



### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU 1/2021

## 2. IL COMITATO SUI DIRITTI UMANI SI PRONUNCIA IN MATERIA DI GIURISDIZIONE EXTRATERRITORIALE DEGLI STATI DURANTE LE OPERAZIONI SAR IN ALTO MARE: UNA POSSIBILE RECIPROCA CONTAMINAZIONE INTERPRETATIVA CON LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO

### 1. I principali profili giuridici del caso esaminato dal Comitato

Con un parere del 27 gennaio 2021, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite si è pronunciato sulla comunicazione n. 3042/2017 relativa al caso *S.A. e a. c. Italia*, accertando la responsabilità dell'Italia in relazione al naufragio avvenuto l'11 ottobre del 2013 nella zona SAR maltese, che ha causato la morte di oltre 200 persone. In particolare, il Comitato ha accertato che l'Italia ha violato il diritto alla vita, riconosciuto dall'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, sia autonomamente, sia in connessione con l'art. 2, par. 3, che sancisce l'obbligo di assicurare l'accesso a un rimedio effettivo, e il divieto di tortura, punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, tutelato all'art. 7 (cfr. i §§ 8.6-10 del parere).

Il Comitato ha ritenuto che la richiesta di soccorso inoltrata da un'imbarcazione in pericolo in alto mare sia idonea a determinare un obbligo giuridico in capo allo Stato ricevente, il quale è tenuto a soccorrere tempestivamente le persone a bordo, anche se l'evento interessa l'area SAR di un altro paese. Il Comitato ha potuto affermare così la sussistenza, in via concorrente, della giurisdizione extraterritoriale dell'Italia, *de jure* e *de facto*, quale conseguenza dell'istaurazione di uno speciale rapporto di dipendenza tra le persone in pericolo e le autorità italiane, le quali, in base al Patto, erano chiamate a esercitare una potestà di controllo effettiva sulla tutela dei loro diritti.

Proprio in tema di ammissibilità della giurisdizione extraterritoriale, il caso di specie si presta a un raffronto con l'orientamento manifestato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza sul caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*, che rappresenta il primo giudizio trattato dinanzi a una Corte internazionale relativo alla violazione dei diritti umani nel contesto delle operazioni SAR. Com'è noto, in tale circostanza, la Corte di Strasburgo aveva affermato che l'Italia, ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla CEDU, doveva ritenersi titolare

della giurisdizione nei confronti dei migranti soccorsi in alto mare, quale diretta conseguenza del salvataggio e del trasporto a bordo di un'imbarcazione delle autorità italiane.

## 2. *La fattispecie concreta e le argomentazioni delle parti*

Gli autori della comunicazione rivolta al Comitato per i diritti umani sono tre cittadini siriani e uno palestinese, i quali, l'11 ottobre 2013, si trovavano a bordo di una nave partita dalla Libia naufragata nel Mar Mediterraneo dopo la collisione con un'altra imbarcazione a circa 113 km a Sud di Lampedusa e 218 km da Malta. A seguito dell'impatto, uno dei ricorrenti, M. J., aveva contattato il Centro di Coordinamento del Soccorso Marittimo di Roma (di seguito, MRCC Roma), che aveva rassicurato i naufraghi circa l'avvio delle operazioni di salvataggio, acquisendo informazioni in merito alla posizione dell'imbarcazione. Visto il ritardo nei soccorsi, i ricorrenti avevano nuovamente chiamato le autorità italiane per sollecitarne l'intervento. Tuttavia, il MRCC Roma, smentendo le indicazioni fornite in precedenza, suggeriva di contattare il *Rescue Coordination Centre* di Malta (di seguito, RCC Malta), poiché la nave naufragata si trovava nella zona di ricerca e soccorso (cd. zona «SAR») maltese. Dopo ripetute richieste di soccorso, a fronte delle quali i centri italiano e maltese provavano ad attribuirsi reciprocamente la responsabilità dell'operazione di salvataggio anziché attivarsi tempestivamente, la nave con a bordo i migranti si capovolgeva, cagionando la morte di oltre 200 persone, inclusi diversi minori. Solo di fronte al naufragio definitivo dell'imbarcazione le autorità italiane decidevano di intervenire, assumendo il coordinamento delle necessarie operazioni SAR.

Sulla base della ricostruzione fornita dai ricorrenti, l'Italia sarebbe responsabile per il ritardo nei soccorsi. A sostegno di tale tesi, sono state esibite diverse prove. In particolare, da alcune intercettazioni telefoniche si evince la richiesta di MRCC Roma di non far intervenire nelle operazioni di salvataggio la nave ITS *Libra* della Marina militare. Questa, pur trovandosi in prossimità del luogo del naufragio, si rifiutava infatti ripetutamente di intervenire a sostegno delle autorità maltesi coinvolte nelle operazioni SAR, nonostante una loro espressa richiesta in tal senso. Le autorità italiane, inoltre, non avevano ritrasmesso le chiamate di soccorso ricevute dai naufraghi alle competenti autorità maltesi, ritardando ulteriormente le operazioni SAR di queste ultime. Secondo i ricorrenti, pertanto, può rilevarsi una chiara connessione tra la mancanza di tempestività dell'attività di soccorso delle autorità italiane e il naufragio e la morte dei loro parenti in quanto l'iniziale richiesta di salvataggio configurerebbe una circostanza idonea a costituire una relazione tra lo Stato ricevente e la persona che la aveva inviata e a legittimare l'insorgere della giurisdizione in capo all'Italia e l'obbligo di soccorrere le persone in pericolo. Ciò a tacere del fatto che il dovere generale di prestare assistenza a chiunque si trovi in difficoltà in alto mare è sancito, oltretutto dal Patto, anche da numerosi strumenti internazionali ratificati sia da Malta che dall'Italia e rappresenta una norma internazionale di diritto consuetudinario del mare.

A seguito di tali avvenimenti, i ricorrenti hanno cercato di ottenere l'identificazione e la punizione dei responsabili attraverso i rimedi offerti dall'ordinamento italiano. Tuttavia, a fronte dell'irragionevole durata di tali procedimenti e della loro sostanziale inadeguatezza, non hanno ritenuto necessario attendere il previo esaurimento dei ricorsi interni. Pertanto, davanti al Comitato, hanno contestato al governo italiano la violazione del diritto alla vita dei loro parenti, *ex art. 6* del Patto, a causa delle suesposte condotte negligenti ed omissive delle autorità, richiedendo, altresì, che la violazione di tale diritto venisse considerata anche in relazione all'obbligo di cui all'art. 2 § 3 del Patto, dal momento che l'Italia non aveva garantito

procedimenti interni e un'indagine ufficiale volta a punire la condotta illegittima dei responsabili. In aggiunta, secondo i ricorrenti, l'omissione di adeguate indagini sulla morte o sulla scomparsa dei loro parenti aveva causato e continuava a causare loro un'angoscia assimilabile a trattamenti inumani e degradanti, con la conseguenza di determinare anche la violazione dell'art. 7 del Patto, sempre in connessione con l'art. 2, § 3.

Dal canto loro, le autorità italiane hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità della comunicazione, sia per carenza di giurisdizione, in quanto il naufragio si sarebbe verificato al di fuori del territorio italiano, sia per il mancato esaurimento dei ricorsi interni, vista la pendenza di procedimenti giudiziari aperti in sede nazionale. Quanto al primo aspetto, le autorità italiane hanno contestato le argomentazioni dei ricorrenti sostenendo che, secondo la Convenzione SAR, in caso di interventi di soccorso eseguiti in alto mare, la giurisdizione ricade esclusivamente in capo allo Stato responsabile della relativa area SAR che, nel caso di specie, era Malta. In tale ipotesi, non poteva quindi venire in rilievo la giurisdizione concorrente dell'Italia *ex artt.* 2 del Patto e 1 del Protocollo aggiuntivo, tenuto conto che le autorità maltesi avevano formalizzato per iscritto la loro intenzione di esercitare la giurisdizione sull'operazione SAR, sebbene l'Italia fosse intervenuta in loro sostegno solo al momento della comunicazione del ribaltamento dell'imbarcazione. Quanto al secondo punto, le autorità italiane hanno sostenuto che la durata dei procedimenti interni fosse imputabile alla complessità dell'attività di indagine e all'elevato numero delle parti coinvolte.

### *3. Il procedimento dinanzi al Comitato. Il giudizio sulle condizioni di ricevibilità della comunicazione e l'accertamento dei diritti violati*

Alla luce delle argomentazioni esposte dalle parti, prima di valutare il merito della comunicazione, il Comitato è stato chiamato a soffermarsi sulla relativa ammissibilità, in relazione alla sussistenza *prima facie* della giurisdizione extraterritoriale dell'Italia e del rispetto del principio del previo esaurimento dei ricorsi interni da parte dei ricorrenti.

È noto che, in base all'art. 1 del Protocollo facoltativo al Patto, il Comitato può ricevere e prendere in considerazione comunicazioni promosse da qualsiasi individuo soggetto alla giurisdizione degli Stati parti. L'art. 2, § 1 del Protocollo obbliga gli Stati a rispettare e garantire i diritti riconosciuti nel Patto a tutte le persone che risiedono nel loro territorio o che risultino soggette alla loro giurisdizione. Secondo il Comitato, il termine «giurisdizione» richiamato nella disposizione include anche quelle situazioni in cui gli Stati parti sono in grado di esercitare un potere o un controllo effettivo, anche se questo è realizzato al di fuori del territorio dello Stato e senza che, a tal fine, venga in rilievo lo *status* giuridico di cittadini o stranieri dei destinatari (cfr. Comitato dei diritti umani, *General Comment n. 31, Nature of the General Legal Obligation imposed on States Parties to the Covenant*, del 26 maggio 2004 e *General Comment n. 15, The position of aliens under the Covenant*, dell'11 aprile 1986, entrambi richiamati nel § 7.4 del parere). Tali condizioni sussiste anche di fronte alla possibile compromissione di diritti fondamentali come il diritto alla vita, di cui all'art. 6 del Patto (Id., *General Comment n. 36, Article 6 – The right to life*, del 2 novembre 2018).

Pertanto, uno Stato può essere ritenuto responsabile di una violazione dei diritti sanciti nel Patto anche qualora la sua condotta sia idonea a inserirsi in una catena causale di eventi che sono occorsi fuori dal proprio territorio. In tali circostanze, prosegue il Comitato, come nel caso dell'extradizione o dell'espulsione di un individuo verso un paese in cui la sua incolumità fisica sia messa in pericolo, la responsabilità dello Stato discende dalla ragionevole prevedibilità delle conseguenze illegittime della sua condotta (cfr. Comitato dei diritti umani,

*Munaf c. Romania*, 30 luglio 2009, comunicazione n. 1539/2006; § 14.2; § 7.5 del parere in commento; ma anche C. ZANGHI e L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2019<sup>4</sup>, p. 98 ss.).

Tale approccio interpretativo è coerente con il citato *General Comment* n. 36/2018, in base al quale per persone sottoposte alla giurisdizione di uno Stato si intendono «*all persons over whose enjoyment of the rights to life it exercises power or effective control. This includes persons located outside any territory effectively controlled by the State, whose right to life is nonetheless impacted by its military or other activities in a direct and reasonably foreseeable manner*» (sul contenuto del *General Comment* 36/2018, cfr. S. JOSEPH, *Extending the Right to Life under the International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment 36*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2019, p. 1 ss).

Nel caso di specie, le particolari circostanze che hanno determinato il verificarsi del naufragio sono all'origine dell'istaurazione di un rapporto speciale di dipendenza («*a special relationship of dependency*»), cfr. § 7.8 del parere) tra le persone a bordo della nave in pericolo e le autorità intervenute, idoneo a costituire una giurisdizione *de facto* dello Stato italiano. Ciò in virtù della concorrenza di diversi elementi di fatto: il contatto iniziale tra i naufraghi e le autorità italiane; la vicinanza dell'imbarcazione ITS Libra al luogo del naufragio; il costante coinvolgimento di MRCC Roma nel coordinamento delle attività di ricerca e soccorso in tale area. A tali elementi devono aggiungersi gli obblighi gravanti sulle autorità italiane in forza del diritto internazionale del mare, tra cui il dovere di rispondere e di procedere tempestivamente al salvataggio delle persone in pericolo in caso di richiesta (art. 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 novembre 1982) e l'obbligo di cooperare con gli altri Stati durante le attività SAR, anche attraverso la stipulazione di accordi bilaterali (Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 27 aprile 1979 e ss. regolamenti adottati in forza della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare del 1 novembre 1974 - cd. SOLAS; sul punto, cfr. i §§ 7.6-7.8 del parere).

Alla luce di tali argomentazioni, il Comitato ha ritenuto che le persone a bordo della nave naufragata siano state direttamente interessate dalle decisioni assunte dalle autorità italiane. Infatti, sebbene l'imbarcazione si trovasse nella zona SAR maltese, secondo il Comitato, unitamente alla giurisdizione di Malta e alla sua principale responsabilità, deve considerarsi sussistente anche una responsabilità concorrente delle autorità italiane, in virtù del controllo effettivo da queste esercitato nei confronti delle persone a bordo della nave naufragata.

Quanto alla seconda condizione di ricevibilità, ossia il mancato esaurimento dei rimedi interni, il Comitato ha ritenuto che l'Italia non abbia formalmente contestato l'assenza di rimedi interni adeguati rilevata da parte dei ricorrenti. Pertanto, ha stabilito che i ricorrenti hanno sufficientemente motivato la potenziale violazione degli artt. 6 e 7, anche in connessione con l'art. 2, par. 3, del Patto e che la comunicazione fosse ammissibile, ai sensi dell'art. 5, § 2, lett. b), del Protocollo aggiuntivo al Patto.

A parere del Comitato, la tutela del diritto alla vita (art. 6) include l'obbligo degli Stati parti di adottare le misure legislative e le azioni necessarie a proteggere concretamente l'incolumità di tutte le persone sottoposte alla loro giurisdizione di fronte a minacce ragionevolmente prevedibili. Nel caso di specie, le autorità italiane non hanno adempiuto a tale obbligo di *due diligence*. Non hanno provveduto, infatti, a informare RCC Malta sulla posizione esatta della nave in pericolo e non hanno prestato tempestiva assistenza ai naufraghi a bordo, nonostante la piena consapevolezza della loro situazione di pericolo; inoltre, l'Italia non ha spiegato adeguatamente le ragioni del ritardo nell'invio della nave ITS Libra, che si trovava vicino al luogo del naufragio e di cui le autorità italiane avevano richiesto

l'allontanamento, malgrado la richiesta di soccorso dei migranti in mare e quella di assistenza nelle attività SAR da parte delle autorità maltesi.

Accertata la violazione del diritto alla vita, il Comitato si è soffermato sulla connessione di tale violazione con l'obbligo di garantire rimedi interni adeguati di fronte alla potenziale violazione dei diritti sanciti nel Patto. In proposito, l'Italia non ha giustificato adeguatamente le ragioni della durata irragionevole dei procedimenti interni e non ha indicato i termini previsti per il loro completamento. Così facendo, l'Italia non ha dimostrato di volere condurre un'indagine tempestiva, indipendente ed efficace per perseguire e processare i responsabili della morte o della scomparsa dei parenti dei ricorrenti. Alla luce di tali argomentazioni, il Comitato ha accertato la responsabilità dell'Italia per violazione dell'art. 6 del Patto, sia autonomamente, che in combinato disposto con l'art. 2, § 3. In base alle medesime motivazioni, il Comitato ha ritenuto che l'Italia abbia violato altresì il divieto di trattamenti inumani e degradanti sancito dall'art. 7, non avendo tutelato adeguatamente i familiari delle vittime, senza, tuttavia, ritenere necessario pronunciarsi separatamente sulla violazione di tale disposizione (cfr. i §§ 8.6-8.8 del parere). Il Comitato ha quindi chiesto all'Italia di fornire, entro 180 giorni dalla pubblicazione del parere, tutte le informazioni in merito alle misure intraprese per dare seguito ai rilievi ivi contenuti.

*4. Il rapporto tra il parere del Comitato per i diritti umani e la giurisprudenza della Corte EDU in materia di giurisdizione extraterritoriale: una possibile reciproca contaminazione interpretativa*

Il parere ribadisce la necessità di cristallizzare principi e regole generali per l'accertamento della giurisdizione extraterritoriale degli Stati di fronte alla potenziale violazione dei diritti riconosciuti in numerosi strumenti internazionali, durante l'espletamento di operazioni SAR in alto mare. Tale esigenza, che accomuna sia la prassi del Comitato che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è quanto più avvertita di fronte alle continue violazioni dei diritti umani dei migranti in alto mare. In tale spazio comune, soggetto alla contemporanea sorveglianza di più attori statali, la presenza degli Stati si traduce troppo spesso in un problema di azione collettiva in cui, come nel caso di specie, qualsiasi operazione di salvataggio si trasforma in una questione di benevolo volontariato piuttosto che nell'adempimento di un dovere (cfr. I. MANN, *Humanity at sea. Maritime migration and the Foundations of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 178 ss.). A tale proposito, il Comitato si pone una domanda, la cui risposta, sotto il profilo meramente interpretativo, potrebbe influenzare la futura giurisprudenza della stessa Corte EDU in merito all'ammissibilità della giurisdizione degli Stati ex art. 1 della CEDU: si può riconoscere la giurisdizione extraterritoriale di uno Stato parte in relazione ai diritti riconosciuti dal Patto, se le sue autorità risultano coinvolte da remoto nelle operazioni SAR in alto mare e omettano di soccorrere tempestivamente delle persone in pericolo a bordo di un'imbarcazione? In simili circostanze, la giurisdizione extraterritoriale di uno Stato parte sussiste anche se l'imbarcazione dovesse trovarsi nella cd. zona SAR di un altro Stato? (cfr. E. PAPASTAVRIDIS, *The European Convention of Human Rights and Migration at Sea: Reading the "Jurisdictional Threshold" of the Convention under the Law of the Sea Paradigm*, in *Germ. Law jour.*, vol. 21, n. 3, 2020, p. 419 ss). Nel caso di specie, il Comitato – come si è chiarito in precedenza – ha risposto positivamente a tale quesito, accogliendo una nozione di “*contactless control*” che prevede la sussistenza della giurisdizione extraterritoriale di uno Stato laddove ci sia una relazione di particolare dipendenza tra le azioni omissive o tardive da parte delle autorità statali e le conseguenze di queste azioni, dirette e

ragionevolmente prevedibili, a danno delle persone sottoposte esternamente alla loro giurisdizione. Questo sviluppo interpretativo è coerente con la preesistente prassi del Comitato che, anche nel suo parere (§ 7.5), richiama come esempi paradigmatici i casi di estradizione o espulsione di stranieri.

Accertata la portata innovativa del parere in esame, bisogna interrogarsi sulla sua rilevanza giuridica. È noto che il parere del Comitato non ha effetti vincolanti per gli Stati parti del Patto e del Protocollo aggiuntivo, né può costituire un precedente formale per orientare la giurisprudenza di qualunque altro organismo o Corte competente a tutelare i diritti umani. Ciò nonostante, visto il riferimento a diritti sanciti in numerosi strumenti giuridici internazionali, l'autorevolezza giuridica dell'interpretazione offerta dal Comitato potrebbe risultare condivisibile da parte di altri operatori giuridici (A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 114). Come si avrà modo di evidenziare meglio in seguito, il parere potrebbe contribuire a sviluppare principi interpretativi comuni al Patto e alla CEDU. Il diritto alla vita, il divieto di trattamenti inumani e degradanti sono enunciati in entrambi gli strumenti giuridici, mentre il previo esaurimento dei ricorsi interni assume rilievo come condizioni di ricevibilità delle comunicazioni e dei ricorsi individuali davanti al Comitato ed alla Corte, cosicché lo sviluppo di un orientamento uniforme limiterebbe la cd. frammentazione della "giurisprudenza internazionale" sui diritti umani (C. PHUONG, *The Relationship between the European Court of Human Rights and the Human Rights Committee: Has the "Same Matter" already Been "Examined"?* in *Hum. Rights Law Rev.*, 2007, p. 395 ss.). L'autorevolezza delle interpretazioni del Comitato potrebbe persuadere l'operato dei giudici interni e delle altre Corti internazionali, inclusa la Corte EDU, che potrebbe fare propria l'interpretazione data dal Comitato ai diritti oggetto del caso in esame, coerentemente con l'enunciazione dell'art. 31, comma 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in cui si ammette il riferimento interpretativo ad altri strumenti internazionali ratificati dagli Stati (B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2015<sup>12</sup>, pp. 423-424).

Analizzando la giurisprudenza della Corte EDU in tema di giurisdizione extraterritoriale, si può osservare come, dopo un approccio basato principalmente sul cd. modello del controllo territoriale, la Corte si è progressivamente allineata con la prassi del Comitato fin qui delineata, privilegiando un modello cd. personale, basato sul controllo effettivo della persona sottoposta alla giurisdizione (BAŞAK ÇALI, *Has 'Control over rights doctrine' for extra-territorial jurisdiction come of age? Karlsruhe, too, has spoken, now it's Strasbourg's*, in *Ejil:Talk!*, July 21, 2020). Ciononostante, la Corte EDU sembra avere preferito un approccio essenzialmente casistico, che rifiuta l'adozione di criteri rigidi o di tipo generale per valutare l'accertamento della possibile giurisdizione extraterritoriale degli Stati in base alla CEDU. Indubbiamente, tale approccio casistico consente alla Corte di estendere il più possibile le categorie di persone che possono godere dei diritti sanciti nella Convenzione, ponendo alcune rilevanti eccezioni alla regola generale del modello di giurisdizione incentrato sul controllo territoriale. Si pensi al caso in cui la Corte ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione extraterritoriale di uno Stato parte in relazione alla condotta delle proprie autorità, in virtù del fatto che queste ultime potevano esercitare un controllo effettivo nei confronti di un territorio straniero sottoposto a occupazione militare; o quando le autorità di uno Stato parte agiscono al di fuori del loro territorio nazionale nei confronti di una persona sottoposta ad arresto, legale o illegale, con lo stesso potere di cui sopra (cfr. le sentenze sui casi *Loizidou c. Turchia*, Grande Camera, del 18 dicembre 1996; e *Solomon e a. c. Turchia*, del 24 giugno 2008); o, ancora, al caso di individui presenti su un'imbarcazione in

alto mare, che sia stata intercettata da una nave delle autorità pubbliche di uno Stato parte o che si sia scontrata con essa (*Xhavara e a. c. Italia e Albania*, sentenza dell'11 gennaio 2001; *Medvedev c. Francia*, Grande Camera, sentenza del 29 marzo 2010). In altri casi, similmente al caso trattato dal Comitato, la Corte ha ritenuto sussistente la giurisdizione concorrente di più Stati parti e, nel caso della Russia, anche in mancanza di un'occupazione militare, pur sussistendo il controllo effettivo sul territorio (*Ilaşcu e a. c. Moldavia e Russia*, sentenza del 8 luglio 2004). In tutti questi casi, seppure in base a argomentazioni diverse, la Corte ha ritenuto che gli Stati convenuti fossero obbligati a rispettare i diritti delle persone che si trovavano fuori dal loro territorio, in conseguenza dell'assoggettamento di queste alle azioni o al controllo effettivo dell'autorità (cfr. C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, OUP, Oxford, 2015<sup>2</sup>, pp. 22-26; M. FRIGO, *I Paesi sicuri alla prova del diritto internazionale*, in *Quest. gius.*, fasc. 1, 2020, p. 159 ss.).

La sintesi dell'evoluzione dell'orientamento della Corte EDU in materia di giurisdizione extraterritoriale degli Stati in base alla CEDU e ai loro obblighi internazionali in alto mare durante le operazioni SAR si può rintracciare nel caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*. In tale occasione, la Corte ha riconosciuto la giurisdizione extraterritoriale dell'Italia – *de jure* e *de facto* – nei confronti dei migranti salvati durante il compimento di un'operazione SAR in alto mare e poi illegittimamente respinti verso la Libia (cfr. A. LIGUORI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in *Riv. dir. int.*, fasc. 2, 2012, p. 419 ss.). In particolare, la Corte EDU aveva ritenuto che il potere effettivo esercitato da parte delle autorità italiane, *de facto*, oltreché la presenza dei migranti sull'imbarcazione battente bandiera italiana (*de jure*), fossero condizioni necessarie e sufficienti per riconoscere la giurisdizione dello Stato italiano. Tuttavia, la Corte non si è mai espressa in merito a fattispecie concrete dalle quali potesse scaturire la violazione dei diritti sanciti nella CEDU, a causa della condotta, omissiva o tardiva, delle autorità di uno Stato parte operanti in alto mare e durante attività SAR.

A tale proposito, recentemente, la Corte ha ribadito, in relazione alla morte di persone quale conseguenza della condotta delle autorità di tale Stato al di fuori del suo territorio, come non si possano determinare in astratto le circostanze speciali di ogni fattispecie (cd. “*special features*”) idonee a determinare la giurisdizione extraterritoriale di uno Stato parte, in base all'art. 1 della CEDU (il riferimento è alla sentenza sul caso *Hanan c. Germania*, Grande Camera, del 16 febbraio 2021, §136). In tale ipotesi, si richiede un accertamento volto a valutare le specifiche circostanze fattuali di ciascuna fattispecie concreta che, quanto alla sussistenza della giurisdizione dello Stato, può anche condurre a risultati di volta in volta differenti (§ 136; ma anche la sentenza *Güçelhyurtlu e a. c. Cipro e Turchia*, Grande Camera, del 29 gennaio 2019, § 190).

Pertanto, la Corte EDU potrebbe ritenere che quella cd. “relazione di particolare dipendenza” tra le persone a bordo della nave in pericolo e la condotta omissiva o tardiva delle autorità italiane, elaborata dal Comitato nel parere annotato, altro non sia che l'espressione di “*special features*” idonee concretamente a configurare la giurisdizione extraterritoriale dello Stato in base alla CEDU. Una tale impostazione non solo sarebbe coerente con la giurisprudenza della Corte EDU, ma coprirebbe tutti quelle fattispecie concrete, diverse dal caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*, in cui la giurisdizione degli Stati, ai sensi della CEDU, rischierebbe di non sussistere, *de jure* e *de facto*, a causa della mancata presenza delle persone soccorse sull'imbarcazione dello Stato parte. In tali ipotesi «[a]ppare fuorviante ritenere che lo Stato di “primo contatto” possa essere lo “Stato di bandiera” della nave soccorritrice sulla quale sono saliti i naufraghi, ed escludere la responsabilità delle autorità

dello Stato informate per prime dell'evento di soccorso» (cfr. F. V. PALEOLOGO, [Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno](#), in *Quest. gius.*, Fasc. 2, 2018).

5. *Il potenziale contributo interpretativo del parere del Comitato per la futura giurisprudenza della Corte EDU*

Citando le parole di Hélène Tigroudja, membro del Comitato, con il suddetto parere il Comitato ha inteso affrontare alcuni «*maritime legal black holes*» dando consistenza ad un nuovo diritto di essere salvati in mare (cfr. Annex, 7, *Individual Opinion of Hélène Tigroudja (concurring)*, p. 23 del parere). Tuttavia, come già rilevato, non si deve sottovalutare che i diritti concretamente violati nel Patto risultano ugualmente tutelati nella CEDU e che il Comitato per i diritti umani ha ritenuto inadeguati i rimedi interni offerti dall'Italia, richiedendo allo Stato di prevedere un rimedio effettivo in favore dei ricorrenti (§ 11 del parere). Pertanto, se l'Italia dovesse persistere nell'inadempimento, i ricorrenti potrebbero adire la Corte EDU, la quale, a motivo della violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, riconosciuti sia dal Patto, sia dagli artt. 2 e 3 della Convenzione europea, si troverebbe con tutta probabilità a doversi pronunciare sul caso di specie. Potrebbe esserci così un riconoscimento della giurisdizione extraterritoriale dell'Italia in relazione ai diritti riconosciuti dalla CEDU; una eventuale pronuncia della Corte EDU rappresenterebbe un precedente non trascurabile per gli Stati parti. La Corte potrebbe così sviluppare ulteriormente i principi elaborati nel caso *Hirsi*, servendosi del parere del Comitato per ricostruire la giurisdizione extraterritoriale degli Stati in base alla Convenzione, e includendovi anche quelle fattispecie concrete in cui esista un «*exclusive long distance de facto controls*». La Corte potrebbe esprimersi più propriamente di fronte a quei casi, assai frequenti, in cui le persone soccorse in alto mare durante operazioni SAR non si trovino a bordo di una nave, con la conseguenza che i loro diritti potrebbero essere violati a causa dalla condotta negligente degli Stati parti (sul rapporto tra giurisdizione extraterritoriale degli Stati e operazioni SAR in alto mare, cfr. S. TREVISANUT, [Is there a right to be rescued at sea? A constructive view](#), in *QIL*, *Zoom-in* 4, 2014, p. 3 ss.).

FILIPPO GARELLI