

Il “codice di condotta delle ONG” italiano alla prova del diritto dell’Unione europea e del diritto internazionale

Erika Colombo (Dottoranda di ricerca in diritto dell’Unione europea – Università degli Studi di Milano “La Statale”) – 12 febbraio 2023

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’obbligo di salvataggio in mare nel diritto internazionale. – 3. La sorte dei richiedenti asilo. – 4. I profili di criticità del d.l. n. 1/2023. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il 2 gennaio 2023, il Governo italiano ha adottato il decreto-legge n. 1/2023 – ribattezzato dai mass media “codice di condotta delle ONG” –, con il quale ha inteso regolamentare l’attività di soccorso in mare delle navi impegnate in operazioni di ricerca e soccorso in mare (*search and rescue operations*, di seguito “operazioni SAR”). La novella ha introdotto alcune modifiche all’art. 1 del d.l. n. 130/2020, che legittima l’adozione di misure di interdizione all’ingresso o alla sosta nelle acque territoriali delle suddette navi. Proprio tale disposizione aveva peraltro consentito al Ministro dell’Interno (in accordo con il Ministro della Difesa e quello delle Infrastrutture, sentito il Presidente del consiglio) di adottare, qualche mese prima, i decreti del 4 e 6 novembre 2022, che avevano previsto un divieto di ingresso e sosta per due navi impegnate in operazioni SAR. In particolare, tali decreti – il primo indirizzato alla nave *Humanity 1*, della ONG *Sos Humanity*, battente bandiera tedesca, mentre il secondo rivolto alla nave *Geo Barents* di *Medici Senza Frontiere*, battente bandiera norvegese – avevano disposto il divieto per suddette navi di “sostare nelle acque territoriali nazionali oltre il tempo necessario ad assicurare le operazioni di soccorso delle persone che versino in condizioni emergenziali e in precarie condizioni di salute segnalate dalle competenti Autorità nazionali”. I decreti interministeriali, in sostanza, avevano autorizzato quello che è stato definito uno “sbarco selettivo”: solamente ai soggetti vulnerabili o in stato di salute precario veniva riconosciuto il diritto di sbarco, mentre tutti coloro che non si trovavano in simili condizioni potevano accedere esclusivamente “[al]l’assistenza necessaria per l’uscita dalle acque territoriali”.

Queste prime misure che hanno inaugurato la politica di gestione dell’immigrazione del nuovo Governo italiano stanno facendo molto discutere i commentatori ([C. FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera, in Questione giustizia*, 8 novembre 2022](#); [F. R. PARTIPILO, *La chiusura dei porti alle navi umanitarie nel diritto internazionale: diritti ed obblighi di Stati e*](#)

[capitani, in Sistema Penale, 9 novembre 2022](#)), sia sotto un profilo di stretta legittimità giuridica delle misure adottate, sia sotto un profilo di opportunità politica delle stesse (si pensi alla tensione diplomatica generatasi con la Francia a seguito dell'adozione dei decreti interministeriali di inizio novembre 2022; sul punto si veda [L. SCAZZIERI, Europe's migration problems are back, Centre for European Reform Insight, 24 November 2022](#)).

Ci si propone, pertanto, di focalizzare l'attenzione sul d.l. n. 1/2023, al fine di evidenziarne i profili di criticità in una prospettiva di compatibilità con il diritto internazionale e, più nello specifico, con la normativa europea in materia di tutela del diritto d'asilo.

2. Per valutare la legittimità della novella da ultimo introdotta dal Governo italiano, occorre innanzitutto richiamare il regime giuridico internazionale relativo alla regolamentazione delle attività di salvataggio di persone in mare.

La normativa di riferimento si rinviene, innanzitutto, nel diritto internazionale pattizio. Sono numerosi, infatti, i trattati che codificano un specifico obbligo per gli Stati firmatari di salvare persone in mare: la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (United Nations Convention on the Law of the Sea, "UNCLOS"), la Convenzione per la salvaguardia della vita in mare (International Convention for the Safety Of Life At Sea, "SOLAS") e la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso (International Convention on Maritime Search and Rescue, "SAR"; cfr. I. PAPANICOLOPULU, *Le operazioni di search and rescue: problemi e lacune del diritto internazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 2, 2019, pp. 507-520). Inoltre, l'obbligo di salvare le persone in pericolo in mare costituisce una norma di diritto consuetudinario (cfr. I. PAPANICOLOPULU, *The Historical Origins of the Duty to Save Life at Sea in International Law*, in *Journal of the History of International Law*, vol. 24, 2022, pp. 149-188), considerata quindi fonte di diritto vincolante anche all'interno del sistema ordinamentale europeo (sentenza della Corte del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*.).

Si tratta di un obbligo dotato di natura generale e universale, in quanto: a) vincola tutti gli Stati, sia in tempo di pace, che in tempo di guerra (cfr. I. PAPANICOLOPULU, *The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A General Overview*, in *International review of the Red Cross*, vol. 98, 2016, pp. 491-514); b) si applica a tutte le navi, sia pubbliche, che private; c) è vigente in tutte le zone marine; d) riguarda qualsiasi persona che si trovi in situazione di pericolo in mare.

L'obbligo di salvare le persone in mare consta inoltre di due componenti: *i)* l'obbligo di prestare soccorso; *ii)* l'obbligo di predisporre un sistema di ricerca e soccorso.

Quanto al primo aspetto, gli Stati di bandiera hanno l'obbligo di imporre ai comandanti delle loro navi di prestare soccorso a qualsiasi persona che venga trovata in mare in condizioni di pericolo, di procedere quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo e di prestare soccorso alle persone a bordo di un'altra nave in caso di collisione (art. 98,

par. 1, UNCLOS). E ciò in virtù del principio in forza del quale ogni Stato esercita una giurisdizione esclusiva sulle navi battenti la propria bandiera che si trovano in alto mare (art. 91 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare). L'unica ipotesi di deroga a tale obbligo riguarda il caso in cui il soccorso generi un pericolo grave per la nave soccorritrice, il suo equipaggio o i suoi passeggeri.

Quanto al secondo aspetto, invece, gli Stati costieri sono tenuti a promuovere la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima (e aerea) e, se necessario, collaborare con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali (art. 98, par. 2, Conv UNCLOS).

Tutti gli obblighi concernenti le operazioni di *search and rescue* vengono poi meglio definiti dalla Convenzione SAR, la quale si occupa, *in primis*, proprio di dare una definizione ai concetti di “ricerca” e “soccorso”.

Il primo indica un'operazione, normalmente gestita da un centro di coordinamento dei soccorsi (Rescue Coordination Centre, “RCC”), che utilizza il personale e le strutture disponibili per localizzare persone in difficoltà (cfr. par. 1.3.1. dell'Allegato alla Convenzione SAR). Essa, dunque, deve essere preferibilmente gestita dagli Stati, tramite gli RCC; tuttavia, l'utilizzo dell'avverbio “normalmente”, non esclude che tali operazioni possano essere coordinati anche da attori privati.

Il “soccorso”, invece, viene definito come un'operazione volta a recuperare persone in difficoltà, provvedere alle loro prime necessità mediche o di altro tipo e portarle in un luogo sicuro (cfr. par. 1.3.2). Si tratta, come già illustrato, di un obbligo vincolante per il comandante di qualsiasi nave, pubblica o privata.

Inoltre, la Convenzione richiamata definisce le cosiddette “zone SAR” (*search and rescue regions*), ossia aree marittime convenzionalmente o unilateralmente individuate dagli Stati firmatari della Convenzione “[t]o help ensure the provision of adequate shore-based communication infrastructure, efficient distress alert routing, and proper operational co-ordination to effectively support search and rescue services” (par. 2.1.3). Esse, dunque, si distinguono dalle zone marine previste dalla UNCLOS – acque interne, mare territoriale, zona contigua, zona economica esclusiva e piattaforma continentale – , poiché, a differenza di queste ultime, non costituiscono aree di mare sulle quali lo Stato costiero esercita i propri poteri sovrani. La loro delimitazione comporta per lo Stato che ne sia titolare esclusivamente obblighi e responsabilità, legate alla ricezione delle richieste di soccorso e, conseguentemente, al coordinamento delle operazioni di soccorso per assicurare lo sbarco delle persone salvate in un porto sicuro (cfr. par. 3.1.9).

Proprio per quanto riguarda l'obbligo, facente capo ai comandanti delle navi che hanno prestato soccorso in mare, di condurre le persone salvate in un luogo sicuro, occorre fare alcune precisazioni.

Innanzitutto, una risoluzione dell'Organizzazione marittima internazionale (International Maritime Organization, “IMO”) definisce “*place of safety*”, un luogo in cui: a) si considera che le operazioni di soccorso siano

terminate: b) la sicurezza della vita delle persone soccorse in mare non è più in pericolo; c) possono essere soddisfatte le esigenze umane minime di queste persone; d) è possibile organizzare il trasporto verso la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti (cfr. [IMO, Resolution MSC.167\(78\): Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea \(Rescue Guidelines\), 20 May 2004](#), par. 6.12). Di conseguenza, una nave che presta assistenza in mare – a bordo della quale le persone salvate fuoriescono dalla situazione di immediato pericolo in cui si trovavano in precedenza – può fungere esclusivamente da “*place of safety*” temporaneo, essendo poi necessario trovare una soluzione alternativa il prima possibile (cfr. par. 6.13).

A tal fine, gli Stati firmatari della Convenzione sono tenuti a coordinarsi e cooperare per consentire ai comandanti delle navi che hanno prestato soccorso in mare ad effettuare lo sbarco delle persone salvate “with minimum further deviation from the ships’ intended voyage” (cfr. par. 3.1.9 Conv. SAR e Cap. V, Regola 33, par. 1-1 Conv. SOLAS).

Non esiste, tuttavia, una norma, pattizia o consuetudinaria, che consenta di individuare con certezza il luogo in cui le persone soccorse dovranno essere sbarcate. Secondo la risoluzione dell’IMO già citata, dovrebbe essere lo Stato responsabile della zona SAR in cui è avvenuto il salvataggio ad avere *in primis* l’obbligo di fornire un luogo sicuro di sbarco, ma si tratta pur sempre di una previsione non vincolante.

In ogni caso, certo è che, nel rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, primo tra tutti il diritto al non respingimento, lo sbarco non potrà mai avvenire: a) in un luogo in cui le persone salvate potrebbero essere a rischio di persecuzione, tortura o trattamento disumano o degradante, o privazione arbitraria della vita; b) in un luogo in cui le stesse potrebbero rischiare di essere allontanate verso una destinazione in cui corrano tali rischi; c) trasferiti sotto il controllo di un altro Stato che potrebbe non proteggerli da tali rischi ([UNHCR, Legal considerations on the roles and responsibilities of States in relation to rescue at sea, non-refoulement, and access to asylum, 2022](#), par. 3.2).

3. Orbene, è necessario a questo punto esaminare l’interazione dalle norme di diritto internazionale pattizio sopra analizzate con la situazione individuale di coloro che esprimono un bisogno di protezione internazionale.

In questa prospettiva, occorre considerare che le Convenzioni SOLAS e UNCLOS non erano state originariamente pensate nell’ottica di far fronte al fenomeno dell’arrivo via mare di rifugiati e migranti, “in cerca di lavoro, di migliori condizioni di vita, di opportunità di istruzione o in cerca di protezione internazionale dalla persecuzione o da altre forme di minaccia alla propria vita, libertà o sicurezza, spesso mettendo il proprio destino nelle mani di trafficanti criminali senza scrupoli” ([UNHCR e IOM, Soccorso in mare. Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati](#), p. 2). Dunque, l’elevato numero di persone salvate dalle navi impegnate in operazioni SAR ha molto influenzato il coordinamento dell’obbligo di soccorso in mare con gli obblighi di tutela del diritto d’asilo e ha reso necessari alcuni emendamenti

alle due convenzioni, volti espressamente ad imporre in capo agli Stati quegli obblighi di cooperazione nelle situazioni di soccorso, per sollevare i comandanti delle navi dalla responsabilità di prendersi cura dei sopravvissuti e di consentire agli stessi di essere prontamente trasferiti in un luogo sicuro (UNHCR e IOM, *cit.*, p. 2; v. anche par. 2).

Tanto premesso, occorre tenere presente che la libertà di lasciare qualsiasi Paese, così come il diritto ad avere accesso alla procedura di asilo da parte delle persone soccorse non possono mai essere frustrati dalle modalità di sbarco, anche quando sussistano accordi interstatuali che prevedono il trasferimento, da uno Stato ad un altro, delle persone asseritamente bisognose di protezione internazionale (UNHCR, *cit.*, par. 3.4).

Inoltre, l'UNHCR chiarisce che la primaria responsabilità per gli obblighi verso i richiedenti asilo ricade sullo Stato che esercita la giurisdizione territoriale o il controllo effettivo sui soggetti interessati, salva comunque la necessaria cooperazione di tutti gli Stati coinvolti per il raggiungimento di soluzioni per le persone soccorse (par. 4).

Le procedure di asilo dovrebbero svolgersi preferibilmente a terra (par. 4.1): infatti, UNHCR considera non appropriato lo svolgimento di tali procedure a bordo delle navi in mare, dal momento che i comandanti non sono generalmente competenti ad esaminare le domande di protezione internazionale (par. 4.4). Si potrebbe eccezionalmente ammettere lo svolgimento delle procedure di asilo a bordo delle navi solamente qualora vengano assicurate modalità di accoglienza (anche per le persone vulnerabili), processi di valutazione dell'ammissibilità delle domande e garanzie procedurali in linea con gli standard internazionali. Quanto alla competenza ad esaminare le domande di asilo, essa dovrebbe ricadere sullo Stato in cui avviene lo sbarco, ovvero in quello altrimenti individuato come competente.

In particolare, trattandosi di Stati membri dell'Unione europea, la competenza ad esaminare suddette domande deve essere individuata secondo i criteri dettati dal regolamento Dublino. In via prioritaria, dunque, dovrà essere verificata la sussistenza di legami peculiari con determinati Stati membri (ossia la sussistenza di legami familiari con soggetti residenti in uno degli Stati membri, ovvero il rilascio da parte di uno di questi ultimi di un visto di ingresso), e, solo in via residuale, andrà applicato il criterio dello stato di primo ingresso (ossia, nel caso di soggetti soccorsi in mare, lo Stato di sbarco; cfr. C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701 ss.).

4. Venendo quindi alla normativa nazionale, come già anticipato, l'art. 1, co. 2, del d.l. n. 130/2020 attribuisce al Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, il potere di limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale "per motivi di ordine e sicurezza pubblica", ovvero nel caso di attività in "violazione delle leggi di immigrazione vigenti" (cfr. art. 19, co. 2, lett. g) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare). Tale divieto di transito e di sosta, in ogni

caso, non può trovare applicazione nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera, ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare. Anche l'Italia, infatti, è vincolata all'obbligo di soccorso in mare delineato dalle disposizioni internazionali sopra richiamate, nonché ribadito dagli artt. 489 e 490 del Codice della navigazione.

Tuttavia, è rispetto a questa disposizione che si colloca la novità legislativa introdotta con il d.l. n. 1/2023. Il decreto, in particolare, ha previsto ulteriori specifiche condizioni che consentono a tale eccezione di operare. In particolare, il comma 2-*bis* della norma entrata in vigore il 3 gennaio del 2023 richiede espressamente che:

a) la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare operi in conformità ad autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera e sia in possesso dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione;

b) siano state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità;

c) sia stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco;

d) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità venga raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso;

e) siano fornite le informazioni necessarie a ricostruire l'operazione di soccorso posta in essere;

f) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non abbiano concorso a creare situazioni di pericolo a bordo, né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco.

Orbene, occorre sin d'ora evidenziare come solamente alcune di queste condizioni costituiscono novità a livello normativo rispetto agli adempimenti richiesti alle navi a seguito di un salvataggio in mare, mentre altre si limitano a ribadire quanto già desumibile da altre disposizioni in materia.

Ad esempio, era già richiesto alle imbarcazioni di possedere tutte le autorizzazioni alla navigazione, richieste e rilasciate dagli Stati di bandiera (lett. a), così come era già previsto che, una volta effettuato il salvataggio, le navi richiedessero agli RRC l'indicazione di un porto sicuro ove far sbarcare le persone soccorse (lett. c), comunicando informazioni precise circa lo svolgimento delle operazioni di soccorso (lett. e).

Con riferimento a ciò, tuttavia, alcune preoccupazioni riguardano la [recente prassi degli RRC italiani](#) di assegnare porti di sbarco molto lontani rispetto all'area in cui è avvenuto il soccorso. Come evidenziato dai primi commenti al D.L. n. 1/2023 (cfr. [ASGI, Contro la Costituzione, le ONG e i diritti umani: l'insostenibile fragilità del decreto legge n.1/2023, 5 gennaio 2023](#)), tale pratica rischia: a) di violare l'obbligo, imposto agli Stati dalle Convenzioni SAR (par. 3.1.9) e SOLAS (Cap. V, Regola 33, par. 1-1), di

cooperare affinché i comandanti delle navi che hanno prestato soccorso in mare siano liberati dal loro impegno con minima deviazione possibile dalla rotta originariamente prevista; b) di protrarre nel tempo il raggiungimento di un “porto sicuro” per le persone salvate, non consentendo il corretto adempimento dell’obbligo di soccorso in mare.

Inedita, invece, è la previsione della possibilità di consentire alle persone salvate in mare di presentare domanda di protezione internazionale direttamente a bordo delle navi. Secondo alcuni Stati costieri (tra cui, appunto, l’Italia; cfr. [Dichiarazione congiunta sui flussi migratori dei ministri competenti di Italia, Malta, Cipro e Grecia](#)), infatti, dato il principio della sovranità territoriale dello Stato di bandiera, già richiamato, la competenza ad esaminare le domande di asilo dei naufraghi salvati nelle acque internazionali dovrebbe spettare agli stessi Stati di bandiera delle navi soccorritrici. Le persone salvate in acque internazionali dovrebbero avere la possibilità di presentare domanda di asilo a bordo delle navi che attuano il soccorso e, di conseguenza, la responsabilità per l’accoglimento o il respingimento della domanda di protezione internazionale dovrebbe radicarsi in capo agli Stati di bandiera delle navi stesse. In questo modo, qualora l’Italia dovesse concedere lo sbarco a naufraghi che abbiano già presentato domanda di asilo a bordo di una nave, il Governo italiano sarebbe poi legittimato ad attivare i meccanismi di trasferimento disciplinati dal Regolamento Dublino III, sulla base del criterio dello Stato di primo ingresso sancito all’art. 13 (cfr. C. FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *Questione Giustizia*, 8 novembre 2022).

Una simile prospettazione, tuttavia, presenta almeno due criticità, che fanno dubitare della sua compatibilità con il diritto UE.

Innanzitutto, la previsione per cui la competenza all’esame delle domande di protezione internazionale potrebbe radicarsi sulla base della bandiera della nave che effettua il salvataggio in mare, finirebbe per introdurre un nuovo criterio la determinazione dello Stato membro competente, non previsto dal regolamento Dublino III. E ciò, come ovvio, porterebbe ad una violazione di un regolamento europeo, che, come tale, ha diretta applicabilità ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi. Non potrebbe infatti considerarsi applicabile il criterio di cui all’art. 13 del suddetto regolamento, relativo ingresso irregolare nel territorio di uno Stato membro, inteso come il superamento illegale di una sua frontiera terrestre, marittima o aerea di uno Stato (C. HRUSCHKA, F. MAIANI, *Dublin III Regulation (EU) No. 604/2013, Article 13 MN 2*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-article Commentary*, III ed., Oxford, 2022, p. 1680)

In secondo luogo, la normativa europea affida agli Stati membri la facoltà di designare discrezionalmente l’autorità competente per l’esame di suddette domande, richiedendo esclusivamente che quest’ultima sia dotata “di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti” (art. 4, par. 1, direttiva 2013/32/UE). Ad esempio, ai sensi dell’art. 3, d.lgs. n. 25/2008, l’Italia ha attribuito: a) alla polizia di

frontiera e alla questura, il compito di ricevere le domande di asilo; b) alla cosiddetta Unità Dublino, il compito di determinare lo Stato competente all'esame di suddette domande, in applicazione del regolamento (UE) n. 604//2013; c) alle Commissioni territoriali, il compito di procedere a suddetto esame, nel caso in cui sia stata accertata la competenza dell'Italia. Dunque, sarebbe quanto meno necessario che lo Stato di bandiera abbia designato il comandante della nave come autorità competente, per poter ammettere la possibilità che riceva e/o esamini le domande di asilo eventualmente presentate dalle persone soccorse. In ogni caso, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella [sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#), è stata chiara nell'affermare che “il personale a bordo delle navi militari non [ha] la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non era assistito da interpreti e consulenti giuridici” (par. 186); a maggior ragione, dunque, dovrebbe dubitarsi che il personale a bordo di navi private sia adeguatamente formato per svolgere l'esame delle domande di asilo nel rispetto degli standard imposti dalla normativa europea.

Da ultimo, criticità si rinvengono nell'obbligo imposto alle navi di raggiungere “senza ritardo” il porto sicuro loro assegnato (lett. d): esso, infatti, letto in combinato disposto con la previsione per cui le operazioni di salvataggio non devono impedire di raggiungere “tempestivamente” il suddetto porto di sbarco (lett. f), permette di desumere l'intento del legislatore di escludere che una nave che abbia già soccorso delle persone in mare possa soccorrerne altre, ovvero possa procedere al trasbordo delle persone soccorse su un'altra nave umanitaria. Come è stato evidenziato dai commentatori (cfr. ASGI, *cit.*), siffatti criteri rischiano così di integrare una violazione *de facto* dell'obbligo di salvataggio in mare. I comandanti delle navi, come noto (v. *supra*, par. 2), hanno un obbligo di prestare soccorso a tutti coloro che si trovino in pericolo in mare. Tale obbligo è dotato di natura assoluta, ammette un'unica eccezione (ossia il caso in cui il salvataggio possa mettere a rischio l'equipaggio a bordo della nave) e non consente ulteriori limitazioni. Pertanto, non sarebbe legittimo l'implicito divieto di soccorsi plurimi implicato dal contenuto delle lett. d) e f).

5. La misura adottata dal Governo italiano presenta dunque numerosi profili di criticità, tanto dal punto di vista della sua compatibilità con le disposizioni di diritto internazionale che governano l'obbligo di soccorso in mare (v., in proposito, [la lettera della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa](#)), quanto dal punto di vista del rispetto delle disposizioni di diritto europeo in materia di riconoscimento del diritto di asilo. Oltre al tentativo di introdurre una sorta di “nuovo criterio” per individuare la competenza ad esaminare le domande di protezione internazionale, chiaramente in contrasto con il regime fissato dal regolamento Dublino III, il d.l. n. 1/2023 sembra ignorare gli obblighi che il diritto UE impone in capo agli Stati membri – Italia compresa – nei confronti dei richiedenti asilo. Prospettare la possibilità che il “territorio” di una nave possa consentire lo svolgimento di tutte le funzioni relative all'accertamento del diritto al

riconoscimento della protezione internazionale, potrebbe rappresentare il primo passo verso una nuova forma di esternalizzazione delle procedure di asilo: questa volta, non più alle frontiere o nelle zone di transito, ma, addirittura, nel mezzo delle acque internazionali. Ed è chiaro che una simile misura non risulterebbe adeguata ad assicurare il rispetto di tutte le garanzie che la normativa europea (cfr, in particolare, gli artt. 12 e 15 della direttiva procedure) chiede di assicurare ai richiedenti asilo.

Il decreto-legge italiano, però, rappresenta anche l'ennesima dimostrazione dell'inadeguatezza del meccanismo che regola il riparto di responsabilità nella gestione del fenomeno migratorio tra gli Stati membri dell'Unione. Un'inadeguatezza che, per quanto ormai evidente, non può tuttavia sfociare nell'adozione di misure nazionali come il d.l. n. 1/2023. La soluzione ad un problema comune non può che transitare attraverso l'elaborazione di un approccio condiviso, ispirato ad una maggiore cooperazione tra gli Stati membri, in un'ottica, per usare le parole del trattato, "di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità" (art. 80 TFUE). Certamente, si tratterà poi di valutare in che termini realizzare siffatta solidarietà (v., ad esempio, l'approccio promosso dal Partito Popolare Europeo nel [position paper del 1° febbraio 2022](#), con cui sono state proposte, tra le altre, misure di rafforzamento delle frontiere esterne, di intensificazione delle operazioni di rimpatrio e di esternalizzazione delle procedure di asilo). In ogni caso, l'unica (e legittima) via percorribile dall'Italia è quella di farsi promotrice dell'elaborazione di norme comuni, adeguate a far fronte alle esigenze nazionali, ma che, allo stesso tempo, consentano di salvaguardare gli interessi degli altri soggetti coinvolti, primi fra tutti i richiedenti asilo.