

SIDIBlog^{quaderni di}

il blog della Società italiana di Diritto internazionale
e di Diritto dell'Unione europea

Volumi 4/5 • 2017-2018

ISSN 2465-0927

Il caso *Taricco* e i controlimiti • Immigrazione e asilo
Interventi di Diritto internazionale pubblico
Interventi di Diritto dell'Unione europea

editoriale scientifica

La “minaccia” italiana di “bloccare” gli sbarchi di migranti e il diritto internazionale

PASQUALE DE SENA
FRANCESCA DE VITTOR (*)

Nessuna decisione di “bloccare” l’accesso a porti italiani da parte di imbarcazioni cariche di migranti e dirette in tali porti è stata sinora presa dal Governo italiano. Secondo quanto si apprende dalla [stampa](#), è, però, proprio una simile prospettiva che il rappresentante italiano presso l’Unione europea avrebbe fatto balenare al Commissario europeo competente, Dimitri Avramopoulos, in considerazione del consistente numero di sbarchi susseguitisi negli ultimi giorni, il cui impatto critico sul nostro sistema di accoglienza è stato sottolineato anche dal Presidente della Repubblica [Mattarella](#) e dal Presidente del Consiglio [Gentiloni](#).

Ora, è piuttosto chiaro che la “minaccia” avanzata dal Governo è preordinata a mettere sotto pressione la Commissione europea, affinché questa si adoperi per far rispettare le quote di “ricollocazione” di persone bisognose di

(*) Università Cattolica, Milano.

120 Dibattiti

protezione internazionale, fissate dalle decisioni [1523](#) e [1601](#) del 2015, la cui mancata esecuzione è stata più volte [lamentata](#) dall'Italia, e che, solo recentissimamente, e nei casi più gravi, ha portato all'avvio di [procedure di infrazione](#) da parte della Commissione. È altresì chiaro che una simile “mossa” è anche finalizzata a ottenere supporto logistico e finanziario da parte dell'Unione europea (al riguardo una base giuridica è costituita dagli obblighi di solidarietà di cui si fa espressa menzione all'art. 80 TFUE: [Gestri](#), 909). Ma non può escludersi che, in ragione di una persistente inerzia di Istituzioni e Stati dell'Unione, piuttosto dubbia sul piano della sua conformità allo stesso diritto dell'Unione, il “blocco” finisca per essere concretamente disposto.

Com'è stato ricordato dalla stessa portavoce della Commissione, [Natasha Bertaud](#), la sua liceità si presta allora ad essere valutata dal punto di vista del diritto internazionale. Pur essendo indubbio che, sul piano del diritto internazionale generale, gli Stati mantengono il potere di regolare l'ingresso nei territori su cui esercitano sovranità – ivi compresi, naturalmente, i porti – ci si può chiedere, peraltro, se un obbligo di consentire l'accesso a questi ultimi per imbarcazioni recanti a bordo migranti non derivi da discipline di carattere convenzionale, vincolanti per l'Italia e specificamente concernenti il destino di persone soccorse in mare. In proposito devono qui richiamarsi la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 ([SOLAS](#)) e la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 ([SAR](#)), dalle quali non è tuttavia possibile far discendere l'obbligo in questione, visto che esse, nei loro testi originali, non contemplano disposizioni sullo sbarco delle persone soccorse. Allo stesso modo, indicazioni favorevoli non sembrano ricavabili né dagli emendamenti apportati a tali Convenzioni nel corso del tempo (in particolare,

quelli del 1998 si limitano a definire l'operazione di "rescue" come «an operation to retrieve persons in distress [...] and deliver them to a place of safety»), né dalle prime risoluzioni pertinenti del Safety Committee dell'IMO (dalle quali emerge che l'obbligo di adottare tutte le disposizioni necessarie affinché lo sbarco avvenga «as soon as reasonably practicable» è a carico di tutti gli Stati coinvolti nel soccorso, non incombendo esclusivamente sullo Stato competente per la zona SAR in cui hanno avuto luogo il ritrovamento e i soccorsi: sul punto, v. [qui](#)), né dalle più recenti [Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea](#) (che stabiliscono solo un obbligo di identificare un luogo di sbarco per lo Stato SAR responsabile). Infine, neppure i [Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea](#) vanno molto al di là di una semplice raccomandazione allo Stato SAR responsabile, considerato che la prescrizione di procedere allo sbarco è formulata in termini ottativi («should») e che il rispetto delle norme interne in tema di immigrazione viene espressamente fatto salvo. Va tuttavia sottolineato che, se sullo Stato che coordina le operazioni non insiste un immediato obbligo di accoglienza delle navi nei propri porti, su di esso ricade comunque la responsabilità principale nell'identificazione di un luogo di sbarco sicuro, raggiungibile senza porre in pericolo le persone a bordo della nave.

Malgrado quanto precede, non si può certo ritenere che impedire l'accesso ai porti italiani alle imbarcazioni che hanno prestato soccorso ai migranti sarebbe privo di effetti giuridicamente rilevanti per l'Italia. Se è vero, insomma, che un obbligo di autorizzare l'ingresso nel porto alle suddette imbarcazioni non pare direttamente deducibile, per l'Italia, dalle convenzioni SAR e SOLAS, è pur vero che la chiusura dei porti italiani implicherebbe necessariamente una serie di conseguenze sul piano del rispetto di norme internazionali sui

122 Dibattiti

diritti umani e sulla protezione dei rifugiati. Vari elementi permettono infatti di considerare che l'Italia eserciterebbe, *de jure* e *de facto*, sulle imbarcazioni in parola, poteri idonei ad incidere sul godimento effettivo di diritti elementari da parte di coloro che si trovino a bordo. In altri termini, questi ultimi, pur tenuti fuori dai porti italiani, non mancherebbero di rientrare nella giurisdizione italiana, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretato nella giurisprudenza rilevante. Nel caso [Women on Waves c. Portogallo](#), la Corte non ha esitato a valutare nel merito la violazione dell'art. 10 derivante dal divieto di accesso al mare territoriale imposto dalle autorità portoghesi alla nave olandese Borndiep, ritenendo (sia pure) implicitamente che tale divieto costituisca un esercizio di giurisdizione ai sensi dell'art. 1 della Convenzione (§ 22 della sentenza del 3 febbraio 2009). All'analogia con questo caso va aggiunto che la dichiarazione del rappresentante italiano si riferisce a un divieto di accesso ai porti, ovvero alle acque interne; ciò che lascia intendere che le imbarcazioni interessate abbiano già raggiunto le acque territoriali italiane. Anche a voler negare il carattere di precedente della sentenza *Women on Waves*, in ragione del fatto che la questione della carenza di giurisdizione non era stata espressamente sollevata dal Portogallo (elemento peraltro non decisivo, visto che le ragioni di inammissibilità sono sempre rilevabili d'ufficio dalla Corte), ulteriori circostanze sembrano corroborare la tesi secondo cui le imbarcazioni che chiedono l'autorizzazione di ingresso in porto, dopo essere state soccorse, rientrano nella giurisdizione dello Stato italiano. Infatti, come responsabile della zona SAR di soccorso – o anche nel caso in cui il soccorso sia avvenuto al di fuori della zona SAR italiana, ma comunque su impulso di un SOS diramato dall'MRCC (Comando generale del Corpo della Capitanerie di Porto) di Roma – l'Italia risulta essere il Paese giuridicamente responsabile del coordinamento dei soccorsi ed

è dunque lo Stato che esercita, «conformemente al diritto internazionale», le funzioni esecutive che tale coordinamento comporta (v. *mutatis mutandis*, [Al-Skeini c. Regno Unito](#) e [Jaloud c. Paesi Bassi](#)). Peraltro, trattandosi di imbarcazioni che hanno raggiunto le acque territoriali italiane e chiedono l'accesso alle acque interne, essa (Italia) è, con ogni evidenza, il solo Paese responsabile delle conseguenze di un eventuale diniego della suddetta autorizzazione.

Ciò detto, il diniego di accesso ai porti italiani a imbarcazioni che abbiano effettuato il soccorso in mare potrebbe dar luogo a violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, nella misura in cui le persone soccorse abbiano bisogno (come è spesso il caso) di cure mediche urgenti, nonché di generi di prima necessità (acqua, cibo, medicinali), e tali bisogni non possano esser soddisfatti per effetto del concreto modo di operare del diniego stesso. Vista sotto un altro profilo, la situazione di estrema difficoltà e pericolo in cui rischierebbero di trovarsi sia l'equipaggio dell'imbarcazione che le persone soccorse, potrebbe risultare riconducibile all'ipotesi del [distress](#) (perlomeno nel caso in cui sia minacciata la loro vita), con la conseguente esclusione dell'illecito – a carico dello Stato della bandiera – qualora il capitano decidesse di entrare in porto, nonostante il diniego. Ove l'ingresso fosse militarmente impedito dalla Guardia costiera italiana, non vi è dubbio, del resto, che una simile circostanza costituirebbe un ulteriore motivo per affermare che le persone coinvolte ricadrebbero nella nostra giurisdizione, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione europea.

Sempre sul presupposto che le imbarcazioni rientrino nella giurisdizione italiana, il divieto di accesso a porti italiani, con l'eventuale, conseguente impossibilità di valutare le singole situazioni delle persone interessate, sembra suscettibile di

124 Dibattiti

entrare in contrasto con il divieto di espulsioni collettive fissato dall'art. 4 del Prot. n. 4 alla Convenzione (v. [Hirsi c. Italia](#), [Khlaifia c. Italia](#)). È poi appena il caso di sottolineare che, con riferimento alle possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, poco sopra ipotizzate, nessun effetto avrebbe l'eventuale esercizio della facoltà di deroga, di cui all'articolo 15 della Convenzione, data l'intangibilità dei diritti contemplati dalle suddette disposizioni. D'altra parte, seppure l'articolo 15 sia sicuramente invocabile (e sia stato regolarmente invocato nella prassi) per ragioni di «sicurezza nazionale», e malgrado l'ampio margine di apprezzamento di cui notoriamente godono al riguardo gli Stati parti della Convenzione, è lecito dubitare che l'afflusso di alcune migliaia di migranti in un territorio che conta una popolazione di circa 60 milioni di persone sia, di per sé, qualificabile come un «pericolo pubblico che minacci la vita di una nazione».

Infine, uno specifico riferimento non può mancare ai rifugiati e richiedenti asilo, che sarebbero evidentemente colpiti dalla misura di cui si discute, se, ed in quanto, essa venisse a configurarsi – come sembra – quale misura interdittiva indifferenziata. È facile rilevare che una simile prospettiva implicherebbe necessariamente una violazione del principio di non refoulement, stabilito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, e pacificamente ritenuto corrispondente al diritto internazionale generale. Inoltre, ove le imbarcazioni cui fosse negato l'accesso ai porti italiani si trovassero nelle nostre acque territoriali, tale diniego risulterebbe incompatibile con la [Direttiva 2013/32/UE](#) (c.d. direttiva procedure), la cui applicazione, ai sensi dell'art. 3, deve essere garantita anche nel mare territoriale dello Stato.

1° luglio 2017