

# IL SOCCORSO DI MIGRANTI NEL MAR MEDITERRANEO

di Andrea Pappalardo <sup>1</sup>

## Mar Mediterraneo: “carta d’identità” <sup>2</sup>

- Origine del nome: *Mediterraneus* (in mezzo alle terre);
- superficie: circa 2.500.000 km quadrati;
- sviluppo costiero: circa 46.000 km;
- profondità media/massima: circa 1 500 m/ 5 270 m;
- sviluppo costiero italiano: circa 8.000 km.



<sup>1</sup> Avvocato presso studio legale Mentha Avocats (Ginevra)

<sup>2</sup> Fonte: Wikipedia

Gentili lettori, gentili lettrici,

scopo del presente elaborato è un tentativo di “messa a fuoco” di alcuni riferimenti normativi – principalmente di diritto internazionale - nell’ambito della gestione dei soccorsi marittimi di migranti, con particolare riferimento al Mar Mediterraneo.

Sebbene i principi ispiratori della disciplina costituiscano un luminoso faro per decifrare il senso degli obblighi di solidarietà nei confronti di naufraghi e persone in pericolo in mare, la complessità del fenomeno migratorio mette a nudo ambiguità interpretative (ed applicative) del dettato normativo, imponendo una riflessione sull’imprescindibile necessità di collaborazione tra Stati.

In tale contesto, la volubilità delle politiche nazionali (ed europea) e la conseguente frammentarietà delle prassi degli Stati, spiegano – almeno in parte – la gestione disomogenea ed “ondivaga” dei servizi di soccorso in mare.

In ogni caso, l’augurio è che la “navigazione” attraverso il testo – in parte articolato nella formula “domande-risposte” per maggiore fruibilità - possa aprire qualche nitido scorcio per inquadrare ed interpretare meglio il nostro tempo ed uno dei fenomeni di maggior rilievo che lo caratterizzano: buon viaggio.

Ginevra, 08 dicembre 2018

Andrea Pappalardo

## INDICE

LA DISCIPLINA DI DIRITTO INTERNAZIONALE.....	4
Com'è "suddiviso" il mare?.....	4
Uno Stato costiero può esercitare poteri nei confronti delle navi straniere? .....	6
1. Acque interne .....	6
2. Mare territoriale .....	6
3. Zona contigua .....	7
4. Alto mare .....	7
Quali sono i capisaldi normativi in materia di obbligo di soccorso in mare? .....	9
Cosa s'intende per zona SAR? .....	11
Cosa s'intende per operazione SAR? .....	12
Quale Stato costiero ha l'obbligo di soccorso in caso di pericolo in mare? .....	14
Esiste un obbligo in capo agli Stati costieri di assicurare il <i>luogo sicuro di sbarco</i> sul proprio territorio? .....	15
IL CONTESTO NAZIONALE ITALIANO.....	17
Quali autorità sono competenti per il servizio SAR in Italia? .....	17
Il trasporto di migranti a seguito di un'operazione di soccorso in mare può esporre a responsabilità penali nell'ordinamento italiano ? .....	18
PRINCIPALI FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO .....	19
IL SOCCORSO DI MIGRANTI NEL MAR MEDITERRANEO: PROFILI DI CRITICITA' DELLA DISCIPLINA .....	20
La conclusione delle operazioni SAR e l'identificazione del luogo sicuro di sbarco .....	21
Le difficoltà di cooperazione tra Stati nella gestione dei servizi SAR .....	22
Le diverse interpretazioni dei concetti di "pericolo" e di "stato di necessità" .....	24
Il principio di sovranità degli Stati e di non respingimento .....	27
Riflessioni conclusive.....	29

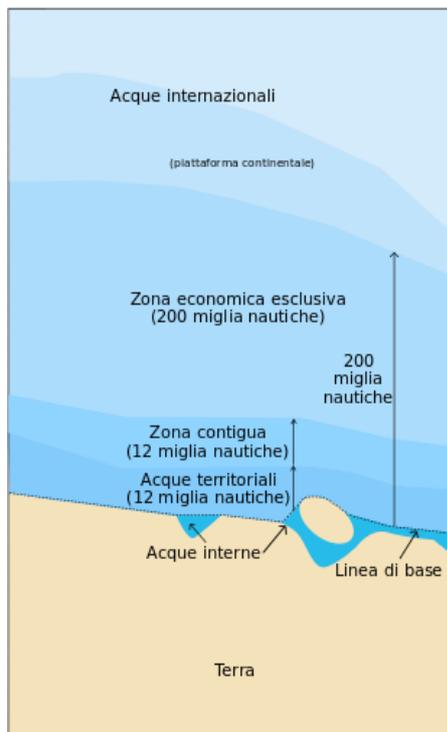
## LA DISCIPLINA DI DIRITTO INTERNAZIONALE

### Com'è "suddiviso" il mare?

Secondo il diritto internazionale, gli spazi marini possono essere suddivisi in due grandi categorie:

- A) spazi marini sottoposti alla giurisdizione dello Stato costiero (acque interne, mare territoriale, stretti internazionali, acque arcipelagiche, zona contigua, zona economica esclusiva, piattaforma continentale);
- B) spazi marini non sottoposti alla giurisdizione dello Stato costiero (alto mare).

La principale fonte normativa di riferimento è rappresentata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM o – nella più nota versione in inglese - UNCLOS, sottoscritta il 10 dicembre 1982 in Giamaica da 155 Stati), che definisce i diritti e le responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani.



Per brevità, ai fini del presente documento, si riportano di seguito solo alcune delle definizioni previste dalla UNCLOS.

Acque interne: acque che si trovano all'interno della linea di base (ad es. porti, estuari, acque racchiuse nella linea di chiusura delle baie), dalla quale è misurato il mare territoriale.

Mare territoriale: acque che si estendono fino al limite delle 12 miglia nautiche a partire dalla linea di base.

Zona contigua: zona d'acqua, contigua al mare territoriale, che si estende fino al limite delle 24 miglia marine a partire dalla linea di base: è opzionale e viene ad esistenza se proclamata dallo Stato costiero<sup>3</sup>.

Alto mare: si definisce per esclusione, non appartenendo né alle acque interne né alle acque territoriali né alle acque arcipelagiche né alla zona economica esclusiva.

Fonti utili di riferimento: UNCLOS (artt. 3, 8, 33, 86).

---

<sup>3</sup> L'Italia non ha formalmente proclamato l'esistenza di una zona contigua; tuttavia, i riferimenti presenti in alcune norme nazionali (ad esempio, l'art. 12, comma 9-bis del d. lgs. 286/1998, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, nonché in alcune pronunce giudiziarie (anche di legittimità) potrebbero lasciar presumere l'implicita istituzione di una zona contigua italiana.

## Uno Stato costiero può esercitare poteri nei confronti delle navi straniere?

I poteri di uno Stato costiero nei confronti delle navi straniere si atteggiavano (anche) in funzione degli spazi di mare interessati dalla navigazione.

### 1. Acque interne

Nelle acque interne, lo Stato costiero gode di piena sovranità (come sulla terraferma); non è previsto, in linea generale, il diritto di passaggio inoffensivo<sup>4</sup> per le navi straniere.

La piena sovranità dello Stato costiero nelle acque interne comporta, quindi, l'inesistenza di un diritto delle navi straniere all'ingresso al porto e la conseguente necessità di un'autorizzazione per il transito, salvo limiti derivanti da:

- a) accordi tra Stati;
- b) norme consuetudinarie, con particolare riferimento all'obbligo di prestare soccorso in mare alle navi in pericolo e conseguente diritto di queste ultime a trovare riparo nel porto o in acque interne.

### 2. Mare territoriale

Nel mare territoriale, lo Stato costiero gode di piena sovranità, con due limiti:

- a) diritto di passaggio inoffensivo a favore di navi straniere;
- b) impossibilità di esercizio della propria legislazione penale per fatti commessi a bordo di navi straniere (con l'eccezione di alcune ipotesi, in virtù dell'art. 27, UNCLOS<sup>5</sup>).

Lo Stato costiero può quindi regolamentare ma non impedire il passaggio di nave straniera nelle proprie acque territoriali, purché sia inoffensivo (potendo, di conseguenza, assumere misure utili per impedire un passaggio offensivo).

---

<sup>4</sup> Trattasi del diritto di passaggio – continuo e rapido - di cui godono le navi di tutti gli Stati attraverso il mare territoriale straniero per attraversarlo senza entrare nelle acque interne o per proseguire verso una rada o un porto situati nelle acque interne. Il transito è qualificato inoffensivo se «non è pregiudizievole alla pace, al buon ordine o alla sicurezza dello stato costiero» (art. 19,1 UNCLOS).

<sup>5</sup> Giurisdizione penale a bordo di una nave straniera

1. Lo Stato costiero non dovrebbe esercitare la propria giurisdizione penale a bordo di una nave straniera in transito nel mare territoriale, al fine di procedere ad arresti o condurre indagini connesse con reati commessi a bordo durante il passaggio, salvo nei seguenti casi:

- a) se le conseguenze del reato si estendono allo Stato costiero;
- b) se il reato è di natura tale da disturbare la pace del paese o il buon ordine nel mare territoriale;
- c) se l'intervento delle autorità locali è stato richiesto dal comandante della nave o da un agente diplomatico o funzionario consolare dello Stato di bandiera della nave; oppure
- d) se tali misure sono necessarie per la repressione del traffico illecito di stupefacenti o sostanze psicotrope.  
(.....)

Sul punto, si sottolinea che il passaggio deve considerarsi "offensivo" qualora la nave straniera sia impegnata in una qualsiasi attività non avente rapporto diretto con il passaggio, oppure, più specificatamente (tra le varie ipotesi contemplate dalla normativa) minacci o impieghi la forza, compia atti di spionaggio, violi le regole doganali, fiscali, sanitarie o relative all'immigrazione, interferisca con le comunicazioni costiere, inquinino le acque in maniera grave e intenzionale (art. 19, UNCLOS).

Pertanto, una nave straniera che trasporti clandestinamente persone per favorirne l'ingresso sul territorio in violazione delle leggi nazionali sull'immigrazione pone in essere una condotta vietata, così rendendosi responsabile di un passaggio offensivo

Infine, per completezza, si segnala che - attesa la competenza dello Stato costiero per il coordinamento delle operazioni di soccorso - sono consentiti la sosta e l'ancoraggio di una nave in acque territoriali straniere se finalizzati a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo o in difficoltà (art. 18, UNCLOS).

### 3. Zona contigua

Nella zona contigua, lo Stato costiero può svolgere le funzioni necessarie per prevenire (ad esempio, con poteri ispettivi) o reprimere (ad esempio, con il fermo dell'imbarcazione o esercitando il diritto di inseguimento) la violazione delle normative doganali, fiscali, sanitarie o di immigrazione, all'interno del proprio territorio o mare territoriale.

### 4. Alto mare

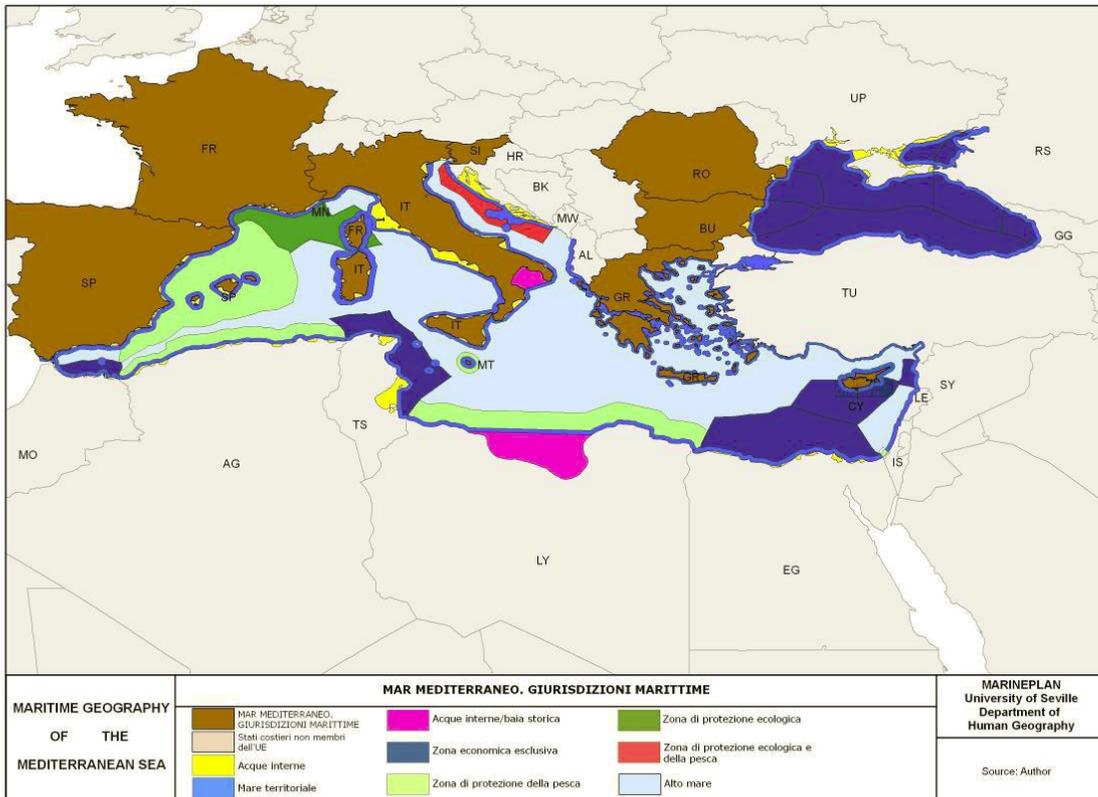
Nell'alto mare, vigono il principio di libertà dei mari, di non interferenza della navigazione e di nazionalità della nave ai fini della giurisdizione; ne deriva, quindi, che qualsiasi Stato (anche privo di sbocco al mare) gode di piena libertà di navigazione e che nessuno Stato può pretendere di assoggettarne alcuna parte alla sua sovranità.

Inoltre, in virtù della "legge di bandiera", ogni Stato esercita in via esclusiva la giurisdizione sulle proprie navi, sebbene sia possibile che uno Stato (tramite proprie navi da guerra o in servizio governativo) eserciti la propria giurisdizione su navi private straniere (previa autorizzazione dello Stato di bandiera) o navi prive di nazionalità per prevenire, accertare o reprimere condotte illecite di particolare gravità o commesse in acque sottoposte alla propria giurisdizione (artt. 110 e 111 UNCLOS).

Fonti utili di riferimento:

UNCLOS (artt. 2, 8, 17, 19, 21, 24, 27, 33, 87, 88, 89, 90, 110, 111).

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, Palermo, 2000 (art. 8).



**Mar Mediterraneo (e Mar Nero): giurisdizioni marittime**

## Quali sono i capisaldi normativi in materia di obbligo di soccorso in mare?

L'obbligo di soccorso in mare deriva da una consuetudine di solidarietà marinara, il cui valore ispira la normativa internazionale in materia (diffusamente recepita negli ordinamenti nazionali); in particolare, cardini della disciplina sono, oltre alla già citata UNCLOS, la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare, firmata ad Amburgo nel 1979 (Convenzione SAR) e la Convenzione per la sicurezza della vita in mare, firmata a Londra nel 1974 (Convenzione SOLAS).

In linea generale, suddette convenzioni internazionali prevedono obblighi sia per i Comandanti che per gli Stati, affinché:

- a) i comandanti delle navi prestino assistenza, quanto più velocemente e ragionevolmente è possibile, a persone in pericolo sia nelle acque territoriali dello Stato di bandiera dell'unità di soccorso che in quelle internazionali;
- b) gli Stati collaborino per garantire nella massima misura l'effettività dei servizi di ricerca e soccorso (SAR), istituendo formalmente una propria specifica area di responsabilità SAR;
- c) le operazioni di soccorso si perfezionino con lo sbarco in luogo sicuro, riducendo al minimo le deviazioni di rotta rispetto all'itinerario previsto.

Si riportano di seguito alcuni estratti<sup>6</sup> di articoli di particolare rilievo delle convenzioni internazionali di riferimento.

Art. 98, 1 UNCLOS: 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 pericolo di vita;

- proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa.

L'art. 98, 2 UNCLOS impone ad ogni Stato costiero l'obbligo di (...) promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi.

Il Regolamento 7/Capitolo V 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

---

<sup>6</sup> Alcuni estratti di testi normativi all'interno del documento risultano sottolineati per scelta dell'autore.

dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie (...).

Il Regolamento 33/Capitolo V 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 (...) e prevede che se la nave che riceve il segnale di pericolo non è in grado o, in base alle specifiche circostanze, considera non ragionevole o non necessario procedere alla loro assistenza, il comandante deve registrare nel giornale nautico i motivi giustificativi della mancata assistenza, tenendo in considerazione le raccomandazioni dell'organizzazione ed informare di conseguenza il competente servizio di ricerca e soccorso.

La Convenzione SAR obbliga specificatamente gli Stati parte a garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare (...) senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata (Capitolo 2.1.10) ed a (...) fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro (Capitolo 1.3.2).

La Convenzione SAR al punto 3.1.9 dispone altresì che Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si 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.

Il Regolamento EU 656/2014 all'art. 2 definisce quale luogo "luogo sicuro" un luogo in cui si ritiene che le operazioni di soccorso debbano concludersi e in cui la sicurezza per la vita dei sopravvissuti non è minacciata, dove possono essere soddisfatte le necessità umane di base e possono essere definite le modalità di trasporto dei sopravvissuti verso la destinazione successiva o finale tenendo conto della protezione dei loro diritti fondamentali nel rispetto del principio di non respingimento.

## Cosa s'intende per zona SAR?

L'acronimo SAR indica l'espressione *Search and Rescue* (Ricerca e Soccorso), riferita a naufraghi o persone in pericolo.

Le zone SAR identificano quindi le aree marittime all'interno delle quali gli Stati assumono l'obbligo di garantire servizi di ricerca e soccorso, per il tramite di centri di coordinamento nazionali.

Le zone SAR non sono definite - nella loro estensione - dalla normativa internazionale (e non corrispondono necessariamente alle frontiere marittime), sono determinate d'intesa tra gli Stati e notificate all'IMO (Organizzazione Marittima Internazionale, agenzia delle Nazioni Unite) affinché siano segnalate nel "Global Integrated Shipping Information System" (GISIS).

Presupposto per l'istituzione di una zona SAR è la capacità da parte dello Stato costiero interessato di garantire un'effettiva e continua prestazione di servizi di ricerca e soccorso con risorse e mezzi efficienti (unità aeronavali e centri di telecomunicazione di soccorso, personale adeguato, ecc.).

Allo scopo, le citate convenzioni impongono agli Stati aderenti, ove necessario, di sviluppare una cooperazione attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi; tuttavia, ad oggi, sono pochi gli accordi intervenuti tra Stati per regolare in maniera precisa le responsabilità ed i "modus operandi" delle autorità nazionali e quindi atti a favorire nella massima misura una gestione celere ed efficiente delle emergenze nelle rispettive zone SAR.

In tale contesto, pertanto, risulta di assoluto rilievo il grado di affidabilità e maturità politica e giuridica di ciascuno Stato al fine di compiutamente ottemperare agli obblighi contemplati dalla normativa internazionale.



Delimitazione zone SAR nel Mar Mediterraneo

## Cosa s'intende per operazione SAR?

Le operazioni SAR rappresentano le attività di ricerca e soccorso che si svolgono sotto la supervisione ed il controllo delle autorità deputate di ciascuno Stato (in particolare, il centro di coordinamento dei soccorsi).

In linea generale, presupposto dell'avvio di un'operazione SAR in mare è la segnalata presenza di un pericolo grave ed imminente, che richiede immediata assistenza (*distress*, secondo il Capitolo 1.3.1.1 della Convenzione SAR).

Tuttavia, sebbene in un quadro disomogeneo di prassi adottate dagli Stati interessati dai flussi migratori, anche la segnalata presenza di un pericolo potenziale per la vita delle persone (qualificato in termini di "incertezza" o "allarme") può rappresentare circostanza idonea ai fini del soccorso (ad esempio, il sovraccarico o l'assenza di un equipaggio professionista a bordo di una nave possono essere ritenute di per sé una situazione di pericolo tale da favorire l'inizio delle operazioni di soccorso) \*.

La comunicazione di una situazione di pericolo da parte di un'autorità SAR impone al comandante di qualsiasi unità di intervenire immediatamente in assistenza, nella misura in cui sia ragionevole attendersi una tale iniziativa nelle specifiche circostanze (le unità di soccorso coinvolte possono essere navi mercantili commerciali o di ONG, oltre ad unità facenti parti di corpi istituzionali civili o militari, nazionali o internazionali).

In ogni caso, il recupero a bordo della nave soccorritrice non esaurisce le operazioni SAR, che si perfezionano con lo sbarco delle persone in pericolo o dei naufraghi in un luogo sicuro ("place of safety" o POS), ove le condizioni dei soggetti non siano minacciate da rischi considerevoli di torture, di trattamenti inumani o degradanti e sia garantito il rispetto delle esigenze primarie.

Sul punto, si noti che la nave soccorritrice può considerarsi un luogo sicuro solo a carattere provvisorio; di conseguenza, sussiste un obbligo per lo Stato responsabile della zona SAR di adoperarsi affinché le persone soccorse siano condotte in un porto sicuro.

Infine, dal punto di vista strettamente operativo, si segnala come le attività SAR si distinguano in diverse fasi:

- 1: Ricezione della richiesta di soccorso da parte del centro di coordinamento
- 2: Verifica delle informazioni
- 3: Identificazione del miglior assetto impiegabile
- 4: Coordinamento e controllo delle operazioni SAR
- 5: Identificazione di un luogo sicuro di sbarco
- 6: Sbarco in porto sicuro

\*Ai fini di un più puntuale inquadramento delle situazioni di pericolo attuale o potenziale (e dei relativi criteri di valutazione), si riporta di seguito l'art. 9 del Regolamento europeo 656/2014 (recante

norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall' Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea):

*Si considera che un natante o le persone a bordo siano in una fase di incertezza, in particolare:*

- i) quando una persona è stata segnalata come scomparsa o un natante è in ritardo; oppure*
- ii) quando una persona o un natante non ha inviato il rapporto di posizione o di sicurezza previsto.*

*Si considera che un natante o le persone a bordo siano in una fase di allarme, in particolare:*

- i) quando in seguito a una fase di incertezza, i tentativi di stabilire un contatto con una persona o un natante sono falliti e le richieste di informazioni rivolte ad altre fonti appropriate non hanno dato esito; oppure*
- ii) quando sono state ricevute informazioni secondo cui l'efficienza operativa di un natante è compromessa, ma non al punto di rendere probabile una situazione di pericolo.*

*Si considera che un natante o le persone a bordo siano in una fase di pericolo, in particolare:*

- i) quando sono ricevute informazioni affermative secondo cui una persona o un natante è in pericolo e necessita di assistenza immediata; oppure*
- ii) quando in seguito a una fase di allarme, ulteriori tentativi falliti di stabilire un contatto con una persona o un natante e più estese richieste d'informazioni senza esito portano a pensare alla probabilità che esista una situazione di pericolo; oppure*
- iii) quando sono ricevute informazioni secondo cui l'efficienza operativa del natante è stata compromessa al punto di rendere probabile una situazione di pericolo.*

*Per valutare se un natante si trovi in una fase di incertezza, allarme o pericolo, le unità partecipanti tengono in conto, e trasmettono al centro di coordinamento del soccorso competente, tutte le informazioni e osservazioni pertinenti, anche per quanto riguarda:*

- i) l'esistenza di una richiesta di assistenza, anche se tale richiesta non è l'unico fattore per determinare l'esistenza di una situazione di pericolo;*
- ii) la navigabilità del natante e la probabilità che questo non raggiunga la destinazione finale;*
- iii) il numero di persone a bordo rispetto al tipo di natante e alle condizioni in cui si trova;*
- iv) la disponibilità di scorte necessarie per raggiungere la costa, quali carburante, acqua e cibo;*
- v) la presenza di un equipaggio qualificato e del comandante del natante;*
- vi) l'esistenza e la funzionalità di dispositivi di sicurezza, apparecchiature di navigazione e comunicazione;*
- vii) la presenza a bordo di persone che necessitano di assistenza medica urgente;*
- viii) la presenza a bordo di persone decedute;*
- ix) la presenza a bordo di donne in stato di gravidanza o di bambini;*
- x) le condizioni e previsioni meteorologiche e marine.*

## **Quale Stato costiero ha l'obbligo di soccorso in caso di pericolo in mare?**

In base alla citata normativa internazionale, ogni Stato è tenuto ad istituire una propria area SAR e garantire i servizi per la tutela della vita in mare.

Pertanto, al momento della segnalazione di persone in pericolo nella zona SAR di propria competenza, le autorità dello Stato costiero sono obbligate ad intervenire «senza tener conto della nazionalità o della condizione giuridica» delle persone.

Più precisamente, lo Stato responsabile della zona SAR interessata è gravato in via primaria dall'obbligo di soccorso, assumendo le prime iniziative e coordinando le operazioni sino alla loro conclusione con lo sbarco in un luogo sicuro; sul punto, la Convenzione SAR (capitolo 3.1.9) dispone:

*Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si 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.*

Nell'ottica di facilitare i processi cooperazione tra Stati, l'IMO ha emanato delle linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare<sup>7</sup>, che fanno luce sulla responsabilità per il primo centro di coordinamento di contatto di adottare, anche al di fuori della propria specifica area di responsabilità, le prime immediate azioni per gestire l'emergenza fino al "passaggio di consegne" ad un altro centro di coordinamento nazionale competente per la specifica zona SAR interessata dall'evento; in caso di rifiuto o silenzio di quest'ultimo, il centro di soccorso di primo contatto non potrà, tuttavia, ritenersi dispensato dall'obbligo di coordinamento delle operazioni di soccorso (par. 6.7).

Per completezza, si segnala come, in situazioni di urgenza, le attività di soccorso possano spingersi anche nelle acque territoriali di altro Stato, laddove le autorità di quest'ultimo non garantiscano la tempestività necessaria per un'adeguata gestione dell'emergenza.

---

<sup>7</sup> Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare - Risoluzione MSC.167(78), adottata nel maggio 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti alle Convenzioni SAR e SOLAS.

## **Esiste un obbligo in capo agli Stati costieri di assicurare il luogo sicuro di sbarco sul proprio territorio?**

La normativa internazionale (in particolare, le convenzioni SAR e SOLAS) prevede un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare, specificando il dovere di sbarcare i naufraghi in un luogo sicuro: allo scopo, in uno spirito di imprescindibile collaborazione, è “incoraggiata” la stipula di accordi regionali tra Stati frontisti o contigui per la delimitazione delle zone SAR sia nelle acque territoriali, sia nelle acque internazionali adiacenti.

Nello specifico, le stesse Convenzioni SAR e SOLAS contemplano un obbligo di coordinamento e cooperazione tra Stati affinché i comandanti delle navi siano sollevati dagli obblighi di assistenza, riducendo al minimo la deviazione di rotta rispetto all’itinerario previsto.

Ne deriva, quindi, che il porto sicuro più vicino potrebbe non situarsi sul territorio dello Stato che effettua le operazioni di soccorso o cui appartiene la zona SAR interessata dall’emergenza.

Tuttavia, a dispetto di una disciplina improntata alla necessità di collaborazione tra Stati, l’individuazione del porto di sbarco può non risultare così automatica, competendo la decisione alle Autorità dello Stato costiero geograficamente più prossimo alle operazioni di soccorso (il cui consenso potrebbe mancare, ad esempio, in mancanza di accordi preventivi).

Per questo motivo, nella prospettiva di ridurre i margini di incertezza sull’identificazione del luogo sicuro di sbarco, le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, elaborate in sede IMO, prevedono che lo Stato nella cui zona SAR si siano svolte le operazioni di soccorso identifichi sul proprio territorio un luogo sicuro di sbarco, in assenza di un diverso accordo con uno Stato con porto (sicuro) più prossimo alla zona dell’evento.

In particolare, le menzionate Linee guida prevedono che:

- a) 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 (par. 2.5);
- b) un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, e 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;
  - può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale (par. 6.12);
- c) 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);

- d) lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare, in territori nei quali la loro vita e la loro libertà sarebbero minacciate, dovrebbe essere evitato (par. 6.17);
- e) ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco (par. 6.20).

Per completezza, si sottolinea che - nel caso di operazioni di soccorso inserite nel quadro di missioni aeronavali europee - la normativa EU prevede che:

- a) nelle ipotesi di operazioni in acque territoriali o nella zona contigua, lo sbarco sia effettuato nel rispettivo Stato costiero;
- b) in caso di intervento in alto mare, lo sbarco sia effettuato nello Stato terzo da cui si presume che l'imbarcazione sia partita (nel caso lo Stato terzo non sia considerato "luogo sicuro", lo Stato ospitante l'operazione resterà responsabile del coordinamento dei servizi SAR e dell'individuazione del luogo sicuro di sbarco sul proprio territorio).

Sul punto, il Regolamento EU 656/2014 all'art. 10 (sbarco) dispone:

*1. Il piano operativo contempla, conformemente al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, almeno le seguenti modalità per lo sbarco di persone intercettate o soccorse durante un'operazione marittima:*

*a) in caso di intercettazione nelle acque territoriali o nella zona contigua di cui all'articolo 6, paragrafi 1, 2 o 6, o all'articolo 8, paragrafi 1 o 2, lo sbarco avviene nello Stato membro costiero, fatto salvo l'articolo 6, paragrafo 2, lettera b);*

*b) nel caso d'intercettazione in alto mare di cui all'articolo 7, lo sbarco può avvenire nel paese terzo da cui si presume che il natante sia partito. Ove ciò non sia possibile, lo sbarco avviene nello Stato membro ospitante;*

*c) nel caso di situazioni di ricerca e soccorso di cui all'articolo 9 e fatta salva la responsabilità del centro di coordinamento del soccorso, lo Stato membro ospitante e gli Stati membri partecipanti cooperano con il centro di coordinamento del soccorso competente per individuare un luogo sicuro e, una volta che il centro di coordinamento del soccorso competente abbia determinato tale luogo sicuro, assicurano che lo sbarco delle persone soccorse avvenga in modo rapido ed efficace.*

*Qualora non sia possibile fare in modo che sia sollevata, appena ragionevolmente fattibile, dall'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 1, tenuto conto dell'incolumità delle persone soccorse e della sua stessa sicurezza, l'unità partecipante è autorizzata a effettuare lo sbarco delle persone soccorse nello Stato membro ospitante.*

*Tali modalità di sbarco non producono l'effetto di imporre obblighi agli Stati membri che non partecipano all'operazione marittima, salvo che essi autorizzino espressamente l'adozione di misure nelle loro acque territoriali o nella zona contigua ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, o dell'articolo 8, paragrafo 2.*

## **IL CONTESTO NAZIONALE ITALIANO**

### **Quali autorità sono competenti per il servizio SAR in Italia?**

Il servizio di ricerca e soccorso rientra nella competenza primaria del Ministero delle infrastrutture e trasporti, che si avvale del Corpo delle Capitanerie di Porto/Guardia costiera.

Nello specifico, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto è l'organismo che, nella qualità di «centro nazionale di coordinamento di soccorso marittimo» (*Italian Maritime Rescue Coordination Center*, IMRCC) assicura l'organizzazione generale dei servizi marittimi di ricerca e salvataggio nell'ambito delle zone SAR di competenza italiana, in contatto con i centri di coordinamento del soccorso degli altri Stati.

Dal punto di vista operativo, dunque, l'IMRCC, ricevuta la segnalazione di un'emergenza, è tenuto ad intraprendere le prime azioni e ad assumere il coordinamento delle operazioni di soccorso, individuando:

- a) tutte le unità occorrenti al fine dell'operazione di salvataggio;
- b) un porto sicuro di sbarco, in coordinamento con il Ministero dell'Interno, sulla base di valutazioni delle esigenze di carattere nautico e di accoglienza a terra.

Tuttavia, per facilitare le operazioni di individuazione di un luogo sicuro di sbarco, sono state adottate delle Procedure operative standard (SOP 09/15), laddove il soccorso sia effettuato nel quadro di una operazione europea o da un assetto governativo nazionale (Marina Militare, Guardia di Finanza, Carabinieri); in tali casi, i Comandi da cui dipendono le unità soccorritrici potranno interagire direttamente con gli organi del Ministero dell'interno, informando l'IMRCC fino al completamento delle operazioni di soccorso.

Fonti utili di riferimento:

Codice della navigazione (artt. 69, 70, 830).

DPR 662/1994 (esecuzione della legge di ratifica 147/1989 della Convenzione SAR).

## **Il trasporto di migranti a seguito di un'operazione di soccorso in mare può esporre a responsabilità penali nell'ordinamento italiano<sup>8</sup> ?**

La normativa internazionale e nazionale impone un obbligo di soccorso in mare a chiunque abbia ragionevolmente possibilità di prestare assistenza, perfezionandosi le operazioni con lo sbarco dei soggetti in pericolo in un luogo sicuro.

Evidentemente, nel contesto di operazioni di soccorso di migranti, la portata del significato di un tale obbligo necessita di un coordinamento con le norme in materia di immigrazione.

Infatti, in Italia, integra fattispecie di reato di favoreggiamento di immigrazione clandestina il comportamento di chi *promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato* (art. 12 TUI).

Di conseguenza, è necessario valutare in quali circostanze (ed in base a quali principi) una condotta (normalmente ritenuta illecita, perché – appunto - volta a favorire l'immigrazione clandestina), possa dirsi lecita.

In linea generale, sebbene le circostanze impongano puntuali e rigorose analisi nel caso di specie, in ponderoso “soccorso” ai “soccorritori” – al fine di escludere la punibilità - intervengono le seguenti cause di giustificazione:

- a) l'adempimento di un dovere (nel caso di specie, l'obbligo di soccorso in mare)<sup>9</sup>;
- b) lo stato di necessità<sup>10</sup>.

Di conseguenza, laddove il trasporto di migranti in mare sia effettuato nel contesto di uno stato di necessità o dell'esercizio di un dovere, non sono ravvisabili profili di responsabilità penale in capo ai soccorritori.

Per completezza, si evidenzia come il più volte richiamato obbligo di sbarco in luogo *sicuro* delle persone in pericolo permetta di:

---

<sup>8</sup> Nello specifico, reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (secondo l'art. 12 del Testo Unico sull'Immigrazione n. 286/1998, modificato dalla legge 189/2002).

<sup>9</sup> L'art. 51 del codice penale (*Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere*) recita: *L'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità, esclude la punibilità.*

<sup>10</sup> L'art. 54 del codice penale (*Stato di necessità*) recita: *Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo.*

- a) caratterizzare e circostanziare l'adempimento del dovere (di soccorso), dovendosi perfezionare quest'ultimo con lo sbarco in un porto immune da gravi rischi per la incolumità ed i diritti fondamentali delle persone;
- b) valutare di estendere la portata del concetto di pericolo (presupposto dello stato di necessità) oltre il perimetro "nautico", accogliendo nel suo ambito anche il rischio di grave, attuale ed inevitabile danno alla persona nel luogo di sbarco<sup>11</sup>.

### **PRINCIPALI FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO**

- a) Convenzione ONU sul Diritto del Mare (UNCLOS - United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 1982).
- b) Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS - Safety of Life at Sea, Londra, 1974).
- c) Convenzione sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (SAR - International Convention on Maritime Search and Rescue, Amburgo, 1979).
- d) Regolamento UE n.656/2014.
- e) 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 (Palermo, 2000).
- f) Codice della navigazione.
- g) Piano Nazionale per la Ricerca ed il Salvataggio in mare (DPR 662/1994, attuativo della Convenzione SAR).
- h) IAMSAR - Manuale internazionale aeronautico e marittimo di ricerca e soccorso recante lo scopo di assistere gli Stati nel soddisfare le singole necessità nel campo della ricerca e soccorso (SAR).
- i) Testo Unico sull'Immigrazione n. 286/1998, modificato dalla legge 189/2002.
- l) Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare elaborate in sede IMO (Ris. MSC.167-78 del 2004).

---

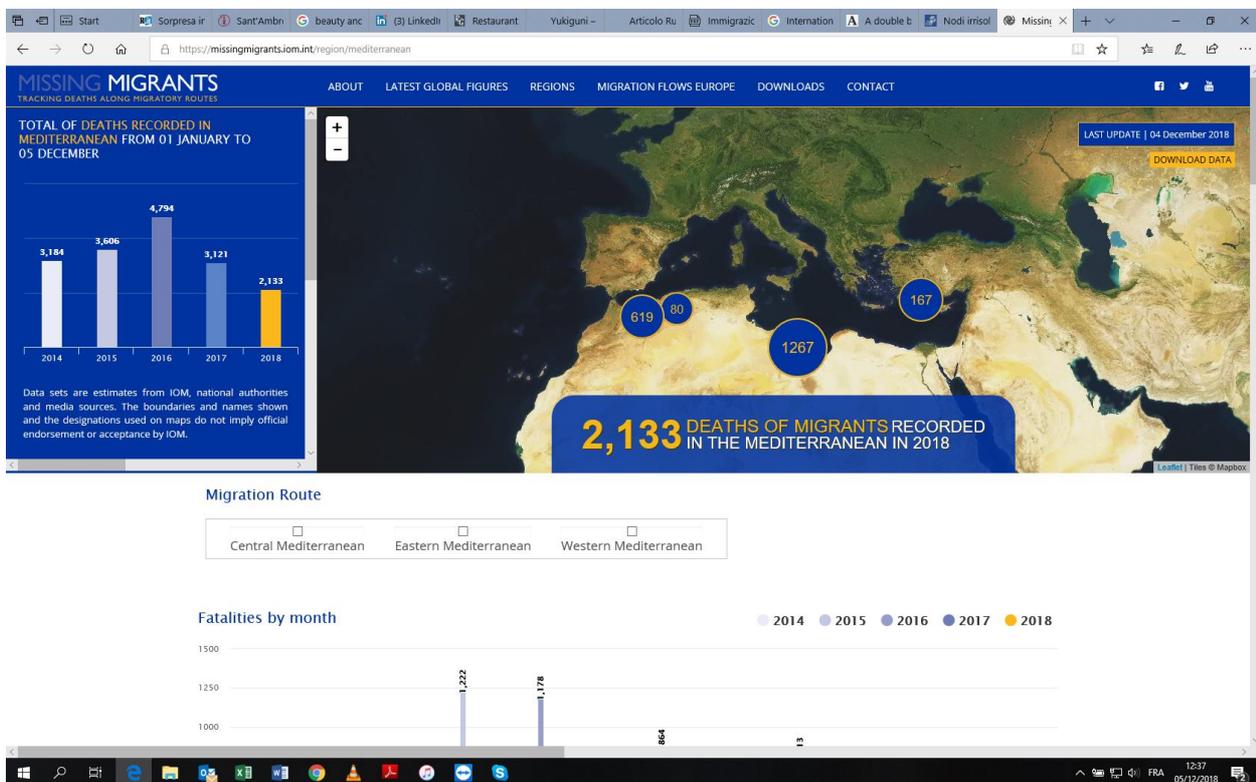
<sup>11</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda il paragrafo riguardo *Le diverse interpretazioni dei concetti di "pericolo" e di "stato di necessità"*

## IL SOCCORSO DI MIGRANTI NEL MAR MEDITERRANEO: PROFILI DI CRITICITA' DELLA DISCIPLINA

L'individuazione dei capisaldi normativi in materia di soccorsi in mare - trattata nei precedenti capitoli – offre auguratamente gli strumenti per decifrare più compiutamente alcuni grumi di complessità del fenomeno.

Pertanto, questa seconda parte del documento sarà dedicata alla sintetica disamina di alcuni profili critici che investono aspetti di tipo giuridico, operativo e politico tipici della gestione dell'attività dei soccorsi nel mar Mediterraneo, prendendo le mosse da qualche dato numerico.

Decessi nel mar Mediterraneo dal 2014 al 2018.<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Fonte: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, consultato il 05.12.2018

## **La conclusione delle operazioni SAR e l'identificazione del luogo sicuro di sbarco**

L'adempimento degli obblighi di soccorso si perfeziona con lo sbarco delle persone in un luogo sicuro; nel caso di soccorso di migranti, i ripetuti episodi di cronaca testimoniano la delicatezza di tale ultima fase delle operazioni: di conseguenza, si impongono alcune riflessioni, prendendo spunto da un dato normativo.

Gli Stati aderenti alla Convenzione SAR hanno l'obbligo – in caso di segnalazione di pericolo in mare - di assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si 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" (capitolo 3.1.9 Convenzione SAR<sup>13</sup>).

Tale disposizione assume un rilievo indubbiamente importante, poiché riconosce - in capo allo Stato costiero titolare della zona SAR interessata dalla situazione di pericolo - la responsabilità "primaria" di vigilare sulle operazioni e di identificare un luogo sicuro di sbarco.

Tuttavia, dalla lettura della norma, non si evince un obbligo specifico di accoglienza a carico dello Stato responsabile della zona SAR interessata dall'evento.

Allo stesso modo, il riferimento alla necessità di far sì che lo sbarco avvenga "nel più breve tempo ragionevolmente possibile" e "tenuto conto della situazione particolare" offre quei margini di flessibilità in cui si annidano i disaccordi e le resistenze dei vari Stati costieri potenzialmente coinvolti.

Inoltre, si sottolinea come la richiamata disposizione, nonostante la amplissima adesione, non abbia conosciuto ratifica unanime da parte degli Stati firmatari della Convenzione SAR: tra questi figura Malta che – a dispetto della posizione strategica nel mar Mediterraneo (e della vastità della rispettiva area SAR, di cui di seguito) – non è quindi tenuta ad applicarla.

Di conseguenza, l'assenza di criteri stringenti ai fini dell'individuazione del porto sicuro di sbarco, unitamente al contesto normativo internazionale non perfettamente omogeneo, contribuiscono ad affidare le sorti della gestione dei soccorsi principalmente alle prassi adottate dagli Stati costieri.

---

<sup>13</sup> La formulazione del capitolo 3.1.9 è frutto di un emendamento alla Convenzione SAR del 2004 (analoghi emendamenti sono intervenuti alla Convenzione SOLAS).

## Le difficoltà di cooperazione tra Stati nella gestione dei servizi SAR

La normativa internazionale in materia di soccorsi in mare prevede l'adozione di accordi regionali o bilaterali in una prospettiva di rafforzamento della cooperazione tra Stati.

Sul punto, si ricordano:

- a) l'art. 98, 2 UNCLOS, che impone ad ogni Stato costiero l'obbligo di (...) *promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi*;
- b) il Regolamento 7/Capitolo V SOLAS, che 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* (...);
- c) la convenzione SAR (capitolo 2.1.2), che individua gli elementi essenziali dei servizi SAR, quali:
  1. il quadro giuridico;
  2. la designazione di un'autorità responsabile;
  3. l'organizzazione delle risorse disponibili;
  4. i mezzi di comunicazione;
  5. le funzioni di coordinamento e di utilizzazione;
  6. I processi suscettibili di migliorare il servizio, fra i quali figurano la pianificazione, le relazioni di cooperazione nazionali ed internazionali e la formazione.

La Conferenza IMO del 1979 a Valencia ha stato varato un "*General Agreement on a Provisional SAR Plan*", per individuare le aree SAR nel mar Mediterraneo e permettere più efficacemente l'adozione di strumenti di cooperazione tra Stati costieri.

Com'è facilmente intuibile, un'efficace collaborazione tra Stati costieri necessita di:

- a) una chiara delimitazione di ciascuna area SAR di competenza;
- b) una piena ed effettiva capacità organizzativa da parte delle autorità deputate alla gestione dei servizi di ricerca e soccorso.

Purtroppo, l'organizzazione dei servizi SAR nel mar Mediterraneo centrale presenta lacune con riferimento ad entrambe le condizioni sopra delineate; allo scopo, si riportano due esempi indicativi, relativi a Malta ed alla Libia.

Malta, nello specifico, ha reclamato (unilateralmente) una vastissima area SAR (equivalente alla propria *Flight Information Region*), con la conseguenza di dover (teoricamente) presidiare una zona sproporzionata rispetto alle dimensioni dell'isola, ai propri mezzi di intervento, alla capacità di gestione delle attività SAR e delle strutture di accoglienza; inoltre – ulteriore fattore di complicazione - una parte della zona SAR maltese si sovrappone alla zona SAR italiana.

Da tali premesse, conseguono le resistenze di Malta ad accogliere sul proprio territorio flussi consistenti di migranti soccorsi<sup>14</sup> e la necessità di intervento dell'Italia nella gestione delle operazioni in area SAR maltese.

Riguardo alla Libia, il grado di instabilità geopolitica del territorio, precipitato a seguito della caduta del regime Gheddafi, ha comportato per anni l'assenza di un'area SAR e tuttora non consente un'efficace gestione dei soccorsi né di soddisfare le condizioni proprie di un "luogo sicuro" di sbarco.

Gli esempi di Malta e della Libia sopra riportati – per quanto ovviamente diversi tra loro e senza alcuna pretesa di esaustività – offrono spunti per riflettere sulle complessità di un quadro che, orfano di un accordo regionale di cooperazione, contribuisce a minare (allo stato) le possibilità di superare l'approccio emergenziale di appannaggio del singolo Stato di volta in volta interessato dall'evento SAR<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> La prassi maltese di mancata cooperazione si rinviene – tra le varie - nella relazione annuale della Guardia costiera del 2017.

<sup>15</sup> Si segnala come l'Italia sia stata il primo Paese del mar Mediterraneo (Conferenza di Ancona del 2000) ad assumere l'iniziativa per stipulare accordi ("memorandum di intesa") sulla cooperazione nelle operazioni di soccorso con Slovenia, Croazia, Albania, Grecia, così consentendo una più efficace implementazione di piani operativi tra Centri di coordinamento dei soccorsi dei vari Stati per il tramite di scambi di informazioni, esercitazioni congiunte, ottimizzazione dei processi di comunicazione, semplificazione delle autorizzazioni alla reciproca assistenza in caso di segnalazione di pericolo.

## Le diverse interpretazioni dei concetti di “pericolo” e di “stato di necessità”

### 1. Pericolo

La definizione di un comune preciso significato di “pericolo” assume un rilievo centrale nell’analisi e nell’applicazione della disciplina dei soccorsi in mare, poiché permette di comprendere i presupposti (e ridurre i margini di incertezza sulla liceità) di un’operazione, nel caso in cui siano coinvolti migranti irregolari<sup>16</sup>.

Per intuibili motivi di opportunità, il concetto di *distress* si è prestato (e si presta) a diverse letture, con evidenti ricadute applicative delle disposizioni in materia di soccorsi: per quanto in maniera esemplificativa, si riportano alcuni esempi, prendendo spunto da un dato normativo.

La convenzione SAR, al capitolo 1.3.11, dispone che per *distress* si intende quella situazione in cui vi è la ragionevole certezza che una nave o una persona siano minacciate da un pericolo grave ed imminente da richiedere immediata assistenza.

Secondo la Commissione di diritto internazionale<sup>17</sup>, il concetto di *distress* non presuppone necessariamente il rischio di morte<sup>18</sup>; allo stesso modo, si è espresso il Relatore dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa<sup>19</sup>.

Per quanto concerne l’Italia, sono state superate alcune posizioni registrate in passato<sup>20</sup>, maturando un approccio mirato ad una maggiore prevenzione; ad oggi, infatti, si considera che anche la “sola” situazione di sovraccarico o assenza di equipaggio di professionisti a bordo possa rappresentare (come auspicato da varie organizzazioni internazionali, tra cui l’UNHCR) circostanza idonea e sufficiente ai fini del (l’obbligo di) soccorso da parte delle autorità nazionali.

---

16 Secondo l’IOM (International Organization for Migrations), per “irregolare” si intende il movimento migratorio nel mancato rispetto delle norme dello Stato di partenza, transito o l’arrivo (si segnala anche la posizione dell’UNHCR nel “Global Initiative on Protection at Sea” del 1° maggio 2014).

17 La Commissione di diritto internazionale (CDI) è un organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite.

18 Eighth Report on State Responsibility, by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur. The Internationally Wrongful Act of the State, Source of International Responsibility, Doc. A/CN.4/318 e Add.1-4, in ILC Yearbook Vol. II Part II, 1979, par. 135 (...we have seen that the practice usually speaks of a situation of distress, which may at most include a situation of serious danger but not one that jeopardizes life itself. The protection of something other than life, particularly where the physical integrity of a person is still involved, may also represent an interest that is capable of severely restricting an individual's freedom of decision and compel him to act in a manner which is justifiable but not in conformity with an international obligation of the State of which he is an organ).

19 Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, Lives Lost in the Mediterranean Sea, parr. 70-71-72 (sito [http://assembly.coe.int/committeedocs/2012/20120329\\_mig\\_rpt.en.pdf](http://assembly.coe.int/committeedocs/2012/20120329_mig_rpt.en.pdf)).

20 Caso “*Left to die*” (2013), in cui sia le autorità maltesi che italiane non hanno ritenuto un’imbarcazione in grave pericolo, perché non alla deriva.

Diversa, invece, risulta la posizione delle autorità di Malta che, ad esempio – salvo casi particolarmente urgenti – tendono a non prestare servizi di soccorso ad imbarcazioni che – pur prive di requisiti di navigabilità - non presentino richiesta di soccorso<sup>21</sup>.

L'analisi del perimetro del concetto di *distress*, dunque, è feconda di conseguenze di primaria importanza, poiché consente di definire più chiaramente i presupposti dell'obbligo di soccorso.

## 2. Stato di necessità

I connotati della nozione di pericolo sono centrali anche ai fini dell'applicabilità dell'esimente di responsabilità dello "stato di necessità"; con specifico riferimento al contesto normativo italiano, l'art. 54 del codice penale prevede che *non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo*.

Sotto tale profilo, quindi, può essere di aiuto qualche riflessione sulla portata del concetto, per definire i profili di liceità di un'attività di soccorso; a riguardo, è stato già fatto cenno alla fattispecie di reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, da un lato, e alle possibili cause di giustificazione dell'attività di soccorso (tra cui lo stato di necessità), dall'altro.

In un tale solco di analisi, è interessante approfondire qualche aspetto della vicenda processuale relativa alla nave *Open Arms*, operata dalla ONG spagnola *Proactiva Open Arms*, sequestrata il 27.03.2018 dal Giudice delle Indagini Preliminari di Catania per presunta infrazione dell'articolo 12, commi 3 e 3-bis TUI (favoreggiamento dell'immigrazione clandestina); nello specifico, il Comandante, invece di consegnare i 218 migranti presenti a bordo di un gommone alle unità navali libiche, aveva preferito condurli in Sicilia, nonostante - al momento dei soccorsi - l'imbarcazione non versasse in imminente pericolo di naufragio.

In particolare, il GIP di Catania – oltre a sottolineare l'inesistenza di un pericolo di vita grave, imminente ed inevitabile (ai fini dell'applicabilità dell'esimente dello stato di necessità) - non riteneva fondate le argomentazioni della difesa degli indagati, la cui condotta si spiegava per la necessità di evitare il rientro dei migranti Libia, luogo non considerato "sicuro"<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> La mancanza di cooperazione da parte di Malta alle operazioni di soccorso costituisce circostanza nota all'opinione pubblica, oltre ad evincersi sia in pronunce giudiziarie che nelle relazioni della Guardia costiera. Sul punto, si legga anche l'articolo di Umberto Laenza e Fabio Caffio, in *Rivista marittima* 2015 in cui si riporta che *L'approccio maltese al soccorso di barconi trasportanti migranti è stato chiaramente espresso dal Ten. Col. A. Mallia, rappresentante delle AFM: «Quando intercettiamo in acque internazionali le carrette che navigano verso l'Italia, ci avviciniamo e offriamo il nostro aiuto. Ma veniamo sempre rifiutati. Vedono la bandiera maltese e urlano ai nostri marinai di lasciarli passare, perché non vogliono essere trasportati sull'isola. Il ragionamento che fanno è: se sbarchiamo a Malta, non potremo mai raggiungere il Nord Europa»*.

<sup>22</sup> Sul punto, si vedano – tra le varie – la sentenza della Corte di Assise di Milano del 1.12.2017 ed il rapporto del segretario generale ONU del 12.02.2018 (<https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/n1803952.pdf>).

In altre parole, il pericolo di torture o trattamenti inumani in territorio libico non rappresentava – secondo il GIP – circostanza idonea a giustificare, alla luce della scriminante dello stato di necessità, la mancata consegna delle persone soccorse da parte della ONG spagnola alle autorità libiche; sul punto, si riporta un estratto del testo del decreto di convalida e sequestro preventivo dell'imbarcazione: *“Se, poi, l'approdo in un porto della Libia significhi la ripresa di una situazione di vita problematica, soprattutto per le condizioni precarie (abitative e alimentari) dei campi profughi di quel Paese, tale circostanza sotto il profilo della scriminante in questione, contrariamente all'assunto degli inquisiti, non assume rilevanza alcuna, poiché si tratta di un evento che la legislazione italiana e quella internazionale non hanno preso in considerazione”*.

Trasmessi gli atti – per motivi di competenza – al Tribunale di Ragusa, la vicenda processuale assumeva risvolti diversi e perveniva ad un epilogo opposto; infatti, sulla base di argomentazioni di cui di seguito, il Tribunale di Ragusa (in data 6.04.2018) rigettava la richiesta di conferma del decreto di sequestro della Procura di Ragusa (decisione poi rispettata anche dal Tribunale del Riesame).

Nello specifico, l'autorità giudiziaria di Ragusa riteneva applicabile la scriminante dello stato di necessità, sulla base della valutazione che il ritorno in Libia dei migranti soccorsi esponesse ad un grave danno alla persona, evitabile soltanto con la mancata consegna alle autorità libiche.

In tal senso, si è ritenuta la condotta della ONG spagnola – come recita l'art. 54 c.p. - *costretta dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo*.

Alla luce di quanto sopra, la vicenda processuale della nave *Open Arms* porge spunti di riflessione circa l'applicabilità dell'esimente dello stato di necessità sul presupposto dell'inquadramento dello stato di pericolo al di fuori del perimetro strettamente nautico.

## **Il principio di sovranità degli Stati e di non respingimento**

La possibilità di identificare sul proprio territorio un porto sicuro di sbarco è espressione del principio di sovranità nazionale di uno Stato; come visto, fatti salvi casi specifici (ad esempio, casi di estrema urgenza o obblighi derivanti da accordi assunti<sup>23</sup>), è difficilmente ravvisabile un obbligo puntuale per il singolo Stato di permettere lo sbarco in un proprio porto<sup>24</sup>.

A tale principio, si contrappone il divieto di respingimento<sup>25</sup>, che non consente il respingimento di persone verso luoghi ove la vita sia in pericolo o la persona a rischio di tortura o di altro trattamento inumano o degradante (sul punto, si noti che il principio vige non solo nel mare territoriale, ma anche in alto mare<sup>26</sup>).

Nel caso di soccorsi in mare di migranti, quindi, le tutele del diritto del mare nei confronti di naufraghi e persone in pericolo incrociano i diritti in materia di asilo e protezione umanitaria.

Per quanto concerne l'Unione Europea, nonostante il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea faccia riferimento ad una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne così come a principi di solidarietà e condivisione di responsabilità tra Stati membri, i poteri decisionali insistono e gli oneri gravano sostanzialmente sugli Stati membri costieri.

Infatti, alla luce del cd. Sistema Dublino<sup>27</sup>, a seguito all'ingresso e all'identificazione del richiedente asilo, l'esame della domanda di protezione internazionale compete ad un solo Stato membro, di regola lo Stato in cui è avvenuto il primo ingresso (regolare o irregolare) del migrante (fatte salve eccezioni in caso di minori e nell'interesse dell'unità familiare).

Di conseguenza, attesa l'impossibilità per un migrante di richiedere asilo a bordo<sup>28</sup>, il criterio del "primo ingresso" comporta una considerevole pressione sugli Stati costieri, non per forza in grado di

---

<sup>23</sup> Costituisce un'eccezione il Regolamento UE 656/2014 – richiamato nella prima parte del documento – che, oltre a sottolineare il principio di non-respingimento (art. 4), individua (nel contesto di missioni europee) i criteri per definire in maniera puntuale lo Stato obbligato ad accogliere le persone soccorse sul proprio territorio (art. 10).

<sup>24</sup> Per approfondimenti: <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>.

<sup>25</sup> Art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 (tale diritto fondamentale, previsto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è da ritenersi principio di diritto internazionale consuetudinario).

<sup>26</sup> Sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia (CEDU 23 febbraio 2012), in cui l'Italia è stata condannata per aver ricondotto in Libia dei migranti soccorsi a 35 miglia nautiche a sud di Lampedusa per il tramite della Guardia di Finanza e della Guardia Costiera, che riconosce ampio significato alla nozione di giurisdizione (art. 1, Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Nel caso di specie, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riconosciuto l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione italiana, avendo lo Stato esercitato il controllo per il tramite dei propri agenti. Nel merito, l'Italia è stata ritenuta responsabile per la violazione degli articoli della CEDU che prevedono il divieto di sottoposizione a tortura e trattamenti crudeli, inumani e degradanti, il diritto a un ricorso effettivo ed il divieto di espulsioni collettive.

<sup>27</sup> Il regolamento di Dublino (Regolamento UE n. 604/2013) stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo.

<sup>28</sup> Sul punto, si segnala l'obbligo di assistenza da parte del Comandante, il quale è tenuto a notificare il centro di coordinamento dei soccorsi e l'UNHCR ed evitare lo sbarco nel paese di origine o dal quale la persona è fuggita. Per

accogliere e gestire le richieste di asilo e protezione umanitaria, con conseguenti ripercussioni sulla propensione a fornire un approdo sicuro sul proprio territorio.

Da questo punto di vista, la riflessione sugli obblighi di soccorso in mare di migranti deve necessariamente accogliere le istanze in materia di diritto dei rifugiati e richiedenti asilo.

---

approfondimenti: UNHCR-IMO, *Soccorso in mare – Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati*, 2006: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Soccorso\\_in\\_Mare.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Soccorso_in_Mare.pdf).

## Riflessioni conclusive

L'elaborato mira a inquadrare alcuni concetti fondamentali in materia di obblighi di soccorso in mare e a cogliere alcuni profili di complessità della disciplina, nell'auspicio di porgere spunti di riflessione dal punto di vista normativo, attuativo, giurisprudenziale, politico.

La consistenza degli elementi che emergono dalla disamina, per quanto sintetica, lascia trasparire un quadro di straordinaria complessità, caratterizzato anche dalla presenza di strumenti normativi non del tutto adeguati, poiché concepiti per disciplinare circostanze puntuali di pericolo e non elaborati a sufficienza nel tempo per governare fenomeni di carattere strutturale.

Infatti, il contesto dell'attività di soccorso in mare (e della relativa disciplina), divenuto nei decenni di "permanente attualità", si compone di composite esigenze che si accavallano, si intrecciano, si contrappongono, si lambiscono: la irrinunciabile necessità di salvaguardia della vita in mare e la imprescindibile cooperazione tra Stati costieri, il divieto di respingimenti in luoghi non sicuri e l'esposizione al rischio di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, il principio di sovranità territoriale e il necessario affidamento sulla collaborazione tra Stati su base europea.

L'assenza di un'armonica composizione di tali interessi contribuisce a spiegare le sempre più ricorrenti "impasse" nella gestione delle attività di soccorso e, in particolare, nell'individuazione di un porto sicuro di sbarco, con le conseguenti violazioni dei principi fondamentali della persona umana.

In tal senso, al di là della indiscutibile spinosità della materia dal punto di vista giuridico, la conclamata incapacità di adozione risposte comuni mette a nudo contraddizioni e responsabilità politiche epocali.

Le criticità concernenti la gestione dei soccorsi in mare rappresentano, infatti, la cartina di tornasole di una politica europea orfana di coraggio e di una visione che consenta di leggere, decifrare e affrontare i flussi migratori nel mar Mediterraneo con misure di ampio raggio: costruzione di vie legali di immigrazione, interventi di carattere economico, commerciale e sociale nei Paesi di partenza e transito, supporto alle operazioni istituzionali e private di soccorso, gestione "olistica" delle frontiere terrestri e marittime, messa a disposizione di mezzi e risorse finanziarie a beneficio degli Stati costieri, distribuzione degli oneri di accoglienza a terra e ricollocamento dei rifugiati e richiedenti asilo su scala europea.

Evidentemente, nella folla di fantasmi della scena internazionale, non si confonde il profilo della politica italiana, troppo impaurita dal corpo a corpo con la Storia e ripiegata su se stessa sotto la pressione delle pulsioni malsane di una comunità sempre più dimentica dei propri patrimoni di umanità e civiltà<sup>29</sup>, di elaborazione giuridica<sup>30</sup>, di esperienza nautica ed organizzativa<sup>31</sup>.

---

29 Le "catene umane" al momento degli sbarchi, le soluzioni di accoglienza dei privati delle persone soccorse in Sicilia o a Lampedusa non sono che alcune delle abbaglianti testimonianze di capacità di accoglienza, solidarietà, umanità delle popolazioni locali che – apparentemente travolte dalle circostanze – non subiscono ma abbracciano i fenomeni.

30 La "pionieristica" produzione giurisprudenziale italiana ha consentito di adottare e rinnovare gli strumenti giuridici volti al contrasto dell'immigrazione irregolare ed alla tutela dei migranti, affinando gli strumenti di coercizione e repressione del fenomeno, da un lato, ed assicurando la rilevanza primaria dei diritti delle persone soccorse, dall'altro.

31 *Mare Nostrum* è stata una straordinaria operazione umanitaria, effettuata dall'ottobre 2013 all'ottobre 2014, sotto la direzione della Marina Militare italiana: più di 150.000 persone salvate, 439 eventi SAR, 366 presunti scafisti fermati e consegnati all'Autorità giudiziaria, 60 interventi sanitari, 15 ispezioni su mezzi navali sospetti di traffici illeciti, 9 navi catturate (dati statistici al 31.10.2014 pubblicati sul sito della Marina Militare).

In un pendolo asimmetrico - negli anni - tra slanci umanitari e chiusure securitarie, i timidi balbettii di solidarietà risultano oramai ridicolizzati e soffocati dagli assordanti slogan identitari; i migranti, etichettati da uno sdoganato disprezzo per il “diverso”, diventano oggetto di campagne di malsana informazione, parafulmine di ansie sociali, bersaglio da colpire e...affondare.

Triste epilogo di tale narrazione, le sorti di persone in fuga via mare restano vergognosamente in perenne balia di soluzioni estemporanee, e il valore primordiale del soccorso è pronto per essere sacrificato sull’altare del consenso politico, sotto i colpi delle ghigliottine elettorali.

Tuttavia, in tale inabissarsi della politica, restano in superficie le coste italiane, inesorabilmente destinate a fungere da testimoni oculari dei percorsi di vita e di morte dei migranti nel mar Mediterraneo “ombelico della terra” (G.W.F. Hegel), specchio della storia e dello spirito dei tempi.