

Politica dei “porti chiusi” e diritto internazionale: il caso Sea Watch 3*

di Pierfrancesco Rossi – Dottore di ricerca nell’Università degli Studi di Napoli Federico II

ABSTRACT: In June 2019 the *Sea Watch 3*, an NGO ship carrying migrants rescued at sea, was banned to enter Italian ports and territorial waters under the so-called ‘closed ports’ policy of the Italian government. After a two-week standoff, the ship contravened the prohibition and entered the port of Lampedusa, where the captain Carola Rackete was arrested for violence against public officers. However, a judge soon ordered her release on grounds that her actions were required by the international law of the sea. This paper analyzes the main international law issues raised by this incident, notably including the legitimacy of the ban on entering Italian territorial waters and ports. It is argued that, while the ‘closure’ of the territorial sea appears to be unlawful, that of Italy’s ports does not. This reflects the deficiencies of the international law norms concerning disembarkation of people rescued at sea.

SOMMARIO: 1. Introduzione: il caso Sea Watch 3 nel quadro della c.d. politica dei “porti chiusi”. – 2. Gli obblighi internazionali di soccorso gravanti sul comandante di una nave privata e il divieto di ricondurre i migranti in Libia. – 3. La questione della legittimità del divieto di ingresso nel mare territoriale italiano. – 4. La violazione del divieto di ingresso nei porti italiani: una azione in adempimento di un dovere imposto dal diritto internazionale? – 5. Conclusioni.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

1. Introduzione: il caso *Sea Watch 3* nel quadro della c.d. politica dei “porti chiusi”

Al fine di contenere i flussi migratori provenienti dalla Libia, il governo italiano ha posto in essere una strategia consistente nel negare l’accesso ai porti a navi che trasportino migranti soccorsi in mare (c.d. politica dei “porti chiusi”). Sebbene il divieto di ingresso nei porti sia stato talvolta diretto anche a navi delle forze armate italiane¹, la gran parte dei casi di diniego di sbarco ha riguardato imbarcazioni gestite da organizzazioni non governative (ONG)², per lo più battenti bandiere diverse da quella italiana³, le quali operano nel Mediterraneo centrale con lo scopo primario o esclusivo di soccorrere migranti a rischio di naufragio⁴.

La recente vicenda della nave *Sea Watch 3* costituisce uno dei casi più controversi – oltre che più noti alle cronache – scaturiti dalla decisione del governo italiano di chiudere i porti⁵. Il 12 giugno 2019 la nave in questione, gestita dalla ONG tedesca Sea Watch e battente bandiera olandese, ha soccorso 53 migranti in acque internazionali, a 47 miglia dalla costa libica. Contrariamente alle indicazioni ricevute dalla Guardia costiera libica di attraccare nel porto di Tripoli, la nave si è

¹ Ciò si è verificato, ad esempio, nell’agosto del 2018 nel noto caso della nave della Guardia Costiera *Diciotti*, sul quale si veda M. FRIGO, *The Kafkaesque “Diciotti” Case in Italy: Does Keeping 177 People on a Boat Amount to an Arbitrary Deprivation of Liberty?*, in *Opinio Juris*, <http://opiniojuris.org/> (visitato nel mese di agosto 2019).

² *Dalla Mediterranea alla Diciotti: tutte le navi respinte da Salvini*, *Il Sole 24 Ore*, 5 luglio 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-mediterranea-diciotti-tutte-navi-respinte-salvini-ACr4AtW> (visitato nel mese di agosto 2019). Si veda anche il più recente caso della nave *Open Arms*, autorizzata a sbarcare a Lampedusa dopo 19 giorni di attesa in mare solo grazie a un provvedimento dell’autorità giudiziaria: *Open Arms, la Procura decide il sequestro della nave: sbarcati i migranti*, *la Repubblica*, 20 agosto 2019, https://www.repubblica.it/cronaca/2019/08/20/news/open_arms_migrante_si_getta_in_mare_recuperato-233948936/ (visitato nel mese di agosto 2019).

³ Ma v. il caso della *Mare Jonio*, nave ONG battente bandiera italiana: *Salvini firma il divieto di sbarco per la Mare Jonio che ha preso a bordo i naufraghi del gommone dei bambini*, *la Repubblica*, 28 agosto 2019, https://www.repubblica.it/cronaca/2019/08/28/news/il_gommone_dei_bambini-234511688/ (visitato nel mese di agosto 2019).

⁴ V. in generale I. PAPANICOLOPULU, *Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it.>; D. GHEZELBASH, V. MORENO-LAX, N. KLEIN, B. OPEKIN, *Securitization of Search and Rescue at Sea: The Response to Boat Migration in the Mediterranean and Offshore Australia*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 315.

⁵ Tra le prime reazioni della dottrina si vedano A. DEL GUERCIO, *Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell’infanzia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 331 ss.; P. DE SENA, M. STARITA, *Navigare fra istanze “stato-centriche” e “cosmopolitiche”: il caso “Sea Watch” in una prospettiva conflittuale*, in *SIDIBlog*, <http://www.sidiblog.org/>; L. GRADONI, L. PASQUET, *Lisistrata a Lampedusa: una riflessione sul caso Sea Watch 3*, in *SIDIBlog*, <http://www.sidiblog.org/>. Si veda inoltre la lettera aperta a firma di 21 docenti di diritto internazionale, pubblicata dal Corriere della Sera: «*Chi viene soccorso in mare è un “naufrago” e ha il diritto di essere sbarcato in un luogo sicuro*», disponibile all’indirizzo https://www.corriere.it/politica/19_luglio_03/chi-viene-soccorso-mare-naufrago-ha-diritto-essere-sbarcato-un-luogo-sicuro-9ac444c4-9daa-11e9-9326-3d0a58e59695.shtml (visitato nel mese di agosto 2019).

diretta verso Lampedusa chiedendo invano all'Italia l'indicazione di un porto di sbarco. Essendosi vista vietare l'ingresso sia nel mare territoriale sia nei porti italiani, essa ha stazionato ai limiti delle acque italiane per oltre dieci giorni, nel corso dei quali 11 migranti sono stati condotti sulla terraferma da unità militari italiane per ragioni mediche. Il 25 giugno, una richiesta di misure provvisorie volta a far autorizzare l'ingresso in porto e lo sbarco è stata respinta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)⁶. Il 26 giugno, nonostante il perdurare del divieto di ingresso, la nave è entrata nel mare territoriale italiano invocando una condizione di stato di necessità; e infine, nella notte tra il 28 e il 29 giugno, contravvenendo agli ordini impartiti da unità della Guardia di Finanza, la *Sea Watch 3* ha ormeggiato nel porto di Lampedusa, dove i migranti a bordo sono stati condotti sulla terraferma.

Dopo l'attracco, il comandante della *Sea Watch 3* Carola Rackete è stata destinataria di un provvedimento di arresto per resistenza o violenza contro nave da guerra (art. 1100 cod. nav.) e resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.). Il giudice per le indagini preliminari (GIP) di Agrigento, tuttavia, non ha convalidato l'arresto. Pur ritenendo che la condotta del capitano integrasse il reato ex art. 337 c.p., esso ha ritenuto tale reato scriminato perché compiuto nell'esercizio del dovere di soccorso in mare imposto al comandante dal diritto internazionale⁷. Oltre che per i reati emersi nella fase cautelare, Carola Rackete risulta tuttora indagata anche per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12 c. 1, d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286, c.d. T.U. immigrazione)⁸.

Se osservato dalla prospettiva del diritto internazionale, il caso in esame solleva numerose questioni relative tanto alla posizione giuridica della nave privata impegnata in operazioni di

⁶ *Rackete e altri c. Italia*, ricorso n. 32969/19. Si veda il comunicato stampa della Corte EDU, *The Court decides not to indicate an interim measure requiring that the applicants be authorised to disembark in Italy from the ship Sea-Watch 3*, disponibile all'indirizzo <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6443361-8477507> (visitato nel mese di agosto 2019).

⁷ L'ordinanza del GIP, contenente anche una dettagliata esposizione dei fatti del caso, è consultabile all'indirizzo <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/9218-gip-agrigento-2-luglio-2019-sea-watch.pdf> (visitato nel mese di agosto 2019); d'ora in avanti citata come "ordinanza del GIP di Agrigento". Il ricorso per Cassazione della Procura della Repubblica di Agrigento avverso tale decisione è disponibile all'indirizzo <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2019/07/Ricorso-in-Cassazione-.pdf> (visitato nel mese di agosto 2019).

⁸ *La comandante della Sea Watch 3 indagata per favoreggiamento*, Internazionale, 28 giugno 2019, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/06/28/seawatch-3-favoreggiamento-immigrazione-clandestina> (visitato nel mese di agosto 2019).

soccorso in mare quanto ai poteri e agli obblighi degli Stati costieri⁹. In particolare, nelle prossime pagine ci si chiederà, in primo luogo, se le navi gestite da ONG siano titolate a svolgere operazioni di soccorso nel Mediterraneo centrale e se la *Sea Watch 3* abbia operato correttamente nel rifiutarsi di ricondurre i migranti in Libia (sezione 2). In secondo luogo, se la decisione italiana di impedire l'accesso della *Sea Watch 3* al mare territoriale sia conforme alle rilevanti norme di diritto internazionale (sezione 3). E infine, se il diritto internazionale consenta a uno Stato di “chiudere” i propri porti a navi che trasportino persone soccorse in mare o se, al contrario, la violazione di un simile divieto di ingresso sia giustificabile dal punto di vista del diritto internazionale, finanche integrando, secondo la ricostruzione offerta dal GIP di Agrigento, un atto *doveroso* per un comandante (sezione 4).

Nell'approcciare tali quesiti occorre considerare che il quadro normativo internazionale di riferimento si presenta particolarmente frammentato. Le norme applicabili a questioni migratorie, infatti, non costituiscono un corpus organico, ma provengono da aree diverse – e spesso scarsamente coordinate – del diritto internazionale, quali il diritto internazionale del mare, il diritto internazionale dei rifugiati e i diritti umani¹⁰. Per rispondere ai quesiti appena descritti sarà dunque necessario tener conto di tutti gli ambiti normativi rilevanti.

2. Gli obblighi internazionali di soccorso gravanti sul comandante di una nave privata e il divieto di ricondurre i migranti in Libia

Con riguardo alle fasi iniziali del caso in esame, non possono esservi dubbi in merito alla compatibilità con il diritto internazionale dell'operazione di soccorso in mare compiuta dalla *Sea Watch 3*. Qualsiasi nave, infatti, tanto statale quanto privata, è tenuta a soccorrere chi si trovi in mare in stato di necessità¹¹. La Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (c.d.

⁹ Il caso in esame solleva, naturalmente, anche questioni di natura strettamente costituzionalistica e penalistica, le quali tuttavia non rientrano nello scopo della presente analisi.

¹⁰ V. CHETAIL, *International Migration Law*, Oxford, 2019, pp. 7-12. Sulla necessità e le modalità di coordinamento tra i vari regimi normativi in esame si veda ampiamente I. PAPANICOLOPULU, *International Law and the Protection of People at Sea*, Oxford, 2018; nonché T. TREVES, *Human Rights and the Law of the Sea*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2010, p. 1 ss.

¹¹ Si veda in generale I. PAPANICOLOPULU, *The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A general Overview*, in *International Review of the Red Cross*, 2016, p. 491 ss.

Convenzione SOLAS, dall'inglese *Safety of Life at Sea*), conclusa a Londra il 1° novembre 1974 (resa esecutiva in Italia con l. 23 maggio 1980, n. 313) prevede espressamente, alla Regola 33.1 del Capitolo V, che “il comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, ha l’obbligo di procedere con tutta rapidità alla loro assistenza”, indipendentemente dalla nazionalità o dallo status di tali persone o dalle circostanze del loro ritrovamento¹². Tale formulazione ricalca i testi di disposizioni contenute in altre, più risalenti, convenzioni, quale in primo luogo l’art. 11 della Convenzione per l’unificazione di alcune regole in materia di assistenza e salvataggio marittimi, conclusa a Bruxelles il 23 settembre 1910¹³.

Il più importante trattato internazionale in materia di diritto del mare, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (resa esecutiva in Italia con l. 2 dicembre 1994, n. 689), non prevede altrettanto espressamente un obbligo di soccorso in capo al comandante di una nave. Il dovere di soccorso è piuttosto formulato nei termini di un obbligo in capo a ciascuno *Stato* di “esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera [...] presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo [e] proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo”. Ma una simile diversa formulazione (mutuata dall’art. 12 della Convenzione concernente l’alto mare, conclusa a Ginevra il 29 aprile 1958) è dovuta solo a esigenze di coerenza interna alla Convenzione stessa¹⁴, e ha lo scopo di richiedere agli Stati di rendere il soccorso in mare obbligatorio nel loro diritto interno¹⁵. Si tratta dunque di una previsione che non indebolisce l’obbligo individuale di soccorso in capo al comandante della nave ma, semmai, è diretta a rafforzarlo. È appena il caso di notare che tale obbligo – che, com’è stato notato, attribuisce al comandante di nave una funzione pubblica

¹² La versione riveduta del Capitolo V della Convenzione, contenente la Regola 33, è entrata in vigore il 1° luglio 2002.

¹³ “Ogni capitano è tenuto [...] a prestare assistenza a qualunque persona, anche nemica, trovata in mare, in pericolo di vita”. L’obbligo in questione era rinvenibile anche nella prima versione della Convenzione SOLAS, conclusa a Londra il 20 gennaio 1914, all’art. 37.

¹⁴ M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e il diritto di obbedire al diritto (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 5 ss., p. 13.

¹⁵ F. DE VITTOR, M. STARITA, *Distributing Responsibility between Shipmasters and States in SAR Disasters*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, in corso di pubblicazione, sez. 2.2.1. Questa lettura trova conferma nei lavori preparatori della Convenzione di Ginevra del 1958. La prima versione della disposizione, la quale poneva un obbligo di soccorso in capo al comandante di nave, fu infatti modificata dal Relatore Speciale in accoglimento del rilievo, formulato dal governo norvegese, che tale articolo, “contrary to other articles [...], fail[ed] to enjoin States to enact the necessary legislation”. Si veda *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, vol. II, pp. 17-18.

internazionale di soccorso¹⁶ – si rivolge a tutte le navi, e dunque anche a imbarcazioni che solchino i mari al solo scopo di prestare soccorso ove se ne presenti la necessità.

Questa conclusione non muta per il fatto che l’operazione di soccorso sia stata svolta dalla *Sea Watch 3* all’interno dell’area *search and rescue* (SAR) libica. La Convenzione sulla ricerca e il salvataggio marittimo (c.d. Convenzione SAR), conclusa ad Amburgo il 27 aprile 1979 (resa esecutiva in Italia con l. 3 aprile 1989, n. 147), obbliga gli Stati a istituire e mantenere servizi di ricerca e salvataggio nelle aree di mare (aree SAR) di propria competenza. La Convenzione, tuttavia, non stabilisce affatto che uno Stato abbia una *esclusiva* responsabilità di svolgere operazioni di soccorso nella propria area SAR: al contrario, non solo tutti gli Stati hanno l’obbligo di cooperare nello svolgimento dei soccorsi, ma la Convenzione stessa prevede la partecipazione a tali attività di navi di Stati diversi da quello responsabile dell’area SAR, sotto il coordinamento di quest’ultimo¹⁷, e ciò vale anche per le navi private¹⁸. La disciplina degli eventi SAR, insomma, si integra, senza modificarli, con gli obblighi appena descritti in capo ai comandanti di navi. Ciò vale a maggior ragione con riguardo alle zone marine di competenza libica, in quanto possono nutrirsi dubbi sulla capacità (e volontà) delle autorità di quello Stato di svolgere o coordinare efficacemente operazioni di soccorso in mare¹⁹.

Le convenzioni SOLAS e SAR forniscono anche elementi per valutare il rifiuto, da parte della *Sea Watch 3*, di ricondurre i migranti in Libia. Entrambi i trattati, infatti, sono stati emendati nel 2004 così da prevedere che lo Stato responsabile dell’area SAR nella quale ha luogo l’operazione di

¹⁶ M. STARITA, *Il dovere*, cit., p. 17. V. anche 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, in corso di pubblicazione, sez. 4.

¹⁷ Convenzione SAR, Capitolo III.

¹⁸ *Ibid.*, Capitolo V. Come rilevato al punto 5.3.3.5, “[...] nella maggior parte delle situazioni di pericolo nelle zone oceaniche, le altre navi che si trovano nelle vicinanze svolgono un ruolo importante nelle operazioni di ricerca e di salvataggio”.

¹⁹ Si veda per esempio *La farsa della SAR libica*, la Repubblica, 13 novembre 2018, https://www.repubblica.it/cronaca/2018/11/13/news/la_farsa_della_sar_libica-211531369/ (visitato nel mese di agosto 2019). Va notato che il controverso codice di condotta redatto nel 2017 dal Governo italiano al fine di regolare le attività delle ONG impegnate nel soccorso in mare prevede una serie di disposizioni volte a favorire il ruolo delle autorità libiche nella rispettiva area SAR. In particolare, esso prevede l’obbligo di “non ostacolare l’attività di *Search and Rescue* (SAR) da parte della Guardia costiera libica”. Sulle criticità di questo documento, in ogni caso privo di natura vincolante, si vedano tra gli altri M. RAMACCIOTTI, *Sulla utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di search and rescue (SAR)*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 213 ss.; F. FERRI, *Il Codice di condotta per le ONG e i diritti dei migranti: fra diritto internazionale e politiche europee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 189 ss.; G. CILIBERTO, *Libya’s Pull-Backs of Boat Migrants: Can Italy Be Held Accountable for Violations of International Law?*, in *Italian Law Journal*, 2018, p. 489 ss.

soccorso abbia una “responsabilità primaria” di assicurare il coordinamento necessario affinché “survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety [...]”²⁰. Una definizione di “place of safety” (PoS), che le due convenzioni non forniscono, è rinvenibile in delle linee guida pubblicate dall’Organizzazione marittima internazionale (IMO), le quali, pur non essendo vincolanti, costituiscono un rilevante punto di riferimento ai fini dell’interpretazione degli obblighi convenzionali. Esse descrivono il PoS come “a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors’ safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination”²¹.

Tornando alla vicenda in commento, dopo aver effettuato l’operazione di soccorso, la *Sea Watch 3* ha ricevuto comunicazione dalla Guardia costiera libica che quest’ultima aveva assunto il coordinamento dell’evento SAR e aveva individuato nel porto di Tripoli il PoS in cui sbarcare i migranti soccorsi. La *Sea Watch 3*, tuttavia, ha rifiutato, comunicando alle autorità libiche che Tripoli non può considerarsi un PoS. Nonostante le dichiarazioni di alcuni componenti del governo italiano, secondo i quali disattendere le indicazioni della Libia avrebbe integrato una violazione del diritto del mare²², la condotta della *Sea Watch 3* appare pienamente giustificabile ai sensi delle rilevanti norme di diritto internazionale. Non vi è dubbio, infatti, che al momento la Libia non possa

²⁰ Convenzione SOLAS, Capitolo V, Regola 33.1.1; e, con trascurabili differenze testuali, Convenzione SAR, par. 3.1.9.

²¹ *International Maritime Organization (IMO) Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, IMO doc. n. MSC 78/26/Add.2, 20 maggio 2004, disponibili all’indirizzo [http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MS.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/MS.167(78).pdf) (visitato nel mese di agosto 2019). Sul concetto di “place of safety” si vedano anche M. RATCOVICH, *The Concept of ‘Place of Safety’: Yet Another Self-Contained Maritime Rule or a Sustainable Solution to the Ever-Controversial Question of Where to Disembark Migrants Rescued at Sea?*, in *Australian Yearbook of International Law*, 2015, p. 81 ss.; K. GOMBEER, *Human Rights Adrift? Enabling the Disembarkation of Migrants to a Place of Safety in the Mediterranean*, in *Irish Yearbook of International Law*, 2010, p. 23 ss.; P. TURRINI, *Between a “Go Back!” and a Hard (to Find) Place (of Safety): on the Rules and Standards of Disembarkation of People Rescued at Sea*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, in corso di pubblicazione.

²² Si vedano le dichiarazioni del Ministro dei Trasporti Toninelli, riportate in *Migranti, Toninelli: “Sea Watch doveva andare in Libia. Qui porti chiusi”*, la Repubblica, 19 giugno 2019, <https://video.repubblica.it/dossier/migranti-2019/migranti-toninelli-sea-watch-doveva-andare-in-libia-qui-porti-chiusi/337585/338188> (visitato nel mese di agosto 2019); e del Ministro degli Interni Salvini, riportate in *Salvini dice che i migranti devono sbarcare a Tripoli. Sea Watch: “Non è porto sicuro”*, il Foglio, 13 giugno 2019, <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/06/13/news/salvini-dice-a-sea-watch-di-fare-sbarcare-53-migranti-a-tripoli-260183/> (visitato nel mese di agosto 2019).

essere considerata un *place of safety*²³. Oltre alla perdurante situazione di instabilità e guerra civile, sono ben documentate le violazioni dei diritti umani fondamentali che avvengono nei centri di detenzione di migranti in territorio libico²⁴. Peraltro, la circostanza che la Libia non possa essere considerata un “porto sicuro” è stata confermata anche da altri membri dello stesso governo italiano, *in primis* il Ministro degli Esteri Moavero Milanese²⁵.

Nel senso di impedire di riportare migranti in Libia opera inoltre il principio di *non-refoulement*, che vieta di respingere individui verso territori nei quali la loro incolumità sia a rischio. Tale principio trova il proprio primario fondamento nella Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, in base al cui art. 33 “[n]essuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate [...]”²⁶; ma si ritiene che abbia assunto oggi connotati più ampi, applicandosi a *qualsiasi* essere umano che rischi di essere sottoposto a tortura, trattamenti inumani o degradanti o altre gravi violazioni dei propri diritti fondamentali²⁷. Va notato inoltre che, nel caso *Hirsi Jamaa c. Italia*, la Corte EDU ha ritenuto applicabile questo principio a casi di respingimenti in alto mare verso le coste libiche ad opera di navi militari italiane²⁸. Pur trattandosi, a rigore, di un obbligo incombente *sugli Stati* e non direttamente sul comandante di una nave privata, è tuttavia imprescindibile che esso orienti l’operato di un comandante chiamato a prendere decisioni in merito allo sbarco di naufraghi soccorsi in mare²⁹.

²³ Sul punto, *ex multis*, F. DE VITTOR, *Soccorso in mare e favoreggiamento dell’immigrazione irregolare: sequestro e dissequestro della nave Open Arms*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 443 ss., p. 449; G. PASCALE, *Is Italy Internationally Responsible for the Gross Human Rights Violations Against Migrants in Libya?*, in *Questions of International Law*, 2019, p. 35 ss.

²⁴ Amnesty International, *Libya’s Dark Web of Collusion: Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants*, 11 December 2017, disponibile all’indirizzo <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/> (visitato nel mese di agosto 2019).

²⁵ *Migranti, Moavero: “La Libia non è un porto sicuro”*, la Repubblica, 9 ottobre 2018, https://www.repubblica.it/cronaca/2018/10/09/news/moavero_la_libia_non_e_un_porto_sicuro_-208577198/ (visitato nel mese di agosto 2019).

²⁶ Secondo G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, 3a ed., Oxford, 2007, p. 346, questo principio ha ormai acquisito natura consuetudinaria. Cfr. anche F. SALERNO, *L’obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 487 ss.

²⁷ F. LENZERINI, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 721 ss.

²⁸ Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012.

²⁹ Si noti in proposito che, a differenza dei comandanti di navi militari, il comandante di nave privata non è organo *de jure* dello stato di bandiera. Per lo stesso motivo, è dubitabile che la condotta di un comandante che riconduca migranti soccorsi in mare in Libia possa far sorgere una responsabilità internazionale dello Stato di bandiera per violazione del principio di *non-refoulement*. Sempre che il comandante non abbia agito sotto la direzione o il controllo

3. La questione della legittimità del divieto di ingresso nel mare territoriale italiano

Altre questioni si pongono in relazione all'accesso al mare territoriale, ovvero quello spazio di mare, che si estende fino a 12 miglia marine dalla costa e dalle acque interne, sul quale lo stato costiero esercita la propria sovranità³⁰. In tale area le navi straniere hanno diritto di passaggio inoffensivo, cioè di transitare senza arrecare disturbo all'ordine e alla sicurezza dello Stato costiero³¹; l'art. 19 della Convenzione di Montego Bay specifica le situazioni nelle quali il passaggio di una nave può considerarsi non inoffensivo. Le norme in esame si applicano tanto alla navigazione diretta ad attraversare il mare territoriale (c.d. "passaggio laterale") quanto a quella in entrata o in uscita da un porto³². È importante sottolineare che il diritto in questione non comporta, di per sé, alcun titolo per l'accesso ai porti³³.

Come già ricordato nell'introduzione, l'accesso alle acque territoriali è stato negato alla *Sea Watch 3* dalle autorità italiane. Più nel dettaglio, il 13 giugno la nave ha ricevuto una email del Ministero dell'Interno che le ha intimato di non fare ingresso nel mare territoriale, in quanto tale ingresso sarebbe stato considerato pregiudizievole per l'ordine pubblico e dunque non inoffensivo³⁴. Il 15 giugno, poi, è entrato in vigore il c.d. decreto sicurezza-bis (d.l. 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019 n. 77), il cui art. 1 ha attribuito al Ministro dell'Interno, "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia", il potere di "limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale [...] per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle

dello Stato di bandiera (art. 8 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 redatto dalla Commissione del diritto internazionale), l'attribuzione è possibile solo nei casi in cui il comandante sia stato abilitato dallo Stato a esercitare "prerogative dell'attività di governo" e abbia agito in tale qualità (art. 5 del Progetto). La decisione riguardo allo sbarco di persone soccorse in mare non sembra essere riconducibile a quest'ultima categoria. Si vedano, *mutatis mutandis*, le considerazioni in materia di attribuzione allo Stato di bandiera di omissioni di soccorso in mare da parte di comandanti di navi private in E. PAPAVIDRIS, *The Forgotten Responsibilities of the Flag State to Save People at Sea*, in A.N. KRSTEVSKA, B.T. GAVRILOVIKJ (a cura di), *Migration at sea. International Law Perspectives and Regional Approaches*, Napoli, 2016, p. 31 ss., pp. 40-43.

³⁰ Convenzione di Montego Bay, art. 2.

³¹ *Ibid.*, artt. 17-19. Sul punto si veda in generale G. CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990.

³² Convenzione di Montego Bay, art. 18, par. 1.

³³ La questione dell'accesso ai porti sarà analizzata nella sezione successiva.

³⁴ I fatti in questione sono descritti nell'ordinanza del GIP di Agrigento, cit., p. 6.

violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare”³⁵. Il primo decreto in applicazione di questa disposizione è stato adottato lo stesso giorno proprio nei confronti della *Sea Watch 3*³⁶.

Va notato che le direttive ministeriali relative alla attuale situazione migratoria nel Mediterraneo centrale non costituiscono le prime ipotesi, nella prassi italiana, di divieto di ingresso nelle acque territoriali di imbarcazioni cariche di migranti soccorsi in mare. Un importante precedente è dato dal caso della nave *Cap Anamur*, anch’essa di proprietà di una ONG, la quale nel 2004 soccorse un gommone proveniente dalla Libia con 37 migranti a bordo. Mentre la *Cap Anamur* navigava in direzione della Sicilia, le autorità costiere impartirono l’ordine di arrestarsi prima di entrare nelle acque territoriali. La nave stazionò quindi per 11 giorni a circa 17 miglia dalla costa, prima di ricevere l’autorizzazione a dirigersi verso Porto Empedocle³⁷.

Il caso in esame presenta similitudini ancora maggiori con la nota vicenda della portacontainer norvegese *Tampa*, che nel 2001 partecipò a una operazione di soccorso in mare sotto coordinamento australiano imbarcando 433 migranti, per lo più indonesiani, al largo dell’isola Christmas. Avendo l’Australia vietato alla nave l’ingresso nel proprio mare territoriale, e in assenza di manifestazioni di disponibilità ad accogliere i migranti da parte degli altri Stati costieri della regione, la *Tampa* varcò il limite delle acque territoriali australiane invocando – come la *Sea Watch 3* – una condizione di stato di necessità, arrestandosi ad alcune miglia dalla costa. Ciò provocò la reazione delle autorità australiane, che presero il controllo della nave e, dopo aver fornito assistenza medica ai passeggeri, ordinarono al comandante di riportarla in acque internazionali. Poiché il

³⁵ Il testo del decreto è disponibile all’indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg> (visitato nel mese di agosto 2019). Sul tale provvedimento si vedano S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, <https://www.penalecontemporaneo.it>; I. PAPANICOLOPULU, *Tutela della sicurezza o violazione del diritto del mare?*, in *SIDIBlog*, 26 giugno 2019, <http://www.sidiblog.org/>; E. ZANIBONI, *Quello che le norme non dicono. Le ambiguità del decreto sicurezza-bis, la gestione dei flussi migratori e l’Europa che verrà*, in *SIDIBlog*, 26 giugno 2019, <http://www.sidiblog.org/>.

³⁶ La preoccupazione italiana di impedire l’ingresso nel mare territoriale deriva principalmente, con ogni probabilità, dalla volontà di evitare che i migranti possano fare richiesta di asilo in Italia. La Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale prevede obblighi per gli Stati di processare domande di asilo “presentate nel territorio, compreso [...] nelle acque territoriali” (art. 3).

³⁷ L. MARATEA, *La prassi del respingimento alla frontiera e il diritto di asilo. In margine alla vicenda della Cap Anamur*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2008, p. 136 ss.; S. TREVISANUT, *Le Cap Anamur: profils de droit international et de droit de la mer*, in *Annuaire de droit de la mer*, 2004, p. 62 ss.

comandante si rifiutò di ottemperare, i migranti furono infine trasbordati su navi militari australiane e trasferiti, previo accordo, in Stati terzi³⁸.

I casi in questione sollevano il problema della compatibilità dei divieti di ingresso nel mare territoriale con il diritto di passaggio inoffensivo, il quale può essere limitato solo nelle ipotesi previste dalla Convenzione di Montego Bay³⁹. La questione non ha interesse solo internazionalistico ma ha importanti ricadute a livello costituzionale e, più in generale, di diritto interno. Poiché la Convenzione in parola è parte dell'ordinamento giuridico italiano, nel quale occupa un rango di norma interposta⁴⁰, un decreto ministeriale di chiusura del mare territoriale incompatibile con la Convenzione deve ritenersi viziato per violazione di legge⁴¹. Ciò è peraltro confermato dall'espresso richiamo (invero pleonastico) da parte dello stesso decreto sicurezza-bis al limite del rispetto degli obblighi internazionali. Tale limite è stato correttamente rimarcato anche dal Presidente Mattarella in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto⁴².

È innanzitutto utile notare che solo una disposizione della Convenzione di Montego Bay disciplina direttamente la possibilità di impedire a navi straniere l'accesso al mare territoriale. Si tratta dell'art. 25, par. 3, il quale prevede quanto segue: “[l]o Stato costiero può, senza stabilire una discriminazione di diritto o di fatto tra le navi straniere, sospendere temporaneamente il passaggio inoffensivo di navi straniere in zone specifiche del suo mare territoriale quando tale sospensione sia indispensabile per la protezione della propria sicurezza, ivi comprese le esercitazioni con armi [...]”. Il divieto di ingresso al mare territoriale indirizzato alla *Sea Watch 3* esorbita chiaramente dai limiti posti da questa disposizione. L'essere diretto a una specifica nave, infatti, lo ha reso *ipso facto* discriminatorio⁴³; la sospensione non è stata né temporanea né limitata ad aree specifiche del mare territoriale italiano; e infine, risulta difficile sostenere che la sospensione fosse *indispensabile* per la

³⁸ M. FORNARI, *Soccorso di profughi in mare e diritto di asilo: questioni di diritto internazionale sollevate dalla vicenda della nave Tampa*, in *La comunità internazionale*, 2002, p. 61 ss.; D.R. ROTHWELL, *The Law of the Sea and the MV Tampa Incident: Reconciling Maritime Principles with Coastal State Sovereignty*, in *Public Law Review*, 2002, p. 118 ss.; P. MATHEW, *Australian Refugee Protection in the Wake of the Tampa*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 661 ss.

³⁹ Art. 24, par. 1: “Lo Stato costiero non deve ostacolare il passaggio inoffensivo delle navi straniere attraverso il mare territoriale, salvo nei casi previsti dalla presente Convenzione”.

⁴⁰ Art. 117, c. 1, Cost.; Corte Costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 (c.d. “sentenze gemelle”).

⁴¹ In questo senso, correttamente, S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis*, cit., punto 3.

⁴² *Decreto sicurezza-bis: Mattarella promulga e invia lettera ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei Ministri*, 8 agosto 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.quirinale.it/elementi/32104> (visitato nel settembre 2019).

⁴³ Negli stessi termini, con riguardo al caso *Tampa*, D. GUILFOYLE, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge, 2009, p. 200; R.A. BARNES, *Refugee Law at Sea*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, p. 47 ss., p. 57.

sicurezza dello Stato⁴⁴, per quanto tale ultimo requisito sia formulato dalla Convenzione in termini che si prestano a una interpretazione estensiva, non essendo chiarito a quali condizioni una sospensione possa dirsi essenziale⁴⁵.

La questione è però più complessa, in quanto la disposizione appena esaminata si riferisce ad ipotesi in cui il passaggio abbia indiscusso carattere inoffensivo. Ma il divieto di ingresso diretto alla *Sea Watch 3* si è fondato, come visto in precedenza, sul presupposto che il passaggio di tale nave nelle acque italiane avrebbe avuto carattere *non inoffensivo*; e ciò, in particolare, per il verificarsi di una delle ipotesi di non inoffensività di cui all'art. 19 della Convenzione di Montego Bay, cui il decreto sicurezza-bis fa espresso richiamo⁴⁶. L'ipotesi in questione è quella prevista al par. 2, lett. g), di tale articolo, secondo cui “[i]l passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero se, nel mare territoriale, la nave è impegnata [nel] carico o [nel]lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi e dei regolamenti [...] di immigrazione vigenti nello Stato costiero”. Ciò solleva due questioni: primo, se sia corretta la caratterizzazione del passaggio della *Sea Watch 3* nelle acque territoriali italiane come non inoffensivo; secondo, se la eventuale non inoffensività del passaggio consenta allo Stato costiero di impedire *tout court* l'accesso di una nave al mare territoriale.

La risposta alla prima domanda è strettamente dipendente dal diritto nazionale⁴⁷. Infatti, sebbene in termini generali la violazione delle leggi di uno Stato costiero non sia di per sé sufficiente a rendere non inoffensivo il passaggio di una nave straniera⁴⁸, è lo stesso art. 19, par. 2, lett. g), ad utilizzare la normativa nazionale in materia di immigrazione come standard per valutare l'inoffensività del passaggio. Con riguardo all'ordinamento italiano, va però notato come sia

⁴⁴ Si veda sul punto G. CATALDI, *Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1913 Governo, di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"*, disponibile all'indirizzo https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/960/R elazione_Giuseppe_Cataldi.pdf (visitato nell'agosto 2019), specialmente pp. 19-20.

⁴⁵ R.A. BARNES, *Article 25*, in A. PROELSS (a cura di), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, München-Oxford-Baden-Baden, 2017, p. 222 ss., p. 226.

⁴⁶ Riferimenti al carattere non inoffensivo del transito di navi ONG in acque italiane si trovano costantemente anche in precedenti direttive a firma del Ministro Salvini: si veda, per es., la direttiva 4 aprile 2019, relativa alla situazione della nave *Alan Kurdi*, in cui si legge: “un eventuale transito dell'imbarcazione *Alan Kurdi* nell'area marittima di competenza italiana in violazione delle disposizioni in materia di immigrazione si configurerebbe, necessariamente, quale passaggio ‘non inoffensivo’”. Il testo della direttiva è disponibile all'indirizzo http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_4_aprile_2019.pdf (visitato nel mese di agosto 2019).

⁴⁷ D. GUILFOYLE, *Shipping Interdiction*, cit., p. 201.

⁴⁸ Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge, 2012, p. 88.

controverso se la condotta del comandante di una nave consistente nel trasportare nel territorio nazionale persone soccorse in mare costituisca effettivamente una violazione della normativa in materia di immigrazione, in particolare integrando il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ex art. 12, c. 1., T.U. immigrazione. Pur se tale reato è regolarmente oggetto di contestazione ai comandanti delle navi ONG, è stato persuasivamente sostenuto che il trasporto in territorio nazionale di individui soccorsi in mare andrebbe considerato lecito per difetto di tipicità, in quanto essi sarebbero da considerare come naufraghi e non come stranieri che attraversano illegalmente la frontiera⁴⁹, differenziandosi così dall'ipotesi in cui lo straniero giunga in territorio nazionale direttamente trasportato da una imbarcazione gestita da trafficanti (nonché da una eventuale collusione tra trafficanti e una nave adibita al soccorso)⁵⁰. In definitiva, è perlomeno dubitabile che il transito di una nave che trasporti individui da essa soccorsi costituisca passaggio non inoffensivo nelle acque territoriali italiane.

Se, tuttavia, si dovesse dare risposta positiva a tale questione, ritenendo cioè non inoffensivo tale passaggio, la possibilità per l'Italia di vietare l'ingresso nel proprio mare territoriale alla *Sea Watch 3* sarebbe forse sostenibile. Questo punto non è del tutto incontrovertito, in quanto l'art. 25 della Convenzione di Montego Bay, nello stabilire che uno Stato possa adottare "le misure necessarie per impedire nel suo mare territoriale ogni passaggio che non sia inoffensivo", pare riferirsi solo a misure adottabili nei confronti di navi che già si trovino nel mare territoriale⁵¹. Tuttavia, in dottrina si è sostenuto che tale disposizione "comprend[er] sia il divieto di ingresso che la possibilità di interruzione del transito"⁵². Non avrebbe del resto molto senso consentire a uno Stato di espellere una nave che sia appena entrata nel mare territoriale ma non di vietarne *a priori* l'ingresso per identici motivi.

⁴⁹ C. PITEA, S. ZIRULIA, "*Friends, not foes*": qualificazione penalistica delle attività delle ONG di soccorso in mare alla luce del diritto internazionale e tipicità della condotta, in *SIDIBlog*, 26 luglio 2019, <http://www.sidiblog.org/>. Una simile interpretazione trova supporto in alcune sentenze della Corte di Cassazione citate *ivi*, tra cui, da ultima, sez. I pen., 11 novembre 2016, n. 53691; G. CATALDI, *Audizione informale*, cit., pp. 9-10.

⁵⁰ Sul punto v. ampiamente S. BERNARDI, *I (possibili) profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, p. 134 ss., insieme con la giurisprudenza *ivi* citata.

⁵¹ Ciò risulta ancor più chiaramente dai testi inglese e francese (i quali, a differenza di quello italiano, hanno carattere ufficiale): "The coastal State may take the necessary steps in its territorial sea to prevent passage which is not innocent"; "L'Etat côtier peut prendre, dans sa mer territoriale, les mesures nécessaires pour empêcher tout passage qui n'est pas inoffensif" (corsivi aggiunti).

⁵² G. CATALDI, *Il passaggio*, cit., p. 271 (corviso aggiunto). Nello stesso senso anche R.A. BARNES, *Article 25*, cit., p. 225: "[v]essels may be denied passage, diverted, expelled from the territorial sea [...]".

Da ultimo, va considerato che alcuni aspetti del regime dell'accesso al mare territoriale sono strettamente collegati (e logicamente subordinati) al profilo dell'accesso ai porti, che sarà trattato nella sezione successiva. Infatti, la Convenzione di Montego Bay prevede che “[n]el caso di navi dirette verso le acque interne [...], lo Stato costiero ha anche il diritto di adottare le misure necessarie per prevenire ogni violazione delle condizioni alle quali è subordinata l'ammissione di tali navi nelle acque interne”⁵³. Viceversa, è ovvio che una nave avente titolo a entrare nei porti dello Stato costiero possieda anche, *ipso facto*, diritto di attraversare il mare territoriale per recarvisi. Ciò vale, ad esempio, per lo stato di necessità, che la *Sea Watch 3* ha invocato come ragione del suo ingresso – non autorizzato – nelle acque territoriali italiane⁵⁴: in effetti (ma di ciò si parlerà più approfonditamente nella prossima sezione), questa condizione, se realmente presente, conferisce alle navi straniere un diritto di ingresso tanto nel mare territoriale quanto in porto.

4. La violazione del divieto di ingresso nei porti italiani: una azione in adempimento di un dovere imposto dal diritto internazionale?

Questioni ancora diverse si pongono, infine, in relazione all'ingresso nel porto e allo sbarco dei migranti. Come esposto nell'Introduzione, infatti, dopo una breve permanenza nel mare territoriale, la *Sea Watch 3* ha violato il divieto di ingresso nelle acque interne imposto dalle autorità italiane. Ciò pone il problema di stabilire se potesse farlo, quantomeno per il diritto internazionale, o se l'Italia avesse il potere di “chiudere” i propri porti. A tal proposito, va considerato che, poiché uno Stato costiero esercita piena sovranità sulle acque interne, la regola generale è che esso abbia anche il potere di regolare o negare l'accesso ai porti⁵⁵. Ai fini della presente discussione, è necessario chiedersi se nel caso in esame operassero eccezioni alla regola generale appena descritta.

⁵³ Art. 25, par. 2. Come notato da R.A. BARNES, *Article 25*, cit., p. 225, “the conduct of foreign vessels attempting to breach port entry conditions is akin to vessels engaged in non-innocent passage”.

⁵⁴ Si veda la descrizione dei fatti *supra* nell'Introduzione.

⁵⁵ Corte internazionale di giustizia, *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti)*, sent. del 27 giugno 1986, par. 213. Il punto è pacifico in dottrina. Si vedano, *ex multis*, K. TRÜMPLER, *Article 8*, in A. PROELSS (a cura di), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, cit., p. 84 ss., p. 90; A.V. LOWE, *The Right of Entry into Maritime Ports in International Law*, in *San Diego Law Review*, 1976-77, p. 597 ss.; V. DEGAN, *Internal Waters*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1986, p. 3 ss., p. 12.

Un primo profilo da analizzare è l'argomento basato sul dovere di soccorso in mare imposto dal diritto internazionale, sulla base del quale il GIP di Agrigento non ha convalidato l'arresto del capitano Rackete per il reato di cui all'art. 337 c.p. (resistenza a pubblico ufficiale). Il percorso argomentativo seguito dal GIP – che ha attinto ampiamente a fonti quali la Convenzione di Montego Bay, le convenzioni SAR e SOLAS e le linee guida IMO⁵⁶ – si è articolato intorno a tre punti principali: la Convenzione di Montego Bay e la Convenzione SOLAS impongono al comandante un dovere di soccorso in mare⁵⁷; tale dovere “non si esaurisce nella mera presa a bordo dei naufraghi, ma nella loro conduzione fino al [...] porto sicuro”⁵⁸; e la Convenzione SAR richiede di condurre i migranti nel “porto sicuro” più vicino al luogo di soccorso⁵⁹. In tal modo, l'ordinanza ha ricavato dalle norme sul dovere di soccorso in mare un *obbligo internazionale di violare la “chiusura” dei porti italiani*, e specificamente di portare i migranti a Lampedusa.

A ben vedere, tuttavia, un obbligo così configurato non è agevolmente ricavabile dal testo delle rilevanti convenzioni. Esse prevedono espressamente solo obblighi in capo *agli Stati* relativi all'individuazione del luogo di sbarco, peraltro evitando di stabilire chiaramente quale Stato debba assicurare lo sbarco o quando quest'ultimo debba avvenire⁶⁰. Le convenzioni SOLAS e SAR, in particolare, rimettono entrambe l'individuazione del PoS alla cooperazione tra Stati⁶¹. Lo Stato responsabile dell'area SAR in cui è avvenuta l'operazione di soccorso ha l'obbligo di assumere un ruolo guida nella ricerca di un PoS, senza comunque che ciò gli imponga di autorizzare lo sbarco nel proprio territorio⁶². Si tratta certamente di un sistema lacunoso, che dà luogo a frequenti ritardi

⁵⁶ Ordinanza del GIP di Agrigento, cit., pp. 2-5 e 8-9.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 3 e 8.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁰ Si veda ampiamente K. NERI, *The Missing Obligation to Disembark People Rescued at Sea*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, in corso di pubblicazione.

⁶¹ Convenzione SAR, par. 3.1.9: “The Party responsible for the search and rescue region [...] shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases, the relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable”. La disposizione è inserita nel Capitolo 3, intitolato “Cooperazione tra Stati”. In termini pressoché identici si esprime la Convenzione SOLAS, Capitolo V, Regola 33.1.1.

⁶² M. FINK, K. GOMBEER, *The Aquarius Incident: Navigating the Turbulent Waters of International Law*, in *EJIL: Talk!*, 14 giugno 2018, <https://www.ejiltalk.org/the-aquarius-incident-navigating-the-turbulent-waters-of-international-law/> (visitato nel mese di agosto 2019). Le *IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, cit., punto 2.3, prevedono come regola residuale che “[i]f disembarkation from the rescuing ship cannot be arranged swiftly elsewhere, the Government responsible for the SAR area should accept the disembarkation of the persons rescued”. A parte la terminologia inconcludente (come testimoniato dall'uso di “*should*” in luogo di “*shall*”), le linee guida sono comunque prive di valore vincolante e costituiscono meri atti di *soft law*.

nell'individuazione di un luogo di sbarco⁶³. Non si tratta però di un caso: queste norme semplicemente rispecchiano la volontà degli Stati parti delle convenzioni di mantenere il controllo sull'accesso ai propri porti.

D'altra parte, nessuna delle convenzioni in esame tratta quello di sbarcare i naufraghi in un PoS come un *dovere* del comandante⁶⁴. Tra i tre principali trattati di diritto del mare, è la Convenzione SOLAS l'unica a stabilire un dovere di soccorso in mare direttamente in capo ai comandanti. Ma se essa li obbliga a "prestare assistenza" a persone in difficoltà⁶⁵, nonché a trattare con umanità le persone a bordo⁶⁶, non fa menzione di alcun obbligo di condurle in un PoS o, più genericamente, sulla terraferma. La Convenzione SAR, da parte sua, definisce una operazione di soccorso come "an operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety"⁶⁷; ma quest'ultima convenzione prevede obblighi solo in capo agli Stati e non ai comandanti. Sembra dunque che, nel ricavare l'obbligo di sbarco, a mo' di corollario, dal dovere di soccorso, l'ordinanza del GIP abbia combinato elementi sia della Convenzione SOLAS sia della Convenzione SAR. Neppure le linee guida dell'IMO menzionano, tra gli obblighi del comandante, quello di sbarcare le persone soccorse. Esse si limitano a stabilire che il comandante "should [...] seek to ensure that survivors are not disembarked to a place where their safety would be further jeopardized"⁶⁸.

Non deve sorprendere che lo sbarco in un PoS non sia configurato come un obbligo del comandante. Una lettura complessiva della Convenzione SAR mostra come essa tratti lo sbarco dei naufraghi alla stregua di un *interesse* del comandante, sul presupposto che quest'ultimo, una volta compiuta l'operazione di soccorso, desideri al più presto "ritornare ai propri affari"⁶⁹. La

⁶³ Sul punto si veda K. GOMBEER, *Human Rights Adrift? Enabling the Disembarkation of Migrants to a Place of Safety in the Mediterranean*, in *Irish Yearbook of International Law*, 2015, p. 23 ss. La mancanza di una procedura standardizzata per l'individuazione del PoS è stata giustamente definita "the main lacuna in the current SAR regime" da P. MALLIA, *The MV Salamis and the State of Disembarkation at International Law: The Undefinable Goal*, in *ASIL Insights*, 15 May 2014, <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/11/mv-salamis-and-state-disembarkation-international-law-undefinable-goal> (visitato nel mese di agosto 2019).

⁶⁴ Cfr. però F. FERRI, *Il Codice*, cit., p. 195: "in materia di soccorso in mare vige l'obbligo (minimo, a dire il vero) per il comandante dell'imbarcazione di condurre le persone soccorse in mare presso un posto sicuro".

⁶⁵ Capitolo V, Regola 33.1.

⁶⁶ Capitolo V, Regola 33.6.

⁶⁷ Capitolo 1, punto 1.3.2; corsivo aggiunto.

⁶⁸ *IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, cit., punto 5.1.6.

⁶⁹ Così L. GRADONI, L. PASQUET, cit., i quali comunque valutano positivamente l'ordinanza del GIP di Agrigento. Le disposizioni analizzate nel testo, del resto, sono state aggiunte alle convenzioni SAR e SOLAS all'indomani del caso

Convenzione, infatti, impone agli Stati di cooperare affinché “masters of ships providing assistance by embarking persons in distress at sea are released from their obligations with minimum further deviation from the ships’ intended voyage”⁷⁰. Le linee guida IMO, pur ribadendo che gli Stati dovrebbero velocizzare le operazioni di sbarco, addirittura suggeriscono ai comandanti di rimanere pazienti in caso di “inevitabili ritardi”⁷¹. Anche se queste previsioni sono state ovviamente scritte avendo in mente comandanti di navi mercantili rimasti casualmente coinvolti in operazioni di soccorso, si tratta di un interesse – *mutatis mutandis* – proprio anche dei comandanti di navi ONG. Ciò che più rileva, comunque, è che tale interesse è tutelato dalla Convenzione SAR con numerose cautele, per evitare di erodere il controllo degli Stati sull’accesso ai propri porti. Il comportamento di un comandante che, in ragione di questo (legittimo) interesse, forza l’accesso al porto di uno Stato costiero si colloca chiaramente al di fuori dell’ordinario funzionamento della Convenzione SAR.

Perplessità ancora maggiori suscita poi l’altro argomento avanzato dall’ordinanza del GIP di Agrigento, e cioè che la Convenzione SAR richiederebbe di sbarcare i naufraghi nel PoS più vicino al luogo in cui si è svolta l’operazione di soccorso. Questa affermazione non trova alcun supporto né nel testo del trattato né in altri strumenti. Si è visto, al contrario, come le convenzioni SOLAS e SAR non consentano di identificare *a priori* il PoS di una data operazione *search and rescue*. Anche il concetto di “minimum further deviation from the ships’ intended voyage” non equivale a porto più vicino e risulta, in ogni caso, inapplicabile alle navi ONG, le quali non seguono una rotta predefinita⁷².

In sintesi, l’ordinanza in commento ha ricavato dalle convenzioni, in via implicita, una serie di regole che contraddicono un principio alla base dell’intero impianto delle stesse convenzioni, ovvero l’assenza di un obbligo specifico in capo agli Stati di consentire l’ingresso di una nave nei propri porti. Il rigetto dell’opzione interpretativa fatta propria dal GIP di Agrigento non esaurisce la

Tampa – che aveva evidenziato che i ritardi nello sbarco dei naufraghi possono causare costi elevati alla nave che li ha soccorsi – proprio al fine di “tutelare gli interessi privati coinvolti”: sul punto M. STARITA, *Il dovere*, cit., p. 16.

⁷⁰ Capitolo 3, punto 3.1.9.

⁷¹ Punto 6.9: “Responsible State authorities should make every effort to expedite arrangements to disembark survivors from the ship; however, the master should understand that in some cases necessary co-ordination may result in unavoidable delays”. Il punto 6.3 inoltre stabilisce: “A ship should not be subject to undue delay, financial burden or other related difficulties after assisting persons at sea; therefore coastal States should relieve the ship as soon as practicable”.

⁷² K. NERI, *The Missing Obligation*, cit., par. 2.2.

discussione in merito all'accesso in porto della *Sea Watch 3*. Richiede, però, di approcciare la questione in termini diversi, chiedendosi non se l'imbarcazione *dovesse* ma se essa *potesse* entrare in porto.

Dal punto di vista del diritto internazionale del mare, il diritto dello Stato costiero di regolare l'accesso alle proprie acque interne incontra un'importante eccezione nel caso di stato di necessità, ovvero situazioni che minaccino la vita delle persone a bordo di un'imbarcazione. Le navi in *distress* hanno diritto a trovare rifugio nei porti dello Stato costiero anche in mancanza di autorizzazione di quest'ultimo⁷³. Tuttavia, in accordo con il carattere eccezionale della norma in questione rispetto al principio di sovranità dello Stato costiero sui porti, vi è diritto di negare l'ingresso se la situazione di stato di necessità può essere risolta in altro modo⁷⁴, né il diritto di ingresso in porto comporta necessariamente un diritto di sbarcare i passeggeri⁷⁵. In situazioni analoghe a quella del caso in commento, nelle quali uno stato di *distress* può sorgere a causa delle condizioni mediche delle persone a bordo, si è di conseguenza sostenuto che uno Stato mantenga il potere di negare l'accesso in porto purché assicurati adeguate cure mediche a chi ne abbia necessità⁷⁶. Si tratta in effetti di ciò che è avvenuto nel caso della *Sea Watch 3*, avendo l'Italia effettuato ispezioni sanitarie e garantito assistenza medica tanto in acque internazionali quanto nelle proprie acque territoriali⁷⁷. Non sembra, perciò, che la regola sullo stato di necessità potesse applicarsi alla *Sea Watch 3*, che pure, come visto, l'ha invocata⁷⁸. Ciò trova supporto anche nella decisione con cui

⁷³ Si tratta di una indiscussa regola di diritto consuetudinario: Y. TANAKA, *The International Law*, cit., pp. 82-83; K. TRÜMPER, *Article 8*, cit., p. 95.

⁷⁴ R.A. BARNES, *Refugee Law*, cit., p. 60.

⁷⁵ D. GUILFOYLE, *Article 98*, in A. PROELSS (a cura di), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, cit., p. 725 ss., p. 729: “[a] severely overloaded vessel crowded with ‘boat people’ may well constitute a vessel in distress; as might a vessel which becomes overcrowded as a consequence of rescuing a large number of persons. The right of entry into port for a vessel in distress, however, does not encompass a duty on the part of the port State to allow disembarkation”.

⁷⁶ E. PAPASTAVRIDIS, *The Aquarius Incident and the Law of the Sea: Is Italy in Violation of the Relevant Rules?*, in *EJIL: Talk!*, 27 giugno 2018, <https://www.ejiltalk.org/the-aquarius-incident-and-the-law-of-the-sea-is-italy-in-violation-of-the-relevant-rules/> (visitato nel mese di agosto 2019); K. NERI, *The Missing Obligation*, cit., par. 2.1.

⁷⁷ Nello specifico, dieci individui vulnerabili, compresi minori e donne incinte, sono stati sbarcati immediatamente. Nei giorni di permanenza della *Sea Watch 3* in acque internazionali e territoriali hanno poi avuto luogo altre tre evacuazioni mediche. Tali eventi sono ricostruiti in Ordinanza del GIP di Agrigento, cit., pp. 5-8.

⁷⁸ La questione dell'applicabilità dello stato di necessità a navi trasportanti migranti soccorsi in mare è venuta in rilievo anche con riguardo al caso *Tampa*. Per D. GUILFOYLE, *Shipping Interdiction*, cit., p. 202, “[t]here is little doubt that the *Tampa*, certified to carry only forty persons, was unseaworthy once it had some 438 extra persons onboard. The *Tampa* was incontestably a vessel in distress and was entitled to enter Australian waters”. Cfr. però R.A. BARNES, *Refugee Law*, cit., p. 61, che considera la condizione in cui si trovava la *Tampa* “one of duress rather than distress”. Si consideri, ad ogni modo, la differenza tra le circostanze di fatto dei casi *Tampa* e *Sea Watch 3*. L'Australia, infatti, non

la Corte EDU ha respinto la richiesta di misure provvisorie volta a far autorizzare lo sbarco, non riscontrando alcun “rischio imminente di danno irreparabile”. La Corte si è limitata a indicare all’Italia “to continue to provide all necessary assistance to those persons on board Sea-Watch 3 who are in a situation of vulnerability as a result of their age or state of health”⁷⁹.

Da ultimo, è necessario considerare le implicazioni del già ricordato principio di *non-refoulement* sulla questione qui esaminata. La dottrina ampiamente maggioritaria ritiene che questo principio non si applichi solo a individui che già si trovino nel territorio di uno Stato⁸⁰ ma che esso comporti anche un divieto di respingimento alla frontiera⁸¹. È dunque possibile interrogarsi sulla compatibilità con tale norma della “chiusura” dei porti italiani a navi presumibilmente aventi a bordo dei richiedenti asilo. Vi sono, a riguardo, due profili che occorre considerare. Primo, il divieto di respingimento alla frontiera è un corollario necessario a dare tutela effettiva al divieto di *refoulement*, il quale implica il diritto di chiedere protezione internazionale: la possibilità di accedere al territorio è tutelata in quanto presupposto perché la domanda possa essere presentata ed esaminata⁸². Secondo, *non-refoulement* non equivale però a un diritto incondizionato di ingresso nel

assicurò alcun tipo di assistenza alla nave in acque internazionali, e fornì finalmente assistenza medica solo dopo che la nave si era introdotta nelle acque territoriali.

⁷⁹ Comunicato stampa della Corte EDU, *The Court decides not to indicate an interim measure*, cit., p. 2. I ricorrenti invocavano l’art. 2 (diritto alla vita) e l’art. 3 (divieto di tortura e altri trattamenti inumani e degradanti) della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. La decisione, il cui testo non è stato reso pubblico, è ovviamente senza pregiudizio del merito della controversia: v. S. ZIRULIA, F. CANCELLARO, *Caso Sea Watch: cosa ha detto e cosa non ha detto la Corte di Strasburgo nella decisione sulle misure provvisorie*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, <https://www.penalecontemporaneo.it>.

⁸⁰ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), *Parere consultivo sull’applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967*, 26 gennaio 2007, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d1214> (visitato nel mese di agosto 2019).

⁸¹ E. LAUTERPAHT, D. BETHLEHEM, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, in E. FELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON (a cura di), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, p. 87 ss., pp. 113-114; F. LENZERINI, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 721 ss., p. 748-749.

⁸² UNHCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, novembre 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html> (visitato nel mese di agosto 2019). V. *inter alia* i punti 4 (“States parties are required to make independent inquiries as to the need for international protection of persons seeking asylum [...] Courts [...] have underlined the obligation to provide persons seeking asylum with access to fair and efficient procedures for determining their status and protection needs”) e 5 (“Persons rescued or intercepted at sea cannot be summarily turned back or otherwise returned to the country of departure, including in particular where to do so would deny them a fair opportunity to seek asylum”).

territorio di uno Stato⁸³. Non integra infatti una violazione di questo principio il respingimento verso uno Stato dove l'individuo abbia diritto di presentare la propria domanda di asilo e tale domanda sia sottoposta a un esame equo ed efficiente, dove non sia a rischio di *refoulement* (onde evitare respingimenti c.d. "indiretti", ovvero attraverso Stati terzi) e dove i suoi diritti umani siano rispettati⁸⁴. In sintesi, sembra corretta l'opinione che il divieto di respingimento alla frontiera trovi applicazione solo nei casi in cui il *refoulement* esponga un individuo a un rischio di persecuzione o violazione dei propri diritti umani fondamentali⁸⁵.

Questi principi collocano il caso della *Sea Watch 3* in una zona grigia. Da un lato, si sarebbe avuta una manifesta violazione del *non-refoulement* se, come conseguenza del divieto di ingresso nelle acque italiane, i migranti fossero stati ricondotti in Libia (come in *Hirsi Jamaa*) o in altri territori dove la loro incolumità fosse stata a rischio⁸⁶. Dall'altro lato, il principio non sarebbe stato violato se i migranti fossero stati attivamente portati dalle autorità italiane in un altro Stato che rispettasse i necessari requisiti, come accaduto, per esempio, nel caso della nave ONG *Aquarius*, accompagnata in Spagna da un'imbarcazione della Guardia Costiera⁸⁷. Ma nessuno di questi due scenari corrisponde a quanto accaduto nel caso *Sea Watch 3*. La domanda se una mera interdizione a entrare in porto integri una violazione del *non-refoulement* non sembra prestarsi a una risposta in termini generali. In dottrina si è sostenuto che "to simply repel vessels to the high seas [...] does not necessarily imply a violation of the principle of non-refoulement. The intervening state shall however make sure that *repelling them does not put their life in danger*"⁸⁸.

L'applicazione di questo standard richiede insomma una analisi delle specifiche circostanze di ogni caso concreto. Nel caso in esame, esso richiede di stabilire se il divieto di ingresso abbia

⁸³ G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee*, cit., p. 215. *Contra*, M. GIUFFRÉ, *Access to Asylum at Sea? Non-refoulement and a Comprehensive Approach to Extraterritorial Human Rights Obligations*, in V. MORENO-LAW, E. PAPASTAVRIDIS (a cura di), *'Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Leiden, 2016, p. 248 ss.

⁸⁴ UNHCR, *General legal considerations*, cit., punto 6.

⁸⁵ J.C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge, 2005, p. 301.

⁸⁶ E. PAPASTAVRIDIS, *Recent Non Entrée Policies in the Central Mediterranean and Their Legality: A New Form of Refoulement?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 493 ss., pp. 503-508.

⁸⁷ *Finisce l'odissea di Aquarius, la Spagna accoglie i migranti*, ANSA, 18 giugno 2018, http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2018/06/17/migranti-nave-aquarius-arrivati-a-valencia_8cb3a435-6440-4dd8-bdac-961492e9221b.html (visitato nel mese di agosto 2019). Similmente si vedano D. GHEZELBASH, V. MORENO-LAX, N. KLEIN, B. OPESKIN, *Securitization*, cit., p. 339, nel senso che la condotta australiana in relazione al caso *Tampa* non abbia integrato violazione del principio di *non-refoulement* in quanto i migranti "respinti" erano stati condotti in un luogo non a rischio (Nauru).

⁸⁸ S. TREVISANUT, *The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea*, in *Leiden Journal of International Law*, 2014, p. 661 ss., pp. 674-675 (corsivo nel testo aggiunto).

esposto i migranti trasportati dalla *Sea Watch 3* a un rientro in Libia o in altro Paese a rischio. Sembrerebbe, tuttavia, che *in concreto* tali condizioni non ricorressero. Il pericolo di un rientro in Libia, infatti, era stato scongiurato già nelle fasi iniziali della vicenda⁸⁹, e nella fase di stallo al largo delle coste italiane la questione controversa riguardava esclusivamente quali *Stati europei* dovessero accogliere i migranti⁹⁰. In effetti, tutte le navi destinarie di provvedimenti di divieto di ingresso in applicazione della politica dei “porti chiusi” sono infine attraccate in Italia o in altri Stati dell’Unione europea. La situazione, quindi, parrebbe assimilabile a quella di un respingimento verso un Paese sicuro – circostanza che, come detto in precedenza, non raggiunge la soglia necessaria a integrare una violazione del principio di *non refoulement*.

5. Conclusioni

Questo lavoro ha affrontato i complessi problemi di diritto internazionale sollevati dal caso *Sea Watch 3* e, più in generale, dalla politica italiana dei “porti chiusi”. Si sono analizzati, in primo luogo, gli obblighi di soccorso che il diritto internazionale pone direttamente in capo al comandante di una nave privata, con i quali l’operato della *Sea Watch 3* nelle fasi iniziali della vicenda in commento è risultato pienamente coerente. Lo stesso può dirsi anche in merito alla decisione di non sbarcare i naufraghi in Libia, non integrando quest’ultima i caratteri del *place of safety* dove, per le rilevanti convenzioni di diritto del mare, occorre condurre le persone soccorse in mare.

In secondo luogo, in merito al divieto rivolto alla *Sea Watch 3* di fare ingresso nel mare territoriale italiano, si è dubitato della sua compatibilità con le norme di diritto internazionale del mare che regolano il passaggio delle navi straniere. Si è mostrato, infatti, come un simile provvedimento risulti ammissibile solo per navi il cui passaggio sia qualificabile come non inoffensivo; e come il passaggio della *Sea Watch 3* sarebbe stato tale solo se effettuato in violazione delle leggi italiane in materia di immigrazione. Poiché, tuttavia, l’opzione interpretativa che pare preferibile è che il trasporto di persone soccorse in mare *non* integri il reato di favoreggiamento

⁸⁹ Si veda *supra*, sezione 2.

⁹⁰ *Sea Watch bloccata, Olanda: “Non prendiamo i migranti”. Di Battista: “Farli sbarcare e redistribuirli in Ue”*, il Fatto Quotidiano, 27 giugno 2019, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/06/27/sea-watch-bloccata-olanda-non-prendiamo-i-migranti-di-battista-farli-sbarcare-e-redistribuirli-in-ue/5285034/> (visitato nel mese di agosto 2019).

dell'immigrazione clandestina, la “chiusura” del mare territoriale non sembrerebbe giustificabile dal punto di vista del diritto internazionale.

L'attenzione si è rivolta, infine, al problema della legittimità del divieto di ingresso nei porti italiani. Il diritto internazionale, come regola generale, dà allo Stato costiero il potere di regolare l'accesso ai suoi porti: in principio, dunque, nulla impedisce di “chiuderli”. Ciò è fatto salvo anche dalle convenzioni SAR e SOLAS, le quali, nel disciplinare le operazioni di salvataggio in mare, non individuano *a priori* il luogo di sbarco e ne affidano la scelta alla cooperazione tra Stati. È perciò infondato l'argomento, sviluppato dal GIP di Agrigento, secondo cui tali convenzioni imporrebbero al comandante di sbarcare i naufraghi nel porto sicuro più vicino. Parimenti inapplicabili al caso di specie sono risultati altri due potenziali limiti al potere dello Stato costiero di controllare l'accesso ai propri porti, ovvero lo stato di necessità e il principio di non respingimento alla frontiera; anche se essi potrebbero trovare applicazione nel settore del soccorso in mare al ricorrere di diverse circostanze di fatto.

La non contrarietà al diritto internazionale della decisione italiana di “chiudere” i porti non impedisce, naturalmente, di giudicarla severamente. Le stesse norme internazionali in base alle quali una simile politica risulta ammissibile, del resto, sono state oggetto di dura critica in dottrina. Esse danno luogo a conseguenze innegabilmente paradossali. Mentre il comandante di una nave privata ha l'obbligo di procedere al soccorso di individui in pericolo in mare, nessuno Stato ha l'obbligo di accoglierli⁹¹. In tal modo, risulta notevolmente indebolita la funzione di soccorso che lo stesso diritto internazionale conferisce ai comandanti. Un rifiuto degli Stati costieri ad accogliere naufraghi (rifiuto, come visto, formalmente ammissibile, e non privo di precedenti nella prassi), può infatti dissuadere i comandanti di navi private dall'intervenire e ostacolare l'attività di chi intende procedere al soccorso, causando in tal modo un aumento dei decessi in mare⁹². Inoltre, le rilevanti norme internazionali non sembrano in grado di impedire l'insorgere di situazioni di stallo che si prolunghino per un tempo indefinito, nell'ipotesi in cui non vi siano Stati costieri disposti ad autorizzare uno sbarco. In presenza di un regime così lacunoso, e davanti a rischi per la vita di migliaia di individui che annualmente attraversano il Mediterraneo, sarebbe necessario, più che un

⁹¹ Così già J. PUGASH, *The Dilemma of the Sea Refugee*, in *Harvard Journal of International Law*, 1977, p. 577 ss., p. 578.

⁹² E.D. PASTAVRIDIS, *Is There a Right to Be Rescued at Sea? A Skeptical View*, in *Questions of International Law*, <http://www.qil-qdi.org/>, 2014, p. 17 ss., p. 19.

ostinato unilateralismo, una seria volontà dell'Italia e degli altri Stati costieri di adempiere in buona fede i propri obblighi internazionali di cooperazione.