pronunciarsi sulla base di fondamenti giuridici ed elementi fattuali di cui ancora non è forse chiara la consistenza e la reciproca interrelazione. Sarà da vedere, dunque, se sul piano generale assisteremo, come è auspicabile che sia, a un rinvigorimento di un fronte evolutivo in cui il tema della giurisdizione venga affrontato con coraggio e indipendenza, in nome di quel coraggio e brama di indipendenza che troppo spesso naufraga nel nostro mar Mediterraneo, con le persone che ne sono portatrici.

