

GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO 12 GIUGNO 2025

Application n. 21660 / 18

Pres. JELIC – Rel. Kucs

S. S. and others (avv. Cecchini e Leo) c. *Italy* (Avv. dello Stato D'Ascia)

Soccorso e ricupero – Convenzione SAR – Migranti – Nozione di *extraterritorially jurisdiction* – Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



RIASSUNTO DEI FATTI - Nella zona cosiddetta Sar libica, un gommone in difficoltà con centocinquanta persone a bordo inviò nella mattina del 6 novembre 2017 una richiesta di soccorso al *Maritime rescue coordination centre* di Roma, il quale subito avvertì le navi vicine in modo che fossero offerti un rapido intervento e una immediata assistenza. Poiché la cosiddetta «*Sar region*» sarebbe rientrata nell'ambito di attività della Libia, il *Maritime rescue coordination centre* chiese al *Joint rescue coordination centre* di Tripoli di assumere il coordinamento delle operazioni, ed esso accettò. Alcuni naufraghi presentarono ricorso alla Corte europea; lamentando di avere subito maltrattamenti da parte dell'equipaggio della nave libica, allegarono la responsabilità dell'Italia per la violazione degli art. 2 e 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Le operazioni intraprese dal Maritime rescue coordination centre in seguito a una richiesta di soccorso da parte di una imbarcazione in acque extraterritoriali non sono sufficienti a stabilire un jurisdictional link tra lo Stato del predetto Maritime rescue coordination centre e la nave accorsa per soccorrere quella in pericolo ⁽¹⁾.

THE LAW – 86. The Court observes, as a preliminary consideration, that it is not disputed that the events in question took place outside the national territory of the respondent State, in international waters, thirty-three miles north of Tripoli. Nor did the zone in question fall within the Italian SAR region. What is contested between the parties, however, is the question whether the applicants' rescue took place within the SAR region under Libya's jurisdiction.

⁽¹⁾ V. la nota di C. TINCANI, a p. 743.

87. The Government submitted that the events had taken place within the Libyan SAR region, as delimited by the unilateral declaration of 7 July 2017. They therefore took the view that the circumstances of the case fell exclusively within Libya's jurisdiction and, accordingly, outside that of Italy. The applicants replied that the Libyan SAR region had only become official once the unilateral declaration had been recorded in the IMO's database, namely on 26 June 2018, several months after the events (see paragraph 25 above).

88. The Court notes, firstly, that the SAR Convention imposes the obligation on its States Parties to establish SAR regions under their responsibility by agreement with the other parties concerned (see paragraph 24 above). By defining its own SAR region, a State undertakes to provide adequate search and rescue services and to coordinate its actions with those of neighbouring States to ensure rapid and effective intervention and the disembarkation of the persons concerned in a place of safety. The system of co-operation provided for by the SAR Convention is crucial to the protection of persons in distress at sea. However, the delimitation of SAR regions cannot be confused with the national borders of the States in question (see Article 2.1.7 of the SAR Convention).

89. Secondly, the Court notes that the information in its possession does not enable it to establish whether Libya's unilateral declaration with regard to its SAR region had already taken effect at the material time and, if so, whether the applicants' rescue did, in fact, take place within the region thus delimited. Moreover, it is not in any case for it to decide these issues, which fall within the scope of the SAR Convention.

90. In any event, the question whether the events in issue took place within Libya's SAR region is not, in itself, decisive for ascertaining whether Italy's jurisdiction was exercised extraterritorially for the purposes of Article 1 of the Convention. In order to establish whether there are circumstances warranting the conclusion that a State has exercised jurisdiction extraterritorially, the Court must determine whether, at the material time, there was any form of effective control by that State over the area in question and/or whether the authorities of the State in question exercised power or control over the applicants (see paragraph 80 above). In the present case, it will therefore examine these two criteria in turn in order to establish whether, having regard to the particular facts of the case, Italy exercised its jurisdiction extraterritorially.

(omissis)

91. As to the first criterion, the Court observes that the present case is in no way comparable to those in which it has previously acknowl-

edged that a State had exercised extraterritorial jurisdiction *ratione loci*. In those cases, it found that the Contracting States had exercised effective control over an area outside their national territory as a result of military action – whether lawful or unlawful – directly, through the State’s armed forces or through a subordinate local administration (see, for example, *Cyprus v. Turkey*, *Ilaşcu and others*, *Catan and others*, and *Georgia v. Russia (II)*, all cited above; and *Chiragov and others*, cited above, and *Ukraine v. Russia (Crimea)* (dec.) [GC], nos. 20958/14 and 38334/18, 16 December 2020). Since it is a question of fact whether effective control is exercised over an area, the Court has primarily had reference to the strength of the State’s military presence in the area in question (see *Loizidou v. Turkey* (merits), 18 December 1996, §§ 16 and 56, *Reports of Judgments and Decisions* 1996 - VI, and *Ilaşcu and others*, cited above, § 387). Other indicators may also be relevant, such as the extent to which its military, economic and political support for the local subordinate administration provides it with influence and control over the region (see *Ilaşcu and others*, cited above, §§ 388-94, and *Al-Skeini and others*, cited above, § 139).

92. The Court is not persuaded by the parallels drawn by the applicants between the control exercised by a State over an area as a result of military action and the alleged activities of the Italian authorities in the context of operations to intercept and rescue migrants in the Central Mediterranean Sea. There is nothing to suggest that the presence of the Italian naval forces or the scale of their operations at the material time were such that the maritime area in question can be regarded as having *de facto* been under the effective control of the Italian State.

93. Furthermore, the Court cannot accept the applicants’ argument that the financial and logistical support provided by Italy to Libya in managing immigration amounted to the exercise of extraterritorial jurisdiction by the respondent State, as it would in the case of military, financial and political support for a subordinate local administration.

94. The Court notes that the bilateral agreements entered into between Italy and Libya in 2017 provide that the Italian State must supply technical and logistic support to the Libyan authorities, in particular to the border police and coastguard, with a view to controlling the flow of irregular migrants (see paragraph 20 above). It observes, moreover, that the agreements in question form part of a policy of outsourcing migration procedures which was set up by the EU. The evidence before the Court shows that the cooperation contemplated in those agreements was actually implemented and that Italy made arrangements, at its own

expense, to train members of the Libyan coastguard and border police, while supplying both financial aid and vessels used to control the border, the *Ras Jadir* among them.

95. In the *Hirsi Jamaa and others* (cited above) judgment the Court held, albeit in a different context, that Italy could not evade its own responsibility under the Convention by relying on its obligations arising out of bilateral agreements with Libya. In this regard, it reiterates the principle that the Contracting States' responsibility continues even after their having entered into treaty commitments subsequent to the entry into force of the Convention or its Protocols in respect of these States (§ 129, with further references).

96. That being said, the Court would point out, first, that the exercise of jurisdiction by a respondent State is a condition *sine qua non* in order for that State to be held responsible for acts or omissions attributable to it and, second, that it is a question of fact whether a Contracting State exercises effective control over an area outside its own territory. Thus, in order to decide whether a State has exercised jurisdiction extraterritorially, the Court must be satisfied beyond reasonable doubt that the areas in question were under the effective control of that State (see *Ukraine and the Netherlands v. Russia*, cited above, § 695).

97. Now, the financial and technical support provided by Italy to the Libyan State under the bilateral agreements entered into between them is not such as to lead the Court to presume that the Libyan authorities were dependent on Italy to such a degree that the international maritime area off the Libyan coast was under the effective control and decisive influence of Italy (contrast *Ilaşcu and others*, cited above, § 392, and *Catan and others*, cited above, § 122). Moreover, unlike the applicants, the Court finds no evidence to suggest that, as a result of the bilateral agreements entered into between the two countries, Italy can be said to have taken over Libya's public powers in immigration matters by virtue of a form of consent, invitation or acquiescence on the part of the Libyan Government (see *Al-Skeini and others*, cited above, §§ 135, with further references, and 149).

98. In the light of the foregoing considerations, it cannot be concluded that the area in which the applicants were intercepted – and more generally the international waters of the Central Mediterranean Sea – was under the effective control of Italy such that its *ratione loci* jurisdiction is established in the present case.

99. Accordingly, it remains to be determined whether there was "State agent authority and control" over the applicants such that, if so,

the respondent State's jurisdiction *ratione personae* would be engaged. (*Omissis*)

100. The Court notes that, after receiving the distress signal from the applicants' vessel, the Rome MRCC informed the Tripoli JRCC thereof and requested the naval units in the vicinity to intervene to rescue the survivors, in accordance with the procedure laid down in the SAR Convention and other relevant international instruments (see paragraphs 23, 24 and 26 above). The Libyan ship *Ras Jadir* was first to arrive at the scene – followed by the Dutch ship *SW3* – whereupon it immediately took control of the operations. The *SW3* also intervened to assist a number of the shipwrecked individuals. The French vessel *Premier-Mâitre l'Her* and an Italian navy helicopter, which were also nearby, did not take part in the rescue operations.

101. The Court notes first of all that it is not in dispute that none of the ships involved in the rescue operation was flying the Italian flag or was under the *de facto* control of Italian agents. In this regard, the present case differs from those in which the Court has found that a State's jurisdiction could be engaged in respect of events which took place on the high seas on the grounds that the applicants were under the full and exclusive control, *de jure* or at least *de facto*, of agents of the respondent State (see *Medvedyev and others v. France*, cited above, §§ 65-67; *Hirsi Jamaa and others*, cited above, § 8; and *Bakanova v. Lithuania*, no. 11167/12, § 63, 31 May 2016).

102. In this connection, the Court would observe that the captain and crew of the Libyan vessel acted autonomously, refusing to respond to the calls sent by the other vessels at the scene and by the Italian navy helicopter for the purpose of coordinating the rescue manoeuvres (see paragraphs 9 and 12 above). Moreover, there is nothing to suggest that the officers of the Rome MRCC had control over the crew of the *Ras Jadir* or were in a position to influence their conduct in any way.

103. The applicants did not contest these facts. In their view, however, the Rome MRCC's actions in its capacity as coordinator of the rescue operations did amount to a form of control or authority over them on the basis of public powers. They thus submitted that they had been under the constant and continuous control of the Italian authorities from the moment the Rome MRCC had received the distress signal from their vessel and initiated the rescue procedure by relaying the alert to the Libyan authorities. In the applicants' submission, the launch of this procedure, on the Italian authorities' initiative, sufficed to establish Italy's jurisdiction in respect of them. In this connection, they referred

to the *Güzelyurtlu and others* case (cited above), in which the institution of criminal proceedings against the applicants had been found to have triggered an extraterritorial jurisdictional link between them and the Turkish State.

104. In the Court's view, contrary to what the applicants suggest, their approach does not find support in its case-law. The procedure for their rescue was initiated in accordance with the provisions of international maritime law relating to the search for and rescue of persons in distress at sea. As the recipient of the distress signal, the Rome MRCC had an obligation to initiate the rescue operations, by raising the alert, and to coordinate them with the RCCs of the other coastal States. The Court has already described the search and rescue system implemented by the SAR Convention, a system based on coordination and shared responsibility between multiple interveners (see paragraphs 88-89 above).

105. Such a procedure cannot be compared to the proceedings which created a jurisdictional link between the applicants and the respondent State in the *Güzelyurtlu and Others* case relied on by the applicants in the present case. The Court observes in this connection that the proceedings in that case were criminal proceedings, initiated by the Turkish authorities (controlling the "Turkish Republic of Northern Cyprus"), and that they concerned Turkey's procedural obligations under Article 2 of the Convention, which were also the subject of the complaint before the Court (see, in this connection, *M.N. and others v. Belgium*, cited above, § 122). Moreover, the Court has had occasion to clarify that, in order to trigger a jurisdictional link, proceedings must relate to the violation alleged before the Court and have a direct impact on whether the substantive complaints raised before it fall under the respondent State's jurisdiction within the meaning of Article 1 of the Convention (see *H.F. and others v. France* [GC], nos. 24384/19 and 44234/20, § 195, 14 September 2022).

106. In the light of the above considerations, the mere fact that the search and rescue procedure was initiated by the Rome MRCC cannot have resulted in bringing the applicants under the jurisdiction of the Italian State. To conclude otherwise would moreover amount to dissuading States from acting on the basis of their international obligations with regard to the rescue of persons in distress at sea, since States would then be required, on that basis alone, to secure the Convention rights to such persons, even where the latter have no connection to them and are not under their effective "control" (see, *mutatis mutandis*, *H.F. and others v. France*, cited above, § 194).

107. The Court would also point out that acts of the Contracting States performed, or producing effects, outside their territory can only in exceptional circumstances amount to the exercise by them of their jurisdiction within the meaning of Article 1 (see *Banković and others*, cited above, § 67; *Al-Skeini and others*, cited above, § 132; *Güzelyurtlu and others*, cited above, § 178 *in fine*; and *M.N. and others v. Belgium*, cited above, § 102). It has thus consistently rejected the argument that the mere fact that decisions taken at national level have an impact on the situation of a person abroad is such as to establish the jurisdiction of the State concerned over the person in question. This concerns not only decisions taken by the authorities (see *M.N. and others v. Belgium*, cited above, § 112) but also the argument that the State is capable of taking a decision or action impacting the applicant's situation abroad (see *H.F. and others v. France*, cited above, § 202, and *Duarte Agostinho and others*, cited above, § 184).

108. It follows from all these considerations that Italy's extraterritorial jurisdiction *ratione personae* is not engaged in the present case either. Consequently, the applicants cannot not validly argue that the circumstances of the case were such as to bring them under Italy's jurisdiction.

(*Omissis*)

114. The Court concludes that the applicants were not under the jurisdiction of Italy within the meaning of Article 1 of the Convention in respect of the facts complained of under Articles 2, 3 and 4 of the Convention and Article 4 of Protocol No. 4. Consequently, the same finding must be reached with regard to the complaint under Article 13. Accordingly, the application must be declared inadmissible, in accordance with Article 35 § 3 (a) and 4 of the Convention.

* * *

Migranti, soccorso in mare e una recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Il ruolo del *Maritime rescue coordination centre*. – 3. La nozione di *extraterritorially jurisdiction* secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 4. La zona Sar e la nozione di *extraterritorially jurisdiction*.

1. *Il caso* – Una recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha riproposto il tema della tutela dei migranti e del soccorso in mare. Nella zona cosiddetta Sar libica, un gommone in difficoltà con centocinquanta persone a

bordo ha inviato nella mattina del 6 novembre 2017 una richiesta di soccorso al *Maritime rescue coordination centre* di Roma, il quale ha subito avvertito le navi vicine in modo che fossero offerti un rapido intervento e una immediata assistenza. Poiché la cosiddetta «*Sar region*» sarebbe rientrata nell'ambito di attività della Libia, il *Maritime rescue coordination centre* ha chiesto al *Joint rescue coordination centre* di Tripoli di assumere il coordinamento delle operazioni. La *Sea – Watch 3*, imbarcazione olandese destinata in modo continuativo alla ricerca e al soccorso, si era resa disponibile ad assumere il ruolo di *On - scene commander*, ma, su decisione dell'autorità di Tripoli, tale responsabilità è stata affidata alla nave libica *Ras jadir*, la quale, giunta per prima, aveva ordinato all'imbarcazione olandese di non interferire. Al contempo, una nave militare francese, seguita da un elicottero italiano e da un aereo destinato all'operazione dell'Unione europea nel Mediterraneo denominata *Eunavfor med Irini* ⁽¹⁾, ha raggiunto le persone in pericolo, ma non ha partecipato al salvataggio.

Diciassette dei centocinquanta naufraghi, di origine nigeriana e ganese, hanno presentato ricorso alla Corte europea e lamentato scarso impegno da parte dell'equipaggio della nave libica, tanto che non sarebbero stati forniti giubbotti di salvataggio e sarebbero stati commessi atti di violenza nei confronti di chi, caduto in mare, chiedeva aiuto. Alcuni di questi naufraghi sono stati salvati dalla *Sea – Watch 3*, che li ha condotti in Italia; tra loro vi erano nove dei diciassette ricorrenti. Gli altri otto sono stati recuperati dalla nave libica, ma sei sono riusciti a scappare e a raggiungere la *Sea – Watch 3*. Gli altri due, insieme ai quarantacinque naufraghi residui, sono rimasti a bordo dell'imbarcazione libica e hanno dichiarato di essere stati ricondotti in Nigeria dopo un periodo trascorso in un campo di detenzione, dove avrebbero subito maltrattamenti.

I ricorrenti hanno allegato la responsabilità dell'Italia per la violazione degli artt. 2 e 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, in quanto, con il coinvolgimento della nave libica, su iniziativa del *Maritime rescue coordination centre* di Roma, sarebbero stati esposti al pericolo di violenze e al rischio di essere ricondotti in Libia, Paese in cui sarebbero stati tenuti in condizioni degradanti. In particolare, secondo la loro ricostruzione, sarebbero stati sotto l'esclusivo controllo del *Maritime rescue coordination centre* di Roma, dal momento nel quale l'autorità italiana ha ricevuto l'avviso di soccorso fino a quello in cui l'imbarcazione libica ha assunto la direzione delle operazioni, e ciò sarebbe stato sufficiente a stabilire un *jurisdictional link* con lo Stato italiano. La tesi sarebbe stata avvalorata dal fatto che, di sua iniziativa, il *Maritime rescue coordination centre* di Roma ha avvertito le unità marittime e aeree vicine al luogo del naufragio. Inoltre, poiché, in seguito alla sottoscrizione degli accordi bilaterali del 2009 e del 2017 con la Libia, l'Italia si è impegnata a offrire un supporto sia logistico, sia finanziario nel go-

⁽¹⁾ Sono mezzi aerei utilizzati nell'ambito dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo, denominata *Eunavfor med Irini*.

verno dei flussi migratori al largo della costa libica, vi sarebbe stata una forma di «*consent, invitation or acquiescence by Libia that entailed Italy's extraterritorial jurisdiction*» (2).

Dal canto suo, l'Italia ha negato ogni responsabilità, in quanto il naufragio si è verificato nella cosiddetta «*Sar region*» libica. Pertanto, la nostra autorità ha dichiarato di avere agito in conformità al diritto marittimo internazionale e, ricevuta la richiesta di aiuto, ha avvertito le autorità libiche competenti, perché potessero assumere il controllo delle operazioni. Infine, ha contestato «*the concept of 'refoulement by proxy'*» (3), identificato dai ricorrenti, dal momento che non è stato provato che l'Italia avrebbe deciso od ordinato il loro rimpatrio in Libia.

2. *Il ruolo del Maritime rescue coordination centre* – In conformità alle indicazioni della Convenzione Sar (4), gli Stati devono individuare una specifica area di responsabilità e il *Maritime rescue coordination centre* che riceva notizia di una emergenza deve adottare le prime, immediate azioni, anche qualora l'evento non ricada nella sua zona e fino a quando il soggetto competente non intervenga (5). Al *Maritime rescue coordination centre* sono affidati diversi compiti. Infatti, deve dirigere le operazioni di ricerca e di soccorso e si deve coordinare con i centri dei Paesi vicini, qualora la nave da salvare si muova in diverse aree; in particolare, può accettare il coordinamento, se richiesto da un altro Stato, e può intervenire al di fuori della sua sfera organizzativa se, per primo, sia venuto a conoscenza dell'allarme, in attesa del momento in cui assuma la direzione il *Maritime rescue coordination centre* del Paese nel cui ambito territoriale si sia verificato il pericolo. Al contempo, il primo può procedere all'assegnazione del porto sicuro anche qualora la competenza spetti a un altro Stato, se ciò sia funzionale al buon esito dell'intervento.

Il ruolo del *Maritime rescue coordination centre* è di garantire una sollecita presenza delle imbarcazioni vicine alla situazione di rischio; nel caso in esame, l'autorità italiana ha avvertito tutte le navi e gli aerei reperibili, con l'inevitabile coinvolgimento del *Joint rescue coordination centre* di Tripoli, sia per la sua vicinanza, sia perché competente ad assumere la direzione delle operazioni, in quanto l'evento si era verificato nella zona Sar libica. L'Italia ha adempiuto agli obblighi derivanti dalla Convenzione Sar, primo tra i quali quello di assicurare un soccorso immediato. Infatti, il «*Maritime rescue coordination centre in Rome*

(2) Così si esprime la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo in esame.

(3) Così si esprime la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo in esame.

(4) Cfr. il capitolo 3 della Convenzione Sar.

(5) Cfr. MAGNOSI, *Operazioni di ricerca e salvataggio in mare e traffico di migranti*, in *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, a cura di A. MANGIAMELI, D. DI SIMONE e T. BULGHERINI, Torino, 2018, 175 ss.; T. BULGHERINI, *In mare aperto. Obbligo di soccorso e traffico dei clandestini*, in *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione, ibid.*, 140 ss.

received a distress signal from the dinghy [...] and immediately issued a message requesting all nearby vessels to intervene and give assistance to the sinking dinghy» (6); l'obiettivo era di sviluppare l'intervento nel modo più sollecito possibile.

Come bene ha osservato la sentenza, la questione sulla corretta applicazione della Convenzione Sar ha una importanza secondaria, come ha rilievo marginale il fatto che l'evento si sia verificato prima della dichiarazione unilaterale del 2017 dello Stato libico, volta a identificare la sua zona Sar (7). La Corte è stata chiamata a stabilire se l'iniziativa italiana si sia estesa oltre i confini nazionali, alla luce dell'art. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, fermo il fatto che la sentenza non si sarebbe potuta pronunciare sull'interpretazione della Convenzione Sar, regole precauzionali devono guidare l'attività del *Maritime rescue coordination centre*, per l'obiettivo primario di garantire un rapido intervento e il coinvolgimento di tutti i mezzi a disposizione, visto l'imprevedibile evolversi della situazione in mare. Per la ricostruzione dei fatti proposta dalla decisione, che pure non si è soffermata molto sul tema, non si vede come si potrebbe contestare all'Italia l'adozione di un atteggiamento cautelativo, con la mobilitazione di qualsiasi mezzo potesse raggiungere quello in difficoltà. Il problema dell'identificazione di un porto sicuro è per sua natura successivo.

3. *La nozione di extraterritorially jurisdiction secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* – Nel ribadire che ciascuno Stato contraente ha il dovere di tutelare i diritti e le libertà delle persone sottoposte alla sua giurisdizione, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, la sentenza ha ricordato che una eccezione a tale principio può ricorrere qualora un Paese eserciti un effettivo controllo su una area extraterritoriale o, in via diretta, con le sue forze armate o, in via indiretta, intervenendo su una amministrazione locale (8). Ciò può essere desunto dalla presenza delle

(6) Così si esprime la sentenza in esame.

(7) La dichiarazione unilaterale del 2017 non è stata accettata dagli Stati confinanti, né è stata iscritta nel sistema informatico dell'*International maritime organization*. Nel 2018, il Governo libico ha dichiarato l'esistenza di una sua zona Sar e ha provveduto all'iscrizione nel sistema informativo dell'*International maritime organization*.

(8) Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 5 maggio 2020, n. 3599 del 2018, *M. N. and others v. Belgium*, secondo cui «*the obligation to secure the rights and freedoms [...] derives from the fact of such control, whether it be exercised directly, through the Contracting State's own armed forces or through a subordinate local administration*». Cfr. anche Corte europea dei diritti dell'uomo 16 giugno 2015, n. 13216 del 2005, *Chiragov and others v. Armenia*, secondo cui «*the Nagorno Karabakh and its administration survive by virtue of the military, political, financial and other support given to it by Armenia which, consequently, exercises effective control over Nagorno Karabakh and the surrounding territories, including the district of Lachin. The matters complained of therefore come within the jurisdiction of Armenia for the purposes of Article 1 of the Convention*»; Corte europea dei diritti dell'uomo 23 febbraio 2016, n. 11138 del 2010, *Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*, secondo cui «*Moldavian Republic of Transnistria is only able to continue to exist [...]*

stesse forze armate in un Paese diverso da quello di origine, presenza necessaria per garantire il mantenimento della sicurezza in quel luogo. Inoltre, è possibile che «*the use of force by a State's agents operating outside its territory may bring the individual thereby brought under the control of the State's authorities into the State's Article 1 jurisdiction. This principle has been applied where an individual is taken into the custody of State agents abroad*»⁽⁹⁾.

La *extraterritorially jurisdiction* si può manifestare in un controllo esclusivo sull'equipaggio di una nave in acque extraterritoriali, purché si traduca nell'esercizio di un «*physical power and control over the person*»⁽¹⁰⁾. Più in generale, l'accertamento della *extraterritorially jurisdiction* richiede un intervento non solo su una area (la cosiddetta *jurisdiction ratione loci*), ma sulle persone (la cosiddetta *jurisdiction ratione personae*)⁽¹¹⁾.

Pertanto, la decisione ha escluso che l'Italia avesse un controllo effettivo sulle acque internazionali al largo della Libia, sulla base di accordi bilaterali e, in particolare, di quello sottoscritto nel 2017, con il quale l'Italia si era impegnata a fornire assistenza, aiuto tecnico e finanziario nel governo dei flussi migratori. Infatti, l'Italia non aveva assunto un potere pubblico sulle questioni relative all'immigrazione in Libia in forza di un consenso, di un invito o di una qualche forma di acquiescenza da parte del Governo locale⁽¹²⁾. Pertanto, sulle acque internazionali in cui il *Maritime rescue coordination centre* di Roma ha intercettato i naufraghi, l'Italia non esercitava alcun potere effettivo, e la tesi è persuasiva.

Con riguardo alla *jurisdiction ratione personae*, in modo corretto la decisione ha ricostruito la vicenda. Nessuna delle imbarcazioni coinvolte batteva ban-

because of Russia's military, economic and political support. In these circumstances, the Moldavian Republic of Transdnistria high level of dependency on Russian support provides a strong indication that Russia continues to exercise effective control and a decisive influence over the Moldavian Republic of Transdnistria's authorities».

⁽⁹⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 7 luglio 2011, n. 5572 del 2007, *Al Skeini and others v. the United Kingdom*. V. Corte europea dei diritti dell'uomo 30 giugno 2009, n. 61498 del 2008, *Al - Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, secondo cui «*the Court held that two Iraqi nationals detained in British - controlled military prisons in Iraq fell within the jurisdiction of the United Kingdom, since the United Kingdom exercised total and exclusive control over the prisons and the individuals detained in them*».

⁽¹⁰⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 29 marzo 2010, n. 3394 del 2003, *Medvedev and others v. France*, secondo cui «*the Court held that the applicants were within French jurisdiction for the purposes of Article 1 of the Convention by virtue of the exercise by French agents of full and exclusive control over a ship and its crew from the time of its interception in international waters. The Court does not consider that jurisdiction [...] arose solely from the control exercised by the Contracting State over the buildings, aircraft or ship in which the individuals were held. What is decisive in such cases is the exercise of physical power and control over the person in question*».

⁽¹¹⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 21 gennaio 2021, n. 38263 del 2008, *Georgia v. Russia (II)*.

⁽¹²⁾ Cfr. la decisione in esame.

diera italiana, né vi erano elementi che potessero fare pensare a un controllo da parte dell'Italia. La sentenza ha richiamato alcuni precedenti⁽¹³⁾ a conferma del fatto che la *extraterritorially jurisdiction razione personae* presuppone un intervento in prevalenza militare sull'equipaggio, come nel caso dell'equipaggio della nave francese che, su ordine delle autorità, era salito a bordo di una imbarcazione mercantile cambogiana in acque extraterritoriali e, con la forza, la aveva costretta a dirigersi al porto di Brest⁽¹⁴⁾.

Invece, nel caso in esame, l'equipaggio e il comandante della nave libica hanno agito in modo autonomo, tanto che non hanno accolto le richieste dell'elicottero italiano, pronto a coordinare le operazioni. Alla stessa stregua, il *Maritime rescue coordination centre* di Roma non era in grado di condizionare le decisioni del comandante dell'imbarcazione libica. Sebbene non abbiano contestato tali conclusioni, i ricorrenti hanno dedotto di essere stati sotto il costante controllo dell'autorità italiana, dal momento in cui, ricevuta la richiesta, il *Maritime rescue coordination centre* ha iniziato la procedura di soccorso, comunicando con le autorità libiche competenti⁽¹⁵⁾. Infatti, *the launch of this procedure* sarebbe stato sufficiente a stabilire un legame di *extraterritorially jurisdiction razione personae* con l'Italia⁽¹⁶⁾.

In modo convincente, l'impostazione non è stata accolta dalla pronuncia, la quale ha sottolineato come la procedura di salvataggio sia regolata dalla Convenzione Sar e, pertanto, l'intervento dell'Italia sia stato necessario in quanto adempimento di un obbligo internazionale. Uno Stato può esercitare un potere di controllo nelle acque extraterritoriali qualora ricorrano circostanze eccezionali e solo se il suo intervento costituisca «*an exercise of jurisdiction [...] within the meaning of Article 1 of the Convention*»⁽¹⁷⁾.

4. *La zona Sar e la nozione di extraterritorially jurisdiction* - L'obiettivo della Convenzione Sar è di creare specifiche aree di responsabilità in cui ciascuno Stato svolga una attività di soccorso e di ricerca, con l'obbligo di iniziare le operazioni qualora l'evento ricada nella sua zona⁽¹⁸⁾. La risoluzione dell'*In-*

⁽¹³⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 31 maggio 2016, n. 11167 del 2012, *Bakanova v. Lithuania*; Corte europea dei diritti dell'uomo 23 febbraio 2012, n. 27765 del 2009, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*.

⁽¹⁴⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 29 marzo 2010, n. 3394 del 2003, *Medvedev and others v. France*.

⁽¹⁵⁾ Cfr. la decisione in esame, 23.

⁽¹⁶⁾ Cfr. la decisione in esame, 37.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 7 luglio 2011, n. 5572 del 2007, *Al Skeini and others v. the United Kingdom*.

⁽¹⁸⁾ Cfr. MAGNOSI, *Operazioni di ricerca e salvataggio in mare e traffico di migranti*, in AA.Vv., *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, loc. cit., 175 ss.; TURCO BULGHERINI, *In mare aperto. Obbligo di soccorso e traffico dei clandestini*, loc. cit., 140 ss.

ternational maritime organization del 20 maggio 2004, n. 155 / 78 ⁽¹⁹⁾, ha modificato la Convenzione Sar e, in particolare, si è rafforzata la cooperazione tra i Paesi aderenti, i quali devono provvedere in modo sollecito allo sbarco, previa individuazione di un luogo sicuro ⁽²⁰⁾.

Ulteriori indicazioni sono state fornite dalle *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea* ⁽²¹⁾, adottate dall'*International maritime organization*. In particolare, è definito il luogo sicuro ⁽²²⁾ come quello in cui siano garantiti i diritti basilari, e non sempre è tale il più vicino. Anche la permanenza a bordo può essere un *place of safety*, purché i naufraghi non siano esposti a un pericolo attuale ⁽²³⁾.

Questo concetto è stato ripreso dalla risoluzione del Consiglio di Europa del 21 giugno 2011, n. 1821, secondo la quale nel porto affidabile i diritti fondamentali devono essere rispettati ⁽²⁴⁾. Più in generale, per le citate *Guidelines*, il paragrafo 3. 1. 9 dell'annesso alla Convenzione Sar, come modificato dalla risoluzione MSC 155 (78), intende garantire «*that in every case a place of safety is provided within a reasonable time. It is further intended that the responsibility to provide a place of safety, or to ensure that a place of safety is provided, falls on the Contracting Government / Party responsible for the SAR region in which the survivors were recovered*» ⁽²⁵⁾.

Pertanto, lo Stato responsabile di una zona Sar deve agire in conformità agli obblighi definiti dalla relativa Convenzione, interpretati alla luce delle successive indicazioni, volte a garantire la salvaguardia dei diritti dei naufraghi. Al

⁽¹⁹⁾ Cfr. l'art. 3 della risoluzione dell'IMO n. 155/78, secondo cui «*the Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered 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*».

⁽²⁰⁾ Cfr. l'art. 3 della risoluzione dell'IMO n. 155/78, «*the 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, provided that releasing the master of the ship from these obligations does not further endanger the safety of life at sea*».

⁽²¹⁾ Cfr. la risoluzione MSC 167/78.

⁽²²⁾ Cfr. l'art. 6. 12 della risoluzione MSC 167/78 definisce il porto sicuro «*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*».

⁽²³⁾ Cfr. l'art. 6. 13 della risoluzione MSC 167/78, secondo cui «*an assisting ship should not be considered a place of safety based solely on the fact that the survivors are no longer in immediate danger once aboard the ship*».

⁽²⁴⁾ Cfr. PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in una prospettiva europea: opinioni consenzienti e dissenzienti, 2011 – 2015*, Torino, 2015, 65 ss.; PIZZOLANTE, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea*, Bari, 2012, 34 ss.; MOSCHELLA, *Immigrazione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali*, in *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero* (a cura di Moschella - Buscema), Roma, 2016, 13 ss.

⁽²⁵⁾ Cfr. il preambolo della risoluzione MSC 167/78.

di fuori della sua area di influenza, lo Stato conserva un potere di intervento, ma condizionato al fatto che il Paese competente non agisca o si stia organizzando, come nel caso considerato dalla decisione in esame. Ricevuta la richiesta di aiuto da una imbarcazione nella zona Sar libica, il *Maritime rescue coordination centre* di Roma ha avvertito l'autorità competente e, al contempo, le imbarcazioni vicine. Il suo agire è stato coerente con il quadro normativo internazionale.

Al contrario, la nozione di *extraterritorially jurisdiction* presuppone una situazione occasionale straordinaria che induca uno Stato ad assumere un controllo effettivo su una zona extraterritoriale. La Corte europea ha in modo costante riconosciuto che la particolare natura dell'ambiente marino non può giustificare il fatto che in una area gli individui non godano dei diritti garantiti dalla stessa Convenzione ⁽²⁶⁾. Due criteri sono richiamati per stabilire se chi lamenta la violazione dei suoi diritti si trovi sotto la *extraterritorially jurisdiction* di uno Stato. Occorre che questo ultimo eserciti un potere sulle persone (*ratione personae*) o su una area (*ratione loci*).

Le autorità italiane hanno agito nel rispetto del diritto marittimo; l'intervento del *Maritime rescue coordination centre* di Roma nelle acque extraterritoriali al largo della costa libica non è stato occasionale e richiesto da circostanze eccezionali, ma imposto dalla Convenzione Sar, la quale prevede una iniziativa fuori dalla zona Sar in caso di inerzia dello Stato competente o in attesa del momento in cui si organizzi. Pertanto, l'Italia non ha esercitato alcun potere né sulle persone salvate, né sull'area; il suo agire era dovuto, in quanto prescritto dalla Convenzione Sar, la quale, in caso di pericolo in mare, deve essere applicata secondo criteri di carattere cautelativo e di massima prevenzione del pericolo, vista la sua natura e la necessità di tutelare la vita.

CHIARA TINCANI

⁽²⁶⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 23 febbraio 2012, n. 27765 del 2009, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*.