



Consiglio Nazionale Forense



PROGETTO LAMPEDUSA

Parere del 9 maggio 2014 a cura del Gruppo di studio del Progetto Lampedusa

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN MATERIA DI SOCCORSO IN MARE: NORMATIVA INTERNA E CONVENZIONALE. COMPATIBILITÀ DELLA NORMATIVA INTERNA E CONVENZIONALE CON L'OPERAZIONE "MARE NOSTRUM"

1. L'obbligo del soccorso in mare

L'obbligo giuridico del soccorso in mare, la cui ingiustificata omissione costituisce reato (art. 1113 cod. nav., 1158 cod. nav.) richiede, per chiunque sia in grado di farlo, di prestare il soccorso necessario ad assistere una persona in pericolo e di dare immediato avviso alle autorità competenti.

Per "stato di pericolo" si intende una situazione in cui si può ritenere, con valutazione reale ed obiettiva, che una persona sia minacciata da un grave ed imminente pericolo di perdita della vita e pertanto abbia bisogno di soccorso immediato. L'obbligo di soccorso sorge, quindi, all'effettiva esistenza dello stato di pericolo e cessa nel momento in cui la persona in pericolo sia stata tratta in salvo, sia certamente deceduta o non vi siano più ragionevoli speranze di raccogliere superstiti.

Tutti i soggetti pubblici o privati che abbiano notizie relative ad una nave o persona in pericolo in mare, fermo restando l'obbligatorietà dell'immediato soccorso, devono ai sensi dell'art. 5.1.2 Convenzione di Amburgo e per gli effetti dell'art. 69 e 70 cod. nav. darne immediata comunicazione all'organizzazione S.A.R. marittima (autorità deputata alle operazioni di ricerca e soccorso in mare).

In particolare esiste un numero blu di emergenza su tutto il territorio nazionale 167-090-090 ma è possibile contattare qualsiasi altro presidio come Forze di Polizia (112,113,115), sale operative dei Comandi militari delle varie Forze Armate, altre organizzazioni, enti o autorità, organizzazioni SAR straniere ma anche privati o circoli ecc.

PRESIDIO AVVOCATURA – LAMPEDUSA

Tel. (h. 24) +39 334.8202183 – Tel. +39 331.2304819

Email: presidio@scuolasuperioreavvocatura.it

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 (punto 310 piano nazionale S.a.r. marittimo adottato con decreto dei Trasporti e della Navigazione il 25.11.96).

2. Convenzione di Montego Bay 1982 recepita in Italia con l. 689/94

L'art. 12 dell'annesso n. II Convenzione di Ginevra sul diritto del Mare, ratificata con l. n. 1658/61 dispone che tutti gli Stati siano tenuti ad obbligare il capitano di una nave a prestare soccorso ai soggetti in difficoltà.

In relazione a ciò, tutti gli Stati rivieraschi si impegnano a favorire la creazione di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e salvataggio, per assicurare la sicurezza in mare; fine attuato attraverso convenzioni regionali.

La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare fatta a **Montego Bay nel 1982 e recepita in Italia dalla l. n. 689/94** sancisce che ogni Stato contraente deve obbligare i comandanti delle navi che battono la propria bandiera nazionale, sempre che ciò sia possibile senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, a prestare assistenza ai naufraghi trovati in mare ovvero a portarsi immediatamente in soccorso di persone in pericolo quando si abbia notizia del loro bisogno di aiuto (art. 98 Conv. e ancor prima art. 12 co. 2 della II Convenzione di Ginevra del 1958).

Il suddetto obbligo prescinde dal regime giuridico della zona di mare in cui viene prestato il soccorso, nel senso che lo stesso può esplicarsi tanto in alto mare quanto nella zona economica esclusiva o nella zona contigua di uno stato diverso da quello di bandiera. Il soccorso a persone o navi in pericolo è altresì possibile nelle acque territoriali straniere (art. 18 co. 2), operando, quindi, una sorta di deroga al principio del "passaggio continuo e rapido" previsto dal regime del transito inoffensivo, **e ciò ferma restando la competenza esclusiva dello Stato costiero sia per il coordinamento delle operazioni di soccorso sia per l'intervento di mezzi specificatamente adibiti a prestare assistenza a navi in difficoltà** (disposizioni specifiche in materia sono contenute nella Convenzione di Amburgo del 27.4.1979 sulla ricerca e salvataggio marino).

3. Convenzione di Amburgo 27.4.1979 resa esecutiva in Italia dalla legge 147/89

La Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27.4.1979 e **resa esecutiva in Italia dalla legge n. 147/89**, nel Capitolo II, che

impone alle parti contraenti di assicurarsi che sia fornita assistenza ad ogni persona che si trovi in pericolo in mare, disciplina le modalità organizzative dei servizi di ricerca e salvataggio.

In particolare, al punto 2.1.1. la Convenzione stabilisce che le parti contraenti provvedano affinché vengano prese le disposizioni necessarie al fine di fornire alle persone in pericolo in mare i servizi di ricerca e di salvataggio.

Al punto 2.1.4 la Convenzione prevede che le zone di ricerca e di salvataggio vengano delimitate mediante accordo tra le Parti contraenti (principio pattizio).

Al punto 2.1.7 della Convenzione si legge che la delimitazione delle regioni di ricerca e salvataggio non è legata a quella delle frontiere esistenti tra gli Stati e non pregiudica in alcun modo dette frontiere.

Al punto 2.1.9. la Convenzione stabilisce che nel caso in cui le Parti contraenti vengano informate che una persona è in pericolo in mare, in una zona in cui una parte contraente assicura il coordinamento generale delle operazioni di ricerca e di salvataggio, le autorità responsabili di detta parte adottano immediatamente le misure necessarie per fornire tutta l'assistenza possibile.

Al punto 2.2.1. la Convenzione stabilisce che le Parti contraenti adottano le misure necessarie al coordinamento dei mezzi richiesti per fornire dei servizi di ricerca e salvataggio al largo delle loro coste.

In sostanza attraverso detta Convenzione, si stabilisce che gli Stati contraenti devono dividere, **sulla base di accordi regionali, il mare in zone di propria competenza S.A.R. (soccorso e salvataggio)**.

In altre parole la Convenzione di Amburgo prevede la delimitazione tra gli Stati frontisti delle c.d. zone S.a.r. tramite accordi regionali, senza pregiudicare il regime giuridico degli spazi marittimi. Detti accordi hanno portato ad una suddivisione delle zone S.A.R. come riportato nella cartina allegata.

Cosa succede nel caso in cui uno Stato contraente venga informato o comunque venga a conoscenza che una persona è in pericolo in mare in una zona non di propria responsabilità in materia di soccorso e salvataggio?

Le autorità di uno Stato costiero competente sulla zona di intervento in base agli accordi regionali stipulati, le quali abbiano avuto notizia dalle autorità di un altro Stato della presenza di persone in pericolo di vita nella zona di mare S.a.r. di propria competenza, sono tenute ad intervenire immediatamente senza tener conto della nazionalità o della condizione giuridica di dette persone (punto 3.1.3 Conv. Amburgo).

L'Autorità competente così investita della questione deve accusare immediatamente ricevuta della segnalazione e indicare allo Stato di primo contatto, appena possibile, se sussistono le condizioni perché sia effettuata la progettata missione (3.1.4 conv.).

Sarà l'autorità nazionale che ha avuto il primo contatto con la persona in pericolo in mare a coordinare le operazioni di salvataggio tanto nel caso in cui l'autorità nazionale competente S.A.R. dia risposta negativa alla possibilità di intervenire in tempi utili quanto in assenza di ogni riscontro da parte di quest'ultima.

Ciò in forza dell'art. 12 della citata convenzione di Ginevra e del già menzionato art. 98 Conv. Montego Bay.

Nonostante le Convenzioni internazionali, i comandanti delle navi hanno incontrato difficoltà ad ottenere l'autorizzazione da parte degli Stati allo sbarco delle persone soccorse (mercantile norvegese Tampa del 26.8.2001)

L'I.M.O. (International Maritime Organisation) nel maggio 2004 ha adottato due emendamenti alla Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (SOLAS) ed a quella di Amburgo (SAR): emendamenti entrati in vigore il 1.7.2006 con lo scopo di integrare l'obbligo del comandante di prestare assistenza con un corrispondente obbligo a carico degli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un luogo di sicurezza (place of safety) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita.

Esempio concreto.

Da un barcone in area SAR di responsabilità libica, attraverso un'utenza cellulare (o altri mezzi, in alcune circostanze è stato riscontrato l'utilizzo di falò sulle imbarcazioni in ore notturne) a bordo dello scafo o con segnalazione proveniente da peschereccio battente bandiera italiana presente in zona, parte una richiesta di soccorso in mare all'autorità nazionale italiana. Sull'autorità italiana grava a questo punto un obbligo di prendere contatto con la corrispondente struttura libica. Fino a quando l'Autorità nazionale libica non provvederà a dare comunicazione di "presa in carico", l'autorità nazionale italiana dovrà iniziare le operazioni di messa in sicurezza. Operazioni di salvataggio che verranno coordinate dall'autorità nazionale italiana non solo nel caso di mancata risposta ma anche nel caso in cui l'Autorità Libica comunichi la propria impossibilità a provvedere (come accade anche con Malta, che non possiede un naviglio adeguato al fine di gestire la vasta

zona S.A.R. di competenza, imponendo l'intervento di soccorso ai pattugliatori italiani, con successivo trasporto dei migranti salvati in Italia).

L'autorità responsabile per l'applicazione della Convenzione di Amburgo (S.A.R.) è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mentre l'organizzazione centrale e periferica è affidata al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e alle relative strutture periferiche.

I poteri-doveri d'intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza **non escludono, sulla base delle norme su indicate, che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l'imminenza del pericolo per la vita umana lo richieda.**

Occorre, infine, garantire che, dopo l'espletamento delle operazioni di salvataggio, i migranti siano ricondotti in un porto sicuro.

Si rammenta che con una circolare del 2011 la Capitaneria di Porto di Lampedusa ha dichiarato "luogo non sicuro" a tal fine il porto di Lampedusa. Gli sbarchi vengono pertanto garantiti sull'isola sulla base di deroghe adottate di volta in volta all'ordinanza in questione da parte della stessa Capitaneria di Lampedusa per ragioni di urgenza e sanità.

Queste sono le regole di coordinamento internazionale ed interne, in ordine alle operazioni di salvataggio in mare.

Segue la cartina raffigurante le zone di competenza dell'Italia in materia di soccorso e salvataggio via mare.

ANNESSE 3



4. Il piano nazionale S.a.r. marittimo adottato con decreto dei Trasporti e della Navigazione il 25.11.96

Le concrete modalità di intervento e coordinamento, una volta stabilita la competenza nazionale sulla base degli accordi locali e delle contingenze concrete sopra delineate, sono disciplinate dal piano nazionale S.a.r. marittimo adottato con decreto dei Trasporti e della Navigazione il 25.11.96 (in dotazione al Presidio in fotocopia). In particolare lo scopo di detto piano è quello di dare attuazione a quanto prescritto dalla regola 4.2 dell'allegato alla Convenzione di Amburgo sulla ricerca ed il salvataggio in mare.

Il ruolo di autorità coordinatrice, cioè di chi assolve il compito di coordinare le operazioni di ricerca e di soccorso in mare, è sempre affidato ad una unità di terra (punto 170), ed a seconda delle diverse situazioni operative può identificarsi con la U.G.C (unità di Guardia Costiera), M.R.S.C. (Centro secondario di soccorso marittimo) o M.R.C.C. (Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo).

5. Operazione Mare Nostrum: le origini dell'operazione e le sue modalità operative concrete

Sono anni che le autorità militari italiane salvano decine di migliaia di vite nel Mediterraneo, spingendosi fino al limite delle acque territoriali libiche e maltesi, operando, dunque, al di fuori della zona S.A.R. (ricerca e salvataggio) che le Convenzioni internazionali assegnano al nostro paese. Risulta dai rapporti di attività dell'Agenzia per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea FRONTEX quanto sia stato modesto il contributo fornito a queste operazioni di salvataggio dai pochi mezzi inviati da altri paesi europei per affiancare le unità italiane. Dopo le stragi che hanno caratterizzato questi ultimi mesi il governo italiano ha deciso di raddoppiare i mezzi impegnati nelle attività di pattugliamento e di salvataggio nelle acque del Canale di Sicilia e del Mar Libico, senza aspettare l'intervento dell'Unione Europea, anche per i noti problemi di budget di FRONTEX, che a settembre del 2013 aveva già esaurito le modeste risorse disponibili per l'intero 2013 (sembrerebbe non più di due milioni di euro):

“In seguito al naufragio di Lampedusa, il governo italiano ha deciso di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'operazione *Mare Nostrum*, una missione militare ed umanitaria la cui finalità ufficiale è di prestare soccorso ai clandestini prima che possano ripetersi altri tragici incidenti. **L'obiettivo sarà quello di intervenire in loro aiuto,**

avvicinandosi il più vicino possibile ai porti dei Paesi nordafricani dai quali salpano i barconi fatiscenti che li traghettano in Europa. La speranza è che tale operazione funga come deterrente nei confronti di coloro che organizzano questo illecito traffico di esseri umani, intercettandoli ancor prima che possano abbandonare al loro destino i passeggeri e cogliendoli, dunque, in piena flagranza di reato, punibile, in base a quanto prescrive la giurisprudenza, con la detenzione da 5 a 15 anni. Tale deterrenza diventerebbe illusoria nel caso in cui l'operazione *Mare Nostrum* venisse interpretata dai trafficanti come un aiuto per raggiungere le coste italiane, sperando poi nella riduzione dell'eventuale pena comminata¹.

Parrebbe dunque che l'operazione *Mare Nostrum* si estenda ben oltre i limiti delle zone SAR di competenza italiana.

6. L'operazione *Mare Nostrum* rispetta le regole interne e convenzionali in materia di sicurezza e salvataggio in mare?

Come comunicato ufficialmente dalle autorità militari italiane, "l'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata *Mare Nostrum* è iniziata il 18 ottobre 2013 e vede impiegato il personale e i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Esercito, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Guardia Costiera nonché personale del Ministero dell'Interno – Polizia di stato imbarcato sulle Unità della Marina Militare e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare. In particolare "sulle unità navali MM del dispositivo, inoltre, sono già imbarcati rappresentanti del Dipartimento Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, che con le loro capacità rafforzano i controlli dei migranti già direttamente a bordo"

Occorre in primo luogo osservare che, **in deroga al piano nazionale SAR** (non è però chiaro in base a quale norma di legge), **il ruolo di autorità coordinatrice non è assegnato ad una unità di terra ma ad una unità marina, la nave San Marco**. Secondo quanto comunicato da fonti ufficiali della Marina Militare la nave *San Marco* ha "una funzione di comando e di controllo dell'intero dispositivo" *Mare Nostrum*².

¹ così Giovanni Caprara nell'articolo del 4.11.13 su Eurasia-rivista .org

² Tratto da "Mare Nostrum, - Luci ed ombre sulle modalità operative" di Fulvio Vassallo Paleologo Università di Palermo del 28.10.2013. L'articolo segnala modalità operative proprie dell'operazione *Mare Nostrum* della cui correttezza, anche in base ai principi Eurodac ed alla giurisprudenza CEDU, è lecito dubitare soprattutto in tema di identificazione ed attività di interrogatorio dei migranti soccorsi.

Come funziona e quanto è efficace, nei fatti, questo imponente dispiego di forze voluto dal governo italiano e che risponde al nome di Mare Nostrum? In attesa del coinvolgimento delle unità navali degli altri Paesi rivieraschi, le operazioni di pattugliamento del Mediterraneo meridionale vivono oggi un complesso periodo di transizione. Mare Nostrum (si ribadisce che non è chiaro in base a quale provvedimento avente forza di legge) attribuisce alla Marina la responsabilità della gestione degli eventi S.A.R. (search and rescue), ovvero di quei casi in cui l'incolumità delle persone in mare è in pericolo. Tuttavia, la Convenzione di Amburgo del 1979 che disciplina il soccorso marittimo e che è stata recepita per decreto nel 1994, è chiara: l'autorità nazionale responsabile del coordinamento dei servizi di soccorso marittimo è il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto. Concetto ribadito dall'Art. 2 del decreto Interministeriale del 14 luglio 2003.³

In base alle regole convenzionali (ed interne) le operazioni di coordinamento per il salvataggio e soccorso in mare spettano alle unità di terra quali, a seconda del tipo di intervento, U.G.C (unità di Guardia Costiera), M.R.S.C. (Centro secondario di soccorso marittimo) o M.R.C.C. (Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo). Con l'operazione Mare Nostrum, al contrario, si attribuisce questo compito di coordinamento, ad una unità navale.

L'operazione Mare Nostrum, con l'intercettazione dei migranti ben oltre le zone SAR di competenza e con l'attribuzione ad una unità di mare del ruolo di autorità coordinatrice delle operazioni, ha di fatto bypassato le competenze attribuite alle autorità di terra.

Di particolare interesse è l'intervento del Capo di Stato maggiore della Difesa, Ammiraglio Luigi Binelli Mantelli, in occasione della conferenza stampa del 14.10.13 del Vicepresidente Alfano. In detta circostanza l'Ammiraglio ha spiegato che la direzione dell'operazione spetterà al Capo di Stato Maggiore della Marina e al Capo di Stato Maggiore della Difesa per quel concerne l'assegnazione delle forze, delle risorse e la definizione, di **concerto con i ministeri competenti, delle regole del gioco e cioè di ciò che occorre fare nelle varie situazioni.**

L'operazione dunque è gestita dai ministeri competenti.

³ In un articolo del 6.11.13 apparso sul sito LINKIESTA si ipotizza uno scontro, ufficialmente smentito, tra Guardia Costiera e militari. In detto articolo si sostiene che manca una ripartizione delle competenze tra le due autorità.
