

NAVI IN PORTO, NAUFRAGI NEL MEDITERRANEO:

LA DIMENSIONE AMMINISTRATIVA
DEL CONTRASTO ALLE OPERAZIONI
DI SOCCORSO

LUCIA **GENNARI**



Navi in porto, naufragi nel Mediterraneo: la dimensione amministrativa del contrasto alle operazioni di soccorso

Ships inside the harbours, shipwrecks in the Mediterranean: the administrative dimension of countering rescue operations

LUCIA GENNARI

Avvocata del Foro di Roma, ASGI, Studio legale Antartide
E-mail: lucia.gennari@gmail.com.

ABSTRACT

Nel corso dell'ultimo anno la Guardia Costiera italiana ha effettuato numerosi fermi amministrativi di navi delle ONG impegnate nel Mediterraneo centrale, basati sulle norme del Memorandum di Parigi e della Direttiva 2009/16/CE sul *Port state control*. La ragione dei fermi è costituita dall'asserita presenza di violazioni delle convenzioni internazionali in materia di sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino, poiché tali navi non sarebbero dotate di certificazioni adeguate allo svolgimento di attività di ricerca e soccorso in mare. Questo articolo si propone di illustrare le principali questioni giuridiche legate all'interpretazione delle autorità italiane delle norme sul *Port state control* e di collocare questa prassi nel contesto delle politiche in materia di contrasto alla migrazione via mare. In particolare, ci si propone di farne emergere la natura criminalizzante rispetto alle attività della società civile in solidarietà ai migranti che attraversano il Mediterraneo e di sottolinearne il contrasto con le norme internazionali, europee ed interne sia con riferimento al diritto della navigazione che in tema di ricerca e soccorso in mare e di protezione dei diritti fondamentali di soccorsi e soccorritori.

During the last year the Italian Coast Guard has carried out several administrative detentions of NGO vessels engaged in the central Mediterranean, based on the rules of the Paris Memorandum and Directive 2009/16/EC on Port state control. The reason for the detentions is the alleged presence of violations of international conventions on safety of navigation and protection of the marine environment as these vessels would not have appropriate certifications to carry out search and rescue activities at sea. The purpose of this article is to illustrate the main legal issues related to the Italian authorities' interpretation of Port state control regulations and to place this practice in the context of policies to combat migration at sea. In particular, the aim is to highlight the criminalization nature of Port state control with respect to the activities of civil society in solidarity with migrants crossing the Mediterranean Sea and to underline the contrast with international, European and domestic rules both with reference to the law of navigation and to search and rescue at sea and the protection of the fundamental rights of rescued people as well as of rescuers.

KEYWORDS

Port State Control; Fermo amministrativo delle navi delle ONG; Criminalizzazione; Direttiva 2009/16/CE; Diritto di associazione

Port State Control; Administrative detention of NGO ships; Criminalization; Directive 2009/17CE; Right of association

Navi in porto, naufragi nel Mediterraneo: la dimensione amministrativa del contrasto alle operazioni di soccorso

LUCIA GENNARI

1. I fermi amministrativi delle navi delle organizzazioni non governative nel contesto delle politiche di governo della migrazione via mare – 2. Dal codice di condotta delle ONG al nuovo piano SAR nazionale del febbraio 2020 – 3. Stato di approdo e Stato di bandiera, la Direttiva 2009/16/CE sul PSC e il Memorandum di Parigi – 4. Il regime delle ispezioni e dei fermi amministrativi secondo la Direttiva 2009/16/CE: l'applicazione alle navi delle organizzazioni non governative – 5. La disciplina in materia di standard e certificazioni per lo svolgimento di attività di ricerca e soccorso in mare. Alcuni paradossi – 6. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sull'interpretazione della Direttiva – 7. Conclusioni.

1. I fermi amministrativi delle navi delle organizzazioni non governative nel contesto delle politiche di governo della migrazione via mare

A partire dalla primavera del 2020 molte navi delle organizzazioni non governative che svolgono attività nel Mediterraneo centrale sono state sottoposte a ispezioni da parte della Guardia Costiera italiana nell'ambito della disciplina del "Port State Control" (PSC). Alle ispezioni è seguito sistematicamente il fermo amministrativo delle navi, motivato dalla asserita sussistenza di violazioni delle convenzioni internazionali in materia di sicurezza della navigazione, della tutela dell'ambiente marino e del lavoro marittimo. Nello specifico, viene contestato alle organizzazioni l'utilizzo "sistematico"¹ delle proprie navi per operazioni di ricerca e soccorso senza tuttavia possedere la relativa certificazione e, in definitiva, di usarle in modo pericoloso. La peculiarità del tema risiede nella circostanza per cui né il diritto internazionale, né quello europeo, né il diritto italiano stabiliscono norme specifiche per la certificazione e l'equipaggiamento di navi private per lo svolgimento di attività SAR e ci si interroga pertanto sulla legittimità e sul significato della adozione sistematica di fermi amministrativi che da un anno ostacolano o addirittura impediscono la navigazione di numerose navi della società civile.

La questione dei fermi amministrativi delle navi della società civile si colloca nel contesto delle politiche di contenimento della migrazione verso l'Europa – e in particolare verso l'Italia – ma anche in quello dei rapporti e delle dinamiche fra i diversi Stati membri dell'Unione Europea, impegnati nella discussione sulla gestione e presa in carico dei migranti all'interno del territorio europeo.

In quest'ottica, sono rilevanti i movimenti e le tendenze che caratterizzano le politiche di governo della migrazione a livello europeo e nazionale in cui, come noto, l'Italia e Malta svolgono un ruolo cruciale, soprattutto con riferimento alla migrazione via mare. Si pensi a tre dinami-

¹ Si veda in questo senso la formulazione utilizzata dalla Guardia Costiera tanto nei provvedimenti di fermo quanto nelle dichiarazioni pubbliche e nei comunicati stampa relativi alla vicenda in esame. Fra gli altri si segnala il comunicato relativo al fermo della *Sea-Watch 4* nel settembre del 2020, in cui si afferma che «La nave svolge un servizio sistematico di "ricerca e soccorso" per cui non è certificata (nella missione appena terminata nel Mediterraneo centrale ha partecipato a quattro diversi eventi SAR). Lo svolgimento di attività di soccorso in "modo sistematico" – diversamente da quanto accade per le unità navali che occasionalmente prestano soccorso a terzi – non può configurarsi come "un improvviso e diverso impiego" e, pertanto, tale circostanza, ai sensi della Convenzione SOLAS, impone che le stesse debbano essere certificate dal proprio Stato di bandiera per il "servizio" effettivamente svolto, dovendo così rispondere a requisiti ben precisi previsti proprio per chi esegue attività SAR (*Search and Rescue*, ricerca e soccorso)» (<https://www.guardiacostiera.gov.it/stampa/Pages/comunicato-stampa-21-settembre-2020.aspx>).

che/tendenze che influenzano in particolare la gestione dei soccorsi in mare: i processi di esternalizzazione dei controlli di frontiera che hanno condotto alla costituzione della c.d. Guardia costiera libica e alla delega a questa delle operazioni SAR in vastissimi tratti di mare; il contestuale arretramento degli assetti navali e, in generale, dell'intervento dei centri di coordinamento del soccorso marittimo europei, nonché, infine, il tentativo di ridurre e ostacolare le attività degli attori privati nella rotta mediterranea².

Rispetto a questi ultimi si osserva come la mancanza di supporto in termini di coordinamento, o addirittura il rallentamento delle operazioni SAR, non ha riguardato solo le navi delle ONG attive nel Mediterraneo, ma spesso anche navi mercantili. Si pensi al noto caso della nave chimichiera *Maersk Etienne* bloccata davanti alle acque maltesi per oltre un mese a causa dell'inerzia del governo maltese nel consentire la conclusione delle operazioni di soccorso nell'estate del 2020³. Una vicenda simile aveva coinvolto nel luglio dello stesso anno la nave cargo libanese *Talia*, rimasta quasi una settimana in attesa di poter sbarcare a Malta i naufraghi che aveva precedentemente soccorso⁴.

Anche il governo italiano ha mancato di fornire tempestive indicazioni circa lo sbarco di migranti soccorsi nel Mediterraneo da navi mercantili, come nel caso della nave cargo *Marina*⁵ rimasta per sei giorni fuori dalle acque territoriali italiane in attesa di poter sbarcare 78 naufraghi soccorsi sotto il coordinamento delle autorità maltesi nel maggio del 2020.

Se le attività delle organizzazioni della società civile sono da anni oggetto di diverse forme di criminalizzazione, alcune procure italiane si siano occupate, per contro, anche dell'individuazione di profili di responsabilità in capo alle amministrazioni statali per la mancata o ritardata attivazione dei servizi SAR o per il tentativo vero e proprio di ostacolare il buon esito delle operazioni SAR nel Mediterraneo⁶ condotte da attori privati (ONG e non) e talvolta anche da autorità statali.

Se si attribuisce al concetto di "criminalizzazione" un significato ampio, che includa anche pratiche e comportamenti non strettamente riconducibili all'ambito del diritto penale, è possibile osservare come siano stati utilizzati nel corso del tempo strumenti riconducibili a differenti rami del diritto. Nel 2017, nel periodo in cui Marco Minniti era Ministro dell'Interno e dopo la stipula del Memorandum d'intesa fra Italia e Libia, le autorità italiane preposte alla gestione del soccorso in mare hanno radicalmente cambiato approccio nei confronti del soccorso civile e contestualmente sono state avviate numerose indagini, generalmente concluse con l'archiviazione, nei confronti di chi svolgeva attività di monitoraggio ed eventualmente di soccorso lungo la rotta libica.

In quel momento, e fino ai primi mesi del 2019, saranno le indagini penali, principalmente legate al reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, lo strumento principe nell'ambito dei processi di criminalizzazione della solidarietà in mare⁷.

A partire dal marzo del 2019 cambia il paradigma, dal diritto penale a quello amministrativo, attraverso l'utilizzo delle direttive "ad navem" dell'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini e, poi, con l'approvazione del decreto sicurezza "bis" (d.l. 53/2019 convertito in l. n. 77/2019) nel giugno dello stesso anno. Il decreto, com'è noto, prevedeva gravi sanzioni amministrative nei

² Vedi in questo senso CARRERA, CORTINOVIS 2019

³ ATTARD, KILPATRICK 2020. Sul tema dei soccorsi da parte delle navi mercantili e sul caso specifico della *Maersk Etienne*, cfr. MANZONE 2021, in questo volume.

⁴ Cfr. <http://www.vita.it/it/article/2020/07/07/chi-e-il-capitano-mohammad-che-trasporta-animale-e-salva-vite-umane/156142/>.

⁵ Cfr. http://www.mediterraneocronaca.it/2020/05/04/scontro-tra-italia-e-malta-sulla-pelle-di-78-persone/?fbclid=IwAR1WzeR2i3cTkoD_Re6eJsCyMuv4MnwBNOnqKFhL9MHcsoXtpienWJ_vV2g.

⁶ Si pensi in particolare alle indagini avviate nei confronti dell'ex ministro dell'interno Matteo Salvini relative allo "standoff" della nave *Open Arms* e della nave *Gregoretti* nel 2019. Sul tema si veda <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2020/02/27/open-arms-matteo-salvini> per il caso *Open Arms* e <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/17/matteo-salvini-trial-standoff-migrant-rescue-ship> per il caso *Gregoretti*.

⁷ Cfr. ROMANO 2021, in questo volume.

confronti del comandante e dell'armatore in caso di violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali predisposto dal Ministro dell'Interno di Concerto con i Ministri della Difesa e dei Trasporti. Sanzioni e misure amministrative verranno, quindi, disposte nei confronti di diverse navi come la *Sea-Watch 3*, la *Alan Kurdi*, la *Mare Jonio* e la barca a vela *Alex & co.* dell'organizzazione *Mediterranea Saving Humans* e la *Eleonore* dell'organizzazione tedesca *Lifeline*.

Nei due anni successivi si assiste a un ulteriore cambio di strategia quando il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto / Guardia Costiera – funzionalmente subordinato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – dà inizio alle ispezioni e ai fermi PSC. Ferma restando la sostanziale vigenza delle norme introdotte dal decreto sicurezza “bis” (che non trovano però più concreta applicazione), a partire dalla fine del 2019, le navi delle principali organizzazioni non governative cominciano ad essere oggetto di ispezioni *Port State Control* con sempre maggiore frequenza e, dall'aprile del 2020, ad essere sistematicamente sottoposte a lunghi e costosi fermi amministrativi, basati sulle norme di diritto della navigazione contenute nel Memorandum di Parigi del 1982, nella Direttiva 2009/16/CE e nella norma interna che la implementa, il d.lgs. 53/2011.

2. Dal codice di condotta delle ONG al nuovo piano SAR nazionale del febbraio 2020

La normativa appena richiamata riguarda l'armonizzazione a livello europeo del sistema di verifica e controllo del rispetto delle convenzioni internazionali da parte delle navi battenti bandiere straniere che fanno scalo nei porti degli Stati europei e la suddivisione delle competenze, in merito a controlli e certificazioni, fra Stati di bandiera e Stati di approdo. In questo senso la Direttiva chiarisce che la competenza principale in tema di verifiche e rilascio della certificazione attestante l'idoneità alla navigazione delle differenti categorie di navi ricade in primo luogo sugli Stati di bandiera. Gli Stati di approdo, invece, costituiscono una «seconda linea difensiva contro il trasporto marittimo, inferiore alle norme internazionali»⁸. Le principali convenzioni che qui rilevano sono quelle relative alla sicurezza della vita in mare (Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare – SOLAS e la Convenzione internazionale sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi – STCW), alla tutela del lavoro marittimo (Convenzione internazionale sul lavoro marittimo – MLC) e alla protezione dell'ambiente marino (Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi – MARPOL).

La questione verrà trattata più analiticamente di seguito. Qui rileva invece mettere in evidenza la logica sottostante a questi controlli e provvedimenti e quali sono stati fino ad oggi i loro effetti sulla operatività delle navi delle ONG.

Semplificando il discorso, in fatto e in diritto piuttosto complesso, è possibile affermare che le autorità italiane, e nello specifico il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, contestano alle organizzazioni l'utilizzo delle proprie navi per svolgere sistematicamente attività di ricerca e soccorso senza che queste siano adeguatamente “certificate” e attrezzate per il servizio che effettivamente svolgono. Queste navi sono infatti spesso classificate come navi “cargo”⁹ o rimorchiatori ma svolgerebbero attività di ricerca e soccorso in mare, attività normalmente svolta dagli Stati. Ne deriverebbe, secondo l'impostazione della Guardia Costiera, un rischio grave per la sicurezza delle navi, dei loro equipaggi e delle persone soccorse.

⁸ Cfr. sesto considerando della Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa al controllo dello Stato di approdo (rifusione). D'ora in poi semplicemente Direttiva 2009/16/CE.

⁹ La regola 2 della Convenzione SOLAS (*International Convention for the Safety of Life at Sea*, Londra, 1 novembre 1974, 1184 UNTS 3, e successivi emendamenti) definisce la nave “passeggeri” come la nave che trasporta più di 12 passeggeri e la nave “cargo” è invece individuata come categoria residuale, vale a dire come ogni nave che non può definirsi come una nave passeggeri.

Come si vedrà nel prosieguo, e come illustrato in un recente contributo da Francesca De Vittor¹⁰, non solo l'adempimento dell'obbligo di soccorso in mare e lo svolgimento di operazioni necessarie per la tutela della vita in mare comportano una deroga alle norme delle convenzioni sopra richiamate¹¹, ma, altresì, né il diritto internazionale, né quello europeo o quello dei singoli stati membri prevedono espressamente norme relative agli standard e alle certificazioni di cui le navi private che svolgono attività SAR sarebbero tenute a dotarsi.

Il tema, che non sembra costituire una novità assoluta, per lo meno da un punto di vista politico e della narrazione governativa, lo è invece molto di più dal punto di vista giuridico e delle prassi amministrative.

Si noti infatti che già il “codice di condotta”, proposto dal Ministro dell'Interno Minniti nel 2017 alle ONG, prevedeva l'impegno a «dotarsi di mezzi e di personale di cui siano accertate l'idoneità e le capacità tecniche nelle attività di ricerca e soccorso di un gran numero di persone», oltre che a fornire informazioni specifiche al comandante riguardo alle caratteristiche e all'attrezzatura di sicurezza della nave utilizzata. «Tutto ciò, ovviamente, senza pregiudizio per quanto previsto all'articolo IV (casi di forza maggiore) e dall'art. V (trasporto di persone in situazioni di emergenza” della SOLAS»¹². Si evidenziava pertanto l'esigenza pratica di svolgere le operazioni SAR in sicurezza, senza però che ciò mettesse in discussione l'applicazione delle norme convenzionali che prevedono eccezioni specifiche proprio per le navi che trasportano persone per ragioni di soccorso e tutela della vita in mare.

Similmente, ma in maniera forse più specifica, nell'accordo firmato il 23 settembre 2019 a Malta¹³ da alcuni Stati membri in tema di “redistribuzione” dei naufraghi soccorsi da imbarcazioni private nel Mediterraneo centrale, si legge che gli Stati aderenti si impegnano a richiedere che le navi che effettuano soccorsi siano «registrate in base alla legge dello Stato di bandiera». Inoltre, «dove possibile, le navi che effettuano soccorsi devono essere registrate come tali. L'amministrazione dello Stato di bandiera deve garantire che tali navi siano appropriatamente qualificate ed equipaggiate per condurre queste operazioni e soddisfare tutte le procedure di sicurezza»¹⁴.

In questo caso, si ribadisce un altro principio fondamentale in materia di diritto della navigazione – ossia quello della giurisdizione dello Stato di bandiera – e allo stesso tempo emerge più chiaramente il tema della registrazione delle navi private che svolgono attività di soccorso nel Mediterraneo.

Più di recente, la Commissione Europea ha inserito, fra gli allegati al Patto europeo sulla migrazione¹⁵, un documento di indirizzo sulla «cooperazione fra Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi gestite da enti privati per lo svolgimento di attività di ricerca e soccorso»¹⁶. Con questo documento, la Commissione, dando grandissima priorità al tema del soccorso “privato” in tutte le questioni riguardanti il tema del soccorso di cittadini stranieri in mare, ha sottolineato, al considerando 12, come

¹⁰ DE VITTOR 2021a.

¹¹ Il riferimento in questo caso è in particolare alla Convenzione SOLAS, Cap. I, reg. 4, anche in combinato con reg. 33), alla Convenzione MARPOL (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, Londra, 2 novembre 1973, 1340 UNTS 61, come integrata dal Protocollo addizionale del 1978, e successivi emendamenti), reg. 11 All. IV, e alla Convenzione STCW (*International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*, Londra, 7 luglio 1978, 1361 UNTS 2), reg. I/4.3.

¹² Cfr. *Codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti in mare*, proposto per la sottoscrizione dal Ministero dell'Interno italiano alle ONG attive nel Mediterraneo nell'estate del 2017. Testo reperibile sul sito dello stesso Ministero al link https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf.

¹³ Testo pubblicato dal sito Statewatch e disponibile al link: https://www.statewatch.org/media_documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf.

¹⁴ Traduzione mia.

¹⁵ Cfr., a questo riguardo, FERRARA 2021, in questo volume.

¹⁶ *Commission Recommendation of 23.9.2020 on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-recommendation_cooperation-operations-vessels-private-entities_en_o.pdf.

«le navi private che sono impegnate nei soccorsi nel Mediterraneo sono coinvolte in complesse e spesso frequenti operazioni di ricerca e soccorso che possono riguardare grandi numeri di persone in relazione alla capacità della nave e che coinvolgono differenti attori, dal soccorso allo sbarco. È quindi una questione attinente alle politiche pubbliche, e di sicurezza, che queste navi siano correttamente registrate ed equipaggiate in modo da rispondere ai requisiti rilevanti in tema di sicurezza e salute con riferimento a questa attività, in modo da non costituire un pericolo per l'equipaggio o le persone soccorse»¹⁷

e ha invitato gli Stati membri a collaborare costituendo un gruppo di lavoro proprio al fine di individuare soluzioni in relazione a questo tema.

Appare significativo anche il riferimento alla questione della certificazione che si trova nella nuova versione del “Piano SAR Nazionale”¹⁸, pubblicato nel febbraio del 2020 e che va a sostituire quello pubblicato nel 1996. Se fra i “mezzi concorrenti” di cui le autorità possono disporre nell’ambito del coordinamento di operazioni SAR, nel 1996 figurava ogni nave «in porto o in navigazione in grado di prestare assistenza ad una nave in pericolo», nel 2020 l’elenco diventa più specifico e comprende: «navi mercantili, ivi comprese quelle da diporto e da pesca e le navi certificate per il salvataggio in mare».

Alla necessità espressa in più occasioni dalle istituzioni italiane ed europee – del resto sempre meno impegnate nelle attività di soccorso nel Mediterraneo – di trovare parametri e condizioni funzionali al sicuro svolgimento di operazioni SAR da parte di attori privati, non è corrisposta la predisposizione di una disciplina a livello internazionale, europeo o interno, di rango primario o secondario, in grado di chiarire in concreto obblighi e standard relativi alla sicurezza delle attività di soccorso in mare.

Ciononostante, si è sviluppata una prassi amministrativa ormai costante che ha l’effetto – e si ritiene anche il fine – di bloccare di fatto la maggior parte delle attività di soccorso “privato” attraverso un’interpretazione problematica delle norme sul *Port State Control*, che peraltro è attualmente al vaglio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea¹⁹. Vale la pena di sottolineare come tale prassi si sia sviluppata ed è andata consolidandosi nel corso del 2020, alla fine di un processo che ha comportato la delega della maggior parte delle operazioni in mare alla cosiddetta Guardia costiera libica che, solo in quell’anno, ha riportato in Libia ben 11.981 persone²⁰, nonostante sia noto²¹ che in quel Paese i migranti vengono sistematicamente sottoposti a detenzione arbitraria, sfruttamento, tortura e trattamenti inumani e degradanti. Il blocco delle navi della società civile, pertanto, ha comportato per chi tenta la fuga in mare il concreto aggravarsi del rischio di perdere la vita o, nel migliore dei casi, di essere nuovamente sottoposto a detenzione arbitraria e a forme di sfruttamento e tortura in Libia.

La prima nave ad essere stata sottoposta a questo tipo di fermo è stata la *Open Arms* nell’ago-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Il piano SAR nazionale è un atto del Corpo Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, contenente obblighi e procedure relative allo svolgimento dei servizi SAR da parte delle amministrazioni a ciò preposte. Sono le stesse convenzioni SAR e SOLAS che prevedono obblighi in capo agli Stati contraenti di predisporre piani operativi volti a garantire la qualità dei servizi SAR nella propria regione di competenza. Il testo del piano SAR del 1996 è pubblicato sul sito della Guardia costiera: <https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/Piano%20SAR%20Nazionale%20Parte%20I.pdf> e quello del 2020 è disponibile sul sito del Ministero dei Trasporti: <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2021-02/PIANO%20SAR%20MARITTIMO%20NAZIONALE%20Ed.%202020%20%28integrale%29.pdf>.

¹⁹ Cfr. <https://www.editorialedomani.it/fatti/sea-watch-il-tar-rimette-alla-corte-di-giustizia-ue-ricorsi-contro-i-fermi-a4vkhdv2>; ord. n. 2974/2020 T.A.R. Sicilia – Palermo III sez.

²⁰ OIM, *Libya Migrants’ Report, November-December 2020, Round 34*, 2020, https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM_Libya_R34_Migrant_Report_FINAL.pdf?file=1&type=node&id=10785.

²¹ Fra i molti rapporti pubblicati sulla situazione dei cittadini stranieri in Libia si riportano qui due relazioni dell’Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani (OHCHR), in particolare nel 2019 (<https://undocs.org/A/HRC/19/68>) e, più di recente, nel 2021 con specifico riferimento alla questione del soccorso in mare nel Mediterraneo centrale (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf>).

sto del 2019, al termine della vicenda che oggi è oggetto del processo avviato innanzi al Tribunale di Palermo nei confronti dell'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini; in quell'occasione la nave è rimasta bloccata per 29 giorni²².

Come anticipato, fra la fine di quell'anno e la primavera successiva le autorità italiane hanno intensificato l'attività ispettiva nei confronti di tutte le navi delle organizzazioni non governative²³ e a partire dall'aprile del 2020 cinque di queste sono state sottoposte a fermo, in due casi anche per più volte.

Il 5 maggio 2020 la nave tedesca *Alan Kurdi* dell'organizzazione *Sea-Eye* è stata sottoposta ad ispezione PSC e contestuale fermo a causa di 30 asserite violazioni di diverse norme convenzionali in materia di sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino. La nave verrà, poi, nuovamente fermata nel settembre del 2020 dopo che la rettifica o insussistenza delle carenze era stata confermata dalle autorità dello Stato di bandiera e da quelle del porto spagnolo in cui era stata autorizzata a recarsi²⁴.

Il 6 maggio 2020, la stessa sorte tocca alla nave spagnola *Aita Mari*, a causa della asserita esistenza di 26 carenze tecniche; la nave era stata già ispezionata in Italia nel febbraio dello stesso anno e a novembre del 2019, e in entrambe le occasioni era stata riscontrata una sola carenza²⁵.

L'8 luglio 2020 la *Sea-Watch 3* è stata ispezionata e detenuta nel porto di Porto Empedocle sulla base della normativa sul PSC, in ragione dell'asserita individuazione di 17 carenze tecniche ritenute di gravità tale da giustificare l'imposizione del fermo amministrativo. La nave era già stata ispezionata solo pochi mesi prima dalle autorità italiane presso il porto di Taranto con esiti differenti. Nonostante la conferma delle autorità dello Stato di bandiera e delle autorità spagnole (responsabili in quanto la nave era stata autorizzata a recarsi in Spagna) circa l'idoneità dell'imbarcazione a navigare e l'aderenza alle rilevanti convenzioni, e nonostante la pronuncia del TAR di Palermo²⁶ relativa proprio alla stessa nave e alla legittimità del fermo risalente al luglio 2020, il 21.3.2021²⁷, la nave è stata nuovamente sottoposta a fermo per ragioni analoghe a quelle sottostanti al precedente provvedimento.

Il 22 luglio 2020 la nave *Ocean Viking* battente bandiera norvegese e gestita dall'organizzazione *SOS Mediterranèe* è stata fermata nel porto di Porto Empedocle a seguito della contestazione di 28 carenze; la stessa nave era stata ispezionata sulla base dei medesimi parametri convenzionali ed europei alla fine di novembre del 2019 e le carenze riscontrate erano solo 4²⁸.

Infine, il 19 settembre 2020 è stata fermata anche la nave *Sea-Watch 4*, presso il porto di Palermo, a seguito della contestazione di analoghe carenze rispetto a quelle contestate alla *Sea-Watch 3*: il provvedimento di fermo è stato sospeso in via cautelare dal TAR di Palermo all'inizio di marzo del 2021²⁹.

3. Stato di approdo e Stato di bandiera, la Direttiva 2009/16/CE sul PSC e il Memorandum di Parigi

Come anticipato, il Memorandum di Parigi e la Direttiva 2009/16/CE hanno la funzione di armo-

²² Cfr. <https://www.open.online/2019/08/22/open-arms-apre-allo-sbarco-in-spagna-ipotesi-maiorca-ma-a-bordo-di-una-nave/>.

²³ Dati verificabili sul portale *Thetis*: <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis>.

²⁴ Cfr. <https://www.guardiacostiera.gov.it/stampa/Pages/comunicato-stampa-9-ottobre-2020.aspx>.

²⁵ Dati verificabili sul portale *Thetis*: <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis> e sul portale "Equasis" (www.equasis.org).

²⁶ T.A.R. Sicilia – Palermo, Ordinanza n. 146/2021 del 23.2.2021.

²⁷ Cfr. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/nuovo-fermo-amministrativo-per-la-sea-watch-3-trasportava-troppi-naufraghi>.

²⁸ Dati verificabili sul portale *Thetis*: <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis> e sul portale *Equasis* (www.equasis.org).

²⁹ Cfr. <https://altreconomia.it/soccorso-in-mare-perche-e-illegittimo-il-fermo-della-nave-sea-watch-4/>.

nizzare il regime dei controlli che gli Stati di approdo sono tenuti ad effettuare su determinate categorie di navi per assicurare che rispettino le convenzioni internazionali in materia di sicurezza della navigazione, diritti dei lavoratori marittimi e tutela dell'ambiente marino.

In particolare, lo scopo della Direttiva è quello di obbligare gli Stati membri dell'Unione Europea a garantire un certo numero di verifiche ogni anno, stabilendo criteri relativi al tipo di navi che devono essere sottoposte a ispezioni, alla frequenza e alle caratteristiche delle ispezioni in relazione alla "categoria di rischio" cui appartengono dette navi, alle norme e ai parametri che devono essere utilizzati durante le ispezioni, ai requisiti professionali degli ispettori, agli eventuali provvedimenti restrittivi che possono seguire laddove siano riscontrate violazioni delle convenzioni rilevanti e ai relativi rimedi.

La Direttiva è entrata in vigore con l'obiettivo di far fronte alla carenza di controlli da parte di alcuni Stati di bandiera che nel corso del tempo aveva condotto a gravi incidenti in mare, con importanti ripercussioni soprattutto sull'integrità dell'ambiente marino.

Anche per tale ragione nell'ambito del Memorandum di Parigi e della Direttiva, gli Stati di bandiera sono "classificati" a seconda di indici legati alla loro affidabilità in termini di verifiche e controlli in una lista aggiornata periodicamente e consultabile sui siti delle rispettive organizzazioni³⁰.

Occorre a questo punto rilevare come le norme della Direttiva e del Memorandum si combinano con altre, eurounitarie e internazionali, che impongono obblighi e attribuiscono competenze agli Stati di bandiera. Esiste, infatti, una chiara ripartizione di poteri e obblighi relativi alle verifiche e al rilascio delle certificazioni, in cui gli Stati di bandiera svolgono un ruolo centrale e primario. A questa prima e principale garanzia assicurata dagli Stati di bandiera si aggiunge il controllo degli Stati di approdo, che invece viene definito come una "seconda linea difensiva" finalizzata ad evitare la navigazione di navi considerate "substandard"³¹.

La Direttiva e il Memorandum dispongono in questo senso in aderenza alla Convenzione di Ginevra del 1958 e alla Convenzione ONU sul Diritto del mare (UNCLOS), che valorizzano il legame fra ogni nave e lo Stato di cui batte bandiera. Le convenzioni individuano chiaramente nello Stato di bandiera quello tenuto ad esercitare la giurisdizione e il controllo amministrativo, tecnico e sociale sulle proprie navi e contengono espresso riferimento a doveri e poteri degli Stati di bandiera in materia di sicurezza della navigazione, proprio negli ambiti che sono stati oggetto delle recenti ispezioni sulle navi delle ONG (a titolo esemplificativo la costruzione, l'equipaggiamento di sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo). L'art. 94 della Convenzione UNCLOS indica una serie di obblighi – che ricadono sullo Stato di bandiera – in tema di rilascio delle certificazioni che attestano la sussistenza delle condizioni per la navigazione in sicurezza e che devono essere periodicamente sottoposte a rinnovo e verifica³².

Dunque, il sistema disegnato dal diritto internazionale, in primo luogo, e poi dal diritto europeo, individua nello Stato di bandiera lo Stato cui spettano il potere e la responsabilità di assicurare che le proprie navi rispettino i criteri stabiliti dalle convenzioni nelle materie che qui interessano. Lo Stato di approdo, invece, trovandosi nella materiale possibilità (e nell'obbligo, secondo certe condizioni e criteri) di effettuare tempestive verifiche, ha una funzione di controllo solo in seconda battuta e con poteri ben delimitati, al fine di impedire la navigazione di navi ritenute pericolose.

Per meglio comprendere i termini delle questioni giuridiche qui rilevanti, occorre anche sottolineare che le navi destinate alla navigazione in acque internazionali devono essere dotate di

³⁰ Per il Memorandum di Parigi si tratta del relativo database consultabile al link <https://www.parismou.org/detentions-banning/current-detentions>, e per l'Unione Europea si rinvia al database *Thetis*: <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis/inspections>.

³¹ Sesto considerando della Direttiva 2009/16/CE.

³² Cfr., a questo proposito, DE VITTOR 2021a.

un “certificato di classe”, che viene rilasciato dallo Stato di bandiera o dagli “enti riconosciuti”³³ al fine di assicurare l’idoneità delle navi rispetto ai requisiti di navigabilità e con riferimento al servizio svolto. Molto spesso sono gli enti di classificazione a rilasciarli, sulla base di criteri e procedure elaborate in ambito privatistico e principalmente a scopi commerciali, su espressa autorizzazione delle amministrazioni degli Stati di bandiera³⁴. Una volta rilasciato, il certificato di classe ha una validità temporalmente limitata che consente a Stati ed enti di procedere a periodiche verifiche della sussistenza dei requisiti di navigabilità.

Le navi della società civile sono classificate in modi differenti fra loro e non sono riconducibili ad un’unica tipologia di navi. Ad esempio, la *Mare Jonio* è classificata in primo luogo come “rimorchiatore”, la nave *Sea-Watch 3* come nave “cargo”, la *Aita Mari* come “peschereccio”. Questo elemento appare rilevante dal momento in cui non sembra esistere nell’ambito della prassi né degli enti né degli Stati una specifica classificazione che può essere assegnata a navi private che, secondo la formula utilizzata dalle autorità italiane, svolgono sistematicamente attività di ricerca e soccorso. Come spiega bene De Vittor in un recente articolo³⁵, alcuni enti rilasciano delle “notazioni di classe” *rescue* sulla base però di esigenze legate a specifiche attività commerciali relative principalmente alla gestione di piattaforme *offshore*, in ogni caso senza uniformità normativa riguardo a criteri e standard, comunque fortemente connessi ad esigenze contrattuali con particolare riguardo al tema delle assicurazioni.

Oltre ai certificati di classe legati alla tipologia di nave e al servizio svolto, gli Stati o gli enti rilasciano altresì i certificati “statutari” che attestano, anche in questo caso periodicamente, la conformità delle navi alle norme sulla sicurezza in relazione a specifici elementi o convenzioni³⁶.

È importante altresì sottolineare che, anche al fine di rispettare le norme sopra richiamate sulla giurisdizione degli Stati di bandiera, le convenzioni internazionali e in particolare la SOLAS includono il principio del mutuo riconoscimento delle certificazioni. Ciò significa che i certificati rilasciati da uno Stato contraente sono accettati da tutti gli altri come equivalenti a quelli da essi rilasciati alle proprie navi³⁷.

Da questo principio e dall’attribuzione di obblighi e responsabilità agli Stati di bandiera così come fin qui descritta discende che il controllo degli Stati di approdo deve essere limitato alla verifica del concreto pericolo che può derivare dalla navigazione di una certa imbarcazione, ferma restando l’autorità dello Stato di bandiera per quanto riguarda la classificazione delle proprie navi.

4. Il regime delle ispezioni e dei fermi amministrativi secondo la Direttiva 2009/16/CE: l’applicazione alle navi delle organizzazioni non governative

La Direttiva individua criteri specifici per quanto riguarda la frequenza e il tipo di ispezioni che devono essere effettuate avendo riguardo alla categoria di rischio che viene associata alle diverse tipologie di navi.

Esistono tre profili di rischio (basso, standard e alto) che discendono dall’applicazione di differenti criteri che vanno dalla tipologia di nave, alla sua età, alla performance, come rilevate dallo Stato di bandiera³⁸, nonché all’affidabilità dell’ente certificatore e della compagnia armatrice;

³³ Si tratta di compagnie di classificazione o altri organismi privati che svolgono funzioni amministrative per conto dell’amministrazione dello Stato di bandiera (cfr. art. 2 Direttiva 2009/16/CE).

³⁴ Cfr. DE VITTOR 2021a e SPAGNOLO 2015.

³⁵ Cfr. DE VITTOR 2021a.

³⁶ Cfr. art. 2 punti 20 e 21 della Direttiva 2009/16/CE e Convenzione SOLAS Cap. I parte A reg. 12.

³⁷ Convenzione SOLAS Cap. I reg. 17, reg. 5 Convenzione MARPOL.

³⁸ Secondo la lista periodicamente aggiornata degli Stati di bandiera (bianca, grigia e nera) e redatta in base delle norme del Memorandum di Parigi. La lista viene pubblicata sul portale del medesimo Memorandum (<https://www.parismou.org/detentions-banning/white-grey-and-black-list>) e anche sul portale dell’Unione Europea

valutazioni correlate anche agli esiti di precedenti ispezioni o a passati provvedimenti di fermo³⁹. La pubblicità dei provvedimenti di fermo e delle ispezioni, che viene garantita tramite il costante aggiornamento delle banche dati europee e internazionali, consultabili sia dai privati che dalle autorità statali, è funzionale a garantire la conoscibilità per tutti gli Stati di approdo delle verifiche già effettuate su ogni nave e sull'eventuale necessità di adottare provvedimenti restrittivi a tutela della sicurezza dell'ambiente marino e della navigazione⁴⁰.

L'appartenenza di una nave ad un certo profilo di rischio determina la frequenza con cui possono essere effettuate le ispezioni che a loro volta possono essere più o meno approfondite e si dividono in ispezioni iniziali, dettagliate ed estese⁴¹. Una nave può essere sottoposta ad ispezione anche al di fuori degli intervalli di tempo stabiliti nel caso intervengano alcuni eventi o circostanze a loro volta individuati tassativamente dalla Direttiva, si tratta dei fattori "imprevisti" (*unexpected factors*) e dei fattori di "priorità assoluta" (*overriding factors*)⁴².

Nel caso delle navi delle ONG poi fermate, le ispezioni condotte sono state del tipo "più dettagliato" e la frequenza delle ispezioni formalmente giustificata dalla presenza di un fattore di priorità assoluta non compreso nell'elenco di cui all'allegato I della Direttiva, ossia l'aver trasportato un numero di persone superiore a quello per cui la nave è certificata (corrispondente al numero di membri dell'equipaggio) insieme all'utilizzo "sistematico" delle navi per lo svolgimento di attività di ricerca e soccorso. Al termine delle ispezioni sono state poi riscontrate dalle autorità PSC italiane alcune violazioni delle convenzioni (chiamate "carenze") alcune di tipo più tecnico e altre, al contrario, più direttamente collegate alle operazioni di soccorso svolte dalle navi, come risulta dalla lettura delle ordinanze del TAR di Palermo di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE⁴³.

Attraverso tali contestazioni le autorità italiane sostengono la tesi per cui navi classificate come cargo, rimorchiatori o altro, in assenza di certificazione attestante l'idoneità delle medesime a svolgere attività "SAR", non dovrebbero essere autorizzate alla navigazione in quanto intrinsecamente inadatte a svolgere tale attività in sicurezza⁴⁴.

All'asserito accertamento di tali carenze è seguita, come visto, la sistematica detenzione delle navi in questione sulla base del fatto che alcune di queste carenze sono state considerate di gravità tale da giustificare il blocco della navigazione e perché le carenze riscontrate, nel loro complesso, avrebbero determinato un pericolo per la navigazione.

Come previsto dalla Direttiva⁴⁵, l'armatore o il proprietario di una nave che venga detenuta ha diritto ad impugnare il provvedimento di fermo e il rimedio deve essere garantito dall'ordinamento dello Stato di approdo. Nel caso italiano è possibile agire avverso il provvedimento di fermo emesso sulla base della Direttiva (e del d.lgs. 53/2011 che la implementa) innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente per territorio.

Il par. 3.12 del Memorandum di Parigi consente anche l'attivazione di una procedura di risoluzione delle controversie alternativa al rimedio interno. Si tratta di un rimedio che comporta un ruolo preminente dello Stato di bandiera che, sollecitato dall'armatore, ha la possibilità di chiedere l'avvio di un'investigazione e successivamente la predisposizione di una commissione (*Review panel*) nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale Marittima (IMO) che insieme al

EMSA (<http://www.emsa.europa.eu/we-do/digitalisation/ship-inspection-support/item/495-quality-performance-list-of-flags.html>).

³⁹ Cfr. art. 10 e allegati I e II della Direttiva.

⁴⁰ Cfr., a questo proposito, i consideranda n. 10, 14 e 29 della Direttiva, che contiene poi specifici obblighi per gli Stati membri di aggiornare le banche dati (artt. 12, 14, 20, 24).

⁴¹ Cfr. artt. 13 e 14 della Direttiva.

⁴² Cfr. allegato I alla Direttiva.

⁴³ Cfr. T.A.R. Sicilia – Palermo ordinanza n. 2974/2020 del 23.12.2020.

⁴⁴ Cfr. la ricostruzione del T.A.R. Sicilia – Palermo nell'ordinanza n. 2974/2020 del 23.12.2020.

⁴⁵ Cfr. art. 20 della Direttiva.

segretariato del Memorandum di Parigi può formulare una decisione volta a chiedere allo Stato di approdo di riesaminare il provvedimento di fermo. Nell'ambito che qui interessa, la procedura è stata attivata in una occasione dalla Spagna con esito negativo.

Sono ad oggi pendenti, invece, alcuni procedimenti avverso il fermo delle navi delle organizzazioni tedesche *Sea-Eye* e *Sea-Watch*. Nel caso di quest'ultima organizzazione i procedimenti in questione sono sospesi a causa del rinvio pregiudiziale effettuato dal TAR di Palermo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in merito all'interpretazione della Direttiva sul PSC sulle questioni che si vanno brevemente ad illustrare.

5. *La disciplina in materia di standard e certificazioni per lo svolgimento di attività di ricerca e soccorso in mare. Alcuni paradossi*

A questo punto occorre domandarsi quali norme internazionali o europee regolino lo svolgimento delle attività di soccorso in mare, attività prevalentemente svolta dagli Stati che possono servirsi anche di assetti privati laddove non siano in grado di impiegare i propri mezzi⁴⁶.

Può essere utile iniziare dal diritto internazionale e in particolare dalle convenzioni che le autorità italiane ritengono violate (SOLAS, MARPOL, MLC e STCW), evidenziando come queste non prevedano una disciplina specifica per le navi che svolgono attività SAR, come invece accade per altri tipi di navi come le petroliere o le navi a propulsione nucleare⁴⁷. Al contrario, queste convenzioni prevedono espresse deroghe all'applicazione della disciplina in esse contenuta laddove una nave abbia a bordo persone per cause di "forza maggiore" o anche «*in conseguenza dell'obbligo imposto al comandante di trasportare naufraghi*»⁴⁸. Le convenzioni in questione non distinguono fra attività svolta in via occasionale o sistematicamente, privilegiando la necessità di favorire l'adempimento dell'obbligo di prestare assistenza alle persone in pericolo in mare sul rispetto dei requisiti previsti dalle stesse convenzioni nelle materie da esse regolate. Com'è noto, infatti, la stessa convenzione SOLAS, insieme ad altri strumenti di diritto internazionale e segnatamente la Convenzione di Amburgo (SAR) e la Convenzione di Montego Bay (UNCLOS), stabiliscono precisi obblighi in capo agli Stati e ai comandanti delle navi di intervenire in soccorso di natanti e persone che si trovino in situazioni di emergenza in mare⁴⁹. Il principio relativo all'esenzione dall'applicazione di alcune norme convenzionali laddove una nave sia impegnata in attività SAR è ribadito anche nelle Linee guida IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare⁵⁰.

L'esenzione dall'applicazione delle norme convenzionali in materia di sicurezza della navigazione, lavoro marittimo e tutela dell'ambiente marino risponde alla necessità di effettuare un bilanciamento fra la tutela degli interessi di cui alle convenzioni in esame e la salvaguardia della vita umana in un ambiente spesso ostile e pericoloso come quello dell'alto mare e in cui l'obbligo di intervento deriva dalla secolare tradizione della gente di mare.

Nel diritto dell'Unione Europea non si rinvergono criteri specifici in materia di regolamentazione delle attività SAR svolte da navi private. Pertanto, si rinvia a quanto illustrato in introduzione circa le indicazioni contenute negli allegati al Patto UE sulla migrazione del settembre 2020. Il fatto che l'art. 3 della Direttiva 2009/16/UE escluda espressamente dal regime di controlli PSC le navi che svolgono attività "non commerciali" confermerebbe questa ipotesi deponendo

⁴⁶ Cfr. Art. 70 cod. nav. e il piano SAR nazionale (versione del 1996 e versione del 2020).

⁴⁷ Cfr. ad esempio Convenzione SOLAS, Cap. 1, reg. 3 e Convenzione MARPOL, all. II reg. 4.

⁴⁸ Cfr. Art. 4 lett. b) Convenzione SOLAS ma anche reg. 6 all. IV Convenzione MARPOL.

⁴⁹ Cfr., in particolare, l'art. 98 UNCLOS, la reg. 33 cap. V SOLAS e l'art. 3.1.9 SAR.

⁵⁰ IMO Resolution 167(78) del 20 maggio 2004.

nel senso di un'esenzione delle navi impegnate in attività di ricerca e soccorso dall'applicazione delle norme europee e convenzionali in materia di sicurezza della navigazione.

Le navi statali concretamente adibite allo svolgimento di servizi SAR rispondono (in molti ordinamenti, inclusi quelli di molti paesi dell'Unione, fra cui Italia, Germania, Olanda e Francia) a specifici standard, e sono dotate di certificazioni differenti da quelle previste dalle convenzioni. Le navi statali sono espressamente esenti dall'applicazione delle convenzioni in questione⁵¹ e ciò appare coerente con la *ratio* della normativa, tanto più in relazione a navi che svolgono servizi SAR e che si trovano strutturalmente ad operare in condizioni di "emergenza" (o forza maggiore), nell'ambito di attività volte alla tutela della vita in mare, spesso con l'esigenza di trarre a bordo un imprevedibile numero di naufraghi. E, in effetti, la richiesta di pedissequa adesione alle convenzioni, come se si trattasse di navi che svolgono servizi commerciali, rischierebbe di condurre a soluzioni pratiche paradossali impedendo l'utilizzo, per esempio, di navi più rapide e agili ma sicuramente non attrezzate secondo gli standard previsti per le navi passeggeri o per navi con equipaggi molto numerosi dal punto di vista, esemplificando, dei servizi igienici, o da quello dell'esistenza a bordo di equipaggiamento di sicurezza in quantità sufficiente per coprire il numero (sempre variabile e imprevedibile) di naufraghi in stato di necessità.

Può essere interessante in tal senso riportare come in un recente scambio di lettere fra il Ministero dell'Interno e quello dei Trasporti tedeschi, pubblicato dalla ONG *Sea-Eye*, quest'ultimo abbia fatto presente come nemmeno le navi militari tedesche impegnate in attività SAR nel Mediterraneo centrale potrebbero soddisfare le pretese italiane avanzate nei confronti della nave *Alan Kurdi* nell'ambito dei fermi PSC⁵².

È inoltre da rimarcare che gli standard cui rispondono e le certificazioni di cui sono dotate le imbarcazioni in uso alle autorità statali non sono resi pubblici in Italia, come invece accade per altri Stati europei come, ad esempio, l'Olanda⁵³.

Il fatto che le norme internazionali e dei paesi dell'Unione non precisino di quali standard e certificazioni sono tenute a dotarsi le navi che svolgono – sistematicamente o meno – attività di soccorso porta ad affermare che debbano trovare applicazione le norme esistenti in termini di esenzioni e che non sussistano specifici divieti o ostacoli di diritto allo svolgimento di dette attività, peraltro rispondenti a precisi obblighi internazionali.

Ciò non vuol dire che, nella pratica, le navi che, in ragione dello spazio in cui operano, si trovano spesso nella situazione di dover svolgere attività di soccorso, non possano dotarsi di attrezzature e professionalità tali da consentire l'intervento in sicurezza in situazioni di emergenza, anche oltre quanto richiesto dalle convenzioni.

Nell'ambito di cui ci stiamo occupando, per esempio, le navi delle organizzazioni non governative che navigano in acque internazionali nel Mediterraneo centrale sono spesso tenute a cooperare in attività di ricerca e soccorso e, a tal fine, si dotano di attrezzature di sicurezza (come giubbetti e scialuppe) in numero superiore a quello richiesto per l'equipaggio e i passeggeri, predispongono servizi igienici addizionali, si dotano di personale medico specializzato, oltre ad avere conoscenze e competenze professionali specifiche per quanto riguarda le dinamiche operative in quel preciso spazio marittimo.

⁵¹ Cfr. Reg. 3 cap. I Convenzione SOLAS.

⁵² La corrispondenza è riportata sul sito dell'organizzazione al link https://sea-eye.org/wp-content/uploads/2020/12/Brief_Antwort_Andreas-Scheuer-an-Horst-Seehofer_07.05.2020_Mittelmeer_Seenotrettung_ALAN-KURDI_Sea-Eye_IFG-Anfrage.pdf.

⁵³ Le navi olandesi che effettuano servizi SAR sono espressamente esenti dall'applicazione delle norme olandesi in materia di sicurezza della navigazione. Cfr., in questo senso, l'articolo 2 sez. 1 al punto b. della Legge sulle navi ("Schepenwet") del 1° luglio 1909 e succ. mod., in cui si afferma che le disposizioni della presente legge non si applicano alle «navi SAR» (*reddingvaartuigen*): «Le disposizioni della presente legge del Regno Unito si applicano alle navi che appartengono ai Paesi Bassi, che sono destinate o utilizzate per intraprendere un viaggio, ad eccezione dei Paesi Bassi: [...] b) navi di salvataggio» [traduzione non ufficiale].

6. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sull'interpretazione della Direttiva

Le questioni appena illustrate sono oggetto di due articolate ordinanze con cui il TAR di Palermo ha effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel dicembre 2020; le ordinanze sono state emesse nell'ambito di due giudizi aventi ad oggetto il fermo delle due navi dell'organizzazione tedesca *Sea-Watch*⁵⁴. Una sintetica illustrazione delle questioni sottoposte all'attenzione della Corte, che toccano sia l'interpretazione della Direttiva che quella delle convenzioni più volte citate per via del rinvio contenuto nella Direttiva, può essere utile qui per individuare i principali problemi giuridici posti dai provvedimenti di fermo.

Il TAR di Palermo ha posto alla Corte cinque questioni, l'ultima delle quali articolata in differenti sotto questioni, e ha individuato ed esposto alla Corte l'interpretazione ritenuta più aderente agli scopi e al contenuto della Direttiva e delle convenzioni.

Innanzitutto, il TAR si chiede se la Direttiva sul PSC possa effettivamente applicarsi a navi che si ritiene svolgano come principale attività quella del soccorso in mare. L'art. 3 della Direttiva prevede infatti che alcune categorie di navi non rientrino nell'ambito della sua applicazione, e fra queste i pescherecci, le navi da guerra, i macchinari navali ausiliari, le imbarcazioni in legno di costruzione rudimentali, le navi di stato usate per scopi non commerciali e le imbarcazioni da diporto che non si dedicano a operazioni commerciali. La Direttiva sembrerebbe pertanto escludere che le navi utilizzate per scopi non commerciali vengano attratte nella disciplina sul PSC. Nel caso di specie l'attività da cui in concreto scaturirebbe il potere ispettivo che genera poi i provvedimenti di fermo è l'attività SAR, attività che non può certo definirsi di natura "commerciale". Da ciò potrebbe discendere la non applicabilità della Direttiva a navi registrate come "cargo" (o altre classi di navi commerciali) che concretamente svolgano un'attività differente e non commerciale.

In secondo luogo, il TAR ha posto alla Corte di Giustizia una questione relativa alla possibilità di considerare come un fattore di priorità assoluta o un fattore imprevisto (art. 11 e allegato I part II della Direttiva) la circostanza per cui le navi hanno trasportato un numero elevato di persone a bordo a seguito dello svolgimento di attività SAR. In caso di risposta affermativa ciò legittimerebbe lo svolgimento di ispezioni "addizionali" e quindi anche più frequenti di quanto sarebbe previsto per la categoria di rischio a cui appartengono le navi in questione.

Il TAR prospetta un'interpretazione per cui tale circostanza non potrebbe, se considerata in astratto come nei casi all'attenzione del TAR, rientrare in nessuna delle due categorie. Solo laddove, in concreto, le autorità ritenessero che scelte tecniche del comandante in uno specifico evento siano state tali da "costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente", allora l'aver trasportato un numero troppo elevato di persone potrebbe essere considerato quale fattore imprevisto.

La terza questione posta dal TAR alla Corte riguarda i limiti del potere di ispezione dello Stato di approdo ai sensi dell'art. 13 della Direttiva. Il TAR si chiede, cioè, se lo Stato di approdo debba limitarsi a verificare la sussistenza dei requisiti convenzionali relativi ai certificati effettivamente posseduti da una certa nave, o se possa spingersi a svolgere una valutazione in concreto sul tipo di attività svolta dalla nave e sulla conseguente presenza degli standard e degli elementi richiesti dalle convenzioni con riferimento a questa attività. La questione viene posta non in astratto, ma con specifico riferimento allo svolgimento di attività SAR, partendo dal presupposto per cui la responsabilità primaria dello Stato di bandiera costituisce un perno della Direttiva e dei rapporti fra Stati nell'ambito del diritto internazionale del mare, mentre i controlli e le verifiche degli Stati di approdo svolgono la funzione secondaria di evitare la circolazione di navi

⁵⁴ Cfr. T.A.R. Sicilia - Palermo, III sezione, ordinanze del 23.12.2020 nn. 2994 e 2974/2020 consultabili nel sito www.giustizia-amministrativa.it.

“substandard”, che costituiscono un pericolo immediato e concreto per la sicurezza in mare. Il TAR ha proposto un’interpretazione restrittiva suggerendo che, soprattutto laddove l’attività concretamente svolta sia l’attività SAR, e cioè un’attività che risponde alla tradizionale legge del mare e sottoposta a una disciplina derogatoria delle norme invocate, il potere di ispezione dello Stato di approdo trova un limite discendente dalla Direttiva nella verifica della sussistenza dei requisiti di navigabilità in riferimento alla certificazione di cui la nave è in possesso.

Una questione analoga viene poi posta con riferimento a norme contenute nella convenzione SOLAS, espressamente richiamata dall’art. 2 della Direttiva, e al punto 1.3.1 della Risoluzione IMO A.1138(31), circa il potere di verificare la conformità delle certificazioni e degli equipaggiamenti all’attività concretamente svolta, laddove quest’ultima sia diversa da quella indicata nella certificazione di classe. Anche in questo caso, il TAR propende per definire un limite al potere dello Stato di approdo alla verifica dell’idoneità della nave al servizio per il quale è certificata, sulla base di un’interpretazione letterale delle norme internazionali.

Infine, il TAR articola un lungo quesito che mette in luce gli aspetti più contraddittori della prassi delle ispezioni e dei fermi PSC sulle navi delle ONG.

Provando a riassumere, il TAR di Palermo chiede se, in generale, lo Stato di approdo possa pretendere il possesso di certificazione “ulteriore” e in particolare relativa all’attività concretamente svolta, ossia attività di ricerca e soccorso. Il TAR prosegue chiedendo alla Corte se, in caso di risposta affermativa, tale pretesa sia legittima nella misura in cui esista una disciplina in tal senso, chiara e affidabile a livello internazionale o europeo. Se ciò non fosse ritenuto necessario, il TAR domanda se invece una tale pretesa non debba basarsi almeno su norme di diritto interno dello Stato di bandiera o dello Stato di approdo, e di che natura debbano essere tali norme (di rango primario o secondario, o anche semplicemente regolamentazione di natura amministrativa di carattere generale). In caso di risposta affermativa, il TAR chiede, quindi, se sia onere dello Stato di approdo indicare quali standard e certificati debbano essere posseduti in riferimento a tale disciplina, al fine di consentire all’armatore di evitare il fermo, nel caso di una nave che svolge attività SAR. Infine, e questo è uno degli aspetti centrali, se a fronte della mancanza di indicazioni specifiche dello Stato di bandiera l’attività SAR possa considerarsi autorizzata se la nave soddisfa i requisiti di classe e lo Stato di bandiera lo abbia confermato anche in concreto. Le autorità italiane, infatti, ritengono che l’eventuale carenza di una disciplina specifica comporti un divieto di fatto allo svolgimento dell’attività SAR in via “sistematica”. Il TAR mette quindi in luce come gli ordinamenti, internazionale ed eurounitario, appaiano carenti di una specifica disciplina per la classificazione delle navi SAR private e che, anzi, questa attività è oggetto di deroghe alle convenzioni.

Mancando una specifica classificazione non si può quindi dire che chi svolge tale attività lo stia facendo al fine di eludere le convenzioni, che, peraltro, non fanno alcun riferimento, nel disporre le deroghe fin qui richiamate, alla natura sistematica od occasionale delle operazioni di soccorso. Secondo il TAR Palermo questa lacuna normativa potrebbe essere colmata solo da norme previste dall’ordinamento dello Stato di bandiera. Nel caso di specie, le navi interessate battono bandiera tedesca e nel relativo ordinamento non si rinvenivano norme specifiche atte a regolare lo svolgimento di attività SAR di navi private operanti al di fuori delle acque di competenza tedesca.

Complessivamente, l’ordinanza qui molto rapidamente riassunta fa emergere la portata delle questioni giuridiche e di quelle politiche che ruotano attorno al tema dei fermi amministrativi delle navi delle organizzazioni non governative. Si tratta, infatti, non solo di uno scontro che coinvolge le autorità italiane, alcune ONG e le istanze politiche e umanitarie poste da queste ultime attraverso la propria attività in mare, ma coinvolge anche le relazioni fra l’Italia e gli Stati europei la cui bandiera è battuta dalle diverse navi, in particolare la Spagna e la Germania, Paesi che hanno ruoli ben diversi nel panorama delle politiche migratorie in Europa e i cui rapporti reciproci hanno avuto, verosimilmente, un impatto anche sui tempi e le modalità con cui ispezioni e fermi sono stati gestiti.

7. Conclusioni

Nel momento in cui si scrive, tre navi di quella che è stata chiamata “civil fleet” sono sottoposte a fermo amministrativo a seguito di ispezione PSC⁵⁵, e la posizione delle autorità italiane non sembra essere mutata a seguito della sospensione cautelare dei fermi delle navi dell’organizzazione tedesca *Sea-Watch*, disposta nel mese di marzo 2021 dal TAR di Palermo in attesa della definizione del procedimento innanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea⁵⁶.

Il posizionamento del nuovo governo italiano sembra andare nella direzione di un rafforzamento dei rapporti con la Libia⁵⁷, in particolare nell’ambito della gestione della migrazione via mare. Le autorità italiane e maltesi preposte al coordinamento dei soccorsi in mare proseguono nella direzione di limitare gli interventi dei propri assetti navali per favorire invece l’intervento di quelli aerei⁵⁸, che si risolve con sempre maggiore frequenza nella delega alle – e nel coordinamento delle – autorità libiche, le quali riconducono sistematicamente i naufraghi nei porti di tale paese.

La combinazione di queste spinte e di queste prassi aumenta gravemente il rischio per chi fugge dalla Libia di perdere la vita in mare a causa dell’assenza di una pronta risposta alle situazioni di pericolo, e anche laddove la c.d. Guardia Costiera libica fosse dotata dei migliori – e certificati? – mezzi e rispondesse tempestivamente alle chiamate di emergenza, ciò non risolverebbe la questione dell’illegittimità, alla luce delle norme del diritto del mare e a tutela dei diritti fondamentali, del forzato rientro in Libia.

È di questi giorni la notizia del naufragio di un gommone con a bordo 120 persone, a ben due giorni di distanza dalla prima richiesta di soccorso inoltrata a tutte le autorità in grado di intervenire attraverso il numero di emergenza di Alarm Phone⁵⁹ e nonostante gli sforzi della nave civile *Ocean Viking* che – va ricordato – nel 2020 è rimasta bloccata a seguito di fermo amministrativo per 125 giorni. La ricorrenza di incidenti così gravi fa inevitabilmente emergere un paradosso attorno al concetto di sicurezza, bene giuridico che i fermi amministrativi sarebbero funzionali a tutelare. Ciò è vero soprattutto se si considera che il fermo non costituisce l’unica misura di salvaguardia a disposizione degli Stati di approdo, ma ve ne sono di meno restrittive e, nel caso della prassi in esame, se si analizzano in concreto le contestazioni delle autorità italiane alle navi ONG e se si procede ad un bilanciamento equo fra la tutela dei beni giuridici coinvolti⁶⁰.

In questo contesto, in cui gli Stati europei ritardano o evitano di lanciare operazioni SAR delegandole invece alla Libia, le imbarcazioni che navigano nel Mediterraneo centrale, per monitorare e testimoniare delle violazioni dei diritti fondamentali delle persone in fuga dalla Libia, si trovano evidentemente a dover intervenire con maggiore frequenza.

È sicuramente vero che, tradizionalmente, l’attività SAR è riservata agli Stati che possono servirsi di mezzi privati come “complemento” per i servizi di ricerca e soccorso che sono obbligati a fornire sulla base delle convenzioni internazionali. Nel momento in cui gli Stati sono inadempienti rispetto a tali obblighi e si rende quindi necessario l’intervento di attori privati (nel nostro caso le navi ONG ma spesso anche le navi mercantili), gli Stati sarebbero tenuti non solo

⁵⁵ Si tratta della *Sea-Watch 3* ferma ad Augusta, della *Alan Kurdi* attualmente a Burriana e della *Open Arms* fermata a Porto Empedocle ad aprile 2021.

⁵⁶ Per l’annullamento della sospensione cautelare del fermo delle navi da parte del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana, e per un confronto tra l’ordinanza che dispone tale annullamento e quella del TAR di Palermo fin qui analizzata, si rimanda a DE VITTOR 2021b, in questo volume.

⁵⁷ Cfr. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/sono-un-caso-le-frasi-sui-salvataggi-coro-di-proteste-parole-inaccettabili>.

⁵⁸ Sulla questione si rinvia al rapporto *Remote control* pubblicato nel giugno 2020 da *Alarm Phone*, *Borderline-Europe*, *Mediterranea Saving Humans*, *Sea-Watch*, e disponibile su <https://eu-libya.info/>

⁵⁹ Cfr. https://alarmphone.org/en/2021/04/22/coordinating-a-maritime-disaster-up-to-130-people-drown-off-libya/?post_type=release_type=post.

⁶⁰ KELLER, MADJIDIAN 2020.

supportare i comandanti che prestano assistenza a navi e persone in situazioni di pericolo, ma addirittura a pretenderne l'intervento. Si assiste, invece, a pratiche di segno opposto che si pongono in contrasto con norme e principi consolidati nel diritto del mare e dei diritti umani⁶¹.

Nel caso oggetto del presente intervento preme in conclusione sottolineare come la mancata tutela dei diritti – o meglio – l'aumento del rischio del verificarsi di gravissime violazioni dei diritti dei migranti nel Mediterraneo, passa anche attraverso la compressione di diritti i cui titolari sono le stesse organizzazioni che gestiscono le navi sottoposte a fermo.

L'attività che queste svolgono, infatti, può e deve essere ricompresa nell'ambito dell'esercizio di diritti, oltre che dell'adempimento di obblighi, derivanti dal diritto internazionale, europeo e interno.

Rilevano evidentemente la libertà di navigazione in acque internazionali⁶², il diritto al passaggio inoffensivo⁶³ e l'obbligo di prestare assistenza in mare⁶⁴, ma rilevano altresì quelle norme che riconoscono e garantiscono l'esercizio dei diritti civili e politici di chi è impegnato in attività di solidarietà in mare.

Raccogliendo l'invito di Itamar Mann in un suo recente contributo⁶⁵, allargare lo sguardo e osservare le pratiche governative che ostacolano o impediscono lo svolgimento delle attività delle organizzazioni impegnate nel Mediterraneo attraverso la lente dei diritti civili e politici dei "soccorritori" può essere interessante sotto un duplice profilo. Da un lato, permette di riconoscere il legame fra lo svolgimento delle attività di osservazione e soccorso in mare e l'esercizio di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione e dai Trattati dell'UE e, dall'altro lato, fornisce un ulteriore parametro per la valutazione della legittimità della prassi dei fermi alla luce dei principi fondamentali dell'Unione, aprendo la strada a nuove strategie di contenzioso.

Le attività di osservazione e denuncia svolte dalle ONG in mare, unite a quella di soccorso che si rende spesso necessaria, sono in primo luogo funzionali alla protezione di diritti fondamentali di cui sono titolari i migranti che intraprendono la pericolosa rotta mediterranea. Si tratta di diritti quali il diritto alla vita e all'integrità fisica o, ancora, il diritto d'asilo e a non essere respinti. Sono quindi diritti che comportano obblighi positivi e negativi in capo agli Stati e che sono stati fino ad oggi il parametro attraverso cui principalmente è stata osservata e valutata la legittimità delle politiche migratorie e delle prassi criminalizzanti della solidarietà in mare da parte della società civile. Allo stesso tempo, però, chi svolge tali attività di osservazione, denuncia e soccorso, lo fa nell'adempimento del dovere di prestare assistenza in mare, ma anche del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, e lo fa nell'esercizio di diritti e libertà che a loro volta trovano la più ampia tutela nel diritto interno ed in quello dell'Unione. Si pensi in particolare all'esercizio della libertà di pensiero, associazione e di espressione, garantite dagli artt. 10, 11 e 12 della Carta di Nizza, dagli artt. 10 e 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dagli artt. 18 e 21 della Costituzione.

Nel caso dei fermi delle navi delle ONG si ritiene che rilevi in particolar modo la libertà di associazione poiché la loro attività statutaria viene completamente impedita, resa più costosa o rallentata proprio a causa dei fermi.

La giurisprudenza della Corte EDU⁶⁶ ha contribuito a definire il contenuto della libertà di associazione garantendole una protezione forte e delimitando la possibilità per gli Stati di imporne limi-

⁶¹ Cfr. FARAHAT e MARKARD 2020, PELLICONI e GOLDONI 2020, GENNARI, CECCHINI, CRESCINI 2020.

⁶² Art. 90 UNCLOS.

⁶³ Artt. 17 e ss. UNCLOS.

⁶⁴ Obbligo previsto in diverse convenzioni internazionali, fra le quali, l'UNCLOS, all'art. 98, e la Convenzione SOLAS, al cap. V, reg. 33.

⁶⁵ MANN 2020.

⁶⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza del 17 febbraio 2004, *Maestri c. Italia*; sentenza del 2 agosto 2001, *N.F. c. Italia*; Grande Camera, sentenza del 17 febbraio 2004, *Gorzelik e al. c. Polonia*; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) e Ungureanu c. Roumanie*, sentenza del 3 febbraio 2005.

tazioni ai casi espressamente previsti per legge e quando la legge – sufficientemente chiara e prevedibile – risponda a scopi legittimi in un ordinamento democratico. È necessario anche individuare in concreto il contenuto di tale garanzia, che non può limitarsi alla possibilità di costituire un'associazione, ma deve ricomprendere anche la tutela dello svolgimento delle attività associative, pena lo svuotamento della libertà stessa. Nel caso *Yoldanovi c. Bulgaria*, per esempio, la Corte EDU ha chiarito che l'interdizione temporanea delle attività di un'associazione e le misure di natura repressiva (penale o amministrativa) volte ad impedire non solo la costituzione ma anche lo svolgimento delle sue attività, possono costituire una violazione ingiustificata della libertà di associazione.

A tale proposito la Corte di Giustizia dell'UE ha di recente riconosciuto, con riferimento alla libertà di associazione⁶⁷, che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE non si limita a proteggere il diritto a costituire un'associazione, ma garantisce altresì che chi ha costituito un'associazione possa poi in concreto svolgere le attività per cui è stata creata.

Nel caso dei fermi PSC, allora, si osserva che questi avvengono in modo sistematico e al di fuori, come visto, di una precisa cornice normativa, con finalità che sembrano esulare dalla effettiva tutela della sicurezza della navigazione⁶⁸, finendo per impedire lo svolgimento delle attività statutarie di diverse organizzazioni non governative in violazione dei diritti degli associati e anche dei beneficiari delle loro attività.

Riprendendo ancora Mann, interessa qui anche sottolineare come l'esercizio di libertà e diritti fondamentali in mare, tanto da parte di chi attraversa le frontiere quanto di chi svolge attività di solidarietà in mare, nella dialettica che intreccia inevitabilmente anche l'ambito del diritto e il contenzioso giudiziario, ha per effetto quello di determinare spazi creativi per la riaffermazione di diritti violati, ma anche per la definizione di nuovi diritti. Facendo riferimento alla libertà di riunione e quindi di assemblea Mann sottolinea che

«The word “assembly” invokes the assemblage of people convening together against the seascape backdrop, a political-humanitarian performative act. Rescue operations are ultimately not only about saving lives, but also about associating with others. Thus, it is not only the freedom of assembly, but also the freedom of association»⁶⁹.

La limitazione o il blocco della navigazione dei mezzi della società civile rappresenta quindi, in ultima istanza, anche una limitazione dei diritti civili e politici di chi è impegnato in attività di solidarietà in mare, aggiungendo un'ulteriore contraddizione nell'ambito del contestato spazio giuridico e politico rappresentato oggi dal Mediterraneo.

⁶⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 giugno 2020, C78/18, *Commissione Europea contro Ungheria*.

⁶⁸ DE VITTOR 2021A.

⁶⁹ MANN 2020.

Riferimenti bibliografici

- AAVV 2020. *Remote control: the EU-Libya collaboration in mass interceptions of migrants in the Central Mediterranean*, disponibile su https://eu-libya.info/img/RemoteControl_Report_0620.pdf.
- FARAHAT A., MARKARD N. 2020. *Closed ports, dubious partners: the european policy of outsourcing responsibility*, Einrich Boll Stiftung, maggio 2020, disponibile su <https://eu.boell.org/en/2020/05/25/closed-ports-dubious-partners>.
- ATTARD F. G., KILPATRICK R. L. Jr, 2020 *Standoff and its ramifications for the duty to render assistance at sea*, Ejil:talk! <https://www.ejiltalk.org/reflections-on-the-maersk-etienne-standoff-and-its-ramifications-for-the-duty-to-render-assistance-at-sea/>
- CARRERA S., CORTINOVIS R. 2019. *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing away from responsibility?*, in «CEPS Paper in Liberty and Security in Europe», 10.
- DE VITTOR F. 2021a. *Il port state control sulle navi delle ONG che prestano soccorso in mare: tutela della sicurezza della navigazione o ostacolo alle attività di soccorso?*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 1, 2021, 103 ss.
- DE VITTOR 2021b. *Questioni di interpretazione e applicazione delle Convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare: il fermo amministrativo della nave Sea-Watch 4 al vaglio della giustizia amministrativa siciliana*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 21, special issue, 103 ss.
- FERRARA M. 2021. *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di criminalizzazione dell'assistenza umanitaria ai migranti irregolari: dalla Direttiva 2002/90/CE del Consiglio al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 21, special issue, 67 ss.
- GENNARI L., CECCHINI C.L., CRESCINI G. 2020. *Esternalizzazione delle frontiere e gestione della rotta mediterranea tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali*, in «Ius migrandi. Trent'anni di politiche sull'immigrazione in Italia», FrancoAngeli, 133 ss.
- KELLER V.M., MADJIDIAN N., SCHÖLER F. 2020. *Hypocritical and Illegitimate: Maritime Safety Law and its Latest Use to Outlaw Humanitarian Missions in the Mediterranean*, Verfblog, 2020/6/09, <https://verfassungsblog.de/hypocritical-and-illegitimate/>.
- MANN I. 2020. *The right to perform rescue at sea: jurisprudence and drowning*, in «German law journal», 21, 598 ss.
- MANZONE M. 2021. *Le conseguenze sulle navi commerciali coinvolte in operazioni di soccorso in mare: ripartizione dei costi e dei rischi*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 21, special issue, 117 ss.
- PAPANICOLOPULU I., BAJ G. 2020. *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale del mare*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 24 ss.
- PELLICONI A.M., GOLDONI M. 2020. *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2.
- ROMANO S. 2021. *L'(ab)uso del diritto penale contro le azioni di soccorso delle ONG*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 21, special issue, 41 ss.
- SPAGNOLO A. 2015. *Società private delegate di pubbliche funzioni e immunità statale: tendenze e problemi*, in «Questione giustizia».
- STARITA M. 2019. *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», 1, 5 ss.