

**OBBLIGO DI SOCCORSO IN MARE, EVOLUZIONE DEGLI ASSETTI NAVALI
NEL MARE MEDITERRANEO E RUOLO DELLE ONG**

Mariachiara Sormani *

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo del soccorso marittimo e la zona SAR – 2. Gli assetti navali nel Mediterraneo centrale: da *Mare Nostrum* a *Themis*; istituzione della Guardia di Frontiera e Costiera Europea – 3. Il ruolo delle ONG – 4. Considerazioni conclusive.

1. – L'obbligo di salvaguardia della vita umana in mare costituisce, oltre che un risalente principio di solidarietà marinara, un preciso obbligo ¹, sancito da numerose convenzioni internazionali.

L'attività di soccorso è infatti connaturata all'essenza stessa della navigazione che, per la peculiarità dei rischi che comporta, l'unicità del tipo di trasporto e la condizione di isolamento dalla terraferma in cui si trovano le navi nel corso dei loro spostamenti, è esposta ad una serie di pericoli (*perils at sea*), che possono potenzialmente coinvolgere chiunque si trovi in navigazione, sia che si tratti di marinai esperti, di passeggeri a bordo di imbarcazioni considerate sicure o di migranti su imbarcazioni fuori da ogni standard di sicurezza.

L'obbligo di prestare soccorso ² a quanti si trovino in mare in situazioni

* Cultore di diritto della navigazione, Università degli studi "Tor Vergata" di Roma.

¹ Sul soccorso marittimo, cfr., G. Righetti, *Trattato di diritto marittimo*, III, Milano, 1994, 421 ss.; M. P. Rizzo, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua ed il codice della navigazione*, Napoli, 1996, 287 ss.; G. Camarda, *Convenzione "Salvage 1989" e ambiente marino*, Milano 1992; ID, *Il soccorso in mare. Profili contrattuali ed extracontrattuali*, Milano, 2006; E. Volli, *Il soccorso marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (coordinato da A. Antonini), III, Milano, 2010; G. Brice, *Maritime law of salvage*, London, 2012; S. Trevisanut, *Is there a right to be rescued at sea? A constructive view*, in *QIL, Zoom-in* 4 (2014), 3 s., paper presented at the GLOTHRO workshop on "*Human Rights and the Dark side of Globalisation: Transnational Law Enforcement and Migration Control*" (9-10.12.2013); I. Papanicolopulu, *The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: a general overview*, in *International Review of the Red Cross* (2016), 98 (2), 491 s.

² Per il diritto interno si rinvia agli articoli 69 e 70 del codice della navigazione: art. 69 «L'autorità marittima, che abbia notizia di una nave in pericolo ovvero di un naufragio o di altro sinistro, deve



di pericolo è sancito a livello internazionale dall'art. 98 della Convenzione UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) del 10 dicembre 1982³. Tale articolo prevede al comma 1 che 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: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente 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; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui far scalo».

Da un lato, dunque, la Convenzione UNCLOS prevede che l'intervento di soccorso avvenga in modo celere e subordina lo stesso alla condizione che l'operazione sia condotta senza incorrere in un pericolo grave per la nave, per l'equipaggio o per i suoi passeggeri; dall'altro, al comma 2, introduce una diversa tipologia di obbligo, gravante in capo agli Stati provvisti di litorale marittimo, stabilendo che questi sono tenuti a promuovere «la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima ed aerea» e a collaborare a questo fine con gli Stati adiacenti, quando le circostanze lo richiedano, tramite appositi accordi regionali⁴.

immediatamente provvedere al soccorso e, quando non abbia a disposizione né possa procurarsi i mezzi necessari, deve darne avviso alle altre autorità che possano utilmente intervenire. Quando l'autorità marittima non può tempestivamente intervenire, i primi provvedimenti necessari sono presi dall'autorità comunale»; art. 70 «Ai fini dell'articolo precedente, l'autorità marittima o, in mancanza, quella comunale possono ordinare che le navi che si trovano nel porto o nelle vicinanze siano messe a loro disposizione con i relativi equipaggi. Le indennità e il compenso per l'opera prestata dalle navi sono determinati e ripartiti ai sensi degli articoli 491 e seguenti». La violazione di tale obbligo è punita nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 1158 comma 1 cod. nav.: «Il comandante di nave, di galleggiante o di aeromobile nazionale o straniero, che ometta di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne ha l'obbligo a norma del codice, è punito con la reclusione fino a due anni».

³ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10.12.1982, entrata in vigore il 16.11.1994, ratificata con l. n. 689 del 2.12.1994, entrata in vigore in Italia il 12.2.1995, in *GU* n. 295 del 19.12.1994, S.O. n. 164.

⁴ Cfr. S. Magnosi, *Operazioni di ricerca e salvataggio in mare di migranti in Immigrazione, marginalizzazione, integrazione* a cura di A. Amato Mangiameli - L. Daniele - M.R. Di Simone - E. Turco Bulgherini, Torino, 2018, 172 s.; S. Magnosi, *La Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca ed il*

L'obbligo di prestare soccorso in mare è regolato, altresì, dalla Convenzione SOLAS (*International Convention for the Safety of Life at Sea*)⁵ del 1° novembre 1974, dalla Convenzione di Amburgo (*International Convention on Maritime Search and Rescue*, c.d. Convenzione SAR) del 27 aprile 1979⁶ e dalla Convenzione *Salvage* (*International Convention on Salvage*) di Londra del 28 aprile 1989⁷ che ha sostituito la Convenzione di Bruxelles (*Convention pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes*) del 23 settembre 1910, in materia di assistenza e salvataggio marittimi.

In particolare, la Convenzione SAR, fondandosi sul principio della cooperazione internazionale, richiede agli Stati contraenti l'individuazione di c.d. "zone SAR" (*search and rescue*) di rispettiva competenza per l'approntamento di adeguati servizi di ricerca e soccorso intorno alle loro coste, in modo da garantire una risposta immediata a qualsiasi chiamata di soccorso. La stessa Convenzione invita poi gli Stati costieri a concludere accordi con i Paesi limitrofi per garantire un più efficace coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso, nelle aree individuate.

Al riguardo, il Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO («*International Maritime Organization*») ha adottato nel maggio del 2004 due emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR che, entrati in vigore il 1° luglio 2006, hanno definito due aspetti salienti: il primo inerente l'obbligo dello Stato responsabile della zona SAR, in cui è avvenuto il salvataggio di persone in pericolo, di individuare al più presto un «luogo sicuro» («*place of safety*») in cui procedere allo sbarco delle persone soccorse⁸; il secondo relativo alla

salvataggio in mare (Search and rescue – SAR) e gli accordi ad essa collegati stipulati dall'Italia in Studi in onore di Umberto Leanza, Napoli, 2008, 1693 s.; U. Leanza, F. Caffio, *L'applicazione della Convenzione del 1979 di Amburgo sul SAR* in *Riv. dir. nav.*, 2015, 319 s.

⁵ Convenzione *Safety of Life at Sea* (SOLAS), resa esecutiva con l. n. 313 del 23.5.1980 (in *GU* n. 190 del 12.7.1980, S.O. n. 2), entrata in vigore l'1.9.1980, modificata dal Protocollo del 17.2.1978 reso esecutivo con l. n. 438 del 4.6.1982 (in *GU* S.G. n. 193 del 15.7.1982 - S.O.) e dal Protocollo dell'11.11.1988 reso esecutivo con l. n. 343 del 5.10.1991 (in *GU* n. 256 del 31.10.1991, S.O. n. 68) in vigore dal 3.2.2000.

⁶ Entrata in vigore il 22 giugno 1985 e resa esecutiva con l. n. 147 del 3 aprile 1989 (in *GU* n. 97 del 27.4.1989) ed entrata in vigore in Italia il 2.7.1989. Sul punto, si rinvia a U. Leanza, F. Caffio, *L'applicazione della Convenzione di Amburgo*, cit., 420 s.

⁷ Firmata a Londra il 28.4.1989, resa esecutiva in Italia con l. n. 129 del 12.4.1995 in *GU* S.G. n. 98 del 28.04.1995 - S. O. n. 49.

⁸ *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS) 1974 (as amended) Chapter V -

collaborazione che gli Stati debbono porre in essere per far sì che le navi⁹, intervenute nel prestare assistenza, siano liberate quanto prima dall'onere sostenuto in adempimento del dovere di soccorso¹⁰.

In conseguenza dei predetti emendamenti, la Convenzione SAR, oltre a prevedere per gli Stati il prioritario obbligo di soccorso e assistenza a chiunque si trovi in situazioni di «*distress at sea*», indipendentemente dalla nazionalità di appartenenza, dallo *status* individuale o dalle circostanze in cui una persona viene trovata («*they shall do so regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found*»), ha previsto anche l'obbligo di assicurare lo sbarco in un luogo sicuro («*place of safety*»)¹¹.

In diretta correlazione all'attuazione di tali innovazioni, nel maggio 2004, il Comitato per la Sicurezza marittima dell'IMO ha adottato le "linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare"¹² chiarendo che per "luogo sicuro" deve intendersi un luogo in cui le operazioni di salvataggio possono dirsi concluse e in cui la sicurezza dei sopravvissuti, ovvero la loro vita, non è più minacciata e i loro bisogni umani primari (come cibo, rifugio e assistenza medica) possono essere garantiti¹³. Cionondimeno, occorre rile-

Regulation 33 - *Distress situations: Obligations and procedures.*

⁹ Più specificamente l'obbligo di cooperazione e di coordinamento degli Stati da un lato assicura il massimo livello di soccorso e di assistenza alle persone e dall'altro mira ad escludere il pregiudizio per le navi soccorritrici, evitando anche che le navi commerciali, coinvolte nel soccorso obbligatorio, siano costrette ad effettuare deviazioni rispetto alla rotta prevista, con la conseguente perdita di profitti economici da parte delle compagnie marittime e di assicurazione. E. Turco Bulgherini, *In mare aperto. Obbligo di soccorso e traffico di clandestini in Immigrazione, Marginalizzazione, Integrazione*, cit., 142.

¹⁰ *International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)*, Annex, Chap. 3.1.9 "Parties shall coordinate and cooperate to ensure that masters of ships providing assistance by embarking persons in distress at sea are released from their obligations with minimum further deviation from the ships' intended voyage, provided that releasing the master of the ship from these obligations does not further endanger the safety of life at sea. The Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such coordination and cooperation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases, the relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable".

¹¹ L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, Torino, 2011, passim.

¹² *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*, IMO, MSC.167 (78), adopted on 20.5.2004.

¹³ «A place of safety (as referred to in the Annex to the 1979 SAR Convention, paragraph 1.3.2) is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life

vare che nel caso di soccorso prestato a migranti, rifugiati o richiedenti asilo, il concetto di luogo sicuro assume una più specifica connotazione in quanto la sua individuazione deve tenere prioritariamente conto della necessità di non violare il fondamentale principio di *non-refoulement* sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati¹⁴ e richiamato altresì dall'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Il dettato di tale disposizione impone a chiunque di non respingere "un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche"¹⁵.

Alla Convenzione di Amburgo ha aderito anche l'Italia con l. n. 147 del 3 aprile 1989¹⁶ e con il successivo Regolamento di attuazione recato dal d.P.R. n. 662, del 28 settembre 1994¹⁷. Proprio quest'ultimo provvedimento ha attribuito la responsabilità del servizio di ricerca e soccorso al Coman-

is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination» Annex Guidelines on the treatment of persons rescued at sea, 6.1.2 Place of Safety, IMO, MSC.167 (78).

¹⁴ Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati, Ginevra, 28.7.1951. Entrata in vigore il 21.4.1954 e ratificata in Italia con l. n. 722 del 24.7.1954 in *GU S.G.* n. 196 del 27.08.1954. Sul punto, cfr., F. Salerno, *L'obbligo internazionale di non refoulement dei richiedenti asilo*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2010, 487; M. M. Comenale Pinto, *Immigrazione clandestina e salvaguardia della vita umana in mare* in *Riv. dir. nav.*, 2011, 585 s.; S. Trevisanut, *Diritto d'asilo e contrasto dell'immigrazione irregolare via mare*, in *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011, passim. In merito, per la giurisprudenza, v. A. Giannelli, *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. intern.*, 2008, 449 s.

¹⁵ Si veda, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, Application no. 17765/09, Strasbourg, 23.2.2012. In proposito, cfr., A. Liguori, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in *Riv. dir. intern.*, 2012, 415 s.; L. Salamone, *Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. Grande, sentenza 23 febbraio 2012 (in tema di respingimenti dei migranti clandestini in mare e violazione della CEDU)* in *Riv. giur. il diritto amministrativo, Osservatorio sulla giurisprudenza in materia di diritto della navigazione*, febbraio 2012; A. Marchesi, *No Area Outside the law: non refoulement e divieto di espulsioni collettive nella sentenza Hirsi Jamaa contro Italia*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 282 s.

¹⁶ V. precedente nota n. 6.

¹⁷ Regolamento di attuazione della l. n. 147 del 3.4.1989, concernente l'adesione alla convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, adottata ad Amburgo il 27.4.1979, in *GUS.G.* n. 281 del 01.12.1994. Con il citato D.P.R. n. 662/1994 l'Italia ha individuato un'area SAR pari a 500.000 chilometri quadrati.

do generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera (MARI-COGECAP) quale «Centro nazionale di coordinamento delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare» (*Italian Maritime Rescue Coordination Center – I.M.R.C.C.*). Quest'ultimo ne assicura l'organizzazione generale nell'ambito delle zone SAR di giurisdizione italiana e tiene i contatti con i centri di coordinamento degli altri Stati. Il decreto attuativo anzidetto ha, altresì, indicato gli organi periferici della medesima Autorità Marittima come «centri secondari del soccorso marittimo» (*Maritime Rescue Sub Center – M.R.S.C.*) ai quali spetta il coordinamento delle attività di ricerca all'interno delle proprie aree di giurisdizione¹⁸. Al fine di attuare quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo e dal relativo Regolamento di esecuzione, l'I.M.R.C.C. si è dotato di un apposito «Piano nazionale per la ricerca e il salvataggio in mare»¹⁹.

Sulla base delle richiamate disposizioni, è evidente che l'individuazione del «*place of safety*» (PoS)²⁰ integri una competenza che, propria del Centro nazionale di coordinamento, viene svolta in raccordo con le autorità governative interessate.

Lo sviluppo del fenomeno migratorio attraverso la principale rotta del Mediterraneo centrale ha sollecitato le autorità italiane a strutturare in modo più organico ed efficiente le attività da porre in essere per la sua gestione. In tal senso è intervenuto il Decreto interministeriale del 14 luglio 2003²¹, emanato

¹⁸ Gli organismi di coordinamento SAR dislocati anche presso gli uffici marittimi periferici del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera ed inseriti nella maglia SAR prevista dall'architettura organizzativa nazionale sono: 1 MRCC (Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso in mare) ubicato a Roma – EUR presso il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – GC; 15 MRSC (Centri di soccorso secondario marittimo) a livello di Direzione marittima; 100 UCG (Unità costiera di guardia) a livello di ufficio compartimentale e circondariale marittimo. Cfr. Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di *Euro-pol*, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Audizione del Contrammiraglio (CP) Nicola Carlone, Capo del Reparto Piani e Operazioni, *Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei Paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni*, seduta n. 44, 3.5.2017.

¹⁹ IMRCC 001 del 25.11.1996.

²⁰ Per una completa definizione di *place of safety* si rinvia a Reg. 33.1.1/V SOLAS; Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, *Resolution MSC 167 (78)* del 20.5.2004.

²¹ Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della difesa, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, «Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina», adottato il 14.7.2003 in *GU* n. 220 del 22.9.2003. Il decreto in oggetto ha dato attuazione all'art. 12, comma 9 *quinquies*, del decreto legislativo 25.7.1998 n. 286, come integrato dall'art. 11 della l. n. 189 del 30.7.2002. Esso rientra nell'ambito di un più complesso sistema normativo volto a

di concerto tra Ministro dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, delle Infrastrutture e dei Trasporti, mirato a individuare e delimitare le sfere di competenza dei mezzi navali e aeronavali della Marina Militare, del Corpo delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera e delle Forze di Polizia impegnate nell'espletamento delle attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, per evitare la sovrapposizione dei rispettivi compiti e, contestualmente, per potenziarne il livello di cooperazione²². Successivamente, in data 29 luglio 2004, in attuazione del citato Decre-

fronteggiare in modo adeguato il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

²² Più in particolare, in base al decreto interministeriale del 14.7.2003, art. 2, comma 1, «l'attività di prevenzione e contrasto al traffico di migranti via mare si sviluppa [...]» b) «nelle acque internazionali, tramite il dispositivo aeronavale della Marina militare, della Guardia di finanza, del Corpo delle Capitanerie di Porto e delle altre unità navali o aeree in servizio di polizia, l'intervento si estrinseca nell'esercizio dei poteri di polizia dell'alto mare diretti al monitoraggio, alla sorveglianza, all'individuazione, al controllo degli obiettivi navali in navigazione ed all'accertamento dei flussi migratori clandestini». Quest'ultimo, letto in combinato disposto con l'art. 12, comma 9 *bis, ter, quater, quinquies*, d.lgs. n. 286/1998, riconosce alla Marina Militare un'importante azione di controllo nelle acque internazionali. Infatti, in tali acque il Comando in capo della squadra navale della Marina militare (CINC-NAV), il Comando generale della Guardia di finanza (CENOP) e il Comando generale delle Capitanerie di porto Guardia costiera – Centrale operativa (MARICOGECAP), sono tenuti a collaborare e a svolgere un'azione di raccordo delle relative attività ma, fra di esse, il «coordinamento operativo» delle attività viene assunto dalla Marina Militare. Quindi, il Comando in capo della Marina Militare detta le disposizioni di dettaglio e le direttive di intervento, indirizzate alle altre unità coinvolte in operazioni nella medesima area. Il t.u. sull'immigrazione dispone, inoltre, all'art. 12, comma 9 bis, che le funzioni di polizia nelle acque territoriali spettano alle «navi italiane in servizio di polizia», tra cui rientrano anche quelle della Guardia di finanza. Il decreto interministeriale 14.7.2003 ha altresì riconosciuto una «fascia di coordinamento» che si estende fino al limite dell'area di mare «internazionalmente definita come contigua» e nell'ambito della quale spetta proprio alla Guardia di finanza il coordinamento di tutte le attività navali connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina, in presenza di mezzi appartenenti a diverse amministrazioni. In tale area, la Guardia di finanza compie non solo attività navali di contrasto all'immigrazione clandestina, ma espleta anche poteri di polizia giudiziaria. Le unità navali della Marina Militare e del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera partecipano fornendo tempestiva comunicazione dell'avvistamento e del tracciamento di natanti. Il decreto interministeriale 14.7.2003 attribuisce, inoltre, alle Capitanerie di porto Guardia costiera un ruolo preminente per gli interventi relativi alla sicurezza della navigazione e all'esercizio delle attività di soccorso dei migranti clandestini, finalizzata alla salvaguardia della vita umana in mare. Il suddetto decreto prevede all'art. 1 che «le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono svolte [...] dai mezzi aeronavali: della Marina militare; delle Forze di polizia; delle Capitanerie di porto» e all'art. 2, comma 2, precisa che «restano immutate le competenze del Corpo delle Capitanerie di porto per quanto riguarda la salvaguardia della vita umana in mare». La competenza in capo al corpo delle Capitanerie di porto Guardia costiera in materia di immigrazione dovrebbe, dunque, ritenersi limitata

to interministeriale è stato altresì sottoscritto dai rappresentanti del Ministero dell'interno, della Marina Militare, della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di Porto, un apposito "Accordo tecnico operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare"²³, poi evolutosi nell'Accordo del 14 settembre 2005 che ha incluso tra i soggetti operanti anche l'Arma dei Carabinieri, e ha confermato l'importante funzione di raccordo delle attività di gestione del fenomeno in capo alla Direzione Centrale della Polizia dell'Immigrazione e delle Frontiere del Ministero dell'Interno.

Inoltre, in tempi più recenti²⁴, in attuazione degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 177 del 19 agosto 2016²⁵, è stata emanata la "Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi", avente ad oggetto le modalità di esercizio, in via preminente o esclusiva, da parte della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, dei compiti istituzionali nei rispettivi comparti di specialità.

In particolare, in relazione ai mutamenti intervenuti nello scenario economico e sociale del Paese, alle modifiche del quadro legislativo di riferimento e all'evolversi delle metodiche criminali, si è ritenuto, anche alla luce del suddetto d.lgs. 177/2016, «di individuare misure volte a un più razionale impiego delle risorse destinate ai servizi di ordine e sicurezza pubblica e finalizzate al miglior coordinamento delle Forze di polizia [...]» e si è delineato un notevole potenziamento delle funzioni di polizia in mare, specie quelle proprie della Guardia di finanza.

all'attività di soccorso. La Guardia costiera esercita in via esclusiva il coordinamento generale dell'attività di ricerca e soccorso marittimo (IMRCC *Italian Maritime Rescue Coordination Center*) organizzando i servizi di ricerca e salvataggio e coordinando le operazioni nell'intera zona SRR (*Search and Rescue Region*) di competenza italiana. Essa è tenuta a mantenere anche i contatti con i centri di coordinamento del soccorso degli altri Stati. Cfr. sul punto: Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Audizione del Comandante generale della Guardia di finanza, generale Saverio Capolupo, *Indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia nella prospettiva della riforma del sistema Europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza*, seduta n. 30 del 20.5.2015; L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare* cit., 244 s.

²³ In base a tale accordo, le attività di ricerca, soccorso e salvataggio della vita umana in mare risultano in capo al Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera e il citato "Piano nazionale per la ricerca e il salvataggio in mare" ne disciplina lo svolgimento.

²⁴ Decreto del Ministro dell'Interno del 15.8.2017 sul riordino delle Forze di polizia.

²⁵ Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in *GUS.G.* n. 213 del 12.9.2016.

Dunque, con specifico riferimento alla sicurezza delle frontiere, le disposizioni del citato d.m. 14 luglio 2003 devono oggi essere rilette alla luce del d.lgs. 177/2016 che ha, infatti, demandato il comparto di specialità della “sicurezza del mare” al Corpo della Guardia di finanza prevedendo, a tale scopo, il trasferimento ad essa delle unità navali della Polizia di Stato e dell’Arma dei Carabinieri. Resta, comunque, ferma in capo al Ministro dell’Interno la competenza ad emanare le misure necessarie per il coordinamento unificato dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre italiana e spetta al Dipartimento della pubblica sicurezza, attraverso la Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, il raccordo degli interventi operativi in mare finalizzati alla prevenzione e al contrasto dell’immigrazione clandestina, incluso l’eventuale concorso del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, in ragione delle proprie competenze accertative a carattere specialistico. In tale cornice, al comparto di specialità del Corpo della Guardia di finanza è affidata in via esclusiva la responsabilità operativa nell’azione di sorveglianza in mare, ai fini del contrasto all’immigrazione clandestina, sia nelle acque territoriali, sia nella c.d. “zona contigua”, anche in relazione allo sviluppo di operazioni di cooperazione internazionale condotte sotto egida *Frontex* (v. *infra*).

Pertanto, in questo nuovo quadro normativo, le funzioni operative di “sicurezza del mare” sono demandate in via esclusiva alla Guardia di finanza, che vi provvede attraverso la propria componente aeronavale, mentre la gestione e il coordinamento dei relativi servizi di ordine e sicurezza pubblica continuano a far capo al Dipartimento di pubblica sicurezza e alle Autorità provinciali nell’ambito delle rispettive competenze ²⁶.

È opportuno precisare che la previsione di tali specifiche funzioni in capo alla Guardia di finanza fa salve le attribuzioni assegnate dalla normativa vigente al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera.

Quanto alla delimitazione della propria zona di competenza SAR nel Mediterraneo, l’Italia vi ha provveduto ²⁷ attraverso specifici accordi bilaterali MoU (*Memorandum of Understanding*) con gli altri Paesi frontisti ²⁸. I li-

²⁶ Decreto del Ministro dell’Interno del 15.8.2017, cit.

²⁷ Vedi *supra*, nota 17.

²⁸ Nel corso della Conferenza di Ancona del 19.5.2000 sono stati firmati *MoU* con la Slovenia, la Croazia, l’Albania e la Grecia.

miti delle zone SAR mediterranee sono stati comunicati nel corso della Conferenza IMO di Valencia del 1997 ed accettati dagli altri Paesi frontisti senza opposizioni, con conseguente approvazione di un “*General Agreement on Provisional SAR Plan*”.

Unica eccezione in questo processo di definizione delle zone SAR è stata Malta. Quest'ultimo Stato, infatti, al di fuori della procedura IMO, ha unilateralmente rivendicato una vastissima zona SAR pari a 250.000 km quadrati²⁹ che coincide con la propria zona FIR (*Flight information Region*)³⁰ e che si estende fino alle isole di Lampedusa, Linosa e Lampione sovrapponendosi, quindi, alla zona SAR italiana³¹.

La zona SAR maltese si estende, dunque, per circa 75 volte il proprio territorio, senza che lo Stato disponga di mezzi adeguati a gestire un'area così vasta. Conseguentemente, Malta – che non ha inteso raggiungere un'intesa bilaterale con il nostro Paese per una diversa delimitazione della propria zona SAR – continua a richiedere, in presenza di imbarcazioni cariche di migranti da soccorrere, il supporto dei pattugliatori italiani che si sono sempre fatti carico del loro salvataggio e del loro successivo trasporto in Italia.

In tempi relativamente recenti, nel quadro della collaborazione avviata con la Libia per il contenimento del fenomeno migratorio nel corso del 2017 – anno in cui si è contestualizzato, da parte italiana, anche il Codice di Condotta con le Organizzazioni non Governative (ONG) (v. *infra*) – la Libia ha unilateralmente comunicato all'IMO l'istituzione della propria zona SAR allo scopo di impedire l'accesso delle navi appartenenti alle ONG nelle acque internazionali al largo delle proprie coste, rinviando a un momento

²⁹ Si veda sul punto E. Turco Bulgherini, *In mare aperto. Obbligo di soccorso e traffico di clandestini*, cit., 143 s.; Progetto Lampedusa, Parere del 4.7.2014 a cura del Gruppo di studio del Progetto Lampedusa, “*Place of safety*” mancata ratifica degli Emendamenti alle Convenzioni Marittime S.A.R. e S.O.L.A.S. da parte dello Stato di Malta; L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, cit., 218 s.

³⁰ «La regione per le informazioni di volo (*Flight Information Region*) è un'area dello spazio aereo in cui è previsto che gli aeromobili comunichino allo Stato costiero informazioni sul proprio piano di volo al fine di salvaguardare la sicurezza del traffico aereo. La terminologia usata dall'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) per indicare questo tipo di area è *Flight Information Region* (FIR)». F. Caffio, *Glossario di Diritto del Mare* in *Rivista Marittima*, 2016, 136.

³¹ Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Audizione del Contrammiraglio (CP) Nicola Carlone, cit.

successivo la stipulazione di accordi con gli Stati limitrofi. Tuttavia, nel mese di dicembre dello stesso anno, le autorità libiche hanno riconosciuto di non essere in grado di soddisfare i requisiti richiesti dall'IMO per il riconoscimento internazionale di una zona SAR, che implica una precisa responsabilità nell'assunzione di obblighi di soccorso, salvataggio e sbarco in un luogo sicuro. A fine giugno 2018 la Libia, grazie al sostegno italiano ed europeo, ha comunicato nuovamente all'IMO l'istituzione della zona SAR ai sensi della Convenzione di Amburgo di cui il Paese era già parte, ma alla cui implementazione non aveva mai proceduto³².

Conseguentemente, in data 23 giugno 2018, la Guardia Costiera italiana ha emanato un messaggio affinché, ai sensi della Convenzione SOLAS, i comandanti delle navi che si trovano in mare in una zona antistante la Libia si rivolgano al Centro di Tripoli e alla Guardia Costiera libica per chiedere soccorso. Da quel momento si è registrato, quindi, un significativo arretramento della Guardia Costiera italiana che, invece, in precedenza, era sempre intervenuta con le proprie unità portando a termine in un PoS italiano le operazioni di soccorso compiute in zona SAR libica.

Inoltre, come si legge nelle conclusioni della riunione del Consiglio europeo, tenutasi a Bruxelles in data 28 giugno 2018³³, tutte le navi operanti nel Mediterraneo sono tenute a rispettare le leggi applicabili e a non interferire con le operazioni della Guardia Costiera libica. In tal modo è stata quindi riconosciuta la legittima istituzione di una zona SAR libica.

2. – L'introduzione fin qui svolta con riferimento alla SAR e alla sua regolamentazione, si è resa necessaria per poter affrontare il tema specifico del Mediterraneo attraverso le cui acque, come si è già accennato, si è dipanato in questi anni il fenomeno migratorio. Basti pensare agli arrivi via mare registrati sulle nostre coste dal 2013 in poi. L'anno di riferimento appena citato non è casuale perché richiama il tragico naufragio di Lampedusa, avvenuto il 3 ottobre, nel quale persero la vita 366 persone. Un episodio drammatico che ha segnato il *turning point* delle politiche migratorie italiane ed europee. Ove si consideri che nel 2014 sono giunti 170.000 sulle nostre coste migranti;

³² La nuova dichiarazione è stata riportata dall'IMO nel *Global Integrated Shipping information System* (GISIS).

³³ Consiglio Europeo, Bruxelles, 28 giugno 2018, EUCO 9/18 - CO EUR 9 - CONCL 3.

nel 2015 ne sono giunti 153.842; nel 2016 si sono registrati 181.436 arrivi; nel 2017 gli arrivi sono diminuiti a 119.369 e che nel 2018 sono giunti sulle nostre coste solo 23.720 migranti³⁴, ben si può comprendere come le strategie di contenimento del fenomeno si siano giocate soprattutto via mare, anche per contrastare le organizzazioni criminali che, nel periodo considerato, hanno fortemente sospinto i viaggi attraverso il Mediterraneo. Ciò ha comportato, senza soluzione di continuità, il dispiegamento di operazioni navali europee e nazionali che si sono avvicendate nell'arco cronologico in esame.

Nel delineare tale quadro non si può tralasciare che nel 2004, a difesa della frontiera marittima esterna, sempre perseguendo l'obiettivo di fronteggiare il fenomeno migratorio, era stata istituita l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea – *Frontex*, divenuta poi operativa nel 2005³⁵.

Con l'istituzione di *Frontex*, l'Unione si era posta l'obiettivo di assicurare la gestione integrata delle frontiere, garantendo un elevato ed uniforme livello delle attività poste in essere dai singoli Stati membri. La dimensione complessa ed articolata di *Frontex* si è rivelata, tuttavia, insufficiente a fronteggiare il fenomeno migratorio, la cui pressione si è andata intensificando nel corso degli anni, rendendo necessario il suo potenziamento³⁶ (v. *infra*).

³⁴ Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà civili e immigrazione.

³⁵ Reg. CE n. 2007/2004 del Consiglio del 26.10.2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in *GUUE* L 349/1 del 25.11.2004. Cfr., in proposito, S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare: diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, passim; G. Caggiano, *Attualità e prospettive di intervento dell'Agenzia Frontex nel Mediterraneo*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2014, 75 s.; U. Leanza, F. Graziani, *Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, 669 s.; A. Annoni, *Traffico di migranti via mare*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 420 s.; F. Graziani *Lacune ed inefficienze del regolamento Dublino III: l'urgenza di un suo superamento*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 801 s.; M. P. La Spina, *L'immigrazione via mare nel Mediterraneo e recenti interventi dell'Unione europea*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 681 s.

³⁶ Il Reg. CE n. 2007/2004, istitutivo di *Frontex*, è stato successivamente modificato con il regolamento n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25.10.2011 (*GUUE* L 304/18) e da ultimo abrogato con Regolamento UE 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14.9.2016, in *GUUE* L 251/1 del 16.9.2016, istitutivo della Guardia di frontiera e costiera europea. Cfr. M. Sormani, *Da Frontex alla Guardia di Frontiera e Costiera Europea* in *Riv. dir. nav.*, 2016, 859 s.

Il naufragio di Lampedusa richiamò prepotentemente l'attenzione della Commissione europea sul tema migratorio, la quale, con il documento programmatico elaborato da un gruppo di lavoro *ad hoc*, denominato *Task Force Mediterranean* (TFM), si impegnò a rafforzare ulteriormente *Frontex*.

La TFM venne istituita a seguito del Consiglio GAI (Giustizia e Affari Interni) del 7 e 8 ottobre 2013³⁷, nel corso del quale emerse per la prima volta l'intento della Commissione europea di creare una sinergia tra tutti gli Stati membri nella gestione del fenomeno, basando l'azione sul principio di solidarietà e di "*fair sharing of responsibilities*".

Tuttavia, il documento conclusivo del gruppo di lavoro faceva riferimento ad azioni di medio e lungo termine, perciò l'Italia, di fronte all'acutizzarsi degli sbarchi, decise di assumere un'iniziativa del tutto autonoma schierando nel Mediterraneo centrale il dispositivo *Mare Nostrum* condotto sotto l'egida della Marina Militare italiana³⁸.

L'operazione nazionale, dal carattere prevalentemente umanitario, consentì di soccorrere 156.362 persone in mare ed ebbe una duplice missione: da un lato quella di salvaguardare la vita umana in mare, potenziando il controllo dei flussi migratori, dall'altro quella di assicurare alla giustizia i trafficanti di esseri umani, rafforzando la lotta contro le filiere criminali dedite al traffico e allo *smuggling*³⁹, ma venne criticata nel contesto europeo e definita come *pull fac-*

³⁷ COM (2013) 869 final *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean*; European Commission, Brussels 4.12.2013.

³⁸ Il dispositivo, realizzando una sostanziale cooperazione interforze, ha impiegato prevalentemente mezzi della Marina Militare, ma anche dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza, della Croce Rossa italiana, della Guardia Costiera, di navi mercantili e di navi delle ONG per lo svolgimento delle operazioni di "*search and rescue*". Il comando è stato affidato alla Marina Militare per le maggiori capacità di direzione e controllo di forze aeronavali da terra e in mare, per l'addestramento ad operare in mare per prolungati periodi di tempo, per la capacità del corpo di operare in condizioni meteo avverse e per il compito di polizia che nell'alto mare viene riconosciuto alla Marina Militare. L'operazione si è svolta nelle acque internazionali fra le coste del sud Italia e del nord Africa (circa 175 miglia) ed è consistita in 563 interventi nel cui ambito sono stati salvati circa 156.362 mila migranti, di cui 12 mila minori non accompagnati, sono stati effettuati circa 60 interventi sanitari, sono stati gestiti 439 interventi di ricerca e soccorso, arrestati 728 scafisti e sequestrate 9 imbarcazioni. Il dispositivo ha avuto il pregio di concentrare in un'unica operazione tutti gli aspetti relativi alla gestione dei flussi migratori in mare: quello umanitario, sanitario e di sicurezza.

³⁹ Cfr., sul punto, il III *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Conventions against Transnational Organized Crime*, sottoscritto nel corso della Conferenza di Palermo del 12-15.12.2000, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite

tor, cioè come fattore di attrazione per nuove partenze verso le coste italiane.

Tuttavia, a fine agosto 2014, si registrò un ulteriore incremento negli arrivi⁴⁰ che superò di circa il quadruplo quelli registrati nell'anno precedente e l'Italia – che nel secondo semestre di quell'anno aveva esercitato la Presidenza di turno della Commissione europea – sostenne con forza nelle sedi europee la necessità del coinvolgimento dell'Europa nel Mediterraneo, tanto che in occasione del Consiglio GAI (Giustizia e Affari Interni) del 9 e 10 ottobre 2014 si giunse all'approvazione di un testo di conclusioni in cui venne riconosciuta la necessità di “rinforzare” le frontiere esterne e di consolidare la presenza di *Frontex* nel Mediterraneo. Ciò avvenne con il lancio dell'operazione *Frontex Plus* – poi denominata *Triton* – avviata il 1° novembre 2014 inizialmente in parallelo con *Mare Nostrum* (*phasing out*) a cui successivamente si andò a sostituire⁴¹, fino alla sua dismissione a partire dal 1° gennaio 2015.

L'operazione europea, dispiegandosi in un'area operativa ridotta rispetto a *Mare Nostrum*, ha visto l'impiego di uomini e mezzi di diversi Stati membri su base volontaria e – priva di carattere umanitario – perseguiva lo scopo di attuare il controllo delle frontiere esterne dell'Unione, pur nel rispetto dell'obbligo di soccorso e dell'impegno di condurre in Italia, Paese ospitante la missione, le persone salvate, a prescindere dall'area SAR in cui era avvenuto l'intervento (v. *infra*).

Il perdurare dello stato emergenziale e un nuovo tragico naufragio che si verificò il 18 aprile 2015 nel Canale di Sicilia portarono l'Unione Europea a convocare una riunione straordinaria del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo i quali, riunitisi il successivo 23 aprile, decisero di mettere in atto un rafforzamento del pattugliamento in mare e di ampliare sia l'area operativa (fino a 138 miglia nautiche a sud della Sicilia) che le risorse finanziarie di *Triton*, incrementando allo stesso tempo il numero di mezzi coinvolti⁴².

contro la criminalità organizzata transnazionale del 15.11.2000, entrata in vigore il 29.3.2003, ratificata e resa esecutiva con l. n. 146 del 16.3.2006, in *GU* n. 85 dell'11.4.2006.

⁴⁰ Nel 2014 si registrarono 170.000 arrivi in Italia. Fonte: Ministero dell'Interno.

⁴¹ Fino all'inizio del 2015 l'operazione è stata inoltre affiancata dalle attività svolte dalla Marina militare, che ha continuato a lavorare per il soccorso in mare, l'arresto degli scafisti, il contrasto di traffici illeciti, attivando il «dispositivo navale di sorveglianza e sicurezza marittima» (DNSSM) grazie al quale sono state portate in salvo oltre 4.608 persone e sono stati consegnati all'autorità giudiziaria 19 scafisti. Cfr., A. Grilli, *Da mare nostrum a Triton 2*, in *Libertà civili, speciale/il semestre UE*, n. 1, 2014, 31 s.

⁴² Sulla differenza tra le due operazioni si veda E. Koller, *Mare Nostrum vs. Triton, Course on the European Union and the Politics of Migration*, European Studies, The University of Toronto, 2017.

Sempre nello stesso anno, con decisione del Consiglio del 18 maggio 2015 e su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, venne dato avvio ad un'altra operazione⁴³ denominata *Eunavfor Med* (*European Union Naval Force Mediterranean*) e finalizzata a «smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale [...] adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse l'UNCLOS e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite»⁴⁴. L'operazione avviata il 22 giugno 2015 è stata posta sotto il comando italiano con base a Roma presso la sede del Comando Operativo di vertice interforze di Roma Centocelle. La prima fase dell'operazione, conclusasi il 6 ottobre 2015, prevedeva l'individuazione e il monitoraggio delle reti di migrazione attraverso attività di raccolta di informazioni e pattugliamento in alto mare. Raggiunti tutti gli obiettivi prefissati e raccolti gli elementi necessari a comprendere il *modus operandi* dei trafficanti, è stato dato avvio ad una seconda fase che prende il nome di «EUNAVFOR MED-*Operation Sophia*»⁴⁵, autorizzata dal Consiglio il 14 settembre 2015 e attivata il 7 ottobre 2015 dal Comitato politico e di sicurezza⁴⁶.

⁴³ Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 18.5.2015, Decisione (PESC) 2015/778 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale (EUNAVFOR MED), in *GUUE* L 122/31 del 19.5.2015; Decisione (PESC) 2015/972 del Consiglio del 22.6.2015 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) in *GUUE* L 157/51 del 23.6.2015.

⁴⁴ Articolo 1, Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18.5.2015, cit.

⁴⁵ La fase denominata «Operation Sophia» prende il nome da una bambina nata il 24 agosto 2015 a bordo della fregata tedesca «Schleswig-Holstein» operativa nel Mediterraneo centrale nell'ambito di *Eunavfor Med*. « [...] I will suggest to Member States that we change the name of our Operation: instead of calling it *Eunavfor Med*, I suggest we use the name: *Sophia*. To honour the lives of the people we are saving, the lives of people we want to protect, and to pass the message to the world that fighting the smugglers and the criminal networks is a way of protecting human life», F. Mogherini, *Eunavfor Med Operation Sophia Operational Headquarters*, 24.9.2015, nel sito web www.eas.europa.eu.

⁴⁶ Con Risoluzione ONU 2240/2015, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato gli Stati membri per un periodo di un anno ad esercitare poteri di ispezione, fermo, sequestro e dirottamento in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere coinvolte nel traffico e nella tratta di esseri umani dal territorio libico; Decisione (PESC) 2016/118 del Comitato Politico e di Sicurezza del 20.1.2016, relativa all'attuazione da parte di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA della risolu-

Il 20 giugno 2016, la Commissione Europea ha esteso il mandato dell'operazione *Sophia* per un ulteriore anno, fino al 27 luglio 2017, ricomprendendo tra i suoi compiti l'addestramento della Guardia Costiera e della Marina libica e il contributo alle operazioni di embargo alle armi in accordo alla Risoluzione delle Nazioni Unite UNSCR 2292 (2016) del 14 giugno 2016, poi rinnovata con Risoluzione UNSCR 2357 (2017) del 12 giugno 2017. Il 25 luglio 2017, in concomitanza della proroga della operazione fino al 31 dicembre 2018, il Consiglio ne ha ulteriormente modificato e integrato il mandato ⁴⁷, che in data 21 dicembre 2018 è stato esteso fino al 31 marzo 2019 e, da ultimo, prorogato per altri 6 mesi, fino al 30 settembre 2019. In particolare, in seno al Comitato politico e di sicurezza dell'UE, è stato deciso che la missione *Sophia* subirà un ridimensionamento: saranno sospese temporaneamente le attività di pattugliamento marittimo del Mediterraneo centrale – per tutta la durata dell'estensione del mandato – ma allo stesso tempo saranno rafforzate le attività di pattugliamento aereo e di supporto alla guardia costiera libica ⁴⁸.

Nel frattempo, il previsto potenziamento di *Frontex* si è concretizzato attraverso l'approvazione della Guardia di frontiera e costiera europea avvenuta in data 14 settembre 2016, il cui Regolamento istitutivo è entrato in vigore il 6 ottobre dello stesso anno ⁴⁹. L'obiettivo dell'Unione è consistito, coerentemente con il mandato istitutivo di *Frontex*, nell'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere per meglio affrontare le sfide migratorie e le potenziali minacce ai confini esterni e garantire all'interno un più elevato livello di sicurezza ⁵⁰.

zione 2240 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (EUNAVFOR MED operazione SOPHIA/1/2016), in *GUUE* L 23/63 del 29.1.2016.

⁴⁷ Il mandato della missione è stato esteso allo scopo di: istituire un meccanismo di controllo del personale in formazione per assicurare l'efficienza a lungo termine della formazione della guardia costiera libica; svolgere nuove attività di sorveglianza e raccogliere informazioni sul traffico illecito delle esportazioni di petrolio dalla Libia, conformemente alle Risoluzioni 2146 (2014) e 2362 (2017) del Consiglio di sicurezza dell'ONU; migliorare le possibilità per lo scambio di informazioni sulla tratta di esseri umani con le agenzie di contrasto degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL.

⁴⁸ Council of the EU, Press Release, 29.03.2019

⁴⁹ Reg. Ue 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14.9.2016 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, in *GUUE* L 251/1 del 16.9.2016.

⁵⁰ Cfr. M. Sormani, *Da Frontex alla Guardia di Frontiera e Costiera Europea*, cit., 859 s.

A tale scopo, il nuovo Regolamento ha anche previsto delle procedure innovative che, nel caso in cui uno Stato Membro si trovi a fronteggiare pressanti sfide migratorie, prevedono la possibilità di chiedere l'intervento dell'Agenzia mediante operazioni congiunte, l'organizzazione di interventi rapidi alle frontiere o ancora il dispiegamento di squadre della Guardia di frontiera e costiera europea attinte dalla riserva di reazione rapida⁵¹. È stato altresì previsto che, laddove uno Stato membro debba affrontare flussi migratori anche misti particolarmente elevati, l'Agenzia possa dispiegare anche delle squadre *ad hoc* nei punti di crisi.

Più in particolare, dal 1° febbraio 2018 *Frontex* ha lanciato una nuova operazione nel Mediterraneo centrale per assistere l'Italia nelle attività di controllo delle frontiere marittime, denominata *Themis*. Quest'ultima, riguardando essenzialmente il Mar Mediterraneo centrale⁵², interessato dai flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania⁵³, ha sostituito l'operazione *Triton* e il suo mandato è stato esteso anche ad attività di prevenzione all'ingresso dei *foreign fighters* e del fenomeno terroristico nell'Unione. L'operazione intende, altresì, svolgere attività di contrasto nei confronti dei gruppi criminali che tentino di entrare nel territorio dell'UE su piccole barche (c.d. "sbarchi fantasma"). Inoltre, prevede funzioni di collegamento con le autorità libiche nell'ambito del progetto *Sea Horse Mediterranean Network* che consente la condivisione dei dati per i Paesi del Mediterraneo, attraverso una piattaforma utilizzata dalle polizie dei Paesi dell'area, per rafforzare il controllo delle frontiere. L'operazione incide anche sulla determinazione degli spazi marini sottoposti al pattugliamento, in quanto viene previsto il limite delle 24 miglia

⁵¹ «La riserva di reazione rapida è un corpo permanente posto a disposizione immediata dell'Agenzia, che può essere dispiegato a partire da ciascuno Stato membro entro cinque giorni lavorativi dal momento in cui il piano operativo è approvato dal direttore esecutivo e dallo Stato membro ospitante. A tale scopo, ogni Stato membro mette a disposizione dell'Agenzia ogni anno un numero di guardie di frontiera o di altro personale competente. I loro profili rispettivi corrispondono a quelli indicati nella decisione del consiglio di amministrazione. Il numero totale del personale reso disponibile dagli Stati membri ammonta come minimo a 1.500 guardie di frontiera o altro personale competente [...]», art. 20, par. 5, Reg. UE 2016/1624, cit.

⁵² F. Caffio, *Migranti: Frontex da Triton a Themis, Ue prova a regionalizzare in Affari internazionali*, 5.2.2018.

⁵³ Cfr. FRONTEX, *FRONTEX launching new operation in Central Med*, 31.1.2018; Cfr. S. Cecinini, *Frontex: Operazione Themis sostituisce Triton e istituisce nuove regole in Sicurezza internazionale*, 1.2.2018.

marine (c.d. “zona contigua”), a differenza delle 30 miglia stabilite dalla precedente operazione *Triton*. Tale arretramento si giustifica nel voler dare maggiore spazio alle autorità libiche, in considerazione del fatto che la Libia ha ufficialmente istituito dal 2018 una propria zona SAR.

La novità più importante introdotta con l'operazione *Themis* riguarda la previsione in forza della quale i migranti soccorsi dovranno essere sbarcati nel porto sicuro più vicino (Tunisia, Libia, Malta) al luogo in cui è stato effettuato il soccorso⁵⁴ e non più esclusivamente in Italia, come era stato invece previsto con le precedenti operazioni⁵⁵.

3. – Oltre agli attori istituzionali, nazionali ed internazionali, nello scenario del Mediterraneo sono intervenute anche varie ONG (organizzazioni non governative)⁵⁶, le cui attività sono state finalizzate specificamente ad aiutare migranti in situazioni di pericolo⁵⁷. Specie tra il 2015 e il 2016, si è assistito nel Mediterraneo centrale ad un sempre crescente aumento della presenza di unità

⁵⁴ *Al via Themis, la nuova operazione navale di Frontex*, sito web del Ministero dell'Interno, 13.2.2018.

⁵⁵ S. Cecinini, *Frontex: Operazione Themis sostituisce Triton*, cit.

⁵⁶ «Nell'Unione Europea e in alcuni Stati membri, lo status di ONG è determinato dalla forma giuridica di un'organizzazione, in altri dipende dalla natura delle attività che essa svolge. In una comunicazione della Commissione europea del 1997 si individuano cinque caratteristiche proprie delle ONG: 1) essere organizzazioni volontarie con “qualche grado, anche minimo, di istituzionalizzazione o di esistenza formale”; 2) “essere senza fini di lucro”; 3) “indipendenti dallo Stato e da altri poteri pubblici”; 4) non essere gestite “in previsione del conseguimento di un guadagno personale”; 5) condurre una attività che sia almeno in parte, “di pubblica utilità”, in S. Stilli, E. Gerovasi, *Fondi Europei e ONG la trasparenza c'è*, in *Corriere della Sera*, 12.2.2019. In base all'art. 26 della l. 11.8.2014, n. 125, “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”, in *GU S.G.* n. 199 del 28.08.2014, le ONG rientrano tra i soggetti della cooperazione allo sviluppo quali soggetti senza finalità di lucro.

⁵⁷ «Queste organizzazioni operano con navi dalle caratteristiche tecniche molto differenziate: alcune perfettamente attrezzate e idonee per operazioni SAR, dotate anche di droni e dall'elevato costo di esercizio (anche oltre 10.000 euro al giorno) come ad esempio la nave *Phoenix* di MOAS, altre, invece, decisamente più piccole, come ad esempio la nave *Minden* di *Life Boat*. Solo alcune, infatti, sono in grado di traghettare i migranti soccorsi fino alle coste italiane: molte di esse si limitano ad assisterli in attesa dell'arrivo di un mezzo militare o di un'altra imbarcazione più grande. Come rilevato dalla Procura di Siracusa e dalla Guardia Costiera, non tutte hanno standard elevati», in Documento approvato dalla 4a Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative; Documento XVII n. 9, XVII Legislatura; Seduta n. 236 del 16.5.2017.

navali delle ONG: già a partire dal 2014 nella rotta del Mediterraneo centrale, era attiva la ONG MOAS (*Migrant Offshore Aid Station*)⁵⁸, che si avvaleva delle navi *Phoenix* e *Topaz Responder*. Negli anni successivi sono state particolarmente attive nello stesso bacino le 3 navi di MSF (*Médecins Sans Frontières*) dapprima *Dignity I* e *Bourbon Argos* (che hanno operato tra il 2015 e il 2016) alle quali si è aggiunta *Vos Prudence* dal marzo 2017.

Dal dicembre 2016 l'ONG spagnola *Proactiva Open Arms* ha invece schierato *Golfo Azzurro* nel Mar Egeo e, a partire da giugno 2016, l'ha impegnata sulla rotta del Mediterraneo centrale. L'associazione *SOS Méditerranée* ha operato dal 2016 con la nave *Aquarius* su cui lavorano anche membri di MSF. E ancora, l'organizzazione *Sea Watch* con l'omonima nave attiva nel Mediterraneo dal 2015, affiancata successivamente dalla *Sea Watch 2* e *Sea Watch 3*, imbarcazioni più grandi e maggiormente equipaggiate per rispondere a eventi di soccorso. Sempre nel 2016 anche l'organizzazione *Sea Eye* ha schierato nelle acque del Mediterraneo l'omonima imbarcazione che ha operato tra Malta e la zona a largo delle coste libiche con funzione prettamente di monitoraggio, data la scarsa capacità della nave. La *Sea Eye* è stata affiancata a partire dal 2017 da una seconda imbarcazione denominata *Seefuchs* e, successivamente, la ONG ha schierato anche la *Alan Kurdi* che prende il nome dal bambino siriano trovato senza vita sulle coste di Bodrum in Turchia nel 2015. Si cita, inoltre, la ONG tedesca *Jugend Rettet* nata il 3 ottobre 2015 in Germania e operativa con la nave *Iuventa* dal 2016, imbarcazione civile battente bandiera olandese, oggetto di sequestro preventivo predisposto dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Trapani nel 2017, nell'ambito di un procedimento penale iscritto a carico di ignoti per il reato di concorso in favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12 comma 3 del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286⁵⁹. Si menzionano inoltre le imbarcazioni *Minden* della ONG *Lifeboat Project* che ha operato nel Mar Egeo e nel Mediterraneo centrale dal 2016 e la *Vos Hestia* battente bandiera italiana e noleggiata dalla ONG *Save the Children* per operare nella stessa area a partire da settembre 2016⁶⁰.

⁵⁸ Registrata a Malta e creata da Christopher e Regina Catrambone a seguito del naufragio di Lampedusa del 2013.

⁵⁹ Cfr., *Il mare di gomma* in <http://www.rainews.it/ran24/speciali/2017/sbarchi-migranti-ong/>. Per una disamina approfondita si veda R. Barberini, *Il sequestro della Iuventa: ONG e soccorso in mare*, in *Questione Giustizia*, 18.9.2017.

⁶⁰ In particolare, v., *Il mare di gomma*, cit.

La presenza di tutte le predette imbarcazioni ha determinato nel corso degli anni un considerevole aumento dell'incidenza dei salvataggi in mare operati da parte delle ONG che dall'1% del 2014 hanno raggiunto circa il 40% nel 2017⁶¹. Le navi hanno peraltro evidenziato una tendenza ad operare sempre più a ridosso delle acque territoriali libiche e in alcuni casi anche all'interno delle stesse.

Tale *modus operandi*, come osservato da *Frontex* nel citato *Frontex Risk Analysis* del 2017, ha di fatto costituito un *pull factor*, traducendosi da un lato in un vero e proprio fattore di attrazione per i migranti che hanno visto più raggiungibile il sogno europeo e, nel contempo, dall'altro lato, si è rivelato un forte incentivo per i trafficanti determinati a far partire sempre più migranti⁶².

Proprio nel 2017, sulla base di un rapporto riservato di *Frontex*, confermato dal Direttore Generale, Fabrice Leggeri, il Procuratore Capo di Catania, Carmelo Zuccaro, ha aperto un'indagine ritenendo «non del tutto trasparente» l'operato di alcune organizzazioni non governative, accusate di presunti legami con gli scafisti: tale assunto fu inizialmente avvalorato dalle testimonianze degli stessi migranti che riferivano di telefoni cellulari dati loro dagli scafisti con sopra memorizzati i recapiti delle ONG. Tuttavia, l'insufficienza di prove in tal senso ne ha consentito la successiva archiviazione.

In questo articolato contesto di riferimento si è, oltretutto, inserita l'indagine conoscitiva della Commissione difesa del Senato del maggio 2017, in cui si evidenzia che «in nessun modo può ritenersi consentita dal diritto interno e internazionale, né peraltro desiderabile, la creazione di corridoi umanitari da parte di soggetti privati, trattandosi di un compito che compete esclusivamente agli Stati e alle organizzazioni internazionali o sovranazionali» e che «viceversa, i privati, se opportunamente inseriti in un contesto saldamente coordinato dalle autorità pubbliche, possono fornire un apporto significativo e costruttivo»⁶³ manifestan-

⁶¹ V., sul punto, *Frontex, Risk Analysis for 2017*; Comando generale del corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, *Attività SAR nel Mediterraneo*, anno 2017.

⁶² Si osserva, altresì, che se negli anni passati venivano utilizzate imbarcazioni più stabili, già a partire dal 2016, di pari passo con l'incremento delle missioni e del numero di unità delle ONG coinvolte nelle attività di ricerca e soccorso, le imbarcazioni utilizzate hanno cominciato ad essere molto più fatiscenti e certamente non in grado di compiere la traversata del Mediterraneo tanto per l'inidoneità del mezzo che per la mancanza di carburante.

⁶³ Documento approvato dalla 4a Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative; Documento XVII n. 9, XVII Legislatura, cit.

do così la necessità di razionalizzare la presenza delle navi delle ONG coinvolte in attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale.

Tale posizione ha trovato il favore delle istituzioni europee che, nell'ambito della riunione informale dei Ministri della Giustizia e Affari Interni, tenutasi a Tallinn il 6 e 7 luglio del 2017, hanno manifestato il loro sostegno affinché le navi delle ONG impegnate in attività di *Search and Rescue* (SAR) operassero secondo una serie di regole, raccolte sotto forma di un codice di condotta.

A fine luglio 2017 quindi – successivamente all'adozione del “Piano d'azione sulle misure per sostenere l'Italia, ridurre la pressione lungo la rotta del Mediterraneo centrale e accrescere la solidarietà”, presentato dalla Commissione europea a Strasburgo il 4 luglio 2017⁶⁴ – si è avviata in Italia una serie di incontri finalizzati alla definizione e adozione di un «Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare»⁶⁵, pubblicato ufficial-

⁶⁴ European Commission, Press Release Database, *Rotta del Mediterraneo centrale: la Commissione propone un piano d'azione per sostenere l'Italia, ridurre la pressione e aumentare la solidarietà*, Strasburgo, 4.7.2017.

⁶⁵ Si elencano di seguito, per completezza, gli impegni così assunti: l'impegno a non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo in situazioni di grave e imminente pericolo che richiedano assistenza immediata, e di non ostacolare l'attività di *Search and Rescue* (SAR) da parte della Guardia Costiera libica, al fine di non ostacolare la possibilità di intervento da parte delle Autorità nazionali competenti nelle proprie acque territoriali, nel rispetto degli obblighi internazionali; l'impegno a rispettare l'obbligo di non spegnere o ritardare la regolare trasmissione dei segnali AIS (*Automatic Identification System*) e LRIT (*Long Range Identification and Tracking*), qualora installati a bordo (Cap. V SOLAS): allo scopo di garantire la sicurezza della navigazione e la “*security*” delle unità, incluse quelle non impegnate nelle attività di ricerca e soccorso che si trovino in navigazione in prossimità dell'area interessata dall'evento; l'impegno a non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza e l'imbarco di natanti che trasportano migranti, fatte salve le comunicazioni necessarie nel corso di eventi SAR per preservare la sicurezza della vita in mare: con l'intento di non facilitare i contatti con i soggetti dediti alla tratta e al traffico di migranti; l'impegno a comunicare al competente MRCC l'idoneità tecnica (relativa alla nave, al suo equipaggiamento e all'addestramento dell'equipaggio) per le attività di soccorso, fatte salve le applicabili disposizioni nazionali ed internazionali concernenti la sicurezza dei natanti e le altre condizioni tecniche necessarie alla loro operatività; l'impegno ad assicurare che «quando un caso SAR avviene al di fuori di una SRR (*Search and Rescue Region*) ufficialmente istituita, il comandante della nave provveda immediatamente ad informare le autorità competenti degli Stati di bandiera, ai fini della sicurezza, e il MRCC competente per la più vicina SRR, quale “*better able to assist*”, salvo espresso rifiuto o mancata risposta di quest'ultimo»; l'impegno ad osservare l'obbligo previsto dalle norme internazionali di tenere costantemente aggiornato il competente MRCC o l'OSC (*On Scene Coordinator*) designato da quest'ultimo in merito allo scenario in atto ed all'andamento delle operazioni di soccorso, nonché di tutte le informazioni che abbiano rilievo ai fini

mente il 7 luglio 2017⁶⁶ a cui ha fatto seguito l'11 agosto la pubblicazione di un *addendum*⁶⁷.

Il codice si articola in 13 punti a cui le ONG firmatarie sono chiamate ad attenersi; dunque una serie di "regole chiare da rispettare". Nel preambolo del codice emerge infatti l'esigenza di prevedere disposizioni specifiche per far fronte alla complessità delle operazioni di soccorso nel Mar Mediterraneo, così da salvaguardare sia la sicurezza dei migranti che degli operatori. Sotto il profilo giuridico si sottolinea come, trattandosi di un atto adottato

SAR o della sicurezza della navigazione; l'impegno a «non trasferire le persone soccorse su altre navi, eccetto in caso di richiesta del competente MRCC e sotto il suo coordinamento anche sulla base delle informazioni fornite dal Comandante della nave» e di completare le operazioni sbarcando le persone soccorse in un porto sicuro, sotto il coordinamento dell'MRCC competente; l'impegno ad assicurare che le competenti autorità dello Stato di bandiera siano tenute costantemente informate dell'attività intrapresa dalla nave ed immediatamente informate di ogni evento rilevante ai fini di "maritime security", in conformità al principio della giurisdizione dello Stato di bandiera in base alla UNCLOS e ad altre norme applicabili del diritto internazionale; l'impegno a cooperare con l'MRCC (*Maritime Rescue Coordination Centre*) competente «eseguendo le sue istruzioni e informandolo preventivamente di eventuali iniziative intraprese autonomamente perché ritenute necessarie ed urgenti» coerentemente a quanto disposto dalla Convenzione SOLAS del 1974 (v. *supra*) e coerentemente con le *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea* adottate nel 2004 dal Comitato marittimo per la sicurezza dell'IMO; l'impegno a ricevere a bordo, eventualmente e per il tempo strettamente necessario, su richiesta delle Autorità italiane competenti, funzionari di polizia giudiziaria affinché questi possano raccogliere informazioni e prove finalizzate alle indagini sul traffico di migranti e/o la tratta di esseri umani, senza pregiudizio per lo svolgimento delle attività umanitarie in corso. Quanto sopra fatte salve la giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera della nave in base all'UNCLOS e alle altre norme di diritto internazionale applicabili, le competenze del comandante e i differenti mandati e competenze delle persone giuridiche interessate, come previsto dal diritto nazionale ed internazionale, rispetto alle quali i funzionari di polizia non interferiscono e non dovranno interferire: consentire l'accesso a bordo dei loro assetti navali, su richiesta delle Autorità nazionali competenti, del personale di polizia che svolgerà le preliminari attività conoscitive e di indagine, anche a seguito di specifiche indicazioni da parte dell'Autorità Giudiziaria competente; l'impegno a dichiarare, conformemente alla legislazione dello Stato di bandiera, alle autorità competenti dello Stato in cui l'ONG è registrata tutte le fonti di finanziamento per la loro attività di soccorso in mare e a comunicare, su richiesta, tali informazioni alle Autorità italiane nel rispetto dei principi di trasparenza; l'impegno ad una cooperazione leale con l'Autorità di Pubblica Sicurezza del previsto luogo di sbarco dei migranti, anche trasmettendo le pertinenti informazioni di interesse a scopo investigativo alle Autorità di Polizia, nel rispetto della normativa internazionale sui rifugiati e sulla protezione dei dati nonché dei differenti mandati e competenze delle persone giuridiche interessate come previsto dal diritto nazionale ed internazionale: tale impegno si estrinsecherà, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nel fornire - almeno due ore prima dell'arrivo al porto - i documenti che dovrebbero essere completati durante le fasi di soccorso e tragitto verso il porto dopo aver posto in essere le attività di assistenza primaria - ovvero il "*maritime incident report*" (do-

dal Ministero dell'Interno, non possa qualificarsi come atto avente valore di legge, né tanto meno come fonte regolamentare emanata in attuazione di una norma primaria. Ne consegue che per le ONG firmatarie gli impegni assunti con il codice hanno valenza di regole morali⁶⁸, tuttavia, la sua sottoscrizione ha espresso una forte valenza di carattere politico strategico nella difesa dei confini nazionali ed europei da parte italiana. Infatti, le sue disposizioni hanno perseguito lo scopo di assicurare la collaborazione attiva delle ONG nelle attività di polizia svolte dalle autorità italiane e sono state preordinate ad evitare che le ONG potessero essere strumento della criminalità nel traffico di migranti.

È stato così avviato da parte italiana un percorso di maggiore rigore rispetto al fenomeno migratorio e, al contempo, è stato nuovamente chiesto all'Europa l'intervento degli Stati membri nella sua gestione, sulla base del principio di solidarietà⁶⁹.

cumento riassuntivo dell'evento) e il “*sanitary incident report*” (documento riassuntivo della situazione sanitaria a bordo); l'impegno a recuperare, durante le attività, una volta soccorsi i migranti e nei limiti del possibile, le imbarcazioni improvvisate ed i motori fuoribordo usati dai soggetti dediti al traffico/tratta di migranti e ad informare immediatamente l'ICC (*International Coordination Centre*) dell'operazione *Triton*; il MRCC coordinatore dovrà comunque essere informato per gli aspetti legati alla sicurezza della navigazione e l'antiquinamento: tale impegno è un'importante modalità di cooperazione con l'operazione europea *Triton* e con le competenti Autorità nazionali nella lotta contro i soggetti dediti al traffico ed alla tratta, nonché con il MRCC per le informazioni relative alla sicurezza della navigazione e l'inquinamento.

⁶⁶ Sul punto, v., F. Ferri, *Il Codice di condotta per le ONG e i diritti dei migranti: fra diritto internazionale e politiche europee*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, Bologna, 2018; M. Ramacciotti, *Sull'utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di search and rescue* in *Riv. dir. internaz.*, Fasc. 1, Vol. C1, 2018, 213 s.

⁶⁷ Cfr., M. Ramacciotti, *Sull'utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative*, cit., 214.

⁶⁸ V., in proposito, M. Ramacciotti, *Sull'utilità di un codice di condotta*, cit., 215.

⁶⁹ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 80 “Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. [...]” in *GUUE* C 83 del 30.3.2010. Cfr. sul punto, Commento di A. Lang, Art. 80, in *Trattati dell'Unione Europea* a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, 858 s.; per approfondimenti si rinvia, altresì, a B. Nascimbene, *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, n. 1, 17 s.; I. Nikolakopoulou-Stephanou, *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, in *Revue hellénique de droit international*, 2010, 271 s.

Per la prima volta, il 6 giugno 2018, l'Italia ha dunque rifiutato l'immediata autorizzazione all'approdo nei porti italiani alla nave *Sea Watch* con a bordo 232 migranti, la quale solo 3 giorni dopo è stata autorizzata ad attraccare a Reggio Calabria. Successivamente, il 10 giugno 2018, è stata la volta della nave *Aquarius* con a bordo 629 persone soccorse a largo della Libia in occasione di distinte operazioni coordinate dalle autorità italiane. Ancora una volta le autorità italiane hanno chiesto l'intervento di altri Stati membri e, in particolare, hanno chiesto a Malta di accogliere i migranti soccorsi ma la trattativa, che è stata caratterizzata per nove giorni anche da momenti di tensione, non ha avuto l'esito sperato⁷⁰ e, alla fine, dopo giorni di permanenza in mare, il Governo spagnolo ha consentito che l'*Aquarius* approdasse a Valencia.

Il 17 giugno 2018 la nave *Diciotti* della Guardia Costiera italiana, dopo aver sbarcato più di 900 migranti a Catania il precedente 13 giugno, aveva continuato il viaggio e preso a bordo 519 migranti salvati da diversi mercantili e dalla *Trenton* della *US Navy* per portarli in Italia, dove ha atteso fino al 19 giugno l'autorizzazione allo sbarco (poi avvenuto nel porto di Pozzallo).

Seguirono ancora tra la fine di giugno e il mese di luglio i casi delle navi *Maersk* (attraccata nel porto di Pozzallo il 26 giugno), *Lifeline* (approdata a Malta il 27 giugno), *Open Arms* (approdata in Spagna il 30 giugno), *Vos Thalassa* (attraccata nel porto di Trapani il 12 luglio). In particolare, la nave della ONG tedesca *Lifeline* ha operato il 21 giugno 2018 il soccorso di 224 migranti in acque libiche – agendo quindi in violazione dell'impegno assunto con la firma del codice di condotta – e ha nella stessa data richiesto di procedere allo sbarco in un porto italiano. Di fronte al rifiuto dell'Italia ad autorizzare lo sbarco e al successivo “no” di Malta – basato sul fatto che secondo le autorità maltesi si trattava di un caso “post-SAR” e quindi non di imminente pericolo – la nave è rimasta in mare per circa 8 giorni, all'esito dei quali è stato infine concesso l'attracco nel porto di La Valletta, ma solo a seguito di un accordo raggiunto da nove Paesi, tra cui l'Italia, per la redistribuzione dei migranti a bordo.

Nei successivi mesi di luglio e agosto 2018 sono continuate le attività di salvataggio ad opera delle ONG ed è salita la tensione tra l'Italia, i Paesi europei e le stesse organizzazioni. Si citano ancora ulteriori coinvolgimenti

⁷⁰ Sul tema v. A. Camilli, *L'Italia può chiudere i porti alle navi delle ONG?* in *Internazionale*, 11.7.2018.

dell'*Aquarius*, della *Diciotti* e della *Sea Watch*. Nel mese di agosto, dopo aver soccorso 141 migranti a largo delle coste libiche, la nave *Aquarius* ha ricevuto il rifiuto all'attracco da parte di Malta, Italia e Spagna. La Commissione si è pertanto messa in contatto con diversi Stati membri per la distribuzione dei migranti e solo a seguito di un nuovo accordo conseguito con Francia, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Spagna, Malta ha consentito l'attracco a La Valletta.

Nel mese di agosto è tornato ancora alla ribalta il pattugliatore d'altura *Ubaldo Diciotti* che, dopo aver preso a bordo 190 migranti in acque SAR maltesi, è rimasto lungamente a largo di Lampedusa in attesa di un'indicazione di attracco. Dopo l'ennesimo rifiuto da parte di Malta e dopo circa 4 giorni di attesa, la *Diciotti* è arrivata nel porto di Catania ove, però, non le è stato consentito di procedere allo sbarco. Il Ministro dell'Interno italiano infatti intendeva impedirlo fino a quando non si fosse giunti ad un nuovo accordo a livello europeo per la ripartizione dei migranti fra gli Stati membri. In quel frangente fu prestato immediato soccorso soltanto a 13 migranti per motivi urgenti di salute; i restanti 177 rimasero invece a bordo dell'imbarcazione per diversi giorni finché venne consentito lo sbarco di 27 minori non accompagnati e di altri 13 migranti, prevalentemente donne in stato di vulnerabilità. Gli ultimi migranti a bordo vennero, infine, fatti sbarcare a seguito di un nuovo impegno di ripartizione tra CEI (Conferenza Episcopale Italiana), Irlanda e Albania. Il caso è stato dunque l'acme della politica italiana dei "porti chiusi".

In quei giorni di permanenza nel porto di Catania, la battaglia politica assunse elevatissimi toni mediatici e, da parte dell'autorità giudiziaria, venne avviato un procedimento per sequestro di persona a carico del Ministro dell'Interno e delle alte cariche ministeriali. Le accuse erano molteplici e comprendevano oltre al sequestro di persona anche l'abuso d'ufficio, l'arresto illegale e l'omissione di atti d'ufficio. Sostanzialmente il Ministro dell'Interno è stato incriminato di non aver concesso l'individuazione dei porti italiani come *place of safety* e di aver trattenuto a bordo i migranti, impedendo la finalizzazione dell'operazione di soccorso.

Le indagini nei confronti del Ministro dell'Interno erano state avviate dalla procura di Agrigento che, con Comunicazione del 7 settembre 2018, aveva chiesto al Tribunale di Palermo di procedere ad accertamenti per i fatti avvenuti a seguito del salvataggio operato in zona SAR maltese dall'unità *Di-*

ciotti della Guardia Costiera. Il Tribunale di Palermo dopo aver espletato la preliminare attività istruttoria ed escluso la sussistenza di condotte penalmente rilevanti fino alla data del 19 agosto 2018, dichiarava la propria incompetenza territoriale in ordine ai fatti avvenuti successivamente a quella data e, quindi, a partire dal momento dell'attracco nel porto di Catania. A seguito della trasmissione degli atti, il Procuratore di Catania ha chiesto di disporre l'archiviazione del procedimento per infondatezza della notizia di reato. Tuttavia la Sezione Reati Ministeriali del Tribunale di Catania dopo aver svolto ulteriori indagini preliminari e avendo ritenuto i fatti accertati idonei ad integrare la fattispecie di "reato di sequestro di persona, aggravato dalla qualifica di pubblico ufficiale, dall'abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché dall'aver commesso il fatto anche in danno di soggetti minori di età", ha trasmesso gli atti al Procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente del Senato, per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 della legge costituzionale n. 1/89⁷¹, spettando a detto ramo del Parlamento di valutare se rilasciare o meno, ai sensi dell'art. 96 Cost.⁷², l'autorizzazione a procedere⁷³. La Giunta per le immunità del Senato ha, quindi, respinto la richiesta di autorizzazione a procedere del Tribunale di Catania contro il Ministro Matteo Salvini per il caso della nave *Diciotti*. La decisione è stata presa a maggioranza: 16 voti contro il processo e 6 a favore. In data 20 marzo 2019, il Senato ha infine approvato la Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - con 237 voti favorevoli, 61 contrari e nessun astenuto - negando, dunque, l'autorizzazione a pro-

⁷¹ «L'assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» art. 9 comma 3, l. cost. n. 1 del 16.1.1989 (in *GU* n.13 del 17.1.1989).

⁷² «Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale» art. 96 Cost.

⁷³ Senato della Repubblica, Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della costituzione nei confronti del Senatore Matteo Salvini nella sua qualità di Ministro dell'Interno pro tempore, Doc. IV-bis n.1, trasmessa dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania il 23.1.2019 e pervenuta alla Presidenza del Senato il 23.1.2019.

cedere in giudizio nei confronti del sen. Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno, *pro tempore*.

Mentre si svolgevano le predette procedure per le conseguenze del caso *Diciotti*, il 19 gennaio 2019, 47 migranti partiti da Zuara (Libia) sono stati soccorsi in zona SAR libica e portati a bordo della nave *Sea Watch 3* della ONG tedesca *Sea Watch*. Nonostante le cattive condizioni atmosferiche e la vicinanza alle coste tunisine, facilmente raggiungibili, l'imbarcazione decise tuttavia di dirigersi verso le coste italiane, superando Malta – a cui tra l'altro non aveva chiesto di poter approdare – ed entrando nelle acque territoriali italiane il 25 gennaio 2019, per dirigersi poi a largo di Siracusa. L'Italia ha rifiutato l'approdo sostenendo che dei migranti avrebbe dovuto farsi carico lo Stato di bandiera, ovvero l'Olanda, la quale, tuttavia, non ha inteso dare accoglienza.

Conseguentemente, nella medesima data, il comandante della *Sea Watch 3* ha presentato una domanda urgente di misura provvisoria⁷⁴ alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, seguita, il 28 gennaio, da una nuova richiesta presentata dai 15 minori non accompagnati presenti a bordo della nave. Essi richiedevano che i 47 migranti soccorsi fossero autorizzati allo sbarco, considerata la situazione precaria in cui si trovavano e le cattive condizioni di salute in cui alcuni di loro versavano.

La Corte, in data 29 gennaio, si è quindi pronunciata⁷⁵ chiedendo al nostro Paese di prendere il prima possibile tutte le misure necessarie per assicurare cure mediche adeguate, cibo e acqua, senza disporre, tuttavia, in ordine all'autorizzazione allo sbarco. Per i minori non accompagnati presenti a bordo della nave è stato chiesto, inoltre, di garantire anche una tutela legale adeguata.

⁷⁴ Art. 39, *Misure provvisorie*, del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, Strasburgo, 1.8.2018 ai sensi del quale: “*The Chamber or, where appropriate, the President of the Section or a duty judge appointed pursuant to paragraph 4 of this Rule may, at the request of a party or of any other person concerned, or of their own motion, indicate to the parties any interim measure which they consider should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings*”.

⁷⁵ «*In its decision, the Court did not grant the applicants' requests to be disembarked. It requested the Italian Government “to take all necessary measures, as soon as possible, to provide all the applicants with adequate medical care, food, water and basic supplies as necessary. As far as the 15 unaccompanied minors are concerned, the Government are requested to provide adequate legal assistance (e.g. legal guardianship). The Government are also requested to keep the Court regularly informed of the developments of the applicants' situation*». *ECHR grants an interim measure in case concerning the SeaWatch 3 vessel*; Press Release issued by the Registrar of the Court, ECHR 043 (2019), 29.01.2019.

Dopo dodici giorni di attesa, quando alcuni Stati europei si sono impegnati ad una redistribuzione dei 47 migranti, l'Italia ha infine autorizzato lo sbarco nel porto di Catania⁷⁶. Qui i minori non accompagnati sono stati indirizzati nei centri a loro dedicati, mentre gli altri migranti sono stati trasferiti all'*hotspot* di Messina. La decisione del Governo è arrivata, dunque, dopo il raggiungimento di un accordo *ad hoc* tra sette Paesi europei: Germania, Francia, Portogallo, Romania, Lussemburgo, Malta e Italia.

Si citano infine, fra gli altri, i più recenti episodi verificatisi nel mese di marzo 2019 e, in particolare, il caso della nave umanitaria *Mare Jonio* e quello del mercantile *El Hiblu* (bandiera Palau e armatore turco⁷⁷).

Lo scorso 18 marzo la nave di *Mediterranea* – la quale si definisce sul proprio sito web una “piattaforma di realtà della società civile” e non una vera e propria ONG – ha soccorso 49 migranti, tra cui 12 minori, in zona SAR libica, avvistati dall'aereo *Moonbird* della ONG *Sea Watch*. La *Mare Jonio*, che avrebbe dovuto coordinarsi con le autorità libiche, si è invece messa in contatto con il MRCC italiano che ha dato ordine di contattare le autorità libiche.

Tuttavia, senza attendere le indicazioni della guardia costiera libica circa il porto sicuro dove condurre i migranti soccorsi, l'imbarcazione battente bandiera italiana si è deliberatamente diretta verso le coste di Lampedusa, chiedendo all'Italia l'individuazione di un *place of safety*, nonostante non fosse il Paese competente e sebbene le coste della Tunisia fossero le più vicine in termini di miglia marine⁷⁸. Nella stessa data è stata diramata la Direttiva del Ministro dell'Interno⁷⁹ “per il coordinamento unificato dell'attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all'immigrazione illegale” in cui si legge che il «*modus operandi* – consistente nel soccorso, a opera di

⁷⁶ Il Ministro dell'interno Matteo Salvini è stato nuovamente iscritto nel registro degli indagati per il reato di “sequestro di persona” per i fatti avvenuti dal 24 al 30 gennaio 2019. Nell'inchiesta aperta dalla Procura di Catania sono coinvolti anche il Presidente del Consiglio, Conte, il vicepremier Di Maio e il Ministro dei trasporti Toninelli. Il Procuratore Carmelo Zuccaro ha presentato richiesta di archiviazione al Tribunale dei Ministri che è chiamato quindi a pronunciarsi sulla questione entro 90 giorni. Cfr. *Sea Watch, indagati il premier Conte e i Ministri Salvini, Di Maio e Toninelli* in *Corriere della sera*, 15.4.2019.

⁷⁷ F. Caffio, *Mercantile dirottato dai migranti: nuovi scenari giuridico-operativi* in *Analisi difesa*, 28.3.2019.

⁷⁸ F. Ferrai, intervista a F. Caffio, *Migranti “Ecco i due errori di ONG e Mare Jonio”* in *Il Sussidiario.net*, 20.3.2019.

⁷⁹ Direttiva del Ministro dell'Interno, prot. n. 14100/141(8) del 18.3.2019.

navi, di migranti irregolari in acque di responsabilità non italiane e nel successivo deliberato trasferimento dei medesimi migranti, nonostante il Comando delle Capitanerie di Porto italiano non avesse coordinato l'evento e, quindi, in violazione delle leggi vigenti in materia di immigrazione – ha determinato negli anni 2016, 2017 e 2018 l'arrivo di migliaia di migranti irregolari sul territorio nazionale».

Alla luce di tale Direttiva, il caso di specie rientra in quello in cui «l'evento di soccorso si sia verificato in acque di responsabilità libiche e sia stato compiuto d'iniziativa da una nave soccorritrice ovvero il *Maritime Rescue Coordination Center* di Roma del Comando Generale delle Capitanerie di Porto non abbia coordinato le attività di soccorso», pertanto, in tale situazione, «non sussistono i criteri dettati dalle Convenzioni internazionali per l'attribuzione di un *place of safety* in Italia» e, di conseguenza, «vanno necessariamente cristallizzate e sanzionate quelle condotte esplicitamente dirette alla violazione della normativa internazionale in materia di soccorso e della normativa nazionale ed europea in materia di immigrazione, perpetrate in modo continuativo e metodico».

La nave, dopo momenti di tensione con la Guardia di finanza, si è avvicinata alle coste di Lampedusa dove, per ripararsi dal maltempo, è stata autorizzata dalla Guardia costiera a un punto di fonda. Il 19 marzo i migranti a bordo della *Mare Jonio* sono stati fatti sbarcare nel porto di Lampedusa e la nave è stata sottoposta a sequestro per le esigenze probatorie, a conclusione delle quali è stata dissequestrata dalla Procura di Agrigento. Con Direttiva del 15 aprile 2019⁸⁰ il Ministro dell'Interno ha, inoltre, disposto – in considerazione del fatto che gli interventi da parte di imbarcazioni private in determinate e circoscritte aree di mare, che si risolvono nel preventivo ed intenzionale trasporto dei migranti verso le coste europee, concretizzano una cooperazione mediata che di fatto incentiva e favorisce l'ingresso illegale sul territorio nazionale – di vigilare affinché la *Mare Jonio* si attenga «alle vigenti normative nazionali ed internazionali in materia di soccorso in mare» e rispetti «le prerogative di coordinamento delle Autorità straniere legittimamente titolate al coordinamento delle operazioni di soccorso in mare nelle proprie acque di responsabilità dichiarate e non contestate dai paesi costieri limitrofi».

⁸⁰ Direttiva del Ministro dell'Interno, prot. n. 14100/141(8) del 15.4.2019.

Con riferimento, invece, al mercantile *El Hiblu*, i fatti che di seguito si ricostruiscono sinteticamente ne evidenziano gli aspetti diversi rispetto ai casi precedenti. Invero, il suddetto mercantile con 108 migranti a bordo salvati al largo delle coste della Libia, è stato “dirottato” – lo scorso 27 marzo – da alcuni degli stessi migranti, i quali non volevano fare ritorno in Libia.

La Guardia Costiera libica aveva già assunto il coordinamento delle operazioni e indicato il porto di Tripoli come porto di destinazione e sbarco. Tuttavia, il mercantile, giunto a 5-6 miglia da Tripoli, ha inaspettatamente invertito la rotta per dirigersi verso nord ed entrare nella zona SAR maltese.

Come si è letto in un comunicato ufficiale del Governo maltese, l'Autorità marittima, messasi in contatto con il comandante della nave quando questa si trovava a circa 30 miglia nautiche di distanza, è venuta a conoscenza del fatto che il comandante medesimo non aveva più il controllo dell'imbarcazione e che sia lui che il suo equipaggio erano stati costretti a dirigersi verso Malta sotto la diretta minaccia di un gruppo di migranti. Successivamente, la Marina Militare maltese ha preso il controllo dell'imbarcazione e, senza che i migranti opponessero resistenza, ha scortato il mercantile fino al porto di La Valletta. Qui, il 28 marzo, sono iniziate le operazioni di sbarco e i responsabili di quanto avvenuto sono stati tratti in arresto.

L'atto, definito a caldo dai *media* come un atto di pirateria⁸¹, ha più propriamente integrato un reato contro la sicurezza della navigazione⁸² e non un reato contro la proprietà della nave e del carico, aspetti che invece qualificano un atto di pirateria.

⁸¹ La pirateria, rientrando nei *delicta iuris gentium*, è disciplinata all'art. 15 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare e all'art. 101 della Convenzione UNCLOS. Gli elementi costitutivi della fattispecie sono riconducibili alla violenza su persone o cose, allo spossessamento o rapina di cose (*depredation*), all'elemento psicologico del perseguimento di fini privati (*animus furandi*). Cfr., *ex multis*, A. Annoni, *L'azione internazionale per il contrasto alla pirateria ed alla rapina mano armata al largo delle coste somale*, in *Dipporto e turismo tra autonomia e specialità* (a cura di U. La Torre e A.L. Sia), in *Quaderni Riv. dir. nav.*, Roma 2014, 297 ss.; M. Brignardello, *I problemi sollevati dalla pirateria: alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 3 ss.; G. Tellarini, *La pirateria marittima: Regime di repressione e misure di contrasto*, Roma, 2012; U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale, parte II, Il mare*, in *Quaderni di diritto internazionale* a cura di A. Miele, Torino, 2001, 73 s.; M.C. Ciciriello, F. Mucci, *La moderna pirateria al largo delle coste della Somalia: un banco di prova per vecchi e nuovi strumenti internazionali di prevenzione e repressione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 87 ss.

⁸² Vedi in proposito la Convenzione per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima, firmata a Roma il 10.3.1988, ratificata e resa esecutiva con l. n. 422 del 28.12.1984 in *GU* n.6 del 9.1.1990 – S.O. n.1.

4. – Non c'è dubbio che la strategia attuata dall'Italia nell'ultimo periodo, integri la necessaria reazione a una mancata previsione europea di *burden sharing* in base alla quale gli Stati membri dovrebbero sostenere "insieme", in osservanza del citato art. 80 del TFUE, l'impatto di un fenomeno attraverso il quale si sta scrivendo una nuova pagina della storia dell'umanità. Una sfida, dunque, che proprio per la sua portata storica, nessun Paese è in grado di gestire da solo.

Il fenomeno dell'immigrazione via mare ha infatti perso, ormai da tempo, il carattere dell'eccezionalità per assumere la configurazione di una vera e propria crisi strutturale che coinvolge l'Europa intera, condizionando le scelte politiche di ogni singolo Governo e l'*excursus*, sin qui compiuto, ne ha mostrato la complessità⁸³.

Dunque, in considerazione della sua entità e del suo rilievo nello scenario politico nazionale e europeo, sarebbe auspicabile che, quanto prima, in applicazione del principio di solidarietà, su cui pure poggiano le proprie basi i Trattati europei, gli Stati Membri giungessero finalmente ad una condivisione degli oneri che dal fenomeno derivano. Il conseguimento di un maggior livello di solidarietà tra gli Stati europei potrebbe, peraltro, anche favorire il rafforzamento della cooperazione giudiziaria con i Paesi di origine e di transito dei migranti, attuando un'azione di contrasto alle filiere criminali che, di fatto, gestiscono il fenomeno.

La politica migratoria e le esigenze ad essa connesse richiedono, dunque, una più sinergica collaborazione non limitata ai soli Paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Inoltre, l'attuazione di una politica di cooperazione solidale fra tutti gli Stati membri potrebbe produrre come effetto positivo anche quello di ingenerare nuova fiducia nell'Unione europea, in un momento in cui la sua tenuta è stata duramente messa alla prova.

A conferma di quanto esposto, si segnala, infine, la recente Comunicazione⁸⁴ della Commissione europea che, a conclusione del proprio mandato e

⁸³ Non può non tenersi conto del fatto che la richiamata complessità appare solo parziale in quanto collegata alla descrizione delle operazioni condotte via mare, il cui quadro si completa sul territorio nazionale impegnando il Paese nell'accoglienza, nell'espletamento delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, nelle attività a sostegno dell'integrazione e nelle operazioni di espulsione.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consi-

in vista delle imminenti elezioni, ha inteso da un lato fornire un quadro dettagliato della attuale situazione dei flussi migratori e, dall'altro, ha delineato una bozza di Agenda europea sulle politiche migratorie da attuare strategicamente per il futuro⁸⁵. In proposito, riprendendo la struttura dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015⁸⁶, la Commissione ha individuato i 4 pilastri su cui si dovrà fondare la gestione del fenomeno migratorio indicando, in primo luogo, la cooperazione multilaterale per affrontare le cause della migrazione irregolare poiché "la questione della migrazione è fermamente integrata nelle relazioni generali con i Paesi partner". A questo primo fondamentale indirizzo potranno seguire il rafforzamento della guardia di frontiera e costiera europea, sia per garantire una più efficiente gestione delle frontiere esterne che per consentire di salvare vite umane nell'attraversamento delle stesse, nonché l'attuazione della più volte proposta modernizzazione del sistema europeo comune di asilo. La gestione della migrazione potrà, quindi, essere completata a livello UE con il potenziamento di percorsi legali di immigrazione, che disincentivino il ricorso alle rotte irregolari, sostenuto nei singoli Paesi con l'ausilio di concreti sistemi d'integrazione.

In conclusione, si può quindi affermare che soltanto attraverso una strategia di rinnovata coesione interna tra gli Stati membri e una maggiore collaborazione con i Paesi partner si potrà efficacemente intervenire a difesa delle frontiere europee esterne e, contemporaneamente, incidere sul contenimento di un fenomeno che, tutt'ora, provoca la morte di troppe persone nelle acque del Mar Mediterraneo.

glio, Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, COM(2019), 126 final, Bruxelles, 6.3.2019.

⁸⁵ F.L. Gatta, *Migranti: Commissione europea, tempo di bilanci e prospettive*, in *Affari internazionali*, 25.4.2019.

⁸⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015), 240 final, Bruxelles, 13.5.2015.

Abstract

Il soccorso di quanti si trovino in mare in condizioni di pericolo costituisce un preciso obbligo per gli Stati, sancito da numerose convenzioni internazionali. L'articolo mira a illustrarne la disciplina, specie con riferimento al fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare che, negli ultimi anni, ha intensamente coinvolto il Mar Mediterraneo e i Paesi che sullo stesso si affacciano.

In tale contesto numerose sono state le operazioni navali che si sono susseguite, condotte a livello europeo e nazionale, e alle quali si sono affiancate – specie a partire dal mese di agosto 2018 – le attività delle organizzazioni non governative (ONG).

Proprio al fine di regolamentare l'attività posta in essere da queste ultime, nel 2017 si è concretizzato da parte italiana il Codice di condotta per le ONG.

The rescue of those at sea in dangerous conditions is a specific obligation of the States, provided by several international conventions. This article aims to illustrate the regulation, especially with reference to the phenomenon of irregular migration by sea, which, in recent years, has intensely involved the Mediterranean Sea and the countries facing it. In this context, there have been several subsequent naval operations, carried out at national and European level, which have been flanked – especially since August 2018 – by the activities of non-governmental organizations (NGOs). In 2017, Italy adopted the Code of Conduct for NGOs in order to govern their activities.