

---

**ADiM BLOG**  
**Settembre 2024**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*La giurisdizione dello Stato della bandiera sugli individui soccorsi  
da navi private: un'analisi sull'onda del caso Asso 28*

*Amina Maneggia*

Ricercatore Universitario di Diritto internazionale  
Università degli Studi di Perugia

*Parole Chiave*

*Giurisdizione sui diritti umani ex art. 1 CEDU – “Flag State jurisdiction” – Doveri di soccorso in  
mare – Comandante di una nave privata – Corte di Cassazione*

*Abstract*

*Da un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge che gli individui soccorsi in mare da una nave privata ricadono sotto la giurisdizione de jure dello Stato della bandiera ai sensi dell'articolo 1 CEDU in virtù del principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle proprie navi; tuttavia, in questo caso la portata degli obblighi di protezione dei diritti umani è definita dagli obblighi previsti per lo Stato della bandiera dalle pertinenti norme di diritto internazionale del mare, incluse quelle sul soccorso. Su tali basi, si valuta criticamente l'affermazione della Corte di Cassazione nella sentenza sul caso “Asso 28” secondo cui la qualifica di “incaricato di pubblico servizio” del comandante della nave che svolge attività di soccorso in mare comporta la giurisdizione de facto dell'Italia sui naufraghi soccorsi, ex art. 1 CEDU.*

*Abstract in inglese*

*A survey of the relevant case-law of the European Court of Human Rights shows that persons rescued by a private vessel in the high seas are within the jurisdiction of the flag State under article 1 of the ECHR, based on the law-of-the sea “flag State jurisdiction” principle; however, in this case the human rights obligations of the flag State will not exceed nor alter those incumbent upon it towards its vessels under the law of the sea. In the light of this, the Author critically assesses the assertion by the Italian Court of Cassation in the “Asso 28” case that the domestic law qualification of the shipmaster as “incaricato di pubblico servizio” directly involves the jurisdiction of the flag State on the human rights of the rescued people.*

**1. Introduzione**

La questione se lo Stato della bandiera abbia giurisdizione sui migranti soccorsi in mare da una nave privata ai sensi dell’art. 1 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), e conseguentemente se sia tenuto a garantire loro il godimento dei diritti in essa sanciti – in particolare la protezione dal *non refoulement* – è oggetto di un acceso dibattito sia dottrinale che politico-diplomatico<sup>1</sup>, favorito da una giurisprudenza internazionale non priva di ambiguità. A tale dibattito ha aggiunto la sua voce la Corte di cassazione italiana, che nella recente [sentenza sul caso Asso 28](#) ha individuato il fondamento dell’(asserita) giurisdizione dello Stato della bandiera nel controllo effettivo che questo eserciterebbe sugli individui soccorsi tramite il comandante della nave privata.

Il presente contributo intende dimostrare che la posizione della Cassazione su questo punto si fonda su una non corretta ricostruzione dei presupposti e della portata della giurisdizione dello Stato della bandiera sulle persone a bordo di navi private secondo la CEDU.

**2. Il caso della nave Asso 28 e le conclusioni della Cassazione**

Con [sentenza n. 4557/2024](#) la Suprema Corte ha condannato in via definitiva per i reati di abbandono in stato di pericolo di persone minori o incapaci e di sbarco e abbandono arbitrario

---

<sup>1</sup> Ad esempio, nel novembre 2022 il Ministro degli interni M. Piantedosi [ha sostenuto](#) che nelle attività di soccorso in mare di migranti da parte di navi gestite da ONG «viene in questione, in base alla nota Convenzione UNCLOS e alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, la responsabilità degli Stati di bandiera ai fini sia della tutela dei diritti fondamentali delle persone salvate, sia dell'individuazione di un appropriato *place of safety*». A tale posizione, che il Ministro aveva tentato di far valere nei confronti della Germania e della Norvegia in quanto Stati di bandiera delle navi *Humanity I* e *Geo Barents*, l'ambasciatore norvegese [ha replicato che](#) «Norway has no responsibility under human rights conventions or the law of the sea for persons taken on board private Norwegian-flagged vessels in the Mediterranean».

di persone, ai sensi degli artt. 591 c.p. e 1155 cod. nav., il comandante della nave privata battente bandiera italiana *Asso 28*, che svolgeva funzioni di supporto ad una piattaforma petrolifera di proprietà di una società partecipata da ENI e dalla libica *National Oil Corporation*, in acque internazionali e zona SAR libica.

Dopo aver soccorso un gommone carico di 101 persone, il comandante aveva fatto salire a bordo, senza la necessaria autorizzazione, un non identificato ufficiale di dogana libico di stanza sulla piattaforma, del quale aveva seguito l'indicazione di ricondurre i migranti in Libia, senza informare i centri di coordinamento e soccorso marittimo libico e italiano. In sintesi, secondo la Corte, riportando i naufraghi in un luogo non sicuro ed esponendoli al rischio di trattamenti inumani nei centri di detenzione libici, il ricorrente aveva violato procedure e regole sia interne che internazionali in materia di soccorso in mare, nonché i divieti di *refoulement* e di espulsioni collettive sanciti dalla CEDU.

Diciamo subito che la conclusione raggiunta dalla Cassazione appare complessivamente corretta in quanto fondata su un'interpretazione delle norme *interne* sul dovere dei comandanti di prestare assistenza in mare che dà corretta attuazione alle norme *internazionali* nella stessa materia (DE VITTOR 2023, p. 56 ss.), ovvero l'obbligo di ciascuno Stato di esigere dal comandante di una nave battente la sua bandiera di soccorrere chiunque si trovi in pericolo in mare (art. 98, par. 2, della Convenzione di Montego Bay); e l'obbligo di adottare le misure necessarie per far osservare al comandante i suoi doveri (art. 10 della Convenzione di Londra del 1989 sul salvataggio in mare), incluso quello di evitare, per quanto possibile, di far sbarcare i naufraghi in un luogo in cui sarebbero a rischio di persecuzione. Sanzionare per i reati interni di abbandono di persone e sbarco arbitrario il comandante che, autonomamente, conduca i migranti soccorsi in un luogo non sicuro, costituisce indubbiamente un modo per lo Stato di attuare il suo obbligo di richiedere al comandante il rispetto dei suoi doveri internazionali.

Tuttavia, ciò non ha nulla a che fare con la giurisdizione dello Stato della bandiera sulle persone a bordo della nave privata che ha operato il soccorso *ai sensi della CEDU*, e con l'obbligo di garantire il rispetto dei diritti umani che ne deriva. È su questo punto che la Corte ha sviluppato, come vedremo, argomentazioni inesatte. Prima di commentarle, è opportuno ricostruire i termini della questione se gli individui a bordo di navi private siano "sotto la giurisdizione" dello Stato della bandiera ai sensi dell'art. 1 CEDU.

### ***3. Le tesi a confronto e le oscillazioni della giurisprudenza***

Sulla questione si confrontano essenzialmente due posizioni. A favore ([W. SCHABAS](#), p. 102; [I. PAPANICOLOPULU](#), pp. 152-154), si sostiene che la nozione di giurisdizione ai sensi dell'art. 1 CEDU – secondo cui gli Stati parti «riconoscono a ogni individuo sottoposto alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nella presente Convenzione» – include la giurisdizione *de jure*, da intendersi come competenza dello Stato, conferita da norme internazionali consuetudinarie o pattizie, all'esercizio di poteri legislativi ed esecutivi in un

determinato luogo, anche al di fuori del territorio statale, o nei confronti di date persone, a prescindere dal suo concreto esercizio (giurisdizione *de facto*). In tale ottica, la giurisdizione dello Stato della bandiera “sui diritti umani” degli individui a bordo di navi private deriva, *sub specie* di giurisdizione *de jure*, dal principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle proprie navi in alto mare, sancito dall’art. 92 della Convenzione di Montego Bay (CMB).

Secondo la tesi contraria ([M. MILANOVIC](#) ; [E. PAPASTAVRIDIS](#) , p. 432), la nozione di giurisdizione *ex art. 1 CEDU* è del tutto distinta dalla giurisdizione come competenza all’esercizio di poteri stabilita da norme internazionali, e in contesti extraterritoriali si riferisce esclusivamente all’esercizio, da parte dello Stato, di un controllo effettivo su un’area, o su individui da parte di agenti statali. In questa ottica, i naufraghi soccorsi da una nave privata nel mare internazionale non sono “sotto la giurisdizione dello Stato della bandiera”, in quanto la nave non è sottoposta al controllo effettivo di tale Stato né gli individui a bordo sono fisicamente sotto l’autorità di suoi organi, a meno che esso non controlli la nave con navi o mezzi aerei militari, o, in ipotesi, impartendole direttive circa il trattamento dei passeggeri e la loro destinazione.

Questa tesi si ritiene fondata sulla giurisprudenza della Corte EDU la quale, in effetti, da un lato ha dichiarato in principio che la giurisdizione extraterritoriale sussiste in caso di esercizio da parte dello Stato o di suoi organi di un controllo effettivo su un’area o su individui ([Al-Skeini e al c. Regno Unito](#), parr. 133-149); dall’altro, ha concretamente rinvenuto la giurisdizione dello Stato convenuto su individui a bordo di una nave privata quando questa era stata posta sotto il controllo dello stesso mediante l’intervento di navi militari, o rispetto a migranti fatti salire a bordo di navi statali<sup>2</sup>.

Tuttavia, anche la posizione a favore della giurisdizione dello Stato della bandiera trova un qualche supporto nella giurisprudenza di Strasburgo, che sin dal caso [Banković](#) del 2001 ha considerato, sebbene in astratto, che il diritto internazionale riconosce l’esercizio extraterritoriale della giurisdizione in casi «*involving the activities on board craft and vessels registered in, or flying the flag of, that State*» (par. 73). Ribadendo questo assunto, nella nota sentenza [Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#) del 2012, la Corte ha precisato di essere stata condotta a riconoscere sussistente la giurisdizione extraterritoriale in questi casi dal principio di diritto internazionale, sancito da «*relevant provisions of the law of the sea*», secondo cui «*a vessel sailing on the high seas is subject to the exclusive jurisdiction of the State of the flag it is flying*» (par. 77). È però noto che nel caso di specie la Corte ha ritenuto sussistente la giurisdizione dell’Italia sui migranti in quanto intercettati dalla guardia di finanza, in quanto presi a bordo di navi militari italiane e da queste ricondotti in Libia, osservando che «*in the period between boarding the ships of the Italian armed forces and being handed over to the Libyan authorities, the applicants were under the continuous and exclusive de jure and de facto control of the Italian authorities*» (par. 81). È fuor di

---

<sup>2</sup> Corte Edu, decisione [Xhavana e altri c. Italia e Albania](#) del 2001; sentenza [Medvedyev c. Francia](#) del 2010; decisione [Women on Waves c. Portogallo](#) del 2009; sentenza [Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#) del 2012.

dubbio che le persone a bordo di una nave militare, che è organo dello Stato della bandiera, sono sotto il suo “controllo effettivo”, ed è indubbio che lo siano durante un’operazione di respingimento. È su tali basi che la Corte ha concretamente rilevato la giurisdizione dell’Italia nel caso di specie, trovandola in violazione del divieto di *refoulement* e di espulsione collettiva sanciti dalla Convenzione.

Più rilevante, a supporto della giurisdizione *de jure* dello Stato della bandiera sugli individui a bordo di una nave privata e in assenza di un controllo *de facto*, è il caso [Bakanova c. Lituania](#) del 2016, in cui la Corte ha rilevato la giurisdizione della Lituania sul marito della ricorrente, deceduto a bordo della nave battente bandiera lituana in cui lavorava come meccanico, nonché la violazione da parte dello Stato convenuto dell’art. 2 sul diritto alla vita sotto il profilo procedurale, per carenze nell’indagine condotta sulla causa della morte.

#### ***4. Una lettura “ricomposta” della giurisprudenza in materia di interazione tra giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera e giurisdizione sui diritti umani***

Come valutare tali oscillazioni tra statuizioni apparentemente contraddittorie? A noi sembra che esse siano ricomponibili a partire dalla considerazione che, quando la giurisdizione sui diritti umani è *de jure*, cioè fondata su norme internazionali settoriali che conferiscono poteri agli Stati o ne richiedono l’esercizio, è sulla base di quelle stesse norme che sono definiti la portata e i limiti degli obblighi sui diritti umani degli Stati, nel caso di specie in relazione alle attività in mare e a bordo di navi. Tale approccio trova conferma nel principio, affermato dalla Corte europea a partire dal caso [Al-Skeini](#), secondo cui ogniquale volta lo Stato esercita giurisdizione extraterritoriale è tenuto ad accordare agli individui (solo) i diritti riconosciuti dalla Convenzione «*that are relevant to the situation of that individual*», e in questo senso che «*the Convention rights can be “divided and tailored”*» (par. 137). Quali diritti sono rilevanti nel caso di specie e in che misura lo Stato li debba garantire dipende anche dal tipo di legame giurisdizionale e dagli specifici obblighi che incombono sugli Stati in base alle specifiche norme su cui quel legame si fonda.

In questa prospettiva, il riconoscimento da parte della Corte nel caso *Bakalava* della giurisdizione dello Stato della bandiera ai sensi della CEDU, e l’accertamento della violazione dell’obbligo positivo di proteggere la vita dei membri dell’equipaggio, sono sicuramente in linea con la competenza e gli obblighi dello Stato della bandiera ai sensi degli artt. 92 e 94 CMB. Mentre, nel caso *Hirsi Jamaa*, l’esercizio da parte dell’Italia di una giurisdizione *de facto* sui ricorrenti, accanto alla sussistenza di quella *de jure*, è ciò che ha consentito di accertare la violazione del divieto di *refoulement*, che è un obbligo negativo necessariamente implicante controllo effettivo sugli individui, come sostenuto dall’UNHCR nell’[Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations](#) (par. 43), e che non avrebbe potuto trovare applicazione se i fatti avessero coinvolto una nave privata, in quanto la mera *flag State jurisdiction* implica per lo Stato della bandiera solo obblighi positivi o di *due diligence* ([Y. TAKEI](#)

; [I. PAPANICOLOPOULU](#), pp. 174-175). In altri termini, il riconoscimento della giurisdizione *de jure* dello Stato della bandiera sugli individui a bordo di una nave privata non può condurre ad imputare ad esso obblighi ulteriori a quelli sanciti dalle pertinenti norme settoriali, o che alterano la ripartizione di competenze e doveri tra Stati da queste dettata.

Per quanto riguarda in particolare il soccorso in mare, l'art. 98 CMB e l'art. 10 della Convenzione di Londra sul salvataggio in mare, come si è visto, impongono a ciascuno Stato parte di esigere dal comandante di una nave battente la propria bandiera di prestare assistenza in mare alle persone in pericolo, che è un obbligo di *due diligence*, la cui violazione deriva dalla mancata adozione di misure idonee a disciplinare e sanzionare la condotta eventualmente non conforme del comandante, e non dall'attribuzione di questa allo Stato.

Peraltro, lo Stato della bandiera di una nave privata non può neppure ritenersi destinatario dell'obbligo negativo di *non-refoulement* delle persone salvate, in quanto non spetta a tale Stato individuare la destinazione di sbarco dei naufraghi ([B. STEPIEŃ](#), p. 52).

### **5. La posizione della Cassazione nel caso Asso 28: rilievi critici**

Veniamo quindi alla posizione espressa dalla Cassazione nella sentenza *Asso 28*. La Suprema Corte ha sostenuto sul punto, come argomento non necessario, che ai migranti a bordo della nave si estende la giurisdizione dell'Italia ai sensi dell'art. 1 CEDU come conseguenza del riconoscimento al comandante della nave privata, relativamente al salvataggio in mare, della qualità «di incaricato di un pubblico servizio *ex art. 358 cod. pen.*, nelle stesse forme richieste per gli analoghi doveri di salvataggio per le navi militari o comunque statali» (punto 5.5). Nel ragionamento della Cassazione il comandante «opera quale agente dello Stato in acque internazionali, allorché esercita controllo e autorità sul naufrago, e quindi estende la giurisdizione dello Stato di appartenenza, ai sensi dell'articolo 1 della CEDU, ed è tenuto pertanto a riconoscere alla persona del naufrago i diritti e le libertà enunciati nel titolo I della Convenzione» (punto 5.6), in particolare la protezione dal *refoulement* e dalle espulsioni collettive.

Tale ricostruzione non appare corretta. In primo luogo, non lo è laddove la Corte sostiene che, alla qualifica di “incaricato di pubblico servizio” secondo l'ordinamento interno attribuita al comandante della nave privata che presta soccorso in mare, consegue l'imputabilità della sua condotta allo Stato *sul piano internazionale*, e dunque l'eventuale responsabilità internazionale dell'Italia per violazione di norme sui diritti umani. Infatti, ai sensi dell'[art. 5 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato per fatto illecito](#) (pp. 41-42), allo Stato è attribuibile la condotta di una persona autorizzata dal diritto interno ad esercitare prerogative del potere pubblico statale che sono tali *anche secondo il diritto internazionale*, e che la persona esercita *al posto* degli organi statali. Ma, come da altri dimostrato, le norme internazionali sull'obbligo del comandante di prestare soccorso in mare configurano tale dovere come una funzione pubblica *internazionale*, a lui affidata in quanto privato individuo direttamente dal

diritto internazionale ([E. D. PAPASTAVRIDIS](#), pp. 41-42; [F. DE VITTOR, M. STARITA](#), p. 85), e qualificabile più esattamente come “diritto di assolvere ad un dovere internazionale” che il singolo vanta nei confronti degli Stati (STARITA 2019).

In secondo luogo, e alla luce delle valutazioni prima svolte, la posizione della Cassazione avvalorata una ricostruzione “alterante” della natura degli obblighi internazionali dello Stato della bandiera, sia rispetto alla condotta del comandante, sia rispetto alla protezione delle persone soccorse, che come si è visto sono meri obblighi positivi o di *due diligence*.

## 6. Conclusione

In conclusione, dall’analisi svolta risulta che a) lo Stato della bandiera ha “giurisdizione” sulle persone soccorse da una nave privata *ex art. 1 CEDU*, ma gli obblighi che ne derivano non eccedono né alterano quelli assegnati a tale Stato dal diritto internazionale del mare; b) su tali basi non appare corretta, dal punto di vista del diritto internazionale, la posizione della Cassazione nella sentenza *Asso 28* secondo cui la qualità di “incaricato di pubblico servizio” del comandante di una nave privata che effettui soccorso in mare estende automaticamente la giurisdizione *de facto* dello Stato della bandiera sugli individui salvati *ai sensi della CEDU*, in assenza di un coinvolgimento diretto delle autorità statali nella condotta del comandante. Tale posizione rischia peraltro di avvalorare quella, talvolta rivendicata dal governo italiano sul piano internazionale, che imputa allo Stato della bandiera oneri relativi alla protezione dei migranti soccorsi da navi private non previsti dalle norme internazionali sul soccorso in mare.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### Dottrina:

- F.G. ATTARD, *The Duty of the Shipmaster to Render Assistance at Sea under International Law*, Leiden-Boston, 2020
- P. BUSCO, A. PIZZUTI, [Flag State Responsibility in International Human Rights Law for Individuals on Board Private Vessels](#), in *EJIL Talk!*, 1 maggio 2024
- M. CHIANESE, [The Role of Flag States of NGO Vessels under Italy’s New Migration Policy](#), in *The Italian Review of International and Comparative Law*, n. 3, 2023, pp. 185-199
- F. DE VITTOR, M. STARITA, *Distributing Responsibility Between Shipmasters and the Different States Involved in SAR Disasters*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. 28, 2019, pp. 77-95
- F. DE VITTOR, *La migrazione via mare nel diritto internazionale: Libertà di movimento, obblighi di soccorso e rispetto dei diritti umani delle persone migranti*, Napoli, 2023

- L. MAGI, *L'obbligo di soccorso del comandante nella giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2024, in corso di stampa
- M. MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights: Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, 2011
- I. PAPANICOLOUPLU, *International Law and the Protection of People at Sea*, Oxford, 2018
- E. PAPASTAVRIDIS, *The Forgotten Responsibilities of the Flag State to Save People at Sea*, in A.N. KRSTEVSKA, B.T. GAVRILOVIKJ (a cura di), *Migration at sea. International Law Perspectives and Regional Approaches*, Napoli, 2016, pp. 31-47
- 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 *German Law Journal*, vol. 21, 2020, pp. 417-435
- H. RINGBOM (ed.), *Jurisdiction over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea*, Leiden-Boston, 2015
- W. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015
- M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e il diritto di obbedire al diritto (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 1, 2019, pp. 5-46
- B. STEPIEŃ, [A Tale of Non-State Actors and Human Rights at Sea: Maritime Migration Crisis and Commercial Vessels' Obligations](#), in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 18, 2018, pp. 35-65
- Y. TAKEI, *Assessing Flag State Performance in Legal Terms: Clarifications of the Margin of Discretion*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, n. 1, 2013, pp. 97-134

## Giurisprudenza

- Cass. Pen., sez. V, sentenza del 1° febbraio 2024, n. 4557
- Corte Edu, *Xhavara e altri c. Italia e Albania*, decisione dell'11 gennaio 2001, ric. n. 39473/98
- Corte Edu (Grande Camera), decisione del 12 dicembre 2001, *Banković e altri. c. Belgio e altri.*, ric. n. 52207/99
- Corte Edu (Grande Camera), *Medvedyev e altri c. Francia*, sentenza del 29 marzo 2010, ric. n. 3394/03
- Corte Edu, *Women on Waves e altri c. Portogallo*, sentenza del 13 gennaio 2009, ric. n. 31276/05
- Corte Edu (Grande Camera), *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, sentenza del 7 luglio 2011, ric. n. 55721/07
- Corte Edu (Grande Camera), *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, sentenza del 23 febbraio 2012, ric. n. 27765/09
- Corte Edu, *Bakanova c. Lituania*, sentenza del 31 maggio 2016, ric. n. 11167/12

## Documenti

- UNHCR, [Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations](#)

[\*under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol\*](#), 26 January 2007

- ILC, [\*Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts 2001 with Commentaries\*](#), in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part 2, pp. 30-143

**Per citare questo contributo:** A. MANEGGIA, *La giurisdizione dello Stato della bandiera sugli individui soccorsi da navi private: un'analisi sull'onda del caso Asso 28*, ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, Settembre 2024.