

**La tutela della sfera territoriale da intrusioni non autorizzate: in margine al caso *Sibilla*.** — L'affondamento di una imbarcazione albanese con a bordo civili in seguito ad una collisione con l'unità militare italiana *Sibilla*, e la conseguente perdita di un numero imprecisato di vite umane, solleva il problema delle attività che uno Stato può legittimamente operare al fine di tutelare la propria sfera territoriale dall'ingresso non autorizzato.

È utile ricordare brevemente i fatti. In seguito alla situazione di crisi interna albanese, e al conseguente massiccio afflusso di profughi sulle coste italiane, il Governo italiano disponeva un pattugliamento delle acque internazionali « a scopo dissuasivo ». Sulla base di accordi con il Governo albanese le navi militari italiane erano abilitate a fermare e procedere a verifiche su navi di nazionalità albanese in alto mare, e addirittura nelle acque territoriali albanesi.

Il 28 marzo 1997 la nave *Sibilla* intercettava in acque internazionali una unità militare albanese, risultata sotto comando civile, carica di profughi e presumibilmente diretta verso le coste italiane. Secondo la ricostruzione delle autorità militari, la nave *Sibilla* si avvicinava all'unità albanese allo scopo di intimare l'inversione di rotta. Nel corso delle manovre, si verificava una collisione con il conseguente affondamento della nave albanese. Alcuni profughi venivano tratti a bordo della *Sibilla*. Secondo le dichiarazioni dei sopravvissuti, tuttavia, la maggior parte affondava.

L'episodio solleva il problema di vedere se il comportamento dell'unità militare italiana, mirante ad impedire la violazione della sovranità territoriale, si sia conformato alla disciplina internazionale.

In assenza di regole convenzionali sulle modalità operative per attuare il fermo delle navi albanesi (cfr. le dichiarazioni del Ministro della difesa italiano Andreatta alle Commissioni esteri e difesa del Senato del 1° aprile 1997, riportate in *Corriere della Sera*, 2 aprile 1997, p. 2), occorre far riferimento alle regole di diritto generale. Si pone quindi il problema di vedere quale sia il contenuto della normativa relativa ai poteri coercitivi che uno Stato può utilizzare al fine di tutelare la propria sfera territoriale dall'ingresso non autorizzato di civili stranieri.

La ricostruzione della disciplina internazionale non è agevole. Si può con certezza escludere l'esistenza di una norma che consenta allo Stato territoriale un utilizzo pienamente discrezionale della forza al fine di respingere intrusioni non autorizzate. Emerge invece dalla prassi un orientamento limitativo, tendente in particolare a riconnettere l'uso della forza a parametri di necessità e proporzionalità, in specie allorché esso sia suscettibile di comportare la perdita della vita o dell'integrità personale dei civili che hanno operato il tentativo di intrusione.

La prassi non è tuttavia del tutto univoca nella determinazione dei parametri concreti ai quali rapportare tale valutazione. Possiamo in particolare riconoscere due indirizzi principali, la cui applicazione conduce a risultati pratici assai diversi fra loro.

Il primo è quello che riferisce la proporzionalità unicamente allo scopo della tutela dell'integrità territoriale dello Stato agente. Il diritto internazionale cioè riconoscerebbe la pretesa dello Stato ad una tutela assoluta della propria sfera territoriale da intrusioni non autorizzate, solo limitando la discrezionalità nella scelta dei mezzi atti a garantire tale interesse. Sarebbe allora proibito solo l'impiego di mezzi eccessivi o l'utilizzazione di una condotta incongrua rispetto allo scopo, o, se si preferisce, di danni non giustificati dall'esigenza di tutela. Di converso, sarebbe consentito l'impiego di mezzi aventi conseguenze dannose anche assai elevate, ma funzionali e necessari per la sua realizzazione.

Questa tendenza trova la sua massima espressione nel celebre caso della nave *I'm Alone*, deciso da una commissione arbitrale nel 1939 (in *Reports of Int. Arbitral Awards*, vol. III, p. 1609 ss.). Pur se esso non concerne la tutela della sfera territoriale da intrusioni non autorizzate, ma il diverso problema della repressione delle attività di contrabbando, esso è utile per inquadrare l'orientamento appena descritto. Nella decisione si legge infatti che «(t)he United States might... use necessary and reasonable force for the purpose of effecting the objects of boarding, searching, seizing and bringing into port the suspected vessel... If sinking should occur incidentally, as a result of the exercise of necessary and reasonable force for that purpose, the pursuing vessel might be entirely blameless». In sostanza, il diritto internazionale proibirebbe solo l'intenzionale affondamento della nave. Non vi sarebbe illecito se esso conseguisse ad attività ragionevolmente intese a garantire lo scopo per il quale l'uso della forza è ammesso dall'ordinamento. Andrebbe allora considerata come incidentale una conseguenza non voluta dall'agente, pur se astrattamente prevedibile in ragione della condotta operata al fine di impedire il comportamento vietato. In sostanza, mentre sarebbe illecito aprire il fuoco su una nave al fine di provocarne l'affondamento, sarebbe consentito aprire il fuoco per provocarne il fermo.

La disciplina internazionale avrebbe evidentemente un diverso contenuto qualora si ritenesse che l'ordinamento non garantisca una tutela assoluta alla integrità della sfera territoriale. Lo Stato dovrebbe allora astenersi da interventi coercitivi che possano comportare conseguenze obiettivamente sproporzionate rispetto all'esigenza di tutela della sicurezza.

Questa tendenza si esprime in particolare in alcuni casi che evidenziano come la tutela della sovranità territoriale possa risultare cedevole qualora da un lato l'intrusione non metta immediatamente in pericolo la sicurezza dello Stato e d'altro lato vi sia un alto grado di probabilità che l'intervento coercitivo comporti la perdita della vita o dell'integrità personale degli intrusori. Questa tendenza è evidenziata con chiarezza nel caso *García*, concernente la legittimità di un intervento coercitivo mediante l'impiego di armi da fuoco su una imbarcazione disarmata, impiegata presumibilmente a fini di immigrazione clandestina. Nella sentenza della Commissione mista Stati Uniti-Messico del 3 dicembre 1926 (in *Reports of Int. Arbitral Awards*, vol. IV, p. 119 ss.) si legge fra l'altro: «(i)n

no manner the Commission can endorse the conception that the use of firearms with distressing results is sufficiently excused by the fact that there exist prohibitive laws, that enforcement of these laws is necessary, and that the men who are instructed to enforce them are furnished with firearms».

Gli effetti pratici delle due diverse concezioni possono essere facilmente apprezzati. Nel primo caso, un intervento coercitivo è ammissibile, pur se comporta effetti pregiudizievoli per la vita o l'integrità personale degli intrusori, qualora questi effetti conseguano incidentalmente ad una condotta mirante a far cessare il comportamento vietato, e adeguata a tale fine. Nel secondo caso, un intervento coercitivo appare proibito dal diritto internazionale qualora comporti un rischio per beni giuridici quali la vita o l'integrità personale di civili, sproporzionato rispetto al rischio che l'intrusione comporta per la tutela della sicurezza nazionale. In sostanza, mentre nella prima concezione, la tutela del territorio può essere perseguita «a tutti i costi», solo rimanendo da determinare quelli più adeguati allo scopo concreto, nella seconda il «costo» tollerabile emerge attraverso una valutazione comparata dei beni giuridici in gioco.

Vediamo ora a quale delle due concezioni si può ricondurre il comportamento italiano nel caso dell'incidente della *Sibilla*. L'assenza di una ricostruzione obiettiva dei fatti impedisce di ascrivere con certezza il caso all'una o all'altra tendenza della prassi. Secondo la ricostruzione italiana, la collisione sarebbe stata del tutto casuale e non prevedibile, conseguendo all'improvviso mutamento di rotta da parte dell'unità albanese. Secondo una diversa ricostruzione, la collisione sarebbe stata se non volontaria, perlomeno accidentale nel senso indicato sopra, conseguente cioè ad attività dissuasive operate dall'unità militare italiana.

Al fine di ricostruire la normativa internazionale appare comunque significativa la valutazione operata dal Governo italiano. Il Governo ha infatti rivendicato la legittimità dell'operato dell'unità italiana sul presupposto della assoluta casualità della collisione (si veda il resoconto dell'audizione del Ministro della difesa, Andreatta, di fronte alle Commissioni difesa ed esteri del Senato del 1° aprile 1997, cit., p. 3; per altre dichiarazioni di esponenti governativi cfr. *Il Sole-24 ore*, 30 marzo 1997; *The Times*, 31 marzo 1997). Da nessuna dichiarazione si può evincere la convinzione che il comportamento della *Sibilla* sarebbe stato conforme al diritto internazionale anche nel caso di una collisione occorsa nell'ambito di attività protettive operate dalla nave.

Un ulteriore elemento in questo senso è dato dalla circostanza che gli organi giudiziari abbiano avviato un procedimento tendente ad accertare eventuali responsabilità penali degli ufficiali posti al comando della *Sibilla*. L'eventuale esistenza di un illecito penale riconnesso ad un uso sproporzionato della forza non è certo univocamente significativa circa l'esistenza di una norma internazionale proibitiva. L'ordinamento interno potrebbe infatti autonomamente vietare, ed eventualmente sanzionare penalmente, la commissione di un fatto che pur fosse lecito alla luce del diritto internazionale. Tuttavia l'autonomia delle due valutazioni non è mai stata sottolineata dal Governo italiano, il quale è parso piuttosto identificare i profili di liceità internazionale con quelli di legittimità penale.

Complessivamente considerati, dunque, gli elementi indicati paiono evidenziare la convinzione che il diritto internazionale impone agli Stati di limitare le attività coercitive a tutela della propria sfera territoriale in maniera da evitare conseguenze dannose non proporzionate al rischio comportato dall'intrusione. (*Enzo Cannizzaro*)

**Nuovi istituti (e vecchi problemi) nella disciplina del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini albanesi.** — Con il decreto-legge 20 marzo 1997 n. 60 (G.U. 20 marzo 1997 n. 66, riprodotto *infra*, p. 578 ss.), il Governo, per far fronte alla « situazione di emergenza derivante dall'eccezionale afflusso nel territorio dello Stato di stranieri di cittadinanza albanese » (art. 1, 1° comma), si è proposto principalmente il fine di provvedere all'attività di assistenza di questi ultimi, autorizzando i prefetti a ricorrere ai poteri di urgenza per lo svolgimento di tale attività. Sono altresì enunciate nel decreto-legge delle regole riguardanti il soggiorno e l'allontanamento degli stessi stranieri; si tratta di disposizioni che dettano una disciplina speciale. Tuttavia, i presupposti soggettivi di applicazione delle nuove disposizioni non appaiono ben definiti, né è sempre chiaro entro quali limiti esse escludano l'applicazione della normativa comune (quest'ultima, come è noto, è posta essenzialmente dal decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito dalla legge 20 febbraio 1990 n. 39, riprodotto in *Rivista*, 1990, p. 233 ss.).

Rispetto al soggiorno, nel decreto-legge è previsto che, ai fini dell'avvio dei cittadini albanesi bisognosi di assistenza verso le strutture di primo soccorso, « il questore può rilasciare un nulla osta provvisorio di ingresso e soggiorno in territorio nazionale, valido per sessanta giorni e prorogabile fino a novanta ».

È dunque chiaro che, almeno sotto questo profilo, si intende dettare una normativa innovativa, per consentire il soggiorno dei cittadini albanesi al di fuori dei limiti posti in via generale. Peraltro, i decreti di programmazione dei flussi di ingresso hanno previsto, a partire dal decreto per il 1993 (G.U. 11 gennaio 1993 n. 7), che qualora si « verificano, per situazioni di emergenza, afflussi di sfollati temporanei o di profughi di guerra », possa essere loro rilasciato un « permesso temporaneo di soggiorno e di lavoro per ragioni umanitarie ». Il decreto-legge non richiama però tale disciplina, ma sembra configurare, anche per la terminologia utilizzata, un istituto con caratteristiche peculiari; di questo istituto, tuttavia, non sono ben precisati i presupposti di concessione, né è indicato il regime applicabile (sotto il profilo del trattamento) agli stranieri in possesso di tale documento.

Ai fini del rilascio del nulla osta sembra avere rilievo — oltre, naturalmente, alla cittadinanza albanese — la sola condizione soggettiva di stranieri « bisognosi di assistenza umanitaria ». Sono enunciate, all'art. 2, 2° comma, delle cause che ostano al rilascio del nulla osta provvisorio: quest'ultimo non può essere concesso agli stranieri che siano stati « segnalati per attività connesse all'organizzazione o all'agevolazione dell'immigrazione clandestina, della prostituzione, del traffico di armi e di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero per attività comunque pericolose per la sicurezza pubblica o per gravi reati contro la vita e l'incolumità delle persone ». Tali cause coincidono solo in parte con quelle per le quali non è consentito in base alla normativa comune l'ingresso in Italia degli stranieri, giacché è