

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2021

IL NUOVO PIANO NAZIONALE SAR 2020 ED I SOCCORSI IN ALTO MARE, TRA PRASSI OPERATIVE E DIRITTO INTERNAZIONALE

di Fulvio Vassallo Paleologo

Abstract: Nel mese di febbraio del 2020, con un decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti De Micheli allora in carica, è stato pubblicato il nuovo «Piano nazionale per la ricerca e il salvataggio in mare». Nella parte introduttiva del Piano si fa espresso riferimento alle metodologie tecnico-operative contenute nel manuale IAMSAR, adottato dall'IMO nel 1999, ed alle principali Convenzioni internazionali di diritto del mare. Si stabilisce che l'obbligo giuridico del soccorso richiede una precisa responsabilità ed un impegno di coordinamento per le autorità statali. Il Piano dedica la maggior parte delle sue previsioni alle attività SAR nelle acque territoriali italiane, ma nella versione più recente ha ampliato le prescrizioni relative ad attività SAR in acque internazionali, anche con specifico riferimento ai fenomeni migratori. In questo commento tratteremo le linee fondamentali delle prassi operative previste dal nuovo Piano, con particolare riferimento alle attività di ricerca e soccorso in alto mare, alla luce del principio di gerarchia delle fonti stabilito dall'art. 117 della Costituzione e ribadito dalla Corte di cassazione nel caso Rackete. Si tratta di valutare le prescrizioni del nuovo Piano e le prassi corrispondenti in modo da garantire l'esercizio effettivo della giurisdizione ed il pieno rispetto delle Convenzioni internazionali di diritto marittimo e della Convenzione di Ginevra sui rifugiati.

Abstract: In February 2020, the new «National Plan for Search and Rescue at Sea» was published in a decree by the then Minister of Infrastructure and Transport, De Micheli. The introduction to the Plan makes express reference to the technical-operational methodologies contained in the IAMSAR handbook, adopted by the IMO in 1999, and to the main international conventions on the law of the sea. It establishes that the legal obligation of rescue requires a specific responsibility to be assigned, alongside a commitment to coordinate operations for state authorities. The Plan dedicates most of its provisions to SAR activities in Italian territorial waters, but its most recent version has expanded requirements regarding SAR activities in international waters, including specific references to the phenomenon of migration. This commentary will outline the basic guidelines of the operational practices provided for in the new Plan, with particular reference to search and rescue activities on the high seas, through the lens of the principle of the hierarchy of legal sources established by art. 117 of the Constitution and confirmed by the Court of cassation in the Rackete case. It is a matter of evaluating the requirements of the new Plan and its corresponding practices, in order to ensure the effective exercise of jurisdiction and full compliance with the international conventions of maritime law and the Geneva Convention on refugees.

© 2017-2021 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.

ISSN 1972-4799

IL NUOVO PIANO NAZIONALE SAR 2020 ED I SOCCORSI IN ALTO MARE, TRA PRASSI OPERATIVE E DIRITTO INTERNAZIONALE

di Fulvio Vassallo Paleologo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dal Piano nazionale SAR del 1996 alle «Linee Guida per l'impiego delle risorse S.A.R. nelle aree situate al di fuori della SRR Italiana nel corso di eventi riguardanti il controllo del flusso dei migranti» del 7 ottobre 2009. – 3. Il Piano SAR nazionale nel quadro della normativa internazionale sui soccorsi in mare. – 4. Struttura e parti del Piano SAR nazionale del 2020. – 5. Priorità della salvaguardia della vita umana in mare. – 6. Gli obblighi di ricerca e salvataggio a carico delle autorità statali. – 7. Le diverse fasi delle operazioni di ricerca e salvataggio. – 8. Il coordinamento delle attività di ricerca e salvataggio. – 9. Rapporti tra autorità marittime ed organi di informazione. – 10. Il nuovo contesto operativo delle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale.

1. Introduzione

Con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 4 febbraio 2020, in attuazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1994 n. 662, è stato pubblicato il nuovo Piano nazionale per la ricerca e il salvataggio in mare, edizione 2020. Il nuovo Piano contiene regole specifiche e moduli operativi per garantire l'effettivo rispetto di tutti gli obblighi di salvataggio già richiamati nel Piano nazionale per la ricerca ed il salvataggio in mare del 1996, seguito alla ratifica in Italia della Convenzione SAR (ricerca e salvataggio) di Amburgo del 1979. Il Piano individua come autorità vincolata in via primaria a dare esecuzione alle sue prescrizioni il Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera, tenuto a coordinare in caso di necessità gli alti Comandi della Marina militare, l'Aeronautica militare, e tutti gli altri organi dello Stato, enti ed organizzazioni pubbliche che dispongono di mezzi utilizzabili nelle attività SAR¹.

Nel caso di attività SAR rivolte a grandi numeri di persone in difficoltà in acque internazionali, come si verifica con cadenze periodiche sulle rotte del Mediterraneo centrale, all'esterno della zona SAR riconosciuta all'Italia, ed ancora parzialmente sovrapposta con la zona SAR maltese², il coordinamento spetta alla Centrale operativa della Guardia costiera

* Avvocato, già docente di Diritto di asilo e *status* costituzionale dello straniero presso l'Università di Palermo.

1. U. Leanza, F. Caffio, *Il SAR Mediterraneo, La ricerca e soccorso nel diritto marittimo: l'applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979*, in http://www.fondazionemichelagnoli.it/files/Leanza-Caffio_RM.pdf.

2. D. Facchini, *Respingimenti dei migranti nel Mediterraneo: li stiamo delegando alla Libia*, in *Altresconomia*, giugno 2018, consultabile in <https://altresconomia.it/respingimenti-delega-sar-libia/>.

di Roma (IMRCC), tenuta a coordinarsi con le altre autorità SAR titolari delle aree di responsabilità limitrofe³. In ogni caso viene ribadito il primato assoluto dell'obbligo di salvaguardare la vita umana in mare, rispetto a tutte le altre finalità connesse alla sorveglianza delle frontiere marittime, inclusi i tentativi di intercettazione in acque internazionali e di respingimento collettivo⁴. Quando si tratta di azioni di salvataggio della vita umana in mare sembra dunque improprio parlare di «immigrazione clandestina». L'articolo 98 della Convenzione UNCLOS fa infatti riferimento ad «ogni persona» e le previsioni più importanti delle Convenzioni SAR e SOLAS vietano qualsiasi discriminazione sulla base dello *status* delle persone da soccorrere in mare. La Convenzione di Amburgo SAR (1979) impone un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare senza distinguere a seconda della nazionalità o dello stato giuridico, stabilendo altresì, oltre l'obbligo della prima assistenza, anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un «luogo sicuro». In base alla sentenza del Tribunale di Agrigento, del 2009, sul caso *Cap Anamur*, «le violazioni delle norme sull'immigrazione possono costituire illeciti rilevanti per gli ordinamenti nazionali degli Stati che ne sono coinvolti (Stato di partenza o Stato di arrivo o entrambi). Ma è ovvio che qualsiasi illecito d'immigrazione clandestina si consuma soltanto dopo che le persone coinvolte sono entrate nel mare territoriale dello Stato di destinazione (o di uno Stato di transito), e non già prima, e cioè quando la nave che li trasporta si trova ancora in alto mare».

I dubbi sulla valenza normativa cogente di quanto previsto dalle Convenzioni internazionali di diritto del mare e dalle Risoluzioni dell'IMO possono essere superati richiamando l'art. 117 della Costituzione italiana, come conferma la giurisprudenza⁵, e non si può mettere in discussione la natura di *ius cogens* dei Regolamenti europei, che hanno efficacia vincolante diretta nell'ordinamento interno degli Stati dell'Unione europea. Si deve considerare a tale riguardo come i Regolamenti europei n. 656/2014 e n. 1896/2019 prevedano espressamente un richiamo a tutte le Convenzioni internazionali di diritto del mare, congiuntamente alla Convenzione di Ginevra del 1951 sulla protezione dei rifugiati e impongano dunque una applicazione dei principi e delle regole del diritto internazionale del

3. I. Tani, *Ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale tra diritto internazionale e nuove (discutibili) qualificazioni del fenomeno migratorio*, in questa *Rivista*, n. 3/2019, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2019-1/474-ricerca-e-soccorso-nel-mediterraneo-centrale-tra-diritto-internazionale-e-nuove-discutibili-qualificazioni-del-fenomeno-migratorio>.

4. M. Magri, *Obbligo di soccorso in mare, funzioni della Guardia costiera e respingimenti “delegati”: sui poteri del Ministro dell'interno*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2019, pp. 149-180, consultabile in https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2019/Magri.pdf.

5. F. Vassallo Paleologo, *Caso Rackete: la Corte di Cassazione riconosce l'obbligo dello Stato di garantire ai naufraghi un porto di sbarco sicuro*, consultabile in <https://www.meltingpot.org/Caso-Rackete-la-Corte-di-Cassazione-riconosce-l-obbligo.html#.YQWJX14zayI>; F. Vassallo Paleologo, *La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms (1-20 agosto 2019). Nota a Tribunale di Palermo, collegio per i reati ministeriali*, 30 gennaio 2020, consultabile nel sito www.giustiziainsieme.it.

mare che tenga conto della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e richiedenti asilo, oltre che di tutte le altre Convenzioni che tutelano i diritti fondamentali della persona. Il diritto dei Trattati (come la Convenzione di Vienna del 1969) e gli Emendamenti del 2004 alle Convenzioni internazionali di diritto del mare, richiamati dal Manuale IAMSAR, rafforzano poi l'esigenza di una interpretazione integrata delle varie disposizioni relative ai salvataggi in mare, da coordinare con le previsioni delle Convenzioni che garantiscono i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo che impediscono di considerare come reato l'ingresso nel territorio di una persona che fa richiesta di protezione. Anche secondo l'ordinamento nazionale, l'ingresso per ragioni di soccorso rimane ben distinto dal cd. ingresso irregolare o "clandestino", come è ribadito dall'art. 10-ter del Testo unico 286/1998 in materia di immigrazione, in base al quale «lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi» (cd. approccio *hotspot*)⁶. Nell'adempimento degli obblighi di ricerca e soccorso in alto mare e nella individuazione di un porto sicuro di sbarco (*place of safety*) non si può comunque trascurare il peculiare regime delle navi militari, integrate nei sistemi di sorveglianza nazionale dei confini marittimi, rispetto al naviglio civile, con bandiera italiana, o estera, con particolare riferimento alla tempestività degli interventi ed all'ingresso immediato nelle acque territoriali e quindi nei porti nazionali. Una considerazione differenziata che è imposta dalle Convenzioni internazionali di diritto del mare e dalla normativa interna (in particolare nel c.d. decreto sicurezza *bis* n. 53 del 2019, come successivamente modificato dal decreto immigrazione e sicurezza n. 130 del 21 ottobre 2020, convertito in legge il 18 dicembre dello stesso anno) che non prevede le navi militari italiane. Nel caso delle navi civili con bandiera estera che abbiano operato attività di soccorso in acque internazionali sembrerebbe caduta la possibilità di vietare l'ingresso nelle acque territoriali italiane, a condizione però che le attività SAR siano state immediatamente comunicate al Centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera, e «che siano state effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare». Questa previsione, nel caso di soccorsi operati da unità civili nella controversa zona di ricerca e salvataggio

6. Vedi l'ordinanza del GIP di Agrigento del 2 luglio 2019, relativa al caso *Sea Watch*, ove si affermava a proposito dell'art. 11, co. 1-ter del d.lgs. 286/98, introdotto dal d.l. n. 53/2019: «difatti, ai sensi di detta disposizione, il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) può avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi vigenti nello Stato Costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio. Peraltro, l'eventuale violazione del citato art. 11 comma 1-ter – si ribadisce sanzionata in sola via amministrativa – non fa venir meno l'inderogabile disposto di cui all'art. 10-ter del d.lgs. 286/98, avente ad oggetto l'obbligo di assicurare il soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi Centri di assistenza, poi».

libica⁷, presenta rilevanti aspetti critici in ordine alla effettiva possibilità di sbarco in un luogo sicuro (*place of safety*), con un persistente contrasto tra la normativa nazionale e le Convenzioni internazionali⁸.

2. Dal Piano nazionale SAR del 1996 alle «Linee Guida per l'impiego delle risorse SAR nelle aree situate al di fuori della SRR Italiana nel corso di eventi riguardanti il controllo del flusso dei migranti» del 7 ottobre 2009

Il Piano nazionale SAR del 1996⁹ conteneva una normativa organica per garantire l'assolvimento degli obblighi di ricerca e soccorso, ma evidenziava una impostazione più centrata sui soccorsi nelle acque territoriali italiane e sulla ripartizione di competenze tra la Centrale di coordinamento della Guardia costiera (IMRCC) con sede a Roma, le 15 Direzioni marittime, «Centri secondari del soccorso marittimo» (MRSC) e le Unità costiere di guardia (UCG). Già il precedente Piano assegnava un rilievo particolare alla «classificazione» degli eventi SAR e distingueva nell'ambito degli eventi di ricerca e salvataggio (SAR) tra una fase di incertezza, una fase di allerta, e una fase di pericolo (*distress*) stabilendo, a seconda delle diverse fasi, gli obblighi di intervento e le responsabilità statali e delle competenti autorità marittime. Lo stesso Piano imponeva che la notizia di un evento di soccorso dotata di un minimo di attendibilità, dovesse essere considerata veritiera a tutti gli effetti e dunque tale da fare scattare doveri di comunicazione e di sorveglianza ed, in caso di *distress*, l'obbligo di intervento immediato dell'autorità SAR che per prima ne fosse venuta a conoscenza, almeno fino a quando non vi fosse certezza dell'intervento dell'autorità competente per zona. Spettava poi ai governi ed alle relative autorità marittime e militari, in particolare ai Centri di coordinamento del soccorso, il completamento degli obblighi di salvataggio posti a carico dei comandanti delle navi in mare, assicurando nelle rispettive aree di responsabilità SAR un'efficiente organizzazione dei servizi di ricerca e soccorso (*Maritime Rescue Coordination Centre o MRCC*), in grado di gestire le comunicazioni di emergenza e di coordinare le operazioni in modo tale da garantire il salvataggio delle persone ed, in collaborazione con il Ministero dell'interno, il loro sbarco in un luogo sicuro.

7. D. Facchini, *Soccorsi ai migranti, in arrivo una (pessima) svolta*, in *Altreconomia*, 2018, consultabile in <https://altreconomia.it/sar-libia-svolta/>.

8. P. Gentilucci, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, 11, consultabile alla pagina https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf.

9. F. Miraglia, *L'assetto del S.A.R. (Search and Rescue) in Italia*, consultabile in [giudicedonna.it](http://www.giudicedonna.it/2018/numero-quattro/articoli/L'assetto%20del%20SAR%20in%20Italia.pdf), numero 4/2018, <http://www.giudicedonna.it/2018/numero-quattro/articoli/L'assetto%20del%20SAR%20in%20Italia.pdf>; T. Scovazzi, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia*, in *Riv. dir. intern.*, 2005, p. 106: si veda anche la *Relazione* predisposta dal Contrammiraglio Carlone in <http://www.foroeuropa.it/documenti/rivista/RelazioneCarlone.pdf>.

Le Convenzioni internazionali non definiscono con precisione il concetto di «luogo sicuro di sbarco» (*place of safety*), ma le linee guida dell'IMO (Organizzazione internazionale del mare) specificano ai paragrafi 6-12 e 6-15 che per tale luogo deve essere considerato quello «nel quale l'operazione di soccorso può ritenersi conclusa» e che la nave soccorritrice può essere considerata solo temporaneamente come *place of safety*. Concetti che la giurisprudenza di legittimità, seguita dalla prevalente opinione dei giudici di merito, ha ormai consolidato, malgrado alcune interpretazioni divergenti proposte nella sentenza di non luogo a procedere nel caso Gregoretti¹⁰. Ma in quel caso si trattava di una nave militare, che peraltro si trovava già all'interno di un'area portuale italiana, e dunque quanto osservato dal giudice in quell'occasione non può ritenersi applicabile ai soccorsi operati da navi civili in acque internazionali ed alla conseguente indicazione di un porto di sbarco sicuro.

Come ricorda la Corte di cassazione con la sentenza n. 6626, 16/20 gennaio 2020, al fine della individuazione del cd. *place of safety* (POS) «è utile richiamare la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa (L'intercettazione e il salvataggio in mare dei domandanti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare), secondo cui la nozione di “luogo sicuro” non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali (punto 5.2.) che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di “luogo sicuro” nel diritto internazionale».

Già nella vigenza del Piano SAR nazionale del 1996 si riteneva preminente la tutela della vita umana in mare rispetto alle dispute sull'attribuzione delle competenze di soccorso tra gli Stati o tra le diverse autorità degli Stati comunque a conoscenza di una situazione di *distress* in acque internazionali¹¹. Risultava quindi essenziale fissare criteri di coordinamento tra le diverse autorità preposte ai soccorsi in mare. In generale si stabiliva il principio che ad intervenire fossero le autorità marittime periferiche più vicine al luogo nel quale si era verificato l'evento di soccorso, con l'eccezione degli interventi da coordinare con autorità marittime straniere, o al di fuori delle acque territoriali, per i quali si affermava la competenza della Centrale di coordinamento della Guardia costiera di Roma (IMRCC). Con riferimento a questi ultimi eventi, il Piano SAR nazionale del 1996, al paragrafo 240, prevedeva che in caso di carenza o ritenuta inadeguatezza di assistenza, l'IMRCC

10. Secondo il Giudice dell'udienza preliminare di Catania, «La formula il fatto non sussiste è stata adottata perché l'imputato ha agito non *contra ius* bensì in aderenza alle previsioni normative primarie e secondarie dettate nel caso di specie. Allo stesso non può essere addebitata alcuna condotta finalizzata a sequestrare i migranti per un lasso di tempo giuridicamente apprezzabile», vedi al riguardo la pagina <https://www.lapresse.it/cronaca/2021/08/12/caso-gregoretti-le-motivazioni-della-sentenza/>.

11. Lo stesso principio prioritario di salvaguardia del diritto alla vita veniva quindi confermato in caso di attività di ricerca e salvataggio affidate a navi mercantili per le quali si prevedeva la nomina di un coordinatore delle ricerche di superficie e quindi la ulteriore nomina del «Comandante sul posto», allora riservata solo ai Comandanti di mezzi della Marina militare, della Guardia di Finanza, della Guardia costiera o di altre amministrazioni dello Stato.

interessasse l'Unità di Crisi del Ministero affari esteri, per richiedere l'intervento dei pertinenti canali diplomatici. Una procedura che ha determinato tempi lunghi di contrattazione e difficoltà di coordinamento di interventi urgenti.

Il comma 9-*quinquies* dell'art.12 del Testo unico 286/98, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Bossi-Fini), stabiliva, poi, che le modalità di intervento delle Unità della Marina militare, e di collaborazione con altre unità navali, dovevano essere definite con decreto interministeriale dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti. In attuazione degli articoli 11 e 12 della stessa legge Bossi-Fini veniva quindi adottato il decreto interministeriale del 14 luglio 2003 (pubblicato sulla G.U. Serie generale n. 220 del 22 settembre 2003) che dettava le regole di comportamento per gli assetti aero-navali della Marina militare, delle Capitanerie di Porto e delle Forze di Polizia impegnate nelle attività di controllo delle frontiere marittime, stabilendo che «l'azione di contrasto deve essere sempre improntata alla salvaguardia della vita umana e al rispetto della dignità della persona» (art. 7, co. 1)¹². Nel quadro dei vasti poteri di indirizzo attribuiti al Ministero dell'interno, l'art. 5, comma 4 del decreto individuava, per quanto concerne le acque internazionali, nel Comando in capo della squadra navale (CINCNAV), il «raccordo delle fasi di pianificazione» dell'attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, mentre rimanevano confermate le competenze prevalenti della Guardia di finanza nella zona contigua e della Guardia costiera nelle acque territoriali. Una zona contigua (24 miglia dalla costa), era infatti prevista già nel 2002 ed affidata al controllo del Corpo della Guardia di finanza¹³. Una nozione riconosciuta nel caso *Cap Anamur*, ma di cui negli anni successivi sembra non essersi più tenuto conto, forse per limitare gli interventi di salvataggio e la presenza dei mezzi di soccorso italiani alle acque territoriali¹⁴.

12. Sul rapporto tra i poteri di polizia dell'immigrazione e l'obbligo di garantire la vita umana in mare, vedi L. Salamone, *Disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, in *La Tribuna*, 2019, p. 197; F.P. Modugno, *A volte ritornano (i porti chiusi): la Cassazione sul caso Sea Watch alla prova del Covid 19*, in *Giurisprudenza penale*, www.giurisprudenzapenale.com, 2020, n. 4.

13. Sul ruolo di controllo in materia di immigrazione irregolare in acque internazionali attribuito al Corpo della Guardia di Finanza, L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 519.

14. Con riferimento al decreto interministeriale del 14 luglio 2003, pubblicato sulla G.U. serie generale n. 220 del 22 settembre 2003, in ordine agli interventi nelle acque internazionali, L. Salamone, *Polizia marittima ed antimmigrazione alla luce della recente normativa*, in *Diritto & Diritti*, all'indirizzo www.Diritto.it, gennaio 2004, osservava che «in particolare, per quanto concerne le Unità della Marina militare, sembra potersi ritenere che, in conformità a quanto già previsto, seppur in linea generale, nell'art. 12 del TU n. 286/1998 e successive modifiche, permanga, in capo alla stesse, una competenza primaria finalizzata all'espletamento dell'azione di controllo in acque internazionali (art. 3 co. 2), salvo, tuttavia, come detto, l'utilizzo delle suddette Unità per concorrere, nei casi di necessità ed urgenza, all'attività di cui all'articolo 12 del TU n. 286/1998 (concorso nell'espletamento dell'attività di polizia giudiziaria). Pertanto, nell'ambito delle acque internazionali, le Unità della Marina militare, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 4, co. 1 lett. b) e 5, co. 1, dovranno assicurare una costante attività di sorveglianza finalizzata alla localizzazione, alla identificazione ed al tracciamento di natanti sospettati di traffico di clandestini. In tale

L'art. 6, co. 2 del decreto, prevedeva in particolare che nella zona contigua¹⁵, nel caso in cui fossero presenti mezzi appartenenti a diverse amministrazioni, il coordinamento restasse affidato al Corpo della Guardia di finanza, mentre si confermava la responsabilità primaria della Guardia costiera per gli interventi operati all'interno delle acque territoriali.

L'aumento dei soccorsi operati in acque internazionali o al limite delle acque territoriali, le controversie insorte tra autorità SAR di Stati diversi, e i casi di naufragio che già si registravano allora, rendevano necessario un continuo adeguamento delle linee operative previste per le attività di ricerca e salvataggio in alto mare. A tale riguardo, nel mese di ottobre del 2009, venivano adottate, dal Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, le «Linee Guida per l'impiego delle risorse SAR nelle aree situate al di fuori della SRR Italiana nel corso di eventi riguardanti il controllo del flusso dei migranti»¹⁶. In base a tali linee guida, a seguito di segnalazione all'IMRCC dell'avvistamento di un'unità navale non identificata in navigazione oltre i limiti della SRR Italiana, che verosimilmente trasportava migranti in direzione delle coste nazionali, lo stesso IMRCC provvedeva alla diffusione delle informazioni relative all'evento stesso secondo le previsioni dell'accordo tecnico operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, di cui al decreto interministeriale 14 luglio 2003. A questo punto la Centrale operativa, ai sensi del punto 4.2.4 della Convenzione SAR del 1979, nella sua veste di IMRCC, procedeva immediatamente all'acquisizione delle informazioni necessarie e valutava l'evento sotto il profilo della salvaguardia della vita umana in mare, onde determinare se vi fossero condizioni di pericolo grave e imminente e necessità di immediata assistenza per gli occupanti dell'unità. A tal fine le unità aeronavali eventualmente presenti nella scena d'azione avrebbero dovuto provvedere ad acquisire e trasmettere, con il mezzo

quadro normativo va da sé che le Unità M.M. potranno scortare l'Unità priva bandiera trasportante clandestini sino al limite delle acque territoriali italiane, per poi passarla in consegna al naviglio dei corpi di polizia. Resta inteso che l'operazione potrà essere attuata solo se l'imbarcazione è in grado di continuare a navigare autonomamente ed in sicurezza. Compito primario delle Unità M.M. in situazioni del genere sarà, dunque, quello di valutare preliminarmente, ove ritenuto opportuno inviando a bordo della nave sospetta un *team* ispettivo (cfr. art. 7, co. 4), le condizioni sanitarie delle persone trasportate, l'idoneità del mezzo a proseguire la navigazione in relazione alle condizioni meteo-marine, nonché di curare, qualora possibile, l'espletamento degli atti di polizia. È evidente che qualora, a seguito di tale valutazione, non sia ipotizzabile un rimorchio per motivate ragioni di sicurezza e non sia, altresì, possibile attendere l'intervento di soccorso disposto dall'autorità marittima, l'Unità della Marina militare avrà il dovere di intervenire immediatamente (cfr. art. 6, co. 1), nell'ambito dell'obbligo di soccorso in mare stabilito dagli artt. 489 e 490 del codice della navigazione (la cui omissione è sanzionata penalmente), per porre in salvo le persone in pericolo. In tale situazione l'interesse alla salvaguardia della vita umana, risulta in sostanza prevalente rispetto a qualsiasi altro interesse operativo o di polizia. A questo fine non deve essere esclusa la possibilità di ospitare a bordo i clandestini, tenendo conto che le imbarcazioni di cui è dotata l'Unità non possono considerarsi un luogo sicuro a meno che, in situazioni meteo-marine buone, non sia vicina la terraferma o sia presente in zona un'altra nave che sia in grado di prenderli a bordo».

15. Sulla definizione di zona contigua alle acque territoriali, vedi L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 57 ss.

16. Vedi F. Miraglia, *L'assetto del S.A.R. (Search and Rescue) in Italia*, consultabile in [giudicedonna.it](http://www.giudicedonna.it), numero 4/2018, <http://www.giudicedonna.it/2018/numero-quattro/articoli/L'assetto%20del%20SAR%20in%20Italia.pdf>, p. 8.

di comunicazione più idoneo, secondo quanto previsto dal punto 4.4 della Convenzione SAR del 1979, all'IMRCC i seguenti elementi per la classificazione dell'evento: posizione geografica, ora dell'avvistamento, condizioni meteo-marine, dimensioni e tipologia dell'unità, suo bordo libero (galleggiamento), numero delle persone a bordo e loro condizioni fisiche, eventuale presenza tra essi di donne in stato di gravidanza, bambini, malati, traumatizzati, presenza di cadaveri nei pressi dell'unità; dotazioni di sicurezza presenti a bordo, elementi del moto, altri elementi utili a discrezione del rapportante. Soltanto quando la Centrale operativa della Guardia costiera italiana (IMRCC) ritenesse sussistere pericolo immediato per la sicurezza delle persone a bordo (*detresfa*) si classificava l'evento come «SAR» facendo scattare in questo modo tutte le attività di soccorso previste dal d.p.r. 662/1994 e dal Piano nazionale SAR. In tutti gli altri casi di presenza dell'imbarcazione in acque internazionali si poteva configurare soltanto un «evento migratorio», da affrontare con gli strumenti del cd. *law enforcement*, come mero contrasto dell'immigrazione irregolare, sia pure tenendo sotto monitoraggio continuo la rotta dei migranti, anche dal punto di vista della salvaguardia del diritto alla vita. Con le conseguenze che ne potevano derivare sia nei rapporti di collaborazione con le Guardie costiere dei Paesi di partenza, principalmente allora, l'Egitto, la Libia e la Tunisia, sotto il profilo della delega delle attività di respingimento (*push-back*). Restava comunque prevalente il profilo della repressione penale di qualunque comportamento potesse costituire agevolazione dell'immigrazione irregolare, in base alla vastissima formulazione dell'art. 12 del Testo unico sull'immigrazione n. 286/98¹⁷.

Dalle linee guida adottate dal Comando del Corpo delle Capitanerie di Porto nel 2009 sembrava dunque che le attività SAR delle unità militari italiane in acque internazionali fossero previste solo in caso di pericolo imminente per la vita delle persone, quindi a seguito della dichiarazione di una situazione di *distress*, in base ad una valutazione caratterizzata dalla discrezionalità tecnica delle autorità marittime, ed in particolare, della Centrale operativa della Guardia costiera - IMRCC di Roma. Si deve inoltre aggiungere che proprio per gli indicatori (tra i quali il carico, il bordo libero, la sicurezza del mezzo, il propulsore) già riportati nel Piano del 1996, tutte le imbarcazioni sovraccariche di migranti che si trovavano a navigare nelle acque internazionali (alto mare) del Mediterraneo centrale fossero da ritenere in una situazione di *distress*, ovvero di pericolo imminente, senza attendere che la situazione a bordo o le condizioni meteo diventassero talmente gravi da comportare la perdita di vite umane. Come talvolta si è verificato in prossimità o anche all'ingresso delle acque territoriali italiane, o come risulta confermato in molti procedimenti

17. F. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., p. 437 ss.

penali a carico di scafisti, nei quali i giudici hanno messo bene in evidenza le condizioni di insicurezza permanente o di totale assenza delle condizioni di navigabilità delle imbarcazioni sulle quali venivano trasportati i migranti.¹⁸

Le linee guida adottate nel 2009 risentivano evidentemente, oltre che di quanto previsto dalla legge Bossi-Fini del 2002 all'articolo 11, dei Protocolli operativi stipulati nel dicembre del 2007 tra l'Italia e la Libia, recepiti dal successivo Trattato di amicizia tra Italia e Libia del 2008, ai fini di regolamentare i soccorsi nelle acque internazionali trasferendo sulle autorità marittime libiche responsabilità e compiti di intervento in acque internazionali che prima venivano adempiuti dalle autorità italiane. Già sulla base di quegli accordi si consolidava la prassi dei respingimenti collettivi, direttamente in Libia, come nel caso della motovedetta della Guardia di finanza Bovienzo, che il 6 maggio del 2009 riportava a Tripoli decine di migranti intercettati in acque internazionali, un caso che ha comportato la condanna all'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012 (caso *Hirsi*)¹⁹. La stessa prassi operativa di respingimento è poi proseguita nel 2010 in modo più discreto, con trasbordo diretto dei naufraghi intercettati in acque internazionali dalle unità italiane ad unità libiche, che quindi riportavano i fuggiaschi sulle stesse coste e negli stessi Centri di detenzione dai quali erano fuggiti.

In anni più recenti, soprattutto dopo la crisi migratoria indotta nel 2011 dalle primavere arabe e dal conflitto in Siria, con la fine dell'Operazione *Mare Nostrum* negli ultimi mesi del 2014²⁰, la mera classificazione della presenza di un'imbarcazione carica di migranti in acque internazionali come «evento migratorio», non ancora riconducibile ad una situazione di *distress*, limitava gli interventi di soccorso delle autorità italiane e consentiva la possibilità di negare l'ingresso nelle acque territoriali alle navi delle ONG, che avevano svolto attività di salvataggio in alto mare. Si opponeva nei confronti delle navi private soccorritrici che il passaggio nelle acque territoriali e l'ingresso in un porto italiano avrebbero assunto carattere di «passaggio non inoffensivo» ai sensi di una lettura parziale dell'art. 19 della Convenzione UNCLOS di Montego Bay²¹. Un criterio meramente discrezionale adottato

18. Tra le altre sentenze che riferiscono di condizioni di scarsa navigabilità delle imbarcazioni utilizzate si rinvia a Tribunale Palermo, sez. GIP-GUP, 7 settembre 2016, consultabile in <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/09/palermo-stato-necessit%C3%A0.pdf>.

19. A. Liguori, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, consultabile in <https://unora.unior.it/retrieve/handle/11574/97814/15280/Commento%20Liguori%20Hirsi.pdf>.

20. G. Cataldi, *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in *Questione Giustizia* 2020, consultabile in https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-impossibile-interpretazione-conforme-del-decreto_26-02-2020.php.

21. A. Mignone, *Porti ed applicazione del principio di passaggio inoffensivo come espressione del principio di sovranità dello Stato costiero*, in *Il Nautilus*, 2019, consultabile alla pagina <https://www.ilnautilus.it/news/2019-04->

sulla base di direttive impartite dal Ministero dell'interno a partire dal 2018, che veniva poi trasfuso nell'art. 2 del decreto sicurezza *bis*, n. 53 del 2019, oggi solo parzialmente abrogato dal decreto immigrazione n. 130 del 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173 (in G.U. 19.12.2020, n. 314)²². Ne derivava di fatto una disapplicazione delle Convenzioni internazionali (tra le quali la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e la CEDU con i suoi Protocolli allegati) che vietavano il respingimento collettivo verso Paesi che non potevano offrire porti sicuri di sbarco (come la Libia) ed imponevano di considerare come evento SAR qualunque intervento operato in alto mare nei confronti di imbarcazioni stracolme e, per quanto in apparente assetto di navigazione, prive dei più elementari requisiti di sicurezza e navigabilità. Imbarcazioni che secondo le Convenzioni internazionali, e secondo i giudici nazionali, sarebbero tutte da ritenere in condizioni di *distress*, senza alcuna possibilità di valutazione discrezionale da parte delle autorità marittime che una volta avvertite della loro presenza, anche in acque internazionali, sarebbero tenute ad intervenire quanto più sollecitamente possibile²³.

I conflitti di competenza tra Stati e le decisioni di singoli ministri, soprattutto dal mese di agosto del 2018, dopo il caso Diciotti²⁴, rallentavano, e poi bloccavano quasi del tutto, gli interventi di ricerca e salvataggio dei mezzi statali italiani (Guardia costiera, Guardia di finanza, Marina militare) al di fuori delle acque territoriali (12 miglia dalla costa), interventi

11/porti-e-applicazione-del-principio-di-passaggio-inoffensivo-come-espressione-della-sovranita-dello-stato-costiero_60144/.

22. In base all'attuale normativa, modificata da ultimo con il decreto legge 130 del 2020 (art. 1), «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Non trovano comunque applicazione le disposizioni del presente comma 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 soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali in materia di diritto del mare nonché dello statuto dei rifugiati fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione stabilito al periodo precedente, si applica l'articolo 1102 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 e la multa è da euro 10.000 ad euro 50.000».

23. La nozione di *distress* è stabilita dalla Convenzione di Amburgo del 1979 (Annex, 1, para. 1.3.11) *a) situation wherein there is a reasonable certainty that a vessel or a person is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance. Se ricorre una situazione di distress in alto mare il comandante di qualsiasi nave, è dunque obbligato ad intervenire con la massima rapidità, anche senza attendere indicazione da parte delle competenti autorità marittime o politiche.*

24. A. Ciervo, *Ancora sul parere della Giunta del Senato per le immunità sul caso Diciotti*, in *Questione Giustizia*, 2019, consultabile in https://www.questionegiustizia.it/articolo/ancora-sul-parere-della-giunta-del-senato-per-le-immunita-sul-caso-diciotti_18-03-2019.php.

che negli anni tra il 2014 ed il 2017, in stretta collaborazione con i mezzi delle ONG, avevano permesso il salvataggio di decine di migliaia di persone.

Il Piano nazionale SAR del 1996 disciplinava anche i rapporti con gli organi di informazione prescrivendo che questi avrebbero dovuto essere caratterizzati dall'assenza di enfasi e di toni drammatici, oltre a fornire con regolarità e cadenza fissa, possibilmente giornaliera, informazioni concise, accurate, complete e coerenti. Inoltre, si sottolineava già allora, occorreva evitare valutazioni non supportate da fatti, o scuse. In particolare si suggeriva di non utilizzare lo scudo del *No comment* per spiegare l'assenza di una risposta. Nel corso degli anni si è tuttavia riscontrata la rarefazione delle fonti di informazione sulle attività di soccorso in mare, al contrario di quanto previsto dal Piano, in particolare, da quando nel 2018 la Guardia costiera sospendeva la pubblicazione del Rapporto annuale sulle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale²⁵.

3. Il Piano SAR nazionale nel quadro della normativa internazionale sui soccorsi in mare

In base all'art. 98 della Convenzione UNCLOS di Montego Bay del 1982, che sancisce l'obbligo di prestare soccorso, ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; e proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa. In base alla stessa Convenzione, ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali. Tale obbligo di collaborazione ai fini del soccorso in mare è ulteriormente specificato in altre Convenzioni internazionali di diritto marittimo, come la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare (SOLAS) del 1974 e la Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il soccorso in mare (SAR) del 1979²⁶.

25. Per l'ultimo Rapporto del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera, sulle attività di soccorso nel Mediterraneo centrale, risalente al 2018, si rinvia alla pagina [https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto annuale 2017 ITA.pdf](https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto%20annuale%202017%20ITA.pdf).

26. A. Antonucci, I. Papanicolopulu, T. Scovazzi, (a cura di), *Immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea* Torino, Giappichelli, 2016; S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2012, F. Vassallo Paleologo, *Obblighi di ricerca e soccorso in mare imposti dal diritto internazionale e accordi con gli stati di transito*, in <https://www.a-dif.org/2019/11/08/obblighi-di-ricerca-e-soccorso-in-mare-imposti-dal-diritto-internazionale-e-accordi-con-gli-stati-di-transito/>.

L'Annesso alla Convenzione di Amburgo del 1979 individua per ogni Stato il Centro di coordinamento di salvataggio marittimo – MRCC (1.3.5 dell'Annesso) come Centro incaricato di provvedere all'organizzazione dei servizi e di coordinare le operazioni di ricerca e soccorso in una determinata zona di ricerca e salvataggio. Altra importante previsione contenuta nell'Annesso riguarda la gestione operativa del soccorso marittimo, nella misura in cui si stabilisce che «ogni autorità di ricerca e salvataggio che ha motivo di ritenere che una persona, una nave o altro congegno si trova in una situazione di emergenza, deve al più presto comunicare tutte le informazioni disponibili al Centro di coordinamento di salvataggio o al Centro secondario di salvataggio competente (4.2.3 dell'Annesso)». Si prevede anche che, «se non vi è un Centro di coordinamento di salvataggio responsabile o se, per qualsiasi ragione, il Centro di coordinamento di salvataggio responsabile non è in grado di coordinare la missione di ricerca e di salvataggio, i mezzi che partecipano dovrebbero designare di comune accordo un coordinatore sul posto (4.7.3 dell'Annesso)».

Nelle sue linee applicative il Piano SAR italiano del 2020 fa riferimento alle metodologie tecnico-operative di ricerca e soccorso indicate nel manuale IAMSAR adottato dall'IMO nel 1999 contenente linee guida per le organizzazioni SAR nazionali, aventi lo scopo di «meglio chiarire gli obblighi assunti dagli Stati» che hanno ratificato la Convenzione di Amburgo. La Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (Convenzione SOLAS) richiede agli Stati parte «...di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie. (Capitolo V, Regola 7)». La stessa Convenzione SOLAS obbliga il «comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione ... [Capitolo V, Regola 33]».

La Risoluzione MSC.167(78) del 2004 ha quindi individuato delle linee guida²⁷ che costituiscono la cornice entro cui i singoli Stati possono disciplinare la materia: esse, in particolare, prevedono che ciascuno Stato dovrebbe disporre di piani operativi che disciplinino in dettaglio le modalità con cui deve effettuarsi l'azione di coordinamento, per affrontare tutti i tipi di situazioni SAR. In base al punto 3.1.9 della Risoluzione che emenda la Convenzione di Amburgo del 1979, emendamento che Malta non ha mai ratificato, «la Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si

27. Si veda 167(78) *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea* in https://puc.overheid.nl/nsi/doc/PUC_1575_14/1/.

assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile».

La stessa Risoluzione individua altresì il principio del Centro di coordinamento di «primo contatto» stabilendo che (punto 6.7) «Se del caso, il primo RCC contattato dovrebbe iniziare immediatamente gli sforzi per il trasferimento del caso al RCC responsabile della regione in cui l'assistenza viene prestata. Quando il RCC responsabile della regione SAR in cui è necessaria assistenza è informato della situazione dovrebbe immediatamente assumersi la responsabilità di coordinare gli sforzi di salvataggio, poiché le responsabilità correlate, comprese le disposizioni relative a un luogo sicuro per i sopravvissuti, cadono principalmente sul governo responsabile di quella regione. Il primo RCC, tuttavia, è responsabile per aver coordinato il caso fino a quando l'RCC o altra autorità competente non ne assumerà la responsabilità». Lo stesso principio è ribadito dal paragrafo 3.6.1 del Manuale IAMSAR, Vol. 1, dove si prevede che un RCC (*Rescue Coordination Center*) dopo la ricezione di una chiamata di soccorso, diventa responsabile nella gestione delle relative operazioni SAR, fino a quando altra autorità competente non assuma il coordinamento.

Come richiamato dai giudici del Tribunale dei ministri di Palermo nel caso *Open Arms*²⁸, «deve escludersi che lo Stato di “primo contatto” si identifichi con quello di bandiera della nave che ha provveduto al salvataggio; tale individuazione, invero, confligge innanzitutto con la stessa lettera del testo normativo di riferimento (Risoluzione MSC 167-78), che al punto 6.7 fa esplicito riferimento al “primo RCC contattato”, esigendo, dunque che il “contatto” sia realizzato con il Centro di coordinamento per le attività di ricerca e soccorso costituito, in ottemperanza alle linee guida IMO, presso ogni Stato aderente alle Convenzioni in materia; essa, poi, appare incoerente con lo scopo perseguito dalle richiamate linee guida (criterio ermeneutico, questo, di primaria rilevanza nell'applicazione dei Trattati e delle Convenzioni internazionali), scopo che, come s'è detto, consiste nel far sì che la collaborazione degli Stati converga verso il risultato di consentire alle persone soccorse di raggiungere quanto prima un posto sicuro, arrecando alla nave soccorritrice il minimo sacrificio possibile». Secondo quanto rilevato più recentemente da autorevoli esponenti della Guardia costiera italiana, in linea con le posizioni adottate nel tempo dai diversi governi

28. F. Vassallo Paleologo, *La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms (1-20 agosto 2019). Nota a Tribunale di Palermo. Collegio per i reati ministeriali*, 30 gennaio 2020, consultabile alla pagina <https://www.giustiziainsieme.it/it/attualita-2/878-la-richiesta-di-autorizzazione-a-procedere-sul-caso-open-arms-1-20-agosto-2019-nota-a-tribunale-di-palermo-collegio-per-i-reati-ministeriali-30-gennaio-2020>.

italiani, anche se «non c'è obbligo di sbarco nel Paese di bandiera» *comunque* «in questo momento l'Italia non può fare molto per il semplice motivo che gli accordi sono tutti concentrati sul Paese di primo approdo. Le autorità dovrebbero obbligare una nave carica di migranti a rimanere in acque internazionali, attendere che vi siano accordi con il Paese di cui batte bandiera e aspettare che questi migranti siano mandati lì»²⁹. In base ad una considerazione isolata e parziale delle Convenzioni internazionali di diritto del mare, dunque, se ricorre l'obbligo di sbarcare i naufraghi in un porto sicuro (*place of safety*) questo non corrisponderebbe all'obbligo degli Stati di bandiera o di primo intervento a fare sbarcare le persone soccorse in mare nel proprio territorio. Ma abbiamo ricordato come le linee guida IMO e la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, oltre che i Regolamenti europei che disciplinano le attività dell'Agenzia Frontex, richiamino ad una interpretazione più ampia ed integrata delle Convenzioni internazionali e delle fonti normative regionali e nazionali, come emerge dai documenti sul soccorso in mare adottati dalle principali Agenzie delle Nazioni Unite impegnate nel campo delle migrazioni (IMO ed UNHCR)³⁰. Sul punto del trattenimento dei migranti a bordo delle navi soccorritrici, fino alla conclusione delle trattative con gli Stati UE per la *relocation*, si tratta di una tesi che appare assai distante dal diritto internazionale, oltre che dal Regolamento Dublino del 2013, e dalla più recente giurisprudenza italiana. Nel marzo del 2021 la Commissaria ai diritti umani del Consiglio d'Europa ha chiesto espressamente, agli Stati membri, con una Raccomandazione: «di garantire una risposta immediata quando le ONG richiedono assistenza in mare e l'assegnazione di porti sicuri; di astenersi dall'utilizzare in modo improprio procedimenti penali e amministrativi e requisiti tecnici semplicemente per ostacolare l'operato vitale delle ONG; di garantire che le ONG abbiano accesso alle acque territoriali e ai porti e possano tornare rapidamente in mare, e aiutarle a soddisfare qualsiasi altra esigenza legata al loro lavoro o ai requisiti tecnici, anche durante la crisi sanitaria del Covid-19»³¹. Nel 2018, nei giorni del caso Diciotti, l'allora Commissario dell'Unione europea alle migrazioni, Dimitri Avramopoulos, affermava che «i politici italiani devono mettere fine al gioco delle accuse, attaccare l'UE significa spararsi nei piedi. Alcuni responsabili di governo per ragioni di politica e consenso interno si comportano in modo poco responsabile mentre sui migranti è necessario andare avanti tutti insieme, oppure il progetto europeo è a rischio». Secondo

29. Vedi la pagina https://www.ilgiornale.it/news/politica/navi-ong-registrate-nel-nord-europa-sanno-che-l-non-ci-1968100.html?fbclid=IwAR3mHZ5r7UWLeOg9HmC6TgbUUdjsqBSPZn4z_ZhIvSs-h7TVb1E2TShrXV8.

30. IMO-UNHCR, *Rescue at Sea*, importante guida che coordina le disposizioni della Convenzioni di Ginevra del 1951 sui rifugiati con le più importanti Convenzioni di diritto del mare, consultabile alla pagina <https://www.unhcr.org/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html>.

31. Sulle posizioni della Commissaria ai diritti umani del Consiglio d'Europa, si rinvia alla consultazione della pagina <https://rm.coe.int/una-richiesta-di-aiuto-per-i-diritti-umani-il-crescente-divario-nella-/1680a1dd0f>.

Avramopoulos, «la priorità per tutti, Italia inclusa, dovrebbe essere quella di assicurare che le persone sulle navi siano sbarcate». Lo stesso aggiungeva: «Non spetta alla Commissione dire dove vadano sbarcati, lo stabiliscono il diritto internazionale e la legge del mare, ma certamente bisogna trovare il modo di farli scendere subito a terra. Non sono nemici, non sono una minaccia per la sicurezza nazionale, sono solo persone vulnerabili e i governi hanno un imperativo umanitario ed etico da rispettare: bisogna sbarcarli e offrire loro assistenza e supporto»³². Se in base agli articoli 19 e 25 della Convenzione di Montego Bay (UNCLOS) lo Stato costiero può adottare misure che vietano l'accesso nel suo mare territoriale, non si può considerare come «non inoffensivo» l'ingresso di una imbarcazione straniera che chieda di sbarcare persone soccorse in acque internazionali, né si può qualificare come migrazione irregolare l'ingresso dei naufraghi nel territorio dello Stato perché, come si è già rilevato, la normativa interna distingue chiaramente l'ingresso «per ragioni di soccorso» dall'ingresso «irregolare». L'art. 10-ter del Testo unico sull'immigrazione del 1998 prevede infatti lo sbarco immediato delle persone soccorse in mare nei centri *hotspot*, senza richiami agli Stati di bandiera delle navi che sono intervenute nelle attività di salvataggio in mare. Qualsiasi nave di soccorso non può essere considerata a tempo indeterminato come un *place of safety* ed evidenti considerazioni umanitarie, oltre che i principi del diritto internazionale del mare impongono lo sbarco dei naufraghi nel porto sicuro più vicino in tempi ragionevolmente brevi, tenuto conto della natura della nave soccorritrice e delle condizioni dei naufraghi a bordo. Come ha riconosciuto la Corte di cassazione con la sentenza sul caso Rackete del 16-20 febbraio 2020³³.

Con il decreto interministeriale del 7 aprile 2020, adottato per fare fronte all'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia COVID 19, si è previsto un nuovo caso di *divieto di ingresso* nelle acque territoriali, da far valere soltanto nei confronti delle navi battenti bandiera straniera che avessero soccorso naufraghi al di fuori della zona SAR italiana. Si tratta di un atto di natura amministrativa emanato in base ai poteri conferiti al governo e alla Protezione civile per fare fronte all'emergenza Covid-19 proclamata sull'intero territorio nazionale. Il decreto prevede «per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale» che il divieto di ingresso possa scattare sulla base di una supposta qualificazione dei porti italiani come «non sicuri». Con successivo decreto del 12 aprile 2020, adottato dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, si chiariscono le nuove modalità operative degli sbarchi dopo il completamento delle operazioni di ricerca e salvataggio,

32. Con espresso riferimento alle dichiarazioni del Commissario UE, si rinvia alla consultazione della pagina https://www.repubblica.it/politica/2018/08/26/news/migranti_avramopoulos_ue_europa_italia-300869480/?fbclid=IwAR2CfHnqHpYntuwJxGCKP213mGcu0TbTtAtL8VPTq-rw9wS4FdNGMY37g0A.

33. S. Zirulia, *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull'illegittimità dell'arresto di Carola Rackete*, nota a Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2020 (dep. 20 febbraio 2020), n. 6626, consultabile in <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-sea-watch-illegittimo-larresto-di-carola-rackete>.

attraverso il ricorso ad apposite «navi quarantena» sulle quali fare trascorrere ai naufraghi un determinato periodo di sorveglianza sanitaria, prima dell'avvio verso altre strutture di accoglienza a terra. Anche in questo caso il richiamo ad una Convenzione internazionale, non la Convenzione SAR di Amburgo del 1979, ma la convenzione UNCLOS di Montego Bay del 1982 (art. 19), è stato utilizzato per capovolgere la portata degli obblighi di soccorso a mare, che comunque non consentono al legislatore nazionale o alle autorità amministrative, l'adozione di provvedimenti lesivi dei diritti fondamentali della persona³⁴, come quelli che ne determinano il prolungato trattenimento a bordo delle navi soccorritrici. Obblighi internazionali e normative interne impongono comunque un temperamento tra le esigenze di sicurezza e di «difesa dei confini», ed i diritti fondamentali delle persone soccorse in acque internazionali, dal diritto di chiedere asilo al diritto alla salute. Non appare proporzionale e ragionevole negare un porto di sbarco sicuro in nome di un'emergenza sanitaria che non deriva certo dall'afflusso delle persone soccorse nel Mediterraneo centrale. Persone che non risultano avere messo a rischio la tenuta del sistema sanitario nazionale, come si paventava invece nel decreto del 7 aprile 2020, mantenuto in vigore con le successive proroghe dello stato di emergenza³⁵.

4. Struttura e parti del Piano SAR nazionale del 2020

Il Piano SAR marittimo nazionale nell'edizione del 2020³⁶ mantiene la struttura del precedente Piano SAR del 1996, articolato in due parti, la prima interamente dedicata all'organizzazione generale delle attività SAR, e la seconda, formata dai Piani locali, con i collegamenti operativi e le risorse disponibili a livello locale. In diversi punti si prevedono prescrizioni più specifiche, adesso con maggiore attenzione alle attività SAR al di fuori delle zone di competenza dello Stato, in linea con le Convenzioni internazionali, aggiornate nel tempo con emendamenti ed annessi, e con la disciplina interna prevista nel caso di soccorsi e sbarco di un numero elevato di naufraghi. Vediamo quindi le novità più rilevanti rispetto al precedente Piano SAR del 1996.

Il primo capitolo del Piano nazionale SAR oltre alle definizioni, ai riferimenti normativi ed alla struttura del piano, indica i principali obblighi di soccorso in mare derivanti dalla vigente legislazione. Appare innanzi tutto molto interessante come in apertura, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di cassazione sul caso *Rackete*, si faccia espresso

34. A. Algostino, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in *Questione Giustizia*, 2020, consultabile alla pagina <https://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati-21-04-2020.php>.

35. Vedi ASGI, *Soccorsi in mare. ASGI chiede l'immediata revoca del decreto interministeriale del 7 aprile 2020*, in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/soccorsi-nota/>.

36. Vedi il documento alla pagina <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2021-02/PIANO%20SAR%20MARITTIMO%20NAZIONALE%20Ed.%202020%20%28integrale%29.pdf>.

riferimento, per quanto concerne le operazioni di soccorso di massa «correlate al fenomeno migratorio via mare», alle previsioni specifiche di cui all'art. 10-ter del d.lgs. 286/98 (Testo unico sull'immigrazione) che distingue l'ingresso per ragioni di soccorso dall'ingresso irregolare e stabilisce le modalità di conclusione di tutte le operazioni di salvataggio con lo sbarco dei naufraghi a terra, in modo da avviarli poi verso il sistema dei cosiddetti Centri *hotspot* (oggi, nella maggior parte dei casi, con il passaggio intermedio sulle cd. navi quarantena).

Al paragrafo 110 si prevede dunque che «con riferimento alle *Mass Rescue Operations* correlate al fenomeno migratorio via mare restano salve le previsioni specifiche di cui all'art. 10-ter del d.lgs. 286/98 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero». Quest'ultima norma non opera distinzioni a seconda del luogo nel quale le attività di salvataggio si sono svolte ed assume particolare rilievo anche sul piano della qualificazione dei soggetti che sono coinvolti negli eventi SAR perché prevede l'ingresso nel territorio dello Stato «per ragioni di soccorso» in maniera distinta rispetto all'ingresso irregolare. Si distingue così chiaramente la posizione giuridica dei naufraghi da quella di altri migranti che fanno ingresso nel territorio nazionale senza titolo di viaggio e senza visto di ingresso, da definire però come irregolari, piuttosto che «clandestini». Di conseguenza si definisce anche la posizione dei soccorritori, spazzando il campo dal rischio di una loro qualificazione come soggetti agevolatori di un ingresso irregolare, magari per avere agito nel rispetto delle Convenzioni internazionali che impongono il soccorso in mare e lo sbarco in un luogo sicuro.

Sembra assai importante, tra le definizioni adottate dal nuovo Piano SAR, al paragrafo 111, che per soccorso si intenda non solo l'operazione destinata al recupero in mare delle persone in pericolo, con le prime cure mediche, ma anche quanto necessario al loro trasporto in un «luogo sicuro».

Il Piano contiene una precisa definizione di «luogo sicuro di sbarco» (POS o *Place of safety*), in conformità con la interpretazione «integrata» delle Convenzioni internazionali e con la giurisprudenza italiana, da intendere come quel luogo in cui le operazioni di soccorso si considerano terminate. E altresì un luogo ove la sicurezza relativa alla vita dei sopravvissuti non è più minacciata e dove i loro bisogni umani di base come cibo, riparo e necessità sanitarie, possano essere soddisfatti. È anche il luogo dove le persone ricevono le prime informazioni sulla loro situazione giuridica e da cui possono essere organizzati i trasporti verso la prossima destinazione o la destinazione finale dei sopravvissuti. Il mero recupero a bordo della nave soccorritrice delle persone in pericolo o dei naufraghi non determina dunque la conclusione delle operazioni SAR perché tali operazioni possono

considerarsi terminate solo con lo sbarco in un luogo sicuro (*place of safety* o POS)³⁷. L'obbligo di individuare il POS ricade sul Ministero dell'interno e sulla Centrale di coordinamento della Guardia costiera - MRCC che ha la responsabilità del coordinamento delle operazioni stesse, e delle relative comunicazioni, in accordo con tutte le altre autorità governative interessate. Tale obbligo va considerato alla luce dei poteri del Ministro dell'interno, previsti in base al decreto sicurezza *bis* n. 53 del 2019, modificato solo parzialmente dal successivo «decreto immigrazione» n. 130 del 2020, convertito in legge a dicembre dello stesso anno³⁸. Poteri che comunque non possono risultare lesivi dei diritti fondamentali della persona, come stabilisce l'art. 2 del TU n.286/98 sull'immigrazione.

Le trattative sulla eventuale redistribuzione dei naufraghi verso altri Paesi europei non possono sospendere dunque le fasi conclusive delle operazioni di sbarco a terra, e le stesse modalità organizzative dei successivi trasferimenti dei naufraghi non possono impedire la necessaria tempestiva informazione, una sollecita tutela dei minori e dei soggetti vulnerabili, l'effettivo accesso alle procedure di protezione internazionale, e comunque, anche nel caso di successiva espulsione o di respingimento differito, in base all'art. 10 del Testo unico sull'immigrazione n. 286/98, l'effettivo accesso a tutti i diritti fondamentali riconosciuti alla persona dalle Convenzioni internazionali e dalla Costituzione italiana, quale che sia il suo stato giuridico.

Secondo il paragrafo 140 del nuovo Piano SAR nazionale, «in linea generale, l'obbligo giuridico del soccorso, in forza delle disposizioni legislative di cui al successivo paragrafo 160, la cui ingiustificata omissione costituisce reato, richiede, per chiunque sia in grado di farlo, di prestare la necessaria assistenza ad una persona in pericolo e di dare immediato avviso alle autorità competenti previste dall'art. 3 del d.p.r. 662/94, di cui al successivo paragrafo 222». In base allo stesso paragrafo 140, «per stato di pericolo, si intende una situazione in cui si può ritenere, con valutazione reale ed obbiettiva, che una persona sia

37. Sul concetto di luogo di sbarco sicuro si rinvia alla definizione riportata nella sentenza della Corte di cassazione del 16 febbraio 2020, nel caso Rackete, in <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/02/Cass-6626-2020.pdf> secondo cui «Né si potrebbe ritenere, come argomenta il ricorrente, che l'attività di salvataggio dei naufraghi si fosse esaurita con il loro recupero a bordo della nave. L'obbligo di prestare soccorso dettato dalla Convenzione internazionale SAR di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. *place of safety*)». Secondo i giudici della Corte di cassazione «Le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR, dispongono che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero, sia tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito. Per l'Italia, il *place of safety* è determinato dall'autorità SAR in coordinamento con il Ministero dell'interno. Secondo le citate Linee Guida, «un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale» (par. 6.12). «Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative». (par. 6.13).

38. G. Mentasti, *L'ennesimo "decreto immigrazione-sicurezza" (d.l. 21 ottobre 2020, n.130): modifiche al codice penale ed altre novità*, in <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/decreto-immigrazione-130-2020-profilo-penalistici>.

minacciata da un grave ed imminente pericolo di perdita della vita e, pertanto, ha bisogno di soccorso immediato. L'obbligo del soccorso, quindi, sorge all'effettiva esistenza dello stato di pericolo e cessa al momento in cui: - la persona in pericolo è stata tratta in salvo; - la persona è certamente deceduta; - non vi siano più ragionevoli speranze di raccogliere superstiti».

5. Priorità della salvaguardia della vita umana in mare

Il secondo capitolo del nuovo Piano SAR 2020 tratta del coordinamento e dell'organizzazione del servizio SAR anche con riferimento ad «azioni all'esterno dell'area di interesse dell'IMRCC».

Si conferma in questo modo l'assunzione di precise responsabilità e di conseguenti doveri di intervento anche in acque internazionali ed al di fuori della zona SAR dichiarata all'IMO³⁹.

In base al paragrafo 220.1 l'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione di Amburgo del 1979 è il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *pro-tempore*. L'organizzazione di impiego del servizio SAR marittimo è così strutturata: a) il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera è l'Organismo nazionale che assicura l'organizzazione generale e il coordinamento dei servizi di ricerca e soccorso marittimi, quale *Italian Maritime Rescue Coordination Centre* (IMRCC), attraverso la propria struttura operativa centrale (Reparto III) e territoriale (Direzioni marittime MRSC, Comandi di Porto - UCG e Unità SAR); b) le Direzioni marittime sono Centri secondari di soccorso marittimo (MRSC - *Maritime Rescue Sub Center*); c) le Capitanerie di Porto, gli Uffici circondariali marittimi e gli Uffici locali marittimi sono unità costiere di guardia (UCG); d) le unità navali e gli aeromobili del servizio di Guardia costiera del Corpo delle Capitanerie di Porto, appositamente allestiti, sono unità di soccorso marittimo (*search and rescue unit*).

Il paragrafo 220.4 del nuovo Piano SAR individua i «Mezzi aeronavali idonei ad effettuare operazioni di ricerca e soccorso», utilizzabili dal MRCC/MRSC⁴⁰. Emerge

39. Sui rapporti tra la giurisdizione statale e la responsabilità per le azioni di ricerca e salvataggio (SAR), vedi M. Barnabò, *Verso una sovrapposizione tra zona SAR e giurisdizione statale?*, in <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/verso-sovrapposizione-tra-zona-sar-e-giurisdizione-statale>.

40. I mezzi aeronavali idonei ad effettuare operazioni di ricerca e soccorso in mare sono: a) mezzi specializzati (SRU *Search and Rescue unit*). Sono quei mezzi costruiti e appositamente allestiti, nonché equipaggiati con personale appositamente addestrato idonei per interventi in mare, nell'immediata disponibilità dei Comandi di Porto (UCG). Sono i mezzi aeronavali del servizio di Guardia costiera del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera; b) mezzi concorrenti (*Search and rescue facility*). Sono poi previsti altri mezzi non nella immediata disponibilità della Organizzazione SAR, perché costruiti od impiegati per altri scopi o fini istituzionali: 1) mezzi di tutte le altre Amministrazioni dello Stato, dichiarati idonei all'impiego del soccorso in mare dalla Forza Armata/Corpo di appartenenza,

chiaramente da queste previsioni che la qualificazione di unità di soccorso marittimo (*search and rescue unit*) può riferirsi esclusivamente ad assetti navali statali appositamente allestiti per le attività di salvataggio e non può essere attribuita in alcun modo ad unità private, italiane o battenti bandiera estera, anche quando si trovino impegnate in una pluralità successiva di operazioni di ricerca e soccorso. I mezzi privati utilizzati da privati che partecipano ad attività SAR si devono invece definire come «Mezzi concorrenti» e devono mantenere esclusivamente il rispetto delle dotazioni di sicurezza e delle certificazioni rilasciate dallo Stato di bandiera, anche quando soccorrono un numero di naufraghi superiore alla portata di passeggeri ed equipaggio prevista dai certificati nazionali, come consente la specifica clausola di esonero sancita dall'art. IV della Convenzione SOLAS del 1984⁴¹. La partecipazione ad una serie successiva di attività SAR non può pertanto comportare una diversa classificazione della nave civile che interviene, con la conseguente revisione dei requisiti di conformità o della relativa certificazione da parte delle autorità marittime dello Stato ospitante.

Per quanto riguarda gli interventi all'interno della zona SAR italiana, in base al paragrafo 230.1 le operazioni di soccorso, per quanto e fino a quando possibile, devono essere condotte al più basso livello dell'organizzazione SAR. Le UCG alla notizia di pericolo per la vita umana in mare, comunque pervenuta, devono disporre i primi interventi operativi ed informativi iniziando le operazioni di ricerca e soccorso con tutti i mezzi nella propria disponibilità. Nel caso di eventi di massa come nella maggior parte dei casi degli eventi legati al fenomeno migratorio, o nel caso di eventi che implicino contatti con autorità di altri Stati, le responsabilità di coordinamento si concentrano sulla Centrale operativa della Guardia costiera (IMRCC) con sede a Roma.

che possono utilmente intervenire e che sono elencati nei singoli piani locali degli MRSC. in forza di elenchi comunicati dai Comandi/Organi competenti che indicheranno i tempi di reale disponibilità e di impiego in relazione alle condizioni meteo ed alla capacità di radiocomunicazioni; 2) mezzi aeronavali della Marina militare; 3) aeromobili dell'Aeronautica militare; 4) navi presenti in porto ovvero in navigazione ed in grado di intervenire utilmente per portare soccorso ad una unità sinistrata; 5) mezzi navali ed aerei di altri Stati; 6) navi mercantili, ivi comprese quelle da diporto e da pesca e le navi certificate per il salvataggio in mare. La scelta dei mezzi navali e/o aerei più idonei allo svolgimento dell'operazione di ricerca e soccorso che coinvolgano un numero elevato di persone in acque internazionali spetta al Centro di coordinamento nazionale della Guardia costiera (IMRCC).

41. Secondo l'articolo IV della Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, consultabile in https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1982/128_128_128/20120927/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1982-128_128_128-20120927-it-pdf-a.pdf, si verificano casi di «forza maggiore» quando: a) Una nave che non è soggetta, al momento della sua partenza per un viaggio qualsiasi, alle disposizioni della presente Convenzione, non deve neppure esserne soggetta a causa di un dirottamento qualsiasi nel corso del suo viaggio prestabilito, se detto dirottamento è provocato dal cattivo tempo o da qualsiasi altra causa di forza maggiore; b) Le persone che si trovano a bordo di una nave per causa di forza maggiore o in conseguenza dell'obbligo imposto al comandante di trasportare naufraghi, o altre persone, non devono essere computate, allorché si tratti di verificare l'applicazione alla nave di una qualsiasi disposizione della presente Convenzione.

Il Piano SAR 2020, in linea con le Convenzioni internazionali, specifica quindi diversi livelli di classificazione del pericolo per ciascuna operazione di ricerca e salvataggio, affermando il principio che in caso di pericolo per la vita umana in mare, comunque siano pervenute le informazioni, in base ad una presunzione di generale credibilità, si devono disporre i primi interventi operativi ed informativi, avviando le operazioni di soccorso con tutti i mezzi nella propria disponibilità⁴². Di particolare importanza, e novità del nuovo Piano SAR italiano, il paragrafo 240 relativo ad azioni all'esterno dell'area di interesse dell'IMRCC secondo cui il Comando centrale del Corpo della Guardia costiera italiana (IMRCC) deve mantenere i contatti con i MRCC stranieri chiamati ad operare per la ricerca e soccorso nelle aree di rispettiva competenza. Più avanti si prevede che lo stesso IMRCC coordina le azioni a favore di mezzi e persone in pericolo in tutti i casi in cui agisca in qualità di primo Centro di coordinamento dei soccorsi (MRCC) informato dell'evento, dunque fino a quando il Centro di coordinamento competente o altro MRCC possa meglio assistere e assumere il coordinamento delle operazioni SAR.

6. Gli obblighi di ricerca e salvataggio a carico delle autorità statali

Le Convenzioni internazionali UNCLOS, SOLAS e SAR impongono agli Stati parte precisi obblighi di coordinamento nelle attività di ricerca e salvataggio, al fine di salvaguardare la vita umana in mare. Gli Stati costieri hanno l'obbligo di organizzare e mantenere un *servizio* adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima (articolo 92.2 UNCLOS) e l'autorità marittima che abbia notizia di una nave in pericolo ovvero di un naufragio deve immediatamente provvedere al soccorso. Il riconoscimento di una zona di responsabilità per la ricerca ed il salvataggio in mare dovrebbe essere subordinato al rigoroso rispetto di questi obblighi.

La Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (Convenzione SOLAS) richiede agli Stati parte «... di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di

42. In casi particolari si afferma l'immediata responsabilità di coordinamento del Comando centrale della Guardia costiera (IMRCC) tenuto a coordinare direttamente il soccorso se si verifica un disastro in mare di notevoli proporzioni, oppure quando l'area di responsabilità sia particolarmente ampia, oppure ancora come previsto al punto C del paragrafo 230.4, quando l'intervento avvenga ai limiti esterni della zona di competenza italiana e, in particolare, si prevede lo sconfinamento in acque di competenza di altri Paesi. Al punto F dello stesso paragrafo 230.4 si prevedono azioni di soccorso a favore di unità in pericolo in area esterna alla zona di responsabilità SAR nazionale, qualora il Comando centrale italiano (IMRCC) agisca in qualità di primo Centro di coordinamento informato dell'evento, fino a quando il Centro di coordinamento (MRCC) competente o altro MRCC, in grado di poter meglio assistere le imbarcazioni in difficoltà, assuma il coordinamento delle operazioni SAR.

ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie (Capitolo V, Regola 7)».

Secondo le linee guida emanate dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), Agenzia delle Nazioni unite per il mare, si prevede che il primo Comando centrale di Guardia costiera (MRCC) che riceva notizia di una possibile situazione di emergenza SAR ha la responsabilità di adottare le prime immediate azioni per gestire tale situazione, anche qualora l'evento risulti al di fuori della propria specifica area di responsabilità. Almeno fino a quando tale responsabilità non venga formalmente accettata da un altro MRCC, quello competente per l'area, o altro in condizioni di prestare una più adeguata assistenza (Manuale IAMSAR – Ed. 2016; Risoluzione MSC 167-78 del 20.5.2004)⁴³.

Il Piano SAR nazionale 2020 specifica i doveri di cooperazione tra Stati titolari di zone SAR confinanti⁴⁴ sulla base di quanto previsto dall'Annesso alla Convenzione di Amburgo (SAR) del 1979⁴⁵. In base al Paragrafo 240 del Piano, «inoltre all'esterno dell'area di responsabilità nazionale l'IMRCC coordina le azioni a favore di mezzi e persone in pericolo, nei casi in cui agisca in qualità di primo RCC informato dell'evento e fino a quando l'RCC competente, o altro RCC in grado di poter meglio assistere, assuma il coordinamento delle operazioni SAR». Il Centro di coordinamento che ha avuto notizia dell'evento SAR valuterà inoltre la richiesta di cooperazione di altri MRCC circa la disponibilità di proprie risorse SAR nell'ambito dell'intera regione di responsabilità nazionale anche a prescindere dall'esistenza di accordi bilaterali o regionali in materia. Questa previsione appare della massima importanza e costituisce una innovazione, anche alla luce dei casi di conflitto con le autorità di Malta, che si sono verificati nel corso degli anni, dal caso *Cap Anamur* (2004) in poi, e in particolare, dopo il naufragio dell'11 ottobre 2013 nel quale persero la vita centinaia di migranti e su cui è aperto un procedimento penale davanti al Tribunale di Roma⁴⁶.

43. <http://www.saturatore.it/Radar/Manuale%20IAMSAR%20Vol%20III%20Aggiornato%20versione%202.pdf>.

44. <https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/Annesso%20Sar%2079%20-%20consolidato%20bozza%204-2-2011.pdf> vedi l'Annesso: Art. 3.1.8 Le Parti dovrebbero concludere accordi con altri Stati, se del caso, per rafforzare la cooperazione ed il coordinamento in materia di ricerca e di salvataggio. Le Parti abilitano le loro autorità responsabili a programmare, a livello dell'esecuzione delle operazioni, ed organizzare la cooperazione ed il coordinamento sopracitati con le autorità responsabili degli altri Stati; art. 4.3 Inizio delle operazioni. Ogni unità di ricerca e di salvataggio che viene a conoscenza di un caso di pericolo prende immediatamente dei provvedimenti se è in grado di fornire assistenza ed in tutti i casi informa senza indugio il Centro di coordinamento di salvataggio o il Centro secondario di salvataggio della zona dove si è verificato il caso di pericolo.

45. L'IMRCC, ai sensi di quanto previsto dai paragrafi 3.1.8 e 4.1.3 dell'Annesso alla Convenzione SAR, valuterà la richiesta di cooperazione di altri RCC circa la disponibilità di proprie risorse SAR (SRU), in relazione alla disponibilità e capacità degli assetti nazionali impiegabili per il primario compito della ricerca e soccorso, nell'ambito dell'intera regione di responsabilità nazionale, anche a prescindere dall'esistenza di accordi bilaterali o regionali in materia.

46. T. Fusco, *Naufragio dei bambini: dopo sei anni un processo per accertare le responsabilità*, da consultare in <https://openmigration.org/analisi/naufragio-dei-bambini-dopo-sei-anni-un-processo-per-accertare-le-responsabilita/>.

7. Le diverse fasi delle operazioni di ricerca e salvataggio

Il terzo capitolo del nuovo Piano nazionale SAR 2020 disciplina le fasi di emergenza delle attività SAR con la medesima classificazione già adottata dal Piano del 1996, distinguendo tra una fase di incertezza (INCERFA), una fase di allerta (ALERFA), una fase di pericolo (DETRESFA). A tale proposito, oltre alle Convenzioni internazionali che contengono già una definizione di queste fasi, va ricordato, il Regolamento Frontex n. 656 del 2014, direttamente vincolante per le autorità italiane, che conferma la classificazione adottata nelle Convenzioni internazionali, e stabilisce precisi obblighi di intervento a carico di tutte le imbarcazioni impegnate in operazioni Frontex. È superfluo ricordare che il coinvolgimento di mezzi aerei appartenenti a Frontex, come prima di unità navali europee, o di mezzi della Guardia di finanza italiana inquadrati in operazioni Frontex, estende la valenza del Regolamento, che ha carattere vincolante per gli tutti gli Stati europei, a tutte le operazioni di soccorso svolte da unità collegate ad attività Frontex o che si avvalgono per il monitoraggio ed il tracciamento, dei loro assetti aerei, nelle acque internazionali del Mediterraneo centrale⁴⁷.

In base al paragrafo 310 del Piano nazionale SAR 2020, «*tutti* i soggetti pubblici o privati che comunque abbiano conoscenza di notizie relative ad una nave o persona in pericolo in mare, fermo restando l'obbligatorietà dell'immediato soccorso (cfr. paragrafo 160), devono ai sensi dell'art. 4.2.3 dell'Annesso alla Convenzione di Amburgo e per gli effetti degli artt. 69 e 70 C.N., darne immediata comunicazione all'Organizzazione SAR marittima competente». Si precisa anche che «Ogni notizia di sinistro, specie se proveniente da fonti non qualificate o comunque poco attendibili, deve essere attentamente valutata e possibilmente verificata. Tuttavia, quando si presume che sussista una reale situazione di pericolo per le persone, si deve adottare un criterio non restrittivo, nel senso che una notizia con un minimo di attendibilità deve essere considerata veritiera a tutti gli effetti».

Spetta alla Centrale di coordinamento (IMRCC) decidere, sulla base delle informazioni comunque raccolte, quando dichiarare l'evento SAR, che si deve aprire anche in una situazione di incertezza (INCERFA), e poi sulla base delle informazioni comunque raccolte, classificare l'evento come DESTRESFA, quando la persona o l'imbarcazione sia in grave o imminente pericolo o bisognosa di immediata assistenza, oppure anche quando si sia ricevuta notizia che l'efficienza operativa del mezzo è menomata a tal punto da rendere probabile il verificarsi di una situazione di pericolo, come peraltro prevedeva già il vecchio Piano SAR nazionale del 1996. Rimangono tuttavia numerosi dubbi derivanti dalle prassi applicate nel caso di soccorsi operati in acque internazionali per la distinzione che si continua a fare tra

47. Non sembra dunque possibile che le autorità nazionali forniscano criteri di classificazione delle fasi di emergenza che comportino obblighi di intervento attenuati e diversi da quelli stabiliti dal Regolamento europeo 656/2014 in conformità alle Convenzioni internazionali.

attività SAR di ricerca e salvataggio ed «eventi migratori» che vanno monitorati ma che non richiederebbero un immediato intervento di soccorso. E seppure con modalità diverse rispetto ai divieti di ingresso impartiti fino al mese di agosto del 2019, rimane sempre problematica l'assegnazione di un «porto di sbarco sicuro». Appare allora di notevole rilevanza quanto previsto al punto 370 del nuovo Piano, riguardo le procedure da adottare nella individuazione di un porto di sbarco sicuro. Si specifica che in ogni situazione operativa il luogo sicuro di sbarco dei naufraghi vada determinato in virtù della normativa vigente. In proposito si fa esplicito riferimento, oltre alla Convenzione SOLAS, al capitolo quinto della Convenzione SAR di Amburgo e alla Risoluzione IMO (Organizzazione internazionale del mare) 167-78 del 2004⁴⁸. Una cornice normativa ben delineata e vincolante, secondo quanto ha rilevato la giurisprudenza in Italia⁴⁹, ma che negli ultimi anni è stata spesso ignorata dai ministri dell'interno che, hanno vietato l'ingresso nei porti italiani, con diversi gradi di responsabilità, avvalendosi soprattutto dei poteri previsti dal decreto sicurezza *bis* n. 53 del 2019, e già in precedenza, con provvedimenti anche informali di divieto, a carattere amministrativo, rivolti alle singole navi e comunicate in mare, magari al limite delle acque territoriali⁵⁰.

8. Il coordinamento delle attività di ricerca e salvataggio

Nel quarto capitolo del Piano SAR 2020, come già nel precedente Piano SAR del 1996, si disciplina il Coordinamento delle operazioni di soccorso e si prevede che la figura di Coordinatore sul posto (OSC) o di superficie (CSS) possa essere assunta anche da comandanti di unità mercantili straniere, ivi compresi quelli da pesca, da diporto o ad uso governativo straniero (par. 410). Sono comunque fatte salve eventuali situazioni

48. Al Paragrafo 370.3 del nuovo Piano SAR marittimo nazionale si prevede in particolare che qualora in una situazione operativa classificata come *distress* ci sia una richiesta di un IMRCC straniero di schierare propri mezzi all'esterno della zona SAR italiana, la Centrale di coordinamento di Roma possa supportare il RCC straniero «contattando altri mezzi presenti nella zona del sinistro». Dalla formulazione della previsione sembra quasi (sempre che non sia possibile supportare...contattando altri mezzi presenti nella zona del sinistro) che la presenza di mezzi privati nell'area interessata dall'evento SAR al di fuori della zona di competenza dell'Italia, possa escludere l'obbligo di inviare navi di soccorso militari. In ogni caso la scelta dei mezzi da inviare sul luogo dell'evento SAR spetta all'autorità coordinatrice, dunque al MRCC competenze in base alla suddivisione delle zone SAR, oppure al primo MRCC informato dell'evento di soccorso quando il MRCC che sarebbe competente non risponde o non è in grado di inviare proprie unità o di assumere il coordinamento delle attività di ricerca e salvataggio in alto mare.

49. S. Zirulia, *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull'illegittimità dell'arresto di Carola Rackete*, nota a Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2020 (dep. 20 febbraio 2020), n. 6626, consultabile in <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-sea-watch-illegittimo-larresto-di-carola-rackete>.

50. G. Paccione, *Quadro giuridico e ruolo delle navi «ong» nelle Operazioni di soccorso in mare*, consultabile nel sito <https://www.diritto.it/quadro-giuridico-e-ruolo-delle-navi-ong-nelle-operazioni-di-soccorso-in-mare/>; si veda anche S. Bernardi, *I possibili profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare: dobbiamo rassegnarci al disumano?*, in *Questione Giustizia*, 2018, fasc. 2, p. 225 e ss.

contingenti che a discrezione dell'autorità coordinatrice inducano a preferire un diverso ordine di priorità nella nomina del coordinamento di superficie⁵¹. Di particolare rilievo il richiamo, già contenuto nel Piano SAR del 1996, alla Regola 10 del Cap. V della Convenzione di Londra del 1974, secondo cui «Il comandante di una nave in navigazione che riceve un segnale da qualsiasi provenienza indicante che una nave o un aereo o loro natanti superstiti si trovano in pericolo, è obbligato a recarsi a tutta velocità all'assistenza delle persone in pericolo informandole, se possibile, di quanto sta facendo. Se non può farlo, o, nelle circostanze speciali in cui si trova, giudica non ragionevole né necessario andare in loro soccorso, egli deve riportare sul giornale di bordo le ragioni che lo hanno indotto a recarsi a soccorrere le persone in pericolo». La previsione appare di particolare importanza tanto in sede penale che con riferimento alle procedure di fermo amministrativo che, a partire dal 2019, hanno sistematicamente bloccato nei porti italiani le navi delle ONG dopo attività di soccorso in acque internazionali. Al centro delle contestazioni degli ispettori inviati dal Corpo delle Capitanerie di Porto la circostanza che la nave civile battente bandiera straniera avrebbe soccorso un numero di naufraghi superiore alla portata di equipaggio, ed eventualmente di passeggeri, indicata nei documenti di navigazione. Occorre ricordare al riguardo che in base alla normativa appena esaminata è solo il comandante della nave che può decidere fino a che numero di persone soccorrere, fermo restando che, in assenza di interventi di autorità statali, e spesso persino di un qualsiasi coordinamento da parte di un MRCC, deve prevalere il valore assoluto della salvaguardia della vita umana in mare. Secondo l'art. 4 della Convenzione SOLAS, richiamato in precedenza, le persone che si trovano a bordo dopo i soccorsi non vanno conteggiate come i passeggeri di una nave. Si deve poi aggiungere come non vi sia alcuna norma di diritto internazionale, e non ricorre neppure nel Piano nazionale SAR del 2020, una qualsiasi previsione che distingua tra attività di soccorso «occasional» o «sistematiche», nuova categoria adottata dalle autorità marittime italiane, per procedere ad una riclassificazione della nave, e quindi al suo fermo amministrativo, dopo l'espletamento di attività di soccorso e l'ingresso in un porto italiano. Neppure la Raccomandazione 2020/1365 della Commissione europea del 23 settembre 2020 sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi

51. La designazione del coordinatore SAR sul posto (*on scene coordinator* – OSC) deve essere formalizzata con apposito messaggio, ferma restando l'immediata comunicazione via radio o con altri mezzi idonei a comunicare con il coordinatore SAR sul posto, ivi compresa la possibilità di avvalersi di unità in zona o di altri MRCC. Si ha in questo caso la conferma che il nuovo Piano SAR 2020 tiene maggiormente in conto quel dovere di cooperazione tra MRCC (Centrali di coordinamento e soccorso) responsabili di aree limitrofe e unità di diverso tipo a prescindere dallo Stato di bandiera, come già previsto dalla Convenzione SAR del 1979.

possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso⁵² ha fornito una base legale per queste valutazioni discrezionali delle autorità marittime italiane, contro le quali si è levata la ferma protesta degli Stati di bandiera, che a fronte di fermi amministrativi protratti per mesi hanno anche minacciato di adottare criteri più rigorosi per i controlli occasionali nei loro porti di arrivo (PSC) nei confronti del naviglio battente bandiera italiana⁵³. Sulla questione delle ispezioni nei porti di ingresso e dei fermi amministrativi rimane ancora pendente il ricorso pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sollevato dal Tribunale di Palermo nel dicembre del 2020⁵⁴. Il quinto capitolo del Piano SAR nazionale 2020 tratta dei compiti degli altri organi o di altre autorità operanti in attività di ricerca e salvataggio in mare, prevedendo le modalità di concorso nelle attività SAR dei mezzi della Guardia di finanza, dei Carabinieri, della Polizia di Stato, dei Vigili del fuoco e di altre amministrazioni. A conferma del Piano SAR nazionale del 1996, al Paragrafo 530 si prevede anche il concorso nelle operazioni SAR di unità aeronavali straniere, a condizione che lo scambio di informazioni proceda con la rapidità richiesta dalla situazione di grave pericolo imminente in cui si trovano tutte le imbarcazioni cariche di migranti in fuga dalla Libia e dalla Tunisia nelle acque del Mediterraneo centrale. Il sesto capitolo del Piano riguarda le comunicazioni, le frequenze di soccorso e la messaggistica, stabilendo che l'autorità coordinatrice del soccorso (MRCC) è responsabile della scelta e della designazione delle frequenze da utilizzare per le comunicazioni inerenti l'operazione stessa. Si richiamano i segnali che precedono i messaggi di soccorso, urgenza, e sicurezza, con *myday*, *pan pan* e *securité*. Tra gli obblighi di comunicazione previsti dal Piano nazionale SAR in capo al Comando centrale della Guardia costiera, ricorre anche la trasmissione di tutte le informazioni ai Comandi di coordinamento delle Guardie costiere (MRCC) di altri Stati, avendo eventualmente informate le autorità diplomatiche locali e riferendo con immediatezza alla autorità giudiziaria su eventuali ipotesi penalmente rilevanti. Le attività di comunicazione tra diverse autorità MRCC, tuttavia, non dovrebbero mai costituire causa di ritardo nell'esecuzione delle operazioni di ricerca e salvataggio. Il Piano ribadisce che le comunicazioni di soccorso richiedono la massima integrità e protezione da possibili interferenze dannose che mettono a rischio il funzionamento di servizi

52. Vedi la Raccomandazione 2020/1365 della Commissione europea del 23 settembre 2020 sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1365&from=IT>.

53. G. Merli, *Spagna, Norvegia e Germania contro i fermi delle ONG nei porti italiani*, 27 luglio 2021, *Il Manifesto*, in https://ilmanifesto.it/spagna-norvegia-e-germania-contro-i-fermi-delle-ong-nei-porti-italiani/?fbclid=IwAR1sCgz8ffLIWzDSP9F_046jVpRqB8EV2-Br5oMkQc212msnVbXOXkjlLUc.

54. F. Vassallo Paleologo, *Fermo amministrativo o abuso di potere? La guerra ai soccorsi in mare prosegue in Europa*, in <https://www.a-dif.org/2021/01/02/fermo-amministrativo-o-abuso-di-potere-la-guerra-ai-soccorsi-in-mare-prosegue-in-europa/>.

di sicurezza. Tutte le comunicazioni relative ad operazioni SAR devono essere concise, precise, pertinenti, propriamente indirizzate. Aspetto, quest'ultimo, che negli ultimi anni non sembra che sia stato particolarmente curato con la conseguenza che comunicazioni dirette alla Centrale congiunta di coordinamento dei soccorsi (JRCC) libica, sono state riscontrate direttamente dalla Centrale di comando della Guardia costiera italiana (IMRCC) a Roma⁵⁵. Una situazione critica di elevato coinvolgimento delle autorità italiane nelle attività della Guardia costiera libica, ben oltre le attività di formazione, che però non sembra destinata a ripetersi da quando la Turchia, nel mese di luglio del 2020⁵⁶, ha stipulato nuovi accordi con il governo di Tripoli, per il controllo delle principali aree costiere e portuali della Tripolitania, e anche oltre gli adiacenti tratti di mare territoriale. Pochi giorni prima del dibattito nel Parlamento italiano sul rifinanziamento delle missioni in Libia, in una audizione parlamentare, il ministro della difesa Guerini ha riconosciuto espressamente il limite temporale del ruolo di coordinamento della sedicente Guardia costiera libica operato dalle autorità italiane, con la missione della Marina militare *Nauras*, di base a Tripoli dal 2018, almeno fino a luglio dello scorso anno. Secondo il ministro «A partire dal 3 luglio 2020, l'attività è condotta in piena autonomia dalla Marina libica, presso proprie infrastrutture a terra e senza il coinvolgimento alcuno di personale della Difesa italiana»⁵⁷.

9. Rapporti tra autorità marittime ed organi di informazione

Il settimo capitolo del nuovo Piano SAR nazionale 2020 riguarda i rapporti delle autorità marittime con gli organi di informazione. Si ribadiscono al riguardo i medesimi doveri di comunicazione degli eventi di soccorso previsti già nel precedente Piano del 1996. In particolare si aggiunge l'obbligo di salvaguardare le norme sulla *privacy* soprattutto laddove ricorra la presenza di minori. Secondo il nuovo Piano SAR 2020 occorre inoltre prestare la massima attenzione ai casi in cui la diffusione di notizie relative alle operazioni di soccorso o all'incidente possa portare all'identificazione di persone ferite o decedute, senza che siano stati previamente informati i relativi familiari. L'ottavo capitolo del Piano è dedicato infine alle esercitazioni, a proposito delle quali si stabilisce che il fine cui devono tendere è quello di verificare in particolare: l'attuazione delle procedure di soccorso; la

55. N. Scavo, *Migranti, così Roma comanda la Libia. La verità sui respingimenti*, Avvenire, 18 aprile 2019, reperibile in <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esclusivo-la-verita-sui-respingimenti-in-mare>.

56. N. Scavo, *La Turchia ora controlla le motovedette donate dall'Italia*, Avvenire, 23 ottobre 2020, reperibile in <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/libia-motovedette-italiane-in-mano-a-turchia>.

57. F. Vassallo Paleologo, *Respingimenti collettivi su delega: fuga dalle responsabilità nel voto del Parlamento italiano*, in <https://www.a-dif.org/2021/07/15/respingimenti-collettivi-su-delega-fuga-dalle-responsabilita-nel-voto-del-parlamento-italiano/>; si rinvia in particolare alla pagina https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Missioni-internazionali-audizione-del-Ministro-Guerini-commissioni-riunite-Esteri-e-Difesa-di-Camera-e-Senato.aspx; si veda anche M. Colombo-M. Dentice, *Approfondimento: l'accordo Turchia-GNA sui confini marittimi*, consultabile alla pagina <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/approfondimento-laccordo-turchia-gna-sui-confini-marittimi-25158>.

tempestività degli interventi; l'andamento delle telecomunicazioni. Non risultano tuttavia, per quanto comunicato ufficialmente, esercitazioni con il coinvolgimento di assetti della Guardia costiera al di fuori delle acque territoriali italiane, nella zona SAR corrispondente alla zona contigua, o altre attività di preparazione congiunta per attività di coordinamento con altre autorità SAR. Né si hanno notizie certe sulla prosecuzione delle attività formative della Guardia costiera libica, o tunisina, previste dagli accordi bilaterali, e delle stesse attività di formazione congiunta demandate alla missione dell'Unione europea EunavforMed IRINI, adesso strettamente collegata con gli assetti operativi aerei dell'Agenzia FRONTEX. Tra gli allegati del Piano si riporta anche la direttiva numero 1636, 2 maggio 2006, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Protezione Civile, secondo cui *a latere* dell'intervento delle operazioni di ricerca e salvataggio condotte in mare è necessario provvedere a terra all'organizzazione del soccorso e all'assistenza alla popolazione interessata dall'evento con esplicito riferimento al soccorso sanitario, all'eventuale impiego di mezzi mobili di soccorso sanitario, al trasporto e ricovero dei feriti, alle misure igienico-sanitarie, all'assistenza psicologica, demandate alle ASP. La direttiva, anche dopo l'entrata in vigore del decreto interministeriale del 7 aprile 2020, nei limiti temporali della dichiarazione di uno stato di emergenza per la pandemia da COVID 19, già richiamato in precedenza, va letta in rapporto all'art. 10-ter del TU n. 286/98 in materia di immigrazione, che prevede il cosiddetto approccio *Hotspot* e distingue espressamente l'ingresso «per ragioni di soccorso». Si prevedono quindi l'individuazione dell'area destinata alla prima accoglienza, con interdizione e controllo degli accessi affidata alle forze di polizia e altre attività di ordine pubblico. Si tratta di una materia che rientra anche nelle responsabilità di coordinamento del Ministero dell'interno, e per esso delle prefetture, e che oggi si caratterizza per le misure adottate durante l'emergenza dichiarata per la pandemia da COVID 19, e quindi, prima del trasferimento nei cd. *Hotspot*, con i periodi di quarantena obbligatoria a bordo delle navi traghetto noleggiate dal Ministero dell'interno, salvo i casi nei quali non vi siano posti disponibili sulle navi traghetto noleggiate dai privati e dunque si debba comunque ricorrere a trasferimenti nei Centri di prima accoglienza⁵⁸.

10. Il nuovo contesto operativo delle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale

L'entrata in vigore del nuovo Piano nazionale SAR 2020 è stata caratterizzata dal mese di marzo del 2021 da una ripresa delle attività di ricerca e salvataggio da parte di unità appartenenti alla Guardia costiera ed alla Guardia di finanza anche al di fuori delle acque

58. Vedi il Rapporto *Diritti in rotta. L'esperimento delle navi quarantena e i principali profili di criticità*, del 7 aprile 2021 in <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/navi-quarantena-esperimento/>.

territoriali italiane, **in** particolare a sud di Lampedusa. Con il passare dei mesi, tuttavia, tali attività sono state meno frequenti e sono aumentati gli arrivi “autonomi” direttamente nelle isole di Pantelleria⁵⁹ e Lampedusa. Purtroppo non sono mancati i naufragi, anche all’interno delle acque territoriali italiane⁶⁰. Sono invece in aumento gli interventi di soccorso operati da unità navali militari italiane sulla rotta egiziana, nello Ionio, e in alcune occasioni all’interno della zona SAR maltese. Non si sono più ripetuti conflitti con le autorità maltesi, frequenti negli anni precedenti, quando le unità italiane o mezzi privati stranieri, commerciali o appartenenti alle ONG, intervenivano nella zona SAR maltese, che a sud di Lampedusa risulta in parte sovrapposta a quella italiana. Ma l’elemento che desta maggiori preoccupazioni è dato dal forte aumento delle intercettazioni consentite alle motovedette libiche in acque internazionali, anche in piena zona SAR maltese, fino a 40-45 miglia a sud di Lampedusa⁶¹. Attività che non sembrano rientrare nel coordinamento delle attività SAR tra Stati diversi previsto dalle Convenzioni internazionali richiamate dal Manuale IAMSAR e dal Piano nazionale SAR 2020, perché la Libia, nella sua attuale frammentazione politica e militare, non garantisce ancora porti sicuri di sbarco e non risulta firmataria della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati. Dovrebbero essere note a tutti le condizioni nelle quali si ritrovano le persone intercettate in alto mare e ricondotte a terra nei Centri di detenzione libici, con particolare riferimento ai soggetti più vulnerabili, come donne e minori. Nei primi sette mesi del 2021 oltre 18 mila persone sono state bloccate in acque internazionali, anche al di fuori della pretesa zona SAR libica e riportate a terra per essere riconsegnate alle milizie che controllano i principali Centri di detenzione formalmente gestiti dal Dipartimento anti-immigrazione e dal Ministero dell’interno libico⁶².

59. Vedi https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2021/03/30/migranti-in-7-giorni-100-sbarcati-a-pantelleria_cbd12c66-e020-4281-a0e4-dbe7fb3f5912.html.

60. Al momento in cui chiudiamo questo articolo (30/7) si devono ancora recuperare nove cadaveri rimasti intrappolati in un piccolo peschereccio proveniente dalla Libia e colato a picco tra Lampedusa e l’isolotto di Lampione. Nel naufragio hanno perso la vita 7 donne di cui una incinta. Come scrive l’ANSA, il relitto è stato individuato da nave Dattilo della Guardia costiera, con l’ausilio di un *robot* sottomarino (ROV) in dotazione ai nuclei subacquei, ma «Il recupero sarà un’operazione assai complessa, dai costi elevati, – fanno sapere dalla Procura di Agrigento – e sarà naturalmente necessaria l’autorizzazione del Governo», in https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2021/07/08/migranti-naufragio-lampedusa-video-conferma-9-cadaveri_4bd05235-6fe2-4cd4-8221-6ef19bce4752.html.

61. Secondo l’OIM nei primi sei mesi del 2021 sarebbero oltre 18 mila i migranti intercettati in acque internazionali dalla Guardia costiera libica e riportati a terra. Secondo la stessa fonte, nello stesso periodo, oltre 1000 persone avrebbero perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo centrale. Si deve segnalare in particolare il respingimento collettivo di decine di migranti soccorsi in acque internazionali dal rimorchiatore Vos Triton della compagnia olandese Vroon, di servizio ad una piattaforma petrolifera *offshore* in acque internazionali, “condannato” anche dalle principali agenzie delle Nazioni Unite. Vedi in <https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60ca1d414/iom-unhcr-condemn-return-migrants-refugees-libya.html>.

62. Vedi <https://euromedrights.org/migrants-and-refugees-in-libya/>.

Gli accordi tra le autorità italiane e le diverse Guardie costiere libiche sembrano tuttavia resistere ad ogni tipo di valutazione critica, anche se proveniente dalle Nazioni Unite⁶³ o dal Consiglio d'Europa⁶⁴. Come sembrano ormai irrilevanti i Rapporti delle più grandi Agenzie umanitarie, come Amnesty International⁶⁵, che documentano la situazione di abusi generalizzati ai quali rimangono sottoposti i migranti bloccati in mare e riportati indietro dai Guardia-coste libici con il concorso e l'assistenza degli Stati europei.

L'operatività del Piano nazionale SAR, e dunque la sua effettiva applicazione, se mantiene una elevata prevedibilità all'interno delle acque territoriali, dove si riconferma la tradizionale professionalità degli operatori addetti ai soccorsi, rimane ancora dubbia nelle acque internazionali, nelle quali le autorità marittime italiane sarebbero comunque tenute al rispetto di doveri di coordinamento, e di tempestivo intervento in assenza di intervento delle competenti autorità SAR nazionali. Una valutazione della effettiva operatività del Piano SAR nazionale 2020 in acque internazionali non può prescindere dunque dalle modalità applicative degli accordi bilaterali, e quindi dalla individuazione delle zone SAR di competenza ai fini del salvataggio in mare. Non sembra in ogni caso che si possa eludere a lungo la questione della giurisdizione relativa alle diverse zone di responsabilità degli Stati costieri nelle quali si è suddiviso il Mediterraneo.

Si deve riconoscere come l'Unione europea e l'Italia, pur consapevoli della sorte che tocca ai naufraghi riportati in Libia, abbiano abbandonato alla sedicente Guardia costiera libica, anzi alle tante Guardie costiere delle milizie che controllano le città portuali nelle quali sono adesso presenti anche forze turche, una parte consistente delle acque internazionali del Mediterraneo centrale, corrispondenti a quella che è stata definita come «zona SAR libica»⁶⁶. Una zona di ricerca e salvataggio in cui i soccorsi si trasformano in intercettazioni agevolate dagli assetti europei⁶⁷, con la conseguenza che le persone in fuga dalla Libia vengono riportate negli stessi terribili Centri di detenzione dai quali erano fuggite.

63. Vedi *“Lethal Disregard”*: il documento dell'ONU che incolpa UE e Libia per le morti di migranti, in <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2021/05/26/lethal-disregard-documento-dellonu-incolpa-ue-libia-le-morti-migranti/>.

64. F. Vassallo Paleologo, *Il Consiglio d'Europa in difesa dei soccorsi umanitari*, marzo 2021, in <https://www.a-dif.org/2021/03/09/il-consiglio-deuropa-in-difesa-dei-soccorsi-umanitari/>.

65. Amnesty International, *Nessuno verrà a cercarti: i ritorni forzati dal mare ai centri di detenzione della Libia*, in <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/4439/2021/en/>.

66. M. Barnabò, *Verso una sovrapposizione tra zona SAR e giurisdizione statale?*, in <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/verso-sovrapposizione-tra-zona-sar-e-giurisdizione-statale>.

67. Sul ruolo di Frontex nelle attività di intercettazione in acque internazionali dei barconi partiti dalla Libia, si rinvia alla risposta fornita dalla Commissione europea ad una specifica interrogazione presentata al Parlamento europeo, *«The questions raised by the Honourable Members regarding ‘Collaboration between Frontex and the Libyan coastguard’ fall under the sole responsibility of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Commission has therefore asked the Agency to provide the details requested. The Agency’s reply will be sent by the Commission to the Honourable Members as soon as possible. As far as the Commission is aware, none of the patrol vessels deployed by Frontex*

Malgrado le previsioni analitiche del Piano SAR nazionale 2020, i flussi informativi sui soccorsi in acque internazionali⁶⁸ sono rimasti opachi come in passato, le navi dello Stato destinate a funzioni di soccorso, principalmente i mezzi della Guardia costiera, sono state tenute all'interno delle acque territoriali, gli assetti navali dell'operazione «Mare sicuro» della Marina militare, operanti in acque internazionali, non hanno svolto attività dirette al soccorso di imbarcazioni provenienti dalla Libia o dalla Tunisia, ed anche la indicazione dei porti sicuri di sbarco in Italia, seppure avvenuta con maggiore frequenza rispetto al periodo dei divieti di ingresso impartiti dal 2018 al 2019, è rimasta sempre tardiva, probabilmente al fine di non suscitare strumentalizzazioni politiche. Da questo punto di vista non sembra che si sia data ancora attuazione alla parte del Piano nazionale SAR relativa al coordinamento ed agli interventi in acque internazionali, alla doverosa tempestiva indicazione di un porto di sbarco sicuro per i naufraghi, come previsto dall'art. 10-ter del Testo unico n. 286/98 sull'immigrazione. Risultano ancora sostanzialmente elusi, al di là di qualche comunicato formale, i doveri di informazione a carico delle autorità responsabili degli interventi di ricerca e salvataggio.

Il nuovo Piano non ha impedito l'utilizzazione di criteri di classificazione delle navi che effettuano attività di salvataggio per adottare provvedimenti di fermo amministrativo che si sono protratti anche per diversi mesi. Occorre comunque prendere atto come il Piano SAR nazionale 2020 nella distinzione che opera tra le diverse categorie di navi, suddivise esclusivamente in navi da carico e navi passeggeri, e nella individuazione delle attività di ricerca e salvataggio, non faccia alcun riferimento alla categoria di «navi di soccorso», se non per indicare unità militari appartenenti allo Stato, né attribuisce rilievo alcuno alla categoria delle «attività di ricerca e salvataggio svolte in modo continuativo», categorie prive di base legale nel diritto internazionale e nell'ordinamento interno, ma che sono state adottate a fondamento dei provvedimenti di fermo amministrativo. La giurisprudenza amministrativa non ha assunto posizioni univoche⁶⁹, e la questione, anche alla luce della Direttiva europea 2009/16/CE del 23 aprile 2009, che traspone nel diritto dell'Unione il

ever disembarked in Libya any irregular migrants intercepted or rescued at sea. The Libyan Coast Guard operates the Joint Rescue Coordination Centre of Libya recognised by the International Maritime Organisation as the responsible authority for search and rescue (SAR). The transmission by Frontex of sighting information on vessels in distress detected in the Libyan territorial waters or in the SAR zone under the responsibility of Libya is an obligation under international law of the sea», consultabile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002475-ASW_EN.html.

68. I. Papanicolopulu, *Salvataggio in mare: cosa dice il diritto (e cosa non dice)*, 2018, consultabile in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2018/06/19/salvataggio-in-mare-cosa-dice-il-diritto-e-cosa-non-dice/>; I. Papanicolopulu e G. Baj, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in questa *Rivista*, n. 1.2020, p. 24.

69. F. Vassallo Paleologo, *I giudici amministrativi ripristinano il fermo a Trapani per la Sea Watch 4*, consultabile in <https://www.a-dif.org/2021/05/08/i-giudici-amministrativi-ripristinano-il-fermo-a-trapani-per-la-sea-watch-4/>.

Memorandum (MoU) di Parigi del 1982, sarà esaminata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via di ricorso pregiudiziale, sollevato dal Tribunale amministrativo di Palermo⁷⁰.

Rimangono poi in vigore, ed anzi sono stati rifinanziati, gli accordi bilaterali con gli Stati terzi, come il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2 febbraio 2017, che gettano ombre inquietanti sulle future possibilità di svolgere attività di ricerca e soccorso in acque internazionali ormai dominate dalle esigenze politiche ed economiche (anche interne) degli Stati e dalla linea mediatica e giudiziaria che privilegia la difesa dei confini rispetto alla salvaguardia della vita umana in mare.

Non contribuisce a chiarire l'effettiva valenza del nuovo Piano nazionale SAR in acque internazionali la persistenza degli accordi con gli Stati terzi, ed in particolare con il governo di Tripoli e con la Guardia costiera libica, alla quale si è aggiunto il cd. GACS, con unità navali che evidentemente, come si ricordava in precedenza, non rispondono più agli indirizzi di coordinamento provenienti dagli assetti operativi italiani (missione *Nauras*)⁷¹ e dalle centrali italiane ed europee di coordinamento. Se a questo dato, che emerge dalle più recenti attività armate dei libici che sono arrivati a scambiare la loro area di responsabilità SAR come un proprio spazio territoriale⁷², esercitando poteri di interdizione in contrasto con la libertà di navigazione in acque internazionali, aggiungiamo i tentativi di dissuasione delle attività SAR delle ONG, lo scenario che presenta il Mediterraneo centrale diventa sempre più buio. Questo quadro, che viene spesso celato, richiederebbe oltre che un maggiore

70. Il Memorandum (MoU) di Parigi del 1982 introduce principi omogenei per le ispezioni, ai fini della sicurezza e della tutela ambientale, che possono subire le navi civili dopo l'ingresso in porto, principi che le autorità marittime italiane hanno applicato con modalità che hanno suscitato perplessità persino tra i giudici amministrativi che se ne sono occupati in sede di ricorso contro i provvedimenti di fermo amministrativo. Vedi F. Vassallo Paleologo, *Ancora un fermo amministrativo per bloccare i soccorsi umanitari nel Mediterraneo centrale*, in <https://www.adif.org/2021/06/06/ancora-un-fermo-amministrativo-per-bloccare-i-soccorsi-umanitari-nel-mediterraneo-centrale/>.

Secondo il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, «in assenza di specifiche prescrizioni sulle caratteristiche tecniche delle unità di salvataggio, il servizio di pattugliamento, ricerca e soccorso in mare deve avvenire in condizioni di sicurezza per le stesse persone soccorse, per l'equipaggio (riguardo, tra l'altro, alla sufficienza dei servizi igienici e ad adeguate turnazioni del personale), per la navigazione, per l'ambiente; condizioni che allo stato non sono riscontrabili a bordo». I giudici amministrativi arrivano a sostenere che il fermo potrebbe decadere nel caso in cui si apportassero modifiche alla Sea Watch 4, nave già certificata dalle autorità competenti dello Stato di bandiera, adeguandosi «alle prescrizioni dettate dall'amministrazione o modulando il servizio alle condizioni strutturali della nave». Modulare il servizio significa forse limitare l'imbarco dei naufraghi che chiedono aiuto dal mare, o desistere da attività di salvataggio, configurandosi così il reato di omissione di soccorso a carico del comandante della nave soccorritrice?

71. Sulla missione *Nauras* della Marina militare italiana, nell'ambito della più vasta operazione «Mare sicuro», si rinvia a G. Gaiani, *Le nuove iniziative italiane in Libia per fermare i flussi illegali*, giugno 2018, in <https://www.analisdifesa.it/2018/06/le-iniziativa-italiane-in-libia-per-fermare-i-flussi-illegali/>. Si veda anche N. Carlone, *Audizione davanti al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, del 3 maggio 2017, consultabile in <https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c30%20confini&anno=2017&mese=05&giorno=03&idCommissione=30&numero=0044&file=indice%20stenografico>. Si veda anche la *Relazione* predisposta dal Contrammiraglio Carlone in <http://www.foroeuropa.it/documenti/rivista/RelazioneCarlone.pdf>.

72. Euronews, *Caught on camera: Libyan coast guard shoots at migrant boat in Mediterranean Sea*, consultabile in <https://www.euronews.com/2021/07/02/caught-on-camera-libyan-coast-guard-shoots-at-migrant-boat-in-mediterranean-sea>.

impegno internazionale ed europeo nelle attività SAR, costantemente evocato ma puntualmente disatteso, una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle autorità politiche e marittime italiane, anche seguendo quanto è adesso previsto dal nuovo Piano SAR nazionale del 2020. Le capacità operative in acque internazionali non mancano, e sono state dimostrate ampiamente nel corso degli anni, in particolare nel 2014 con l'operazione *Mare Nostrum*.

Preoccupa ancora di più il vuoto che si è creato nel Mediterraneo, suddiviso in diverse aree di competenza SAR, nel campo della giurisdizione. Fino a quando si erano verificati respingimenti collettivi, come nel caso *Hirsi*, o con i sequestri penali adottati sulla base dei provvedimenti amministrativi di diniego di ingresso nelle acque territoriali, le sentenze dei giudici europei ed italiani avevano permesso la tutela del diritto al soccorso, al punto di riconoscere il salvataggio in mare come adempimento di uno specifico dovere, qualificabile come esimente in caso di esercizio dell'azione penale. Con il sovrapporsi dei provvedimenti di fermo amministrativo, basati sulla sostanziale equiparazione delle navi private delle ONG a navi di trasporto passeggeri, e con le sanzioni amministrative e penali che cercano di fare emergere un fine di lucro in attività di ricerca e salvataggio, e soprattutto con la rarefazione della presenza di mezzi militari e civili di soccorso, o con la loro sottomissione agli ordini impartiti dai libici, potrebbero rimanere al di fuori di qualsiasi giurisdizione tutti gli eventi SAR che si verificano al di fuori delle acque territoriali nazionali.

Il nuovo Piano SAR nazionale 2020 potrebbe favorire invece un maggior rispetto del diritto internazionale e del principio di gerarchia delle fonti, con il richiamo prevalente alle Convenzioni internazionali di diritto del mare, al Manuale IAMSAR ed alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati. Ma la sfida per garantire effettivamente i soccorsi in alto mare rimane aperta, ed aumenta la responsabilità attribuita agli assetti operativi, tra una politica insofferente a qualsiasi sindacato di legittimità, ed una giurisdizione che appare sempre più in crisi quando la decisione, in materie che toccano i controlli di frontiera e le migrazioni, può assumere rilievo sulle scelte politiche o sui rapporti con altri Stati. La tutela dei diritti fondamentali, ed tra questi del diritto alla vita ed al soccorso in mare, per non parlare del diritto di asilo e del divieto di respingimento, non può essere delegata esclusivamente alle autorità marittime, né può rientrare nell'area dei diritti modificabili in base a scelte discrezionali delle autorità amministrative e politiche, come quelle che si continuano a verificare nei confronti degli attori civili e militari coinvolti nelle operazioni di intercettazione e di salvataggio in alto mare nel Mediterraneo centrale. Soltanto la piena affermazione della giurisdizione in acque internazionali potrà ricondurre gli attori statali ed i soggetti privati ad un effettivo rispetto dei diritti fondamentali della persona.