

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI  
COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO  
GUARDIA COSTIERA



COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN,  
DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI  
CONTROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI  
IMMIGRAZIONE

**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**

**Audizione del**

**Contrammiraglio (CP) Nicola CARLONE**

**Capo del Reparto Piani e Operazioni**

# **INDICE**

## **1. INTRODUZIONE: INQUADRAMENTO DEL CORPO**

## **2. ASPETTI GIURIDICI**

- a. Soccorso in mare (Search And Rescue)
- b. S.A.R. e controllo delle frontiere marittime
- c. Luogo sicuro di sbarco (“Place of Safety” o P.O.S.)
- d. Cenni normativi sul diritto internazionale dei rifugiati

## **3. ASPETTI OPERATIVI**

- a. Descrizione delle operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime
- b. Area operativa
- c. Contributo alle Operazioni S.A.R. dei Paesi del Mediterraneo Centrale
- d. Ufficiali di collegamento (“liason officers” o L.O.) della Guardia Costiera italiana
- e. Organizzazioni non governative (ONG) e navi mercantili

## **4. ATTIVITA' DI POLIZIA GIUDIZIARIA**

## **5. CONCLUSIONI**

- I. ALLEGATO 1: ATTIVITA' SAR NEL MEDITERRANEO CENTRALE CONNESSO AL FENOMENO MIGRATORIO**
- II. ALLEGATO 2: ATTIVITA' SAR NEL MEDITERRANEO CENTRALE CONNESSO AL FENOMENO MIGRATORIO ANNO 2017**
- III. ALLEGATO 3: PROGETTI DI COOPERAZIONE PER LA STABILIZZAZIONE DELLA LIBIA**

## PREMESSA

Sig. Presidente, onorevoli Deputati e Senatori componenti del Comitato, desidero, in primo luogo, porgere i saluti del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Vincenzo Melone, e ringraziarVi per l'opportunità concessa al Corpo di fornire il proprio contributo in relazione ad un problema così complesso ed importante, oggetto dell'odierna indagine.

Al fine di rendere al meglio il mio intervento, che è riportato nel documento consegnatoVi, ritengo, preliminarmente, di dover descrivere brevemente le principali e le diverse funzioni che la legge assegna al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera e che investono tutti gli ambiti civili e produttivi della vita marittima e portuale del Paese.

Successivamente, descriverò l'impegno focalizzando l'attenzione sui compiti e sulle connesse responsabilità del Corpo in materia di ricerca e soccorso alla vita umana in mare, evidenziando gli aspetti normativi ed operativi che caratterizzano la "*funzione SAR*" nel contesto del più ampio fenomeno dei flussi migratori via mare nel Mediterraneo. Al riguardo, per maggiore completezza e a supporto del mio intervento, ho fornito in allegato un fascicolo contenente le analisi e i dati statistici relativi ai flussi migratori nel Mediterraneo.

# 1. INTRODUZIONE: INQUADRAMENTO DEL CORPO

Il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera è chiamato ad assumere compiti e connesse responsabilità nei comparti civili e produttivi della vita marittima e portuale, incidendo, in maniera rilevante, sullo sviluppo dei settori della c.d. “blu economy”.

Nell’ambito dell’organizzazione centrale del **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)**, il **Comando generale del Corpo**, costituito in forza dell’articolo 3 della legge 28 gennaio 1994 n. 84 (come modificato dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n.169) è vertice di un’organizzazione territoriale ed assume, ai sensi del regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il rango di Dipartimento<sup>1</sup>.

In particolare, il Comando generale è un ufficio dirigenziale generale e Centro di Responsabilità Amministrativa, al cui vertice della struttura è posto ex lege un ufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto.

Il **Comando generale** e gli **Uffici marittimi territoriali** (Direzioni marittime, Capitanerie di porto, Uffici circondariali marittimi, Uffici locali marittimi, Delegazioni di spiaggia, ai sensi (art. 16 e ss) del codice della navigazione), retti da personale del Corpo delle capitanerie di porto, sono **titolari ex lege, in via esclusiva, di funzioni** nelle materie ascritte alla competenza ed alla responsabilità politica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a cui il Corpo è legato da una piena dipendenza funzionale e di bilancio.

Il Corpo dipende dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non solo sotto il profilo funzionale, ma anche sotto quello organizzativo ed in termini di bilancio; il Comando generale è infatti C.R.A. (Centro di Responsabilità Amministrativa) di detto Ministero, **sul cui bilancio gravano interamente le spese**, sia di funzionamento che di investimento, nonché gli stipendi del personale.

---

<sup>1</sup> Definiscono il ruolo e la collocazione del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto nell’ambito del MIT, gli articoli 2, comma 7, e 13, comma 2, del decreto Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n. 72 - Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell’articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. In particolare, l’art. 13, comma 2, in tema di attribuzioni funzionali del Comando generale, recita:

“2. Il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto svolge le funzioni di competenza del Ministero nelle seguenti materie:

- a) ricerca e soccorso in mare e nei laghi maggiori ove sia istituito apposito proprio presidio, organizzazione e coordinamento delle relative attività di formazione, qualificazione ed addestramento;
- b) gestione operativa, a livello centrale, del sistema di controllo del traffico marittimo mercantile, quale nodo di scambio diretto delle informazioni connesse agli usi civili e produttivi del mare;
- c) esercizio delle competenze in materia di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo;
- d) rapporti con organismi nazionali ed internazionali per gli aspetti relativi alla sicurezza della navigazione, del trasporto marittimo e nei porti, anche relativamente all’impiego di personale del Corpo, sulla base di direttive generali o specifiche del Ministro, per gli altri profili funzionali correlati alle competenze del Ministero;
- e) personale marittimo e relative qualifiche professionali certificazione degli enti di formazione e di addestramento del personale marittimo gestione del sistema informativo della gente di mare;
- f) coordinamento delle attività, organizzazione e ispezioni relative ai servizi delle Capitanerie di porto;
- g) predisposizione della normativa tecnica di settore;
- h) impiego del personale militare del Corpo delle Capitanerie di porto;
- i) vigilanza e controllo operativo in materia di sicurezza delle navi e delle strutture portuali nei confronti di minacce”.

Le **funzioni amministrative e tecnico-operative** assegnate dalla legge in via **esclusiva** al Corpo comprendono:

- **comando dei porti ed esercizio delle funzioni di Autorità marittima**, quale primo anello responsabile della **sicurezza e dell'operatività degli scali portuali**, della navigazione e del traffico marittimo<sup>2</sup>;
- esercizio delle funzioni di **polizia marittima** nei porti, sul demanio marittimo e sulle navi, nonché di quelle di autorità di sistema portuale laddove quest'ultima non è istituita<sup>3</sup>;
- disciplina degli **accosti delle navi ed interfaccia unica nazionale** (national maritime single window) **per le formalità amministrative di arrivo e partenza delle navi**<sup>4</sup>, operando peraltro in collegamento con l'Autorità doganale;
- disciplina e regolamentazione dei **servizi tecnico-nautici** (rimorchio, pilotaggio, ormeggio e battellaggio), indispensabili alla "sicurezza produttiva" dei porti;
- direzione tecnica e **coordinamento dell'organizzazione nazionale preposta alla ricerca ed al soccorso alla vita umana in mare (SAR)**; funzione unica ed esclusiva, per la quale il **Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è l'autorità nazionale responsabile nell'ambito delle acque SAR italiane**<sup>5</sup>, la cui estensione - da Ventimiglia a Trieste - è di circa 500.000 km/q, pari a 1/5 dell'intero Mediterraneo (come meglio descritto in seguito)
- **disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale**; funzione attribuita **in via esclusiva**, quale National competent authority, per la realizzazione e gestione del VTMIS (Vessel Traffic Monitoring and Information System), per l'acquisizione, gestione e scambio (a livello nazionale, europeo ed internazionale) dei dati e delle informazioni sul traffico mercantile e peschereccio, anche ai fini di una migliore capacità di risposta alle emergenze, per la salvaguardia della vita umana in mare e la sicurezza dell'ambiente marino<sup>6</sup>;
- **funzioni certificative ed ispettive (esclusive) sul naviglio di bandiera italiana**, nonché su quello di **bandiera straniera che tocca i porti dello Stato** (funzioni di "flag

<sup>2</sup> Ai sensi del codice della navigazione (R.D. 30 marzo 1942, n.327), del regolamento di esecuzione (d.P.R. 15 febbraio 52, n°328) e delle leggi speciali di settore.

<sup>3</sup> Ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n°84, così come modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169..

<sup>4</sup> Le Capitanerie di porto realizzano e gestiscono il sistema telematico PMIS (port management & information system), ai sensi della legge 17 dicembre 2012, n°221.

<sup>5</sup> Convenzione internazionale di Amburgo 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, ratificata con legge 3 aprile 1989, n°147, attuata con decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1994, n°662.

<sup>6</sup> Ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n°196, così come modificato dal decreto legislativo 16 febbraio 2011, n°18, recante attuazione alle direttive 2002/59/CE e 2009/17/CE.

state” e “port state control”)<sup>7</sup>, al fine di assicurare e verificare il rispetto delle norme in materia di **sicurezza della navigazione**;

- funzioni – anch’esse esercitate in via esclusiva - di **Autorità per la sicurezza del trasporto marittimo (security)**, finalizzate all’attuazione delle misure tecniche di prevenzione, a fronte di possibili minacce alle navi ed alle infrastrutture portuali<sup>8</sup>; le pianificazioni redatte, le relative certificazioni (oltre 400 sono le port facilities certificate in Italia) consentono ai porti nazionali di non essere esclusi dal mercato globale dei traffici marittimi;
- funzioni ispettive in materia di **sicurezza e salute dei lavoratori a bordo delle navi** e nell’espletamento di **operazioni e servizi portuali**<sup>9</sup>.
- funzioni di **amministrazione attiva** in materia di **personale marittimo, regime amministrativo delle navi, diporto nautico, patenti nautiche, demanio marittimo, ecc.**.

**A tali funzioni amministrative e tecnico-operative, si aggiungono quelle svolte per la tutela dell’ambiente marino.**

Infatti, in dipendenza funzionale dal ***Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM)*** - la direttiva n. 368 in data 13 dicembre 2013 del Sig. Ministro costituisce l’atto di indirizzo e di coordinamento politico-amministrativo con il quale sono definite le attività di tutela ambientale affidate al Corpo -, svolge *ex lege*, i seguenti compiti:

- tutela dell’ambiente marino e marino-costiero: esercizio effettivo ed esclusivo, negli spazi marittimi sottoposti alla giurisdizione nazionale (quindi, anche oltre i limiti del mare territoriale), della direzione delle attività di **vigilanza, controllo ed accertamento** (attività di **polizia** in senso lato o “**law enforcement**”) della corretta applicazione delle norme del diritto interno, del diritto europeo e di quello internazionale, per la **prevenzione e repressione** di tutti i tipi di **inquinamento marino**;
- coordinamento degli interventi per la **lotta agli inquinamenti marini**: al Corpo compete in via esclusiva la direzione degli interventi a livello “locale”; (la legge individua nel Capo del compartimento marittimo l’autorità competente alla redazione dei “*piani operativi locali antinquinamento*) ed alla direzione e coordinamento delle risorse - *pubbliche e*

---

<sup>7</sup> Ai sensi della legge 5 giugno 1962, n.616, del d.P.R.8 novembre 1991, n.435 e del d.lgs 24 marzo 2011, n.53.

<sup>8</sup> Capitolo XI-2 della convenzione internazionale SOLAS; Reg. CE 725/2004 e direttiva 2006/65/CE; d.lgs 6 novembre 2007, n.203.

<sup>9</sup> Ai sensi dei d.lgs 27 luglio 1999, n°271 e n°272.

*private* - disponibili; (competete parimenti al Capo del compartimento marittimo la redazione dei *piani per l'accoglienza delle navi che necessitano assistenza*);

- in via esclusiva, **vigilanza specialistica nelle aree marine protette** e nelle c.d. “aree di reperimento” (per l’attività di polizia diretta alla verifica del rispetto delle prescrizioni dirette alla tutela ambientale);
- adozione, tramite ordinanza del competente Capo del circondario marittimo, dei piani di raccolta dei **rifiuti prodotti dalle navi** e dei residui del carico (ed esercizio esclusivo delle funzioni ispettive e di controllo sull’applicazione delle relative disposizioni da parte delle navi e dei gestori degli impianti portuali);
- sempre in via esclusiva, **funzioni ispettive, di certificazione e vigilanza** sulle **navi di bandiera italiana** e su quelle di **bandiera estera** che tocchino i porti dello Stato, per le attività di polizia dirette alla verifica del rispetto delle norme e delle condizioni di sicurezza della navigazione ed ambientali, previste dal diritto interno, europeo ed internazionale a tutela dell’ambiente marino; funzioni di **sorveglianza** ed **accertamento degli illeciti** previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n°152 (codice dell’ambiente) in materia di **scarichi** (art.135) e gestione del ciclo dei **rifiuti**, laddove vi sia un collegamento con l’ecosistema marino;
- **polizia** e la **vigilanza** negli ambiti demaniali marittimi e portuali per la verifica dell’esatta applicazione e del rispetto delle norme di legge che ne regolamentano la corretta fruizione, con diretta incidenza sulla compatibilità demaniale marittima, ambientale e paesaggistica delle opere e dei manufatti che vengono realizzati sulla fascia costiera e nel mare territoriale.

**Ulteriori funzioni amministrative, tecnico-operative sono inoltre svolte dal Corpo in materia di vigilanza sulle attività di pesca, acquacoltura e sulla commercializzazione dei prodotti ittici**, per le quali riveste anche il ruolo di **Centro di controllo nazionale pesca (CCNP)**.

In particolare, il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera, in regime di dipendenza funzionale **dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF)**, svolge i seguenti compiti:

- **direzione delle attività di polizia** finalizzate alla **vigilanza e controllo** sulle attività di **pesca** marittima e di **acquacoltura**, sul commercio e sulla somministrazione dei **prodotti ittici**; tale funzione di direzione, è affidata in via esclusiva al Capo del compartimento marittimo, il quale è anche l’autorità competente a ricevere il rapporto e ad emanare le ordinanze ingiunzione per l’applicazione delle sanzioni amministrative

pecuniarie, reali (*confisca attrezzi e pescato – applicazione punti alla licenza di pesca*) e personali (*applicazione punti al comandante del peschereccio*);

- esercizio, sempre in via esclusiva, delle funzioni tecnico-amministrative (anche ai fini del raccordo con le istituzioni europee competenti per l'attuazione degli obiettivi della politica comune della pesca) di **Centro di controllo nazionale della pesca (CCNP) - fishing control center** - presso cui è istituito il *Registro nazionale delle infrazioni*;
- funzioni, sempre assegnate in via esclusiva, di **amministrazione attiva** ai dipendenti Uffici marittimi, quali articolazioni territoriali del MIPAAF, concernenti:
  - ✓ la **flotta peschereccia** (funzioni ispettive e rilascio delle certificazioni di sicurezza delle unità, attività amministrativa connessa al rilascio delle licenze di pesca, gestione delle *blue box* e del VMS: sistema di rilevamento satellitare della posizione dei pescherecci);
  - ✓ le formalità amministrative connesse alla **gestione del pescato** ed alla **sua tracciabilità** (tenuta del giornale di pesca e comunicazioni che registrano le catture e gli sbarchi del e pescato, note di vendita, dichiarazioni di assunzione incarico, trasbordo e trasporto, registrazione degli operatori etc);
  - ✓ il **ceto peschereccio**: iscrizione e certificazione dei pescatori (rilascio delle abilitazioni professionali, gestione amministrativa delle procedure connesse alla corresponsione di premi/indennità/contributi etc.).

**Il Corpo, comunque, svolge ulteriori funzioni amministrative e tecnico-operative in dipendenza funzionale da altre Amministrazioni (Ministero del lavoro, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento della protezione civile, ecc.), tra le quali, per quanto di specifico interesse di questo Comitato, anche il Ministero dell'interno. Pur non essendo ricompreso tra le Forze di polizia a competenza generale, il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera svolge infatti anche funzioni specialistiche di polizia giudiziaria secondo quanto previsto dall'art. 1235 C.Nav. e dalle altre norme speciali ed esercita anche poteri di intervento urgente in materia di ordine e sicurezza pubblica, nei porti e nelle altre zone del demanio marittimo o sulle navi in porto o in navigazione, qualora l'Autorità di pubblica sicurezza non possa tempestivamente intervenire (art. 82 C.Nav.).**

Per quanto riguarda le **funzioni di polizia** dirette alla **sorveglianza ed al controllo** delle **frontiere marittime**, ai sensi dell'art. 12 del Testo Unico immigrazione e del discendente Decreto Ministeriale 14/7/2003, il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera opera **sotto la direzione del Ministero dell'interno – Direzione centrale dell'immigrazione e**



**della polizia di frontiera (DCIPF)**, in sinergia con le Forze di polizia in mare e la Marina militare, secondo le modalità di dettaglio disciplinate, a livello operativo, mediante apposito “Accordo tecnico”. Partecipa pertanto, con proprio personale e/o con mezzi della propria componente aero-navale, anche alle operazioni marittime pianificate dall’**Agenzia europea FRONTEX** (ora **Agenzia per la guardia di frontiera e costiera europea - REG. (EU) 2016/1624**), sia nel Mediterraneo centrale (Op. **TRITON**) che in altre aree (es. Op. **POSEIDON** nell’Egeo), in quanto a tali attività partecipano non solo le Guardie di frontiera ma anche le Guardie costiere “*nella misura in cui svolgano **operazioni di sorveglianza dei confini marittimi e qualsiasi altro compito di controllo di frontiera.** (art. 3).* Grazie anche alla sua competenza trasversale, partecipa anche alle **operazioni c.d. multifunzione** (“mutipurpose operations”) pianificate in sinergia tra le agenzie europee **FRONTEX** (controllo delle frontiere esterne europee e “law enforcement”), **EFCA** (controllo dell’attività di pesca) ed **EMSA** (sicurezza della navigazione marittima e lotta agli inquinamenti).

Infine, quale **Corpo della Marina Militare**, esercita in regime concorsuale, funzioni di ordine militare nell’ambito del **Ministero della difesa** (art. 132 Codice dell’ordinamento militare o COM).

In particolare, in ambito F.A., tra i vari compiti, ha quello di concorrere alla difesa marittima e costiera, ai servizi ausiliari e logistici della Forza armata ed all’esercizio della polizia militare;

Più in particolare, grazie anche alla trasversalità delle sue dipendenze funzionali, concorre alle attività relative alla protezione delle unità navali e delle installazioni di interesse militare, al supporto logistico alle forze navali nazionali e Nato nei sorgitori dove non è presente un’Autorità della Marina militare; partecipa alle attività addestrative ed alle esercitazioni aeronavali, nonché alle missioni di embargo disposte dagli organismi internazionali preposti, attraverso il controllo e le ispezioni di unità mercantili.

## 2. ASPETTI GIURIDICI

### a. Soccorso in mare (Search And Rescue)

Per quanto riguarda l'attività di "ricerca e soccorso" (S.A.R.), le norme internazionali prevedono **obblighi a carico dei comandanti** delle navi in mare (sia governative che private) nonché **a carico dei Governi** contraenti.

Vediamo di quali norme si tratta:

- La **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** ("Montego Bay" od "UNCLOS") dispone 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:*

- ✓ *presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita;*
- ✓ *proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa". [Art. 98 (1)].*

La stessa Convenzione prevede inoltre che tale obbligo possa e debba essere esercitato **anche all'interno delle acque territoriali di uno Stato costiero diverso da quello di cui la nave soccorritrice batte la bandiera**, prevedendo espressamente l'attività di ricerca e soccorso tra le fattispecie di esercizio del **diritto di passaggio inoffensivo** all'interno del mare territoriale [art. 18].

- La **Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974** (Convenzione SOLAS) obbliga il *"comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile **informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione...**" [Capitolo V, Regola 33(1)].*

**Obbligo principale dei Governi e dei dipendenti Centri di Coordinamento del soccorso** è invece quello di complementare gli obblighi posti a carico dei comandanti delle navi in mare, assicurando nelle rispettive **aree di responsabilità S.A.R.** (o Regioni SAR - Search and rescue region) un'efficiente organizzazione dei servizi S.A.R. (Marittime Rescue Coordination Centre o **M.R.C.C.**), in grado di gestire le **comunicazioni** di emergenza ed il **coordinamento** delle operazioni, in modo tale da **garantire il soccorso**

di tutte le persone in pericolo in mare, **senza distinzione di nazionalità o status e senza riguardo alle circostanze** in cui esse si trovino.

- Sempre la **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** (Convenzione UNCLOS), infatti, impone ad **ogni Stato costiero** l'obbligo di ***“...promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi”***. [Art. 98 (2)].
- La **Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974** (Convenzione SOLAS) richiede agli Stati parte ***“...di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie...”*** (Capitolo V, Regola 7)
- La **Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979** (Convenzione SAR) obbliga specificatamente gli Stati parte a ***“...garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata”*** (Capitolo 2.1.10) ed a ***“[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro”***. (Capitolo 1.3.2). Essa, inoltre, inviata alla cooperazione tra gli Stati, allo scopo primario di garantire l'osservanza del ***principio dell'integrità dei servizi S.A.R.***. A tale scopo, infatti, ciascuno Stato costiero dovrebbe individuare e dichiarare formalmente una ***propria specifica area di responsabilità*** (c.d. Area o ***Regione S.A.R.*** - S.R.R.) in cui assume l'onere di garantire l'efficiente prestazione dei citati servizi S.A.R., in modo tale da coprire l'intero globo terracqueo.
- Ovviamente, non avendo tutti gli Stati costieri ratificato la convenzione, né provveduto ad organizzare una propria specifica organizzazione S.A.R., allo scopo sempre di tutelare il ***principio di integrità dei servizi S.A.R.***, le discendenti linee guida emanate dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) un'agenzia delle Nazioni unite, in base a quanto espressamente previsto dalle citate convenzioni, prevedono che ***il primo MRCC che riceva notizia di una possibile situazione di emergenza S.A.R. ha la responsabilità di adottare le prime immediate azioni per gestire tale situazione, anche qualora l'evento risulti al di fuori della propria specifica area di responsabilità***. Ciò

*almeno fino a quando tale responsabilità non venga formalmente accettata da un altro MRCC, quello competente per l'area o altro in condizioni di prestare una più adeguata assistenza (Manuale IAMSAR – Ed. 2016; Risoluzione MSC 167-78 del 20/5/2004).* **Ciò determina la certezza, per ciascun navigante, di individuare l'Autorità responsabile per il soccorso della vita umana in mare.**

I servizi di ricerca e soccorso fanno affidamento, come si è detto, anche su **qualsiasi nave per qualsiasi ragione presente nell'area interessata** (navi governative, incluse quelle militari, quelle mercantili, ivi compresi i pescherecci, il naviglio da diporto e le navi adibite a servizi speciali - quali sono ad esempio quelle battenti bandiera italiana utilizzate da alcune ONG per le loro finalità SAR). In altre parole, su ogni nave che possa utilmente intervenire per il salvataggio delle vite umane in mare.

Il **mero recupero** a bordo della nave soccorritrice delle persone in pericolo o dei naufraghi, non determina tuttavia la **conclusione delle operazioni S.A.R.**, perché le operazioni possono considerarsi terminate solo con lo sbarco di dette persone in un **luogo sicuro** (place of safety o P.O.S.), come si dirà meglio in seguito. Per tale motivo, **l'obbligo di individuare detto luogo sicuro, in accordo con tutte le altre Autorità** eventualmente interessate, **ricade sull'MRCC** che ha la responsabilità del coordinamento delle operazioni stesse, in accordo con tutte le altre Autorità governative interessate.

Riguardo allo specifico scenario del **Mediterraneo Centrale**, occorre aggiungere che la **Libia e la Tunisia** hanno sì ratificato la convenzione SAR del 1979, ma **non hanno finora provveduto né a dichiarare formalmente quale sia la loro specifica area di responsabilità SAR** per la quale si impegnano ad assicurare un'organizzazione in grado di garantire efficienti servizi SAR, né a costituire detta specifica organizzazione in conformità ai criteri previsti dalla normativa internazionale. In particolare, tutta la **vastissima area del mar Libico a sud dell'area SAR posta sotto responsabilità maltese**, fino al limite delle acque territoriali libiche, **non risulta posta sotto la responsabilità di alcuno Stato** e, conseguentemente, di alcuna specifica organizzazione SAR. Questa situazione determina la conseguenza che, in base a quanto precedentemente accennato, la **responsabilità di assumere il coordinamento delle operazioni di soccorso** in questa vastissima area ricade inevitabilmente sul **primo MRCC che abbia notizia** di un potenziale evento SAR occorrente in detta area. Ma di ciò si parlerà più dettagliatamente nel capitolo relativo all'attività operativa.

Per quanto riguarda in particolare l'**organizzazione italiana**, come accennato, fra le funzioni assegnate dalla legge in via esclusiva al Corpo sono previsti la direzione tecnica ed il coordinamento dell'organizzazione nazionale preposta alla **ricerca ed al soccorso**

**alla vita umana in mare** (“Search and Rescue o **S.A.R.**), compiti storicamente attribuiti al Corpo (cfr. gli articoli 69, 70 ed 830 Codice della Navigazione e DPR 662/94).

Con la Legge n. 147 del 3 aprile 1989 l'Italia ha ratificato la **Convenzione di Amburgo** del 1979 sul soccorso marittimo (o **Convenzione S.A.R.**) e con D.P.R. n. 662 del 1994 ne ha dato esecuzione, stabilendo che:

- Il **Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti** è Autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione;
- Il **Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera** è l'organismo nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo (I.M.R.C.C. – Italian Maritime Rescue Coordination Centre) **nell'area di responsabilità** (area o regione S.A.R. – S.R.R.) individuata dal DPR 662/94 e che esercita la direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale, come appresso meglio definito.

Il Sig. Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha delegato il Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto all'esecuzione del **Piano nazionale per il SAR marittimo**.

L'**organizzazione nazionale SAR** comprende pertanto gli uffici marittimi appositamente attrezzati allo scopo, il personale e gli assetti aeronavali specializzati del Corpo, dislocati lungo tutto l'arco degli **8.000 Km** di costa nazionale, i quali costituiscono la c.d. “maglia SAR”, ovvero l'insieme di strutture, uomini e mezzi specializzati nell'attività di ricerca e soccorso, nonché nel coordinamento di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private. Concorrono infatti a tale attività i mezzi di tutte le altre Amministrazioni dello Stato inseriti nel citato “**Piano nazionale S.A.R.**”, nonché **qualsiasi altro mezzo**, militare o civile, di qualsiasi bandiera, che sia comunque in condizione di prestare utile assistenza.

Gli organismi di coordinamento SAR dislocati anche presso gli uffici marittimi periferici del Corpo ed inseriti nella “maglia SAR” prevista dall'architettura organizzativa nazionale, sono:

- 1 MRCC (italian maritime rescue coordination centre) – Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare, ubicato a Roma - EUR, presso la sede del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera;
- 15 MRSC (maritime rescue sub centre) – Centri secondari di soccorso marittimo, a livello di Direzione marittima;

- 100 UCG (unità costiere di guardia), di norma a livello di ufficio compartimentale e circondariale marittimo (Capitaneria di porto).

La responsabilità di ciascun elemento di detta organizzazione è affidata al personale del Corpo, consacrando il **concetto di capillarità**, vero presidio di risposta sul territorio che è pertanto forza, energia e risorsa efficace ed efficiente sui circa **500.000 km/quadri** che, come si è detto, **costituiscono l'intera area di responsabilità SAR nazionale**, affidata al Corpo dal Sig. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto riguarda l'**aspetto sanzionatorio** previsto a livello nazionale, chiunque sia in grado di prestare assistenza ad una persona o ad una nave in pericolo di perdersi ha l'obbligo giuridico di intervenire senza indugio, per cui l'ingiustificata **omissione** costituisce **reato** (art. 1113 cod. nav., 1158 cod. nav.), a prescindere ovviamente da eventuali ulteriori responsabilità che siano ritenute conseguenti a tale inazione (omicidio e naufragio colposi, ecc.).

## **b. S.A.R. e controllo delle frontiere marittime**

Per quanto riguarda l'**attività di polizia preposta al controllo delle frontiere marittime** ed i suoi **rapporti con l'attività S.A.R.**, occorre evidenziare che, in mare, i **controlli di frontiera** (border checks) vengono di norma effettuati **non già al limite delle acque territoriali**, bensì all'arrivo delle navi in un **porto** costituente "**valico di frontiera**", ovvero sia ove è presente un ufficio di polizia di frontiera marittima (*cf. Reg. EU 562/2006 o Codice Schengen*), mentre in mare vengono in genere effettuate attività di **sorveglianza e controllo preventivo** (*border surveillance*) al fine di **prevenire attraversamenti clandestini** finalizzati ad aggirare od eludere i controlli di frontiera. Non solo ma, ulteriore differenza è che le zone di c.d. "**alto mare**" sono considerate "acque internazionali", ovvero sia **non soggette alla giurisdizione** di alcuno Stato. Pertanto, le navi che vi transitano sono soggette esclusivamente alle leggi ed alla **giurisdizione dello Stato di cui battono la bandiera** (UNCLOS). Ne discende, pertanto, che in mare, a differenza di quanto avviene a terra, **difficilmente si hanno confini contigui**, ovvero sia in cui si passi direttamente dalla giurisdizione di uno Stato a quella dello Stato confinante. In questo quadro di situazione occorre infine considerare che l'applicazione **in mare del divieto di respingimento collettivo e generalizzato** (c.d. **principio di "non refoulement"** sancito da varie norme internazionali ed europee in particolare) di persone che potrebbero avere titolo allo status di rifugiati (**Convenzione di Ginevra del 1951** e collegata normativa europea), comporta tra l'altro che una **nave intercettata** mentre trasporta migranti

irregolari verso uno Stato costiero europeo ma **non risulti soggetta alla giurisdizione di alcuno Stato**, perché non formalmente iscritta e, quindi, priva di bandiera e di un equipaggio regolarmente imbarcato, non possa essere meramente respinta in mare – salvi casi particolari, ma debba necessariamente essere scortata in porto per i successivi accertamenti di polizia di frontiera. Per di più, se detta nave o imbarcazione risulti in una **situazione di pericolo, anche solo potenziale**, per cui si debba temere per la salvaguardia della vita umana in mare, **l'obbligo di assistenza** previsto dalle citate norme internazionali e nazionali impone in ogni caso di provvedere prima di tutto al **soccorso** ed al trasporto delle persone in un **luogo sicuro** di sbarco (POS). Tutto ciò è ripetutamente sancito in varie disposizioni normative, internazionali e nazionali (ad. es.: *Protocollo di Palermo del 2000 contro la tratta di migranti*; *Reg. EU 2014/656 per le operazioni Frontex*; *d.lgs 286/98 - T.U. immigrazione e discendente DM 14 luglio 2003*; ecc.).

**In mare, pertanto, è di norma preclusa la possibilità di una formale valutazione ed attestazione o meno dello status di rifugiato o di richiedente asilo** e, comunque, le attività dirette alla salvaguardia della vita umana in mare (SAR) hanno, per legge, assoluta priorità su qualsiasi altra attività. Tutto ciò è anche espressamente sancito sia dalla normativa nazionale (*d.lgs 286/98 - T.U. immigrazione*) che da quella europea (*vedasi ad es. il Reg. 656/2014 per le operazioni Frontex di controllo delle frontiere marittime*).

E' pertanto evidente e logico che le **organizzazioni criminali dedite al traffico od alla tratta** cerchino di **sfruttare a loro vantaggio ogni strumento possibile**, ad esempio imbarcando i migranti, a volte a forza e contro la loro volontà, su **imbarcazioni fatiscenti e comunque altamente insicure, senza bandiera** perché non registrate in alcuno Stato, prive di un equipaggio professionale e delle più elementari dotazioni di sicurezza, nonché palesemente instabili perché sovraccariche. In tal modo, da un lato hanno un risparmio di costi e, dall'altro, hanno la certezza che **le competenti organizzazioni di uno Stato civile, che siano di polizia o no, non potranno respingere dette imbarcazioni, a meno di non volersi assumere la responsabilità, penale e morale, di un probabile naufragio**.

Sebbene questo "**modus operandi**" presenti **varianti nel tempo**, in relazione alle varie direttrici di flusso ed alle diverse organizzazioni criminali che le gestiscono, esso **non rappresenta affatto una novità, ma è stato utilizzato anche in passato**. Ad esempio, quando, a partire **dall'anno 2000** è stato avviato un flusso migratorio (per lo più profughi curdi) dalla Turchia verso le coste italiane della Puglia, utilizzando **vecchie navi mercantili** oramai destinate alla demolizione, queste venivano abbandonate alla **deriva in**

**prossimità delle acque territoriali italiane**, dopo averne messo fuori uso l'apparato motore. Una tecnica simile è stata poi ripresa nel periodo tra la **fine del 2014 e gli inizi del 2015**, sempre dalla Turchia (il flusso riguardava però prevalentemente profughi siriani), con la ancora più pericolosa variante che le navi venivano **abbandonate in alto mare** dall'equipaggio iniziale (per evitarne un eventuale arresto da parte dei vari assetti navali italiani ed europei che in quel periodo operavano nel Mediterraneo centrale) dopo aver **manomesso l'apparato motore** in modo che la nave proseguisse la sua navigazione, senza controllo, verso le coste italiane. Il caso più famoso è forse quello della **M/n "Blu Sky M."** che il centro di soccorso di Roma IMRCC dovette coordinare quasi contestualmente alle altrettanto difficili operazioni di soccorso alla **M/n "Norman Atlantic"**, in fiamme nel Canale d'Otranto tra la fine del 2014 ed i primi del 2015: un **"boarding team" elitrasmportato della Guardia costiera italiana** riuscì a fermare poco più di un miglio prima che si schiantasse contro le scogliere di Santa Maria di Leuca.

Per quanto riguarda i **diversi flussi provenienti dalle coste libiche** (al momento, esclusivamente dalla Tripolitania), la presenza di un **maggior numero di navi** in prossimità delle acque territoriali di quel Paese (non più solo navi mercantili in transito, come una volta, ma anche navi militari italiane ed europee più o meno stabilmente presenti nell'area, come pure le navi finalizzate al soccorso, quali quelle delle varie ONG), come anche la forte azione di contrasto per la **distruzione dei c.d. "barconi"** (imbarcazioni da trasporto o motopesca in legno, capaci di trasportare un maggior numero di migranti anche oltre 700 persone) condotta dalle varie unità governative, italiane e di altri Paesi europei, partecipanti all'operazione militare ed umanitaria "Mare Nostrum" prima e, successivamente, all'operazione militare "Sophia" di EUNAVFORMED ed all'operazione "TRITON" di FRONTEX, nonché dalle unità maggiori della Guardia costiera italiana e di altre forze di polizia che hanno operato anche al di fuori di dette operazioni, sono sicuramente tra i fattori che possono aver indotto le organizzazioni criminali ad un maggior impiego di imbarcazioni di più facile reperibilità e di minor costo (in passato, comunque, i barconi partivano prevalentemente dalla zona di Zuwara, quella più vicina al confine tunisino, le cui milizie locali hanno poi deciso di fermare le partenze dal loro territorio).

Appare infine opportuno fare cenno a **due eventi di qualche anno fa** e che, sebbene entrambi avvenuti al di fuori dell'area SAR di responsabilità italiana, hanno comportato il coinvolgimento dell'organizzazione nazionale di ricerca e soccorso in relazione **all'accusa di responsabilità omissiva**, solo per il fatto che al MRCC italiano era pervenuta la prima notizia o richiesta di aiuto.



**Il primo** di tali eventi che, appare utile rammentare, è relativo all'affermato mancato soccorso ad un gommone partito nei pressi di Tripoli (Libia) la notte tra il 26 ed il 27 marzo 2011 e successivamente spiaggiato a Zliten (Libia) dopo quasi due settimane, essendo rimasto alla deriva dopo che le prime richieste di aiuto erano pervenute a MRCC Roma, al Comando in capo della marina italiana ed al Comando NATO di Napoli tramite il noto prete eritreo Moussie Zerai, meglio conosciuto come Don Zerai o Don Mosè; cosa che avrebbe determinato l'asserito decesso di 63 delle 72 persone presenti a bordo, tra cui donne e bambini.

Tale evento, sebbene, si ribadisce, non abbia mai interessato le acque di responsabilità SAR italiane o maltesi, essendosi verificato in una zona di mare distante **circa 60-70 miglia dalle coste libiche**, ha originato una famosa indagine condotta nel 2011 dall'europarlamentare olandese On. Tineke STRIK, su incarico ricevuto dalla Commissione sulla migrazione dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, conclusasi con il c.d. "**Rapporto STRIK** (*Lives lost in the Mediterranean sea: who is the responsible? – Vite perdute nel mediterraneo: chi e' il responsabile?*), il quale, dopo aver censurato in particolare l'operato della NATO (quella zona di mare, in quel periodo, era sotto diretto controllo militare della NATO, impegnata in un'operazione militare contro la Libia in esecuzione di alcune risoluzioni ONU), nonché della Marina e della Guardia costiera italiana, termina con la seguente affermazione: "*senza ombra di dubbio ci sono responsabilità precise ma anche delle lacune dal punto di vista giuridico e delle prassi in quanto al soccorso in mare*". Ciò ha successivamente originato anche un **contenzioso civile** tra alcuni dei superstiti di quell'evento (**Halofom** Girmi ed altri), che hanno citato in giudizio presso il Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della difesa ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il risarcimento dei danni patrimoniali e non, derivanti dall'asserito omesso soccorso. La **causa è ancora in corso** ed il suo esito definitivo rappresenterà un elemento da cui difficilmente si potrà prescindere per tutte le valutazioni future.

Il secondo evento che ritengo significativo al riguardo è il cd. "**Caso Jammo**", che fa invece riferimento al **naufragio** occorso **nell'area di responsabilità SAR maltese** il giorno **11 ottobre 2013**, e che causò la morte presunta di 268 persone (solo 26 corpi furono però recuperati, insieme ad oltre 200 sopravvissuti), tra i quali 60 bambini, per lo più migranti siriani partiti dalla Libia, tra le quali, due figlie del Sig. Mohanad JAMMO, primario dell'unità di terapia intensiva ed anestesia dell'Ibn Roshad Hospital di Aleppo.

In relazione all'evento sono tuttora **indagati alcuni ufficiali** della Marina italiana e del Corpo delle Capitanerie di porto (il personale in servizio presso MRCC Roma), ai quali viene contestato il reato di "omissione di soccorso e omicidio colposo" nonostante, anche in questo caso, l'evento sia avvenuto interamente, come si è detto, nell'area di specifica responsabilità maltese e la responsabilità del coordinamento delle operazioni fosse stata formalmente ed inequivocabilmente assunta dalle competenti Autorità maltesi (RCC Malta). Ciò per il fatto che il Centro nazionale di soccorso italiano sarebbe stato il primo Centro di soccorso al quale era pervenuta la richiesta di soccorso (richiesta peraltro prontamente girata alle autorità maltesi dal personale di servizio, come previsto dalle procedure SAR, unitamente a tutte le informazioni a disposizione), nonché per il fatto che il naufragio era avvenuto in un punto più vicino alle coste italiane piuttosto che a quelle maltesi (da notare peraltro che le Autorità maltesi hanno richiesto la collaborazione delle Autorità SAR italiane solo successivamente, quando era ormai troppo tardi).

Tutto ciò, unitamente ai **numerosi altri tragici ed improvvisi naufragi, noti e non** (vedasi ad esempio il caso dei c.d. "**fantasmi di Porto Palo**", risalente, com'è noto, al **Natale 1996**), evidenzia perchè **la quasi totalità degli intercetti operati in mare dagli organi di polizia** (mezzi Frontex ed unità militari inclusi), soprattutto per i flussi provenienti dalla Libia – per i noti problemi di stabilità politico– istituzionale di quel Paese, **comportino inevitabilmente un'attività S.A.R.** e vengano pertanto **svolti sotto il coordinamento operativo di un MRCC** (di norma quello italiano e, quindi, della Guardia costiera). Le attività più propriamente di **polizia di frontiera** vengono pertanto svolte **successivamente allo sbarco**, che possibilmente deve avvenire in un luogo sede di "**hotspot**", ovverosia dove gli organi del **Ministero dell'interno**, supportati dall'agenzia **Frontex** e dagli altri organismi interessati (ad es. le Autorità sanitarie, la Task force regionale europea con base a Catania – **EURTF**, ecc.), possano **garantire** più facilmente **i controlli di polizia, sanitari ed umanitari** previsti dalla normativa nazionale ed europea.

Tale situazione è peraltro resa evidente anche dal fatto che è proprio **l'art. 4** del già citato **regolamento europeo 2016/1624** (costitutivo della nuova Agenzia per la guardia di frontiera e costiera europea) a prevedere espressamente che, nel corso delle **operazioni di controllo delle frontiere marittime**, le **attività S.A.R.** continuano comunque ad essere avviate e condotte in conformità a quanto previsto dal **Reg. EU 2014/656**, ovverosia **in conformità alle norme di diritto internazionale sul S.A.R. e, quindi, sotto il coordinamento del competente MRCC nazionale.**

Come si dirà meglio più avanti, trattando gli aspetti operativi, la **contestuale e coordinata presenza nell'area operativa di interesse di mezzi deputati alle attività di polizia e sicurezza e di mezzi dedicati al S.A.R. consente di controllare la quasi totalità dei flussi provenienti dalle coste libiche** tanto che nessuno arriva non identificato sulle coste italiane ed evitando perciò **sbarchi clandestini ed incontrollati**, che invece continuano saltuariamente lungo **altre direttrici di flusso** (ad es. in Sardegna dall'Algeria, in Sicilia dalla Tunisia, in Calabria, Sicilia e Puglia per i flussi provenienti dal settore orientale, come citato ieri dal Procuratore di Siracusa), dove non sono attivi dispositivi navali stabilmente operanti in alto mare, ma unicamente attività di pattugliamento programmato nell'ambito dell'operazione TRITON di Frontex.

Un più **stretto coordinamento tra le due attività consente inoltre di anticipare alcune attività, anche investigative**, che altrimenti potrebbero essere effettuate solo successivamente allo sbarco (anche questo è stato ben evidenziato ieri nell'audizione del Procuratore di Siracusa in Commissione Difesa del Senato).

Per concludere i cenni sul quadro normativo, occorre infine soffermarsi sulla **particolare situazione della Libia** che, dopo la caduta del regime di Gheddafi nell'ottobre 2011, è precipitata in una situazione di **crisi istituzionale e di sostanziale anarchia** che, tra l'altro, ha favorito la nascita di **un'economia illegale** basata anche sulla **tratta e sul traffico di migranti**, che varie fonti stimano essere pari al **16% del PIL**.

La **mancaza di un Governo centrale** in grado di esercitare un effettivo **controllo sui confini** non solo marittimi, ma anche terrestri, nonché sull'intero territorio nazionale e sulle molteplici tribù e clan che caratterizzano la realtà sociale libica, da un lato **concentra verso quel Paese vari flussi migratori** diretti verso l'Europa (e ciò nonostante l'immigrazione clandestina costituisca, in Libia, un **reato** punito con la detenzione a tempo indeterminato, in centri non certo famosi per il rispetto dei diritti umani) e, dall'altro, **favorisce le attività di organizzazioni criminali** che operano indisturbate potendo contare, a livello locale, sulla protezione della tribù o del clan di riferimento.

La **complessità della situazione** é ben dettagliata nei periodici **rapporti redatti dall'IOM/OIM** (l'agenzia ONU che si occupa di migrazioni) sulla base di indagini che conduce periodicamente sul territorio (nei limiti del possibile, ovviamente). Occorre infatti ricordare che in **Libia** lavoravano, prima della rivoluzione e della guerra civile, circa **2,5 milioni di immigrati**, mentre attualmente ne risulterebbero **presenti non più di un milione**. In Libia, peraltro, non vi sono solo migranti che continuano ad entrare illegalmente in quel Paese (per lo più, ma non solo, subsahariani dalla frontiera Sud) con

lo specifico fine di raggiungere l'Europa, ma anche **migranti potenzialmente stanziali**, ovvero sia migranti già da tempo presenti nel Paese per lo più come manodopera di basso costo o che fanno ingresso in Libia con l'intenzione di rimanervi ma che poi, **possono essere costretti a fuggire, anche con la forza**, a causa dell'improvviso precipitare della situazione o perché ridotti in condizioni di quasi schiavitù, come riportato da varie fonti.

Appare pertanto evidente che è questa situazione del tutto anomala che costituisce la **principale causa della lucrosa attività delle organizzazioni criminali che operano pressoché impunite in quel Paese**, spesso colluse con appartenenti agli stessi organismi pubblici che dovrebbero invece contrastarle e combattere. Ciò determina inoltre una serie di **problematiche di diritto internazionale**, perché risulta estremamente difficile intrattenere rapporti stabili ed organizzati con le varie Autorità libiche che si contendono il governo del territorio. Anche la stessa **Guardia costiera libica** è in realtà costituita quantomeno da due entità distinte: una **Guardia costiera militare**, dipendente dal Ministero della difesa e dalla Marina libica (ed è quella con la quale la Guardia costiera italiana ha avuto rapporti, sia pure a fasi alterne, anche perché ha contribuito al suo addestramento nell'ambito dell'operazione "SOPHIA" di EUNAVFOR MED); una **Guardia costiera civile**, altrimenti conosciuta come **Polizia di sicurezza costiera** o nomi simili, dipendente dal Ministero dell'interno libico e perciò con rapporti prevalentemente con il Ministero dell'interno (e la Guardia di finanza).

Nell'ambito dei vari **progetti nazionali ed europei indirizzati a supportare il processo di stabilizzazione politico-istituzionale della Libia**, la **Guardia costiera italiana** è stata peraltro invitata, prima dalla Commissione europea (DG Home ed EEAS) e successivamente inserita nella Dichiarazione dei capi di Stato e di Governo di Malta del 3 Febbraio scorso, a guidare **un progetto di cooperazione con la Guardia costiera militare libica** affinché detto Paese provveda a definire e dichiarare formalmente una propria **area di responsabilità SAR** ed una propria **organizzazione SAR**, sotto il coordinamento di un proprio centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare (**LMRCC**), in conformità ai requisiti previsti dalla normativa internazionale. La prima fase di tale progetto è in fase di avvio ma, come la maggior parte degli altri progetti avviati in ambito nazionale ed europeo non potrà avere effetti immediati, comunque subordinati, com'è ovvio, all'avvenuta stabilizzazione del Paese (i dettagli sono riportati in apposito allegato).

### c. Luogo sicuro di sbarco (“Place of Safety” o POS)

Veniamo all’aspetto più volte richiamato del luogo sicuro di sbarco. Come si è già accennato, l’individuazione di un **idoneo “luogo sicuro”** (dall’inglese “place of safety”, abbreviato in “**POS**”) è un’operazione complessa, rientrante nella **responsabilità primaria del MRCC che coordina le operazioni di soccorso** ma che **coinvolge necessariamente una serie di attori**, ognuno dei quali ha obblighi particolari ai sensi del diritto internazionale marittimo, nonché di altre disposizioni di diritto internazionale che non riguardano direttamente il S.A.R., come ad esempio la *Convenzione sui diritti dell’uomo e dei rifugiati*.

Anche quando l’operazione di soccorso in mare delle persone bisognose di assistenza è stata portata quasi a compimento, possono insorgere **problemi per ottenere il consenso di uno Stato diverso** da quello al quale appartiene il suddetto MRCC allo sbarco sul suo territorio delle persone soccorse, in particolare quando sia evidente trattarsi di **migranti**.

Per tale motivo, a seguito del noto caso che vide coinvolta la **nave norvegese “Tampa”**, respinta dai porti australiani dopo aver soccorso in mare un gruppo di migranti, gli Stati membri dell’Organizzazione Marittima Internazionale (*International Maritime Organization, IMO*), nell’anno 2004 hanno adottato appositi emendamenti a due importanti convenzioni marittime internazionali già citate, che disciplinano la materia: le convenzioni SOLAS e SAR.

Ciò allo scopo di assicurare che **all’obbligo del comandante della nave di prestare assistenza faccia da necessario complemento l’obbligo degli Stati** di coordinare le operazioni e fornire ogni possibile assistenza alla nave soccorritrice, liberandola quanto prima dall’onere sostenuto in adempimento del dovere di soccorso. In particolare tali emendamenti e le **discendenti linee guida emanate dall’IMO** (*Ris. MSC 167-78 del 20/5/2004*) hanno stabilito l’obbligo, per lo Stato cui appartiene lo MRCC che per primo abbia ricevuto la notizia dell’evento o che comunque abbia assunto il **coordinamento delle operazioni di soccorso, di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell’evento**.

Risulta pertanto evidente che una **nave con centinaia di persone a bordo** non possa essere abbandonata alla deriva, per di più priva delle più elementari condizioni di sicurezza, sovraccarica, senza un equipaggio professionale né idonee attrezzature e

strumenti di navigazione. Un tale comportamento, infatti, metterebbe a rischio non solo la vita dei migranti ma anche la sicurezza della navigazione in genere (vedasi in particolare, come in precedenza accennato, l'allarme generato negli anni **a partire dal 2000** ma soprattutto nel periodo **tra la fine 2014 ed inizio 2015** a causa dell'impiego di navi mercantili ormai prive di valore commerciale e perciò destinate alla demolizione, per trasportare migranti dalle coste della **Turchia** fino alle coste italiane). Ciò, ovviamente, indipendentemente dal fatto che in una situazione di potenziale pericolo per la vita umana in mare si è in presenza di una situazione che impone di adempiere prioritariamente all'obbligo universalmente riconosciuto di prestare immediata assistenza e far sbarcare quanto prima dette persone in un "luogo sicuro" ("place of safety – POS), **indipendentemente da qualsiasi considerazione in merito al loro status**<sup>10</sup>.

Infatti, la normativa SAR internazionale (in particolare la *Ris. MSC 167(78) del 2004*) prevede che tutte le questioni che non riguardino il SAR in senso stretto, quali quelle relative allo **status giuridico** delle persone soccorse, alla presenza o meno dei prescritti requisiti per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o per acquisire il diritto alla protezione internazionale, ecc., devono di norma essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco nel luogo sicuro di sbarco (POS) e **non devono comunque causare indebiti ritardi** allo sbarco delle persone soccorse od alla liberazione della nave soccorritrice dall'onere assunto.

In tale quadro normativo, pertanto, non vi è dubbio che **il fenomeno migratorio via mare comporti problematiche specifiche** che investono anche la conduzione delle **operazioni di soccorso** – ancorché queste, come si è detto, debbano prescindere dallo status delle persone in pericolo - con particolare riguardo all'individuazione di un idoneo "**luogo sicuro** (POS) per lo sbarco delle persone soccorse. E' infatti vero che **si è in presenza di un'operazione di soccorso anche quando è ben noto che la situazione di pericolo è volontariamente provocata** dalle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta ed il traffico di migranti, sulla pelle di questi ultimi (del resto, un'operazione di salvataggio è doverosa anche quando si è in presenza di un aspirante suicida, come nel caso del piromane che chiama i Vigili del Fuoco, mentre in questo caso i migranti sono solo le vittime più o meno inconsapevoli di questo traffico); ma è altrettanto vero che tale volontarietà, unitamente alla frequenza con cui si verificano gli eventi e, quindi, gli

---

<sup>10</sup> Cfr. **Art. 98 UNCLOS '82** (Convenzione ONU sul diritto del mare); **art. 33/V SOLAS 1974** (Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare); Manuale **IAMSAR** ed. 2016; **Ris. IMO MSC 167 (78)** del 2004 (Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare).

interventi di soccorso, nonché l'elevato numero delle persone che occorre soccorrere e trasportare in relazione ad ogni singolo evento, con la conseguente necessità di disporre, nei luoghi di sbarco, di un apposito e complesso servizio di assistenza (sanitario, di ordine pubblico, ecc.), **travalica l'ordinario quadro normativo per cui la responsabilità del soccorso in mare è affidata ai singoli Stati**. A ciò si aggiungono, poi, le **ancora più rilevanti problematiche dell'accoglienza** successiva allo sbarco e che pertanto non attengono assolutamente ad aspetti che riguardano la normativa SAR, bensì alla **normativa nazionale ed europea sul controllo dei flussi migratori**.

Sono proprio queste problematiche ad **influenzare maggiormente i diversi comportamenti degli Stati** nelle modalità di **gestione dei flussi migratori via mare** ed in particolare nell'applicazione della normativa e delle procedure SAR. E' per tale motivo che, dopo aver analizzato la problematica nell'ambito di una riunione ("*High level interagency meeting*" del 3 marzo 2015) **indetta dall'IMO** - anche su iniziativa della Guardia costiera italiana – ed alla quale hanno **partecipato anche tutte le principali agenzie delle Nazioni Unite**, i rappresentanti di tutti gli Stati hanno convenuto che non sussista la necessità di modificare la normativa S.A.R., ma occorra invece agire sotto altri profili, che esulano dal quadro di detta normativa. E' infatti apparso evidente che si è in presenza di un **fenomeno umanitario epocale, peraltro non più emergenziale ma strutturale**, che non può pertanto essere affrontato e rimanere a carico dei singoli Stati, richiedendo necessariamente un concreto intervento della comunità internazionale.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, è noto che il principale elemento condizionante il modo di gestire la situazione in mare risulta rappresentato dal **Regolamento di Dublino**<sup>11</sup>, il quale impone allo Stato europeo dove avviene il primo ingresso dei migranti irregolari di farsi carico non solo di determinarne l'esatto **status** (in particolare quello di potenziale rifugiato o non) ma anche (salvo casi limitati) della loro **accoglienza**, o dell'eventuale **rimpatrio** nei Paesi di origine, qualora siano riconosciuti non avere titolo a "protezione internazionale", con tutti i rilevanti oneri, economici e sociali, conseguenti.

E' pertanto per tale motivo che **tutti gli Stati si dichiarano disposti ad ottemperare, ed eventualmente concorrere, all'obbligo di soccorso in mare**, peraltro generalmente riconosciuto anche in via consuetudinaria dal diritto internazionale, ma operano poi dei "**distinguo**" quando potrebbero essere coinvolti nella **responsabilità del coordinamento delle operazioni S.A.R.** e, quindi, nell'individuazione **sul proprio territorio**, come si è detto, di un **luogo sicuro** ove sbarcare le persone soccorse.

---

<sup>11</sup> Reg. EU 604/2013 o "Dublino III"

**Il Governo responsabile della regione SAR** in cui le persone soccorse sono state recuperate ha infatti, come si è già detto, la **responsabilità** di ricercare ed individuare detto luogo sicuro o, comunque, di dare assicurazione che tale luogo sicuro sia fornito, in accordo con tutte le Altre Autorità, nazionali e non, eventualmente interessate. Per un Paese europeo, perciò, **accogliere a terra le persone soccorse** in ottemperanza alla normativa S.A.R., però, comporta anche i **conseguenti obblighi, ed oneri**, previsti dal citato Regolamento di Dublino III.

A questo punto, però, un osservatore attento potrebbe rilevare che **non vi dovrebbe essere nessuna differenza tra un'operazione S.A.R. ed un'operazione di polizia diretta al controllo delle frontiere esterne europee** in quanto, in applicazione del principio di "*non refoulement*" nonché del regolamento europeo che disciplina le operazioni FRONTEX e del discendente piano operativo, anche le persone che fossero ritenute non in pericolo e, quindi, intercettate in mare e non soccorse, dovrebbero comunque essere portate a terra, nel territorio del Paese che ospita la specifica operazione nazionale od europea (cioè l'Italia, per quanto riguarda l'operazione TRITON; la Grecia, per quanto riguarda l'operazione POSEIDON; la Spagna, per l'operazione INDALO).

In realtà la **differenza** risiede nel fatto che **l'obbligo del S.A.R. prescinde dai limiti della piena giurisdizione marittima di uno Stato costiero** (non è neppure limitato, come si è visto, alla specifica area di responsabilità S.A.R., che comunque non è un'area di giurisdizione e, pertanto, si estende di norma ben oltre le acque territoriali e l'eventuale zona contigua), mentre **l'attività di polizia al di fuori delle acque territoriali ("law enforcement") è soggetta a ben precisi limiti**, stabiliti dalla normativa nazionale e nel rispetto di quella internazionale.

La **conseguenza pratica** di ciò è che se un'imbarcazione carica di migranti localizzata al di fuori delle acque territoriali di uno Stato costiero è ritenuta versare in una **situazione di potenziale pericolo** (caso S.A.R.), scatta **l'obbligo di immediato intervento** e, quindi, del **successivo trasporto a terra delle persone soccorse**.

Se invece detta imbarcazione **non** è ritenuta versare in **situazione di pericolo**, **l'attività di polizia** delle Autorità dello Stato costiero normalmente **si limita al monitoraggio** della situazione, allo scopo di verificare se la destinazione appaia essere quella di detto Stato costiero. Solo in tal caso scatta l'intervento di polizia: inizialmente a scopo preventivo, mirata quindi a cercare di **prevenire l'ingresso** od il **transito** (considerato potenzialmente "offensivo") dell'imbarcazione nelle proprie acque territoriali, sempre nei limiti di quanto legittimamente possibile ai sensi delle norme internazionali. Pertanto, l'accompagnamento



a terra e l'ingresso nel territorio dello Stato costiero di dette persone si avrebbe solo nel caso in cui l'azione preventiva e deterrente non abbia effetto o sia ravvisata una violazione delle norme dello Stato costiero che comporti la necessità dell'adozione di provvedimenti autoritativi di esercizio della giurisdizione.

In particolare, in base a quanto previsto dalla normativa italiana (*Codice penale, T.U. immigrazione e norme discendenti*), l'abbordaggio ed il sequestro dell'imbarcazione, con la conseguente denuncia alla competente A.G. delle persone fermate, per i reati di immigrazione clandestina e/o di favoreggiamento della stessa.

In questo scenario complesso, la **posizione geografica dell'Italia** nel Mediterraneo centrale la rende, più di altri Paesi europei, privilegiata destinazione finale delle rotte seguite dai flussi migratori provenienti dalla Libia o dal Mediterraneo orientale: dalla Libia perché più vicina o, comunque, più idonea ad accogliere numeri consistenti di migranti rispetto alla ben più piccola isola di Malta; dal Mediterraneo orientale perché la chiusura della rotta balcanica rende la Grecia una porta di comunicazione verso l'Europa meno praticabile.

Quanto sopra, inoltre, spiega perché, anche quando **la rotta di dette imbarcazioni attraversi le aree di responsabilità S.A.R., o anche di giurisdizione, di altri Paesi**, questi ultimi **tendano a sottovalutare le condizioni di potenziale pericolo in cui esse normalmente versano** limitandosi a monitorare la situazione fino a quando esse escano dalla loro area di specifica responsabilità S.A.R.. **Lo scopo è evidente**: considerare la situazione una **mera situazione di polizia e non ritenersi quindi obbligati ad un intervento di soccorso**, che risulta **invece inevitabile per le Autorità dello Stato costiero oltre le cui acque l'imbarcazione non può più procedere: l'Italia!** La questione sarà comunque approfondita nel capitolo relativo all'attività operativa.

Si comprende, pertanto, anche il perché le **richieste di soccorso** o le informazioni relative ad imbarcazioni in potenziale pericolo siano **principalmente indirizzate alle Autorità S.A.R. italiane**.

Tornando alla questione specifica del **POS**, in base alla normativa italiana, il **Ministero dell'interno** ha la **responsabilità di coordinare**, attraverso l'opera delle Prefetture competenti per territorio, **la gestione dell'accoglienza a terra**, la quale coinvolge numerose Autorità pubbliche (Autorità marittime e portuali, Autorità di P.S., forze di polizia, Autorità sanitarie nazionali e regionali, Autorità doganali, Organi di Protezione civile, CRI,

ecc.), coadiuvate da altri soggetti privati (soprattutto organismi di volontariato) ed internazionali (UNHCR, IOM, FRONTEX, EUROPOL, EASO, ecc.).

Pertanto, nel caso di **interventi di soccorso connessi con i fenomeni migratori, l'individuazione dello specifico "POS"**, oltre a tener conto delle eventuali esigenze e problematiche di carattere prettamente nautico, **dev'essere necessariamente concertata tra lo IMRCC e le competenti Autorità del Ministero dell'interno**. Occorre peraltro precisare che, allo scopo di **snellire le procedure per l'individuazione del POS** quando la nave soccorritrice sia un assetto governativo nazionale (M.M., GdF, CC) o facente parte di una delle due operazioni europee (TRITON e SOPHIA), su richiesta dei **Comandi complessi** dai quali dette navi dipendono (CINCNAV<sup>12</sup>, COGEGUARFI, CARABINIERI, ICC<sup>13</sup>, FHQ<sup>14</sup>, ecc.), sono state redatta **apposite SOP (Procedure operative standard)** con le quali **MRCC Roma ha autorizzato questi ultimi ad interloquire direttamente con i competenti organi del Ministero dell'interno** (il National Coordination Centre o NCC, ubicato presso il Ministero dell'interno – DCIPF, che a sua volta si relaziona con il Dipartimento per le libertà civili) una volta recuperate a bordo le persone da soccorrere (tenendo comunque informato il competente IMRCC fino al termine delle operazioni di soccorso). Ciò anche al fine di poter meglio contemperare le problematiche tecnico-nautiche delle navi soccorritrici con quelle dell'accoglienza a terra.

**IMRCC si occupa pertanto di definire direttamente il POS** con il Ministero dell'interno, non solo per le **navi della Guardia costiera** che non stiano operando nell'ambito delle summenzionate operazioni, ma anche per le **navi mercantili (incluse ovviamente quelle operate da ONG)** e le **altre navi** che non dipendano da uno dei suddetti comandi complessi.

Un altro elemento che è bene precisare è quello relativo alla **corretta individuazione del "luogo sicuro di sbarco (Place od Safety - POS)"**, ovverosia il luogo **dove le operazioni di soccorso devono considerarsi terminate**, da parte del centro di coordinamento del soccorso (MRCC) responsabile per la regione interessata.

Per evitare facili equivoci, è opportuno evidenziare che il **"luogo sicuro di sbarco"** per poter essere considerato tale, **deve rispondere ad una serie di requisiti, da verificare caso per caso**, in relazione alle specifiche situazioni. Infatti, secondo quanto prescritto

---

<sup>12</sup> CINCNAV: Comando in capo della squadra navale della M.M.;

<sup>13</sup> ICC: International Coordination Centre presso Pratica di Mare, deputato al coordinamento dell'operazione TRITON di Frontex;

<sup>14</sup> FHQ: Force Headquarters presso il COI Difesa - Roma, comando operativo in mare dell'operazione "Sophia" di Eunavformed.

dalle specifiche “**linee guida**” elaborate dall’IMO con la più volte menzionata *Ris. MSC 167(78) del 2004*, dev’essere, tra l’altro, “*un luogo **dove la vita delle persone soccorse non è più minacciata e dove è possibile poter far fronte ai loro bisogni fondamentali** (es.: cibo, riparo e cure sanitarie)*”. **Non può**, comunque, essere considerato “**sicuro**” un luogo dove vi sia **serio rischio** che la singola persona interessata possa essere soggetta alla **pena di morte, a tortura, persecuzione od a sanzioni o trattamenti inumani o degradanti**; o, anche, dove **la sua vita o la sua libertà siano minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, orientamento sessuale, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o di orientamento politico**. Va inoltre tenuto in considerazione che tali disposizioni vanno lette anche in relazione al principio di “**non refoulement**” (divieto di respingimenti collettivi ed indiscriminati), che **impone di esaminare la situazione specifica delle singole persone**. Infatti, un luogo “sicuro” per alcuni potrebbe non esserlo per altri (vedasi al riguardo quanto detto più avanti in tema di diritto internazionale dei rifugiati).

Appare pertanto evidente che **può essere estremamente difficile per l’IMRCC** (ma **anche per il Comandante della nave** che, in quanto soggetto alla giurisdizione del suo Stato di bandiera, secondo il diritto internazionale, ha anche la responsabilità della sorte delle persone a bordo) determinare se un luogo ubicato al di fuori della sua area di responsabilità abbia o meno tutte dette caratteristiche salvo, ovviamente, casi di forza maggiore. Occorre al riguardo evidenziare che lo stesso **regolamento europeo per le operazioni Frontex**<sup>15</sup>, nel dettare le regole di comportamento generali per le navi dei vari Paesi europei partecipanti alle operazioni di controllo delle frontiere marittime, **conferma esplicitamente anch’esso l’obbligo di rispettare i principi ed i criteri sopra enunciati**, non solo nelle attività di polizia condotte sotto il coordinamento del competente ICC, ma **anche nelle attività S.A.R. condotte sotto il coordinamento del competente MRCC** (che potrebbe essere, infatti, anche quello di un Paese non europeo).

La summenzionata **difficoltà** di operare una simile valutazione, sia per il competente MRCC che per il comandante della nave soccorritrice, risulta **ulteriormente acuita** quando si tratta di eventi SAR che coinvolgono diverse centinaia di persone, di varie razze ed etnie; con le quali, quindi, è in genere difficile, se non impossibile, comunicare in modo appropriato in assenza di appropriati mediatori culturali.

Si è già detto che il POS può anche essere individuato nel territorio di un altro Stato costiero, soprattutto qualora si tratti di un luogo sicuro più vicino all’area in cui sono state

---

<sup>15</sup> Reg. EU 2014/656 artt. 4 e 10.

soccorse le persone in pericolo. Tuttavia **tale individuazione compete alle Autorità S.A.R. dello Stato costiero interessato**, al quale **lo MRCC che coordina** le operazioni può solo rivolgere una richiesta motivata, che **potrebbe però non essere accolta**, specie qualora non esistano specifici accordi preventivi. Come si è già detto all'inizio, in caso di rifiuto, da parte delle Autorità di un altro Paese, a concedere l'autorizzazione allo sbarco in un porto situato nel proprio territorio, **lo Stato cui appartiene lo MRCC che coordina le operazioni ha l'obbligo di individuare il POS sul suo territorio**. Ciò, in ossequio al principio di garantire l'integrità dei servizi S.A.R..

Quando il POS è individuato nella propria area di responsabilità, invece, la questione è relativamente più semplice, in quanto **è fatto obbligo agli RCC di mantenere efficaci piani di operazioni nonché accordi di coordinamento** con tutte le varie Autorità ed Enti interessati a terra (Autorità portuali, doganali, sanitarie e di polizia, ecc.). Quanto sopra sempre al fine evitare indebiti ritardi nello sbarco in un luogo sicuro delle persone soccorse o nella liberazione della nave soccorritrice dagli oneri conseguenti all'adempimento dell'obbligo di soccorso.

#### **a. Cenni normativi sul diritto internazionale dei rifugiati**

A questo punto, anche se non si tratta di materia di specifica competenza, può essere utile qualche cenno in merito alle tutele garantite a livello internazionale ai migranti che potrebbero aver titolo allo status di rifugiato.

Il c.d. **“Diritto internazionale dei rifugiati”** prevede che le persone intercettate o soccorse in mare devono essere messe in grado di conoscere i loro diritti e di poter conseguentemente rendere nota la propria intenzione di chiedere il riconoscimento dello status di “rifugiato”, quali “richiedenti asilo”, o altre forme di “protezione internazionale”, potendo dimostrare, nelle forme previste, di essere esposti a forme di persecuzione, maltrattamenti, ecc.. Si è anche detto, però, che **il comandante della nave soccorritrice**, non è in grado di poter determinare lo *status* delle persone soccorse, anche se è comunque responsabile della sorte delle persone comunque presenti a bordo. Lo stesso vale anche per il **comandante di una nave governativa in servizio di polizia** che intercetti un'imbarcazione trasportante migranti irregolari, il quale, peraltro è sempre anche un rappresentante dello Stato di appartenenza.

E' opportuno, a questo punto, ricordare che la **Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951** definisce come **“rifugiato”** una persona che *“temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è*

*cittadina e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra". [Articolo 1(2)].*

Un **richiedente asilo** è un individuo che è in cerca di protezione internazionale e sulla cui domanda non è stata ancora presa una decisione finale. Pertanto, non ogni richiedente asilo potrà, al termine della procedura prevista, essere riconosciuto come rifugiato, ma potrebbe comunque aver titolo a beneficiare di altre forme di protezione internazionale, oppure non essere riconosciuto come tale (si noti che lo *status* di rifugiato è meramente "declaratorio": cioè, il provvedimento che riconosce lo status non rende una persona un rifugiato, ma si limita ad attestare ufficialmente che quella persona è un rifugiato).

La citata **convenzione del 1951 proibisce** che il rifugiato o il richiedente asilo *“sia espulso o respinto - in alcun modo – verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche” [Articolo 33(1)]* .

Ciò si riferisce principalmente al Paese dal quale l'individuo è fuggito, ma comprende anche ogni altro territorio dove egli [o ella] si trovi di fronte ad una simile minaccia.

Anche le persone che non soddisfano tutti i criteri stabiliti dalla Convenzione del 1951 per l'ottenimento del riconoscimento dello status di "rifugiato", ma per i quali esistono fondati motivi di gravi abusi dei diritti umani o perchè stanno fuggendo da un conflitto, possono comunque essere **protette dal respingimento** nel particolare luogo in cui sarebbero minacciati ("**refoulement**") attraverso il riconoscimento di varie forme di c.d. "protezione internazionale".

La categoria dei c.d. "**migranti economici**", invece, **non ha un riconoscimento ufficiale**, in quanto comprende tutte le persone che, pur avendone la facoltà e la possibilità, non avanzano richiesta di asilo o di protezione internazionale, nonchè quelle la cui richiesta è stata respinta in via definitiva.

Quando si parla **genericamente** di "**migranti**" (o, più correttamente, di "**migrazioni miste**"), pertanto, ci si riferisce normalmente a **migranti di tutte queste due principali categorie** che, come si è detto, è possibile distinguere fra loro solo successivamente allo sbarco a terra. La distinzione fra le due categorie è infatti anche una dei principali obiettivi del sistema di "**hotspot**" (centri in cui vengono trasportati i migranti contestualmente alle operazioni di sbarco) previsto dalla politica europea sulle migrazioni e sul controllo delle

frontiere esterne, nonché dalle correlate normative nazionali. Infatti, la permanenza negli “hotspot”<sup>16</sup> dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario ad indentificare e separare le due categorie, successivamente trasferite in centri distinti, a cura delle competenti autorità di polizia.

Secondo l’**Alto Commissario delle Nazioni Unite** le persone intercettate o soccorse in mare devono poter beneficiare di protezione contro le espulsioni di massa, **anche quando non sono riuscite ancora a valicare la frontiera di uno Stato**. Ciò in quanto permettere agli Stati di respingere i migranti intercettati in **alto mare** senza rispettare le garanzie sancite anche dall’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU (*Carta Europea dei Diritti dell’Uomo*) significherebbe accettare che gli Stati si liberino dai loro obblighi derivanti dalle convenzioni, con il pretesto di dover provvedere al controllo delle frontiere esterne.

Anche secondo la **Corte dei diritti dell’uomo** (vedasi in particolare la **c.d. sentenza Hirsi**, che ha riguardato direttamente l’Italia), il trasferimento verso la Libia dei migranti intercettati in mare e che avevano successivamente presentato il ricorso, era stato eseguito in assenza di qualsiasi preventiva procedura di identificazione da parte delle Autorità italiane, che si erano limitate a far salire sulle navi militari italiane i migranti intercettati, successivamente consegnati alle Autorità libiche (la Libia era ancora sotto il regime di Gheddafi). La Corte ha pure specificato che il **personale militare a bordo** non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non vi erano né interpreti né consulenti giuridici. Tale osservazioni hanno fatto sì che la Corte abbia concluso che si era trattato di un **respingimento collettivo ed indiscriminato**, come tale in **violazione** dell’art. 4 del protocollo n. 4 CEDU che recita testualmente: **“Le espulsioni collettive degli stranieri sono vietate”**.

---

<sup>16</sup> Allo stato attuale, risultano attivi 4 hotspots associati ai porti di: Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto.

### 3. ASPETTI OPERATIVI

#### a. Descrizione delle operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime

Al fine di poter compiutamente rappresentare l'attività operativa del Centro di Coordinamento Marittimo della Guardia Costiera Italiana (IMRCC) occorre iniziare dalla descrizione di come vengono gestite le operazioni di soccorso, seguendo le varie fasi come di seguito riportate:

##### I. Acquisizione dell'informazione

La ricezione di una richiesta di soccorso o di una informazione relativa a persone o navi in potenziale grave ed imminente pericolo in mare (distress) può giungere al Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (IMRCC) essenzialmente in tre modi:

- ricezione di una **segnalazione diretta** da parte delle persone che si dichiarano in pericolo (via radio VHF o HF, via telefono GSM, via telefono satellitare, ecc.);
- ricezione di una segnalazione diretta da navi mercantili, aeromobili o navi militari o comunque governative, a seguito di **avvistamenti** effettuati da loro stessi o da unità dipendenti da comandi complessi;
- segnalazione **indiretta** (via telefono, via mail, via sms od altro) da parte di persone (sedicenti familiari, amici, mediatori culturali, persone non immediatamente identificabili) che si dichiarano a conoscenza di una situazione di emergenza in atto che richieda soccorso; oppure da parte di altri organismi pubblici (forze di polizia, VVF, ecc.) cui dette persone si siano rivolte.

Nelle situazioni SAR connesse ai flussi migratori via mare, vi sono anche delle modalità tipiche, che dipendono peraltro dalle zone da cui originano le differenti direttrici di flusso. Ad esempio, nella vasta zona al largo delle coste libiche, si sono maggiormente avute chiamate dirette da parte delle imbarcazioni, a mezzo telefono satellitare di cui quasi tutte venivano dotate dalle varie organizzazioni criminali; chiamate dirette a MRCC o anche ai centri secondari, per lo più MRSC Palermo o l'ufficio marittimo di Lampedusa, a seconda delle abitudini e del modus operandi della specifica organizzazione criminale. Tali telefoni satellitari, peraltro, consentono al segnalante che ne sia a conoscenza, di leggere e comunicare direttamente le coordinate relative alla posizione del natante o, comunque, al

MRCC di acquisire tale posizione tramite il provider di telefonia, ancorchè ubicato negli Emirati arabi.

Sono diversi mesi, tuttavia, che, a seguito dei continui adattamenti del modus operandi delle organizzazioni criminali operanti in Libia in relazione all'evolversi della situazione, tra cui presumibilmente anche la presenza di un maggior numero di navi (militari e ONG) al largo delle coste libiche, si è registrato un minor numero di chiamate dirette, mentre è contestualmente aumentato il numero delle segnalazioni pervenute a seguito di avvistamenti diretti da parte di navi militari, soprattutto, e navi delle ONG (maggiori dettagli sono riportati nel capitolo relativo ai dati statistici).

## II. Processo di verifica dell'informazione

L'informazione acquisita viene subito processata e valutata dal personale di turno presso l'IMRCC, in servizio H24 che, dopo averne verificato nell'immediato, per quanto possibile, la plausibile attendibilità, procede ad adottare tutte le immediate azioni da compiere secondo quanto previsto dalle procedure internazionali standard, tra le quali: allertare ed informare tutti i centri di soccorso potenzialmente interessati (Tunisia e Malta) in relazione all'area dell'evento, se nota, nonché le navi e gli enti che potrebbero intervenire o fornire utili informazioni; valutare le azioni più opportune da avviare, in relazione alle informazioni disponibili ed al presumibile scenario; cercare di acquisire ulteriori informazioni e, contestualmente, acquisire conoscenza dello scenario relativo all'area interessata, allo scopo anche di individuare eventuali navi che potrebbero prestare assistenza, qualora necessario. Si evidenzia al riguardo che le **fasi dell'emergenza S.A.R.** non si limitano al solo "distress" (pericolo grave ed imminente, ancorché solo ragionevolmente presumibile e non necessariamente verificato) ma sono: 1) **incertezza** (INCERFA): allorché una situazione di pericolo sia meramente possibile ma non vi siano ancora elementi sufficienti per ritenerla ragionevolmente probabile; 2) **allarme** (ALERFA): allorché risulti una situazione di potenziale pericolo, ma non risulti ancora un reale pericolo per la vita delle persone; 3) **"distress"** (DETRESFA): allorché risulti ragionevolmente probabile una situazione di pericolo grave ed imminente per la vita umana.

## III. Identificazione del miglior assetto impiegabile

Una volta ritenuta ragionevolmente probabile l'esistenza di una situazione di **"distress"**, occorre individuare i migliori assetti da impiegare per l'effettuazione del soccorso che, in relazione allo specifico scenario, possono essere sia dipendenti mezzi specializzati SAR che assetti di altre amministrazioni inseriti come tali nel Piano nazionale SAR e financo



**qualsiasi nave**, mercantile o militare che risulti presente in prossimità dell'area interessata. Anche se, per consuetudine derivanti anche dalla terminologia inglese, nelle comunicazioni si utilizzano i termini "dirottare" ed "ordinare", è bene precisare che quando viene richiesto l'impiego di navi di bandiera non italiana, come tali soggette esclusivamente alla giurisdizione dello Stato di cui battono la bandiera, non si tratta in realtà di provvedimenti autoritativi, in quanto, come si è visto nel delineare il quadro normativo, la sola comunicazione dell'esistenza di una situazione di pericolo per la vita umana in mare obbliga il comandante di qualsiasi unità ad intervenire immediatamente in assistenza ed a porsi sotto il coordinamento del competente MRCC. Ovviamente, il tipo di unità da impiegare viene valutato sulla base di molteplici fattori, subordinatamente all'effettiva possibilità di operare un'adeguata scelta: tempo necessario per raggiungere l'unità in difficoltà (in gergo: "target"), capacità operative dell'assetto, merci pericolose eventualmente a bordo, capacità di primo soccorso, tipo di assistenza da prestare e, ovviamente, capacità di recupero e trasporto delle persone in pericolo.

#### **IV. Coordinamento e controllo delle operazioni**

L'IMRCC pianifica e coordina l'attività delle navi impiegate, indirizzandole (dirottandole, in gergo) tenendo conto dell'ultima posizione nota dell'imbarcazione in pericolo e della sua probabile rotta. Tutto ciò viene ovviamente effettuato considerando anche lo **scenario complessivo** rappresentato su un apposito sistema che riporta tutte le informazioni derivanti in modo automatico ed in tempo reale dai vari sistemi di monitoraggio navale di cui dispone la Centrale operativa del Corpo, da altre fonti e dalle ulteriori informazioni inserite manualmente dal personale, utilizzando un apposito software proprietario, denominato "**PELAGUS**". Ciò è particolarmente necessario quando occorre coordinare una pluralità di operazioni SAR contemporaneamente: finora il picco massimo si è registrato a **fine agosto 2016**, quando l'IMRCC ha dovuto coordinare **ben 53 interventi SAR in una singola giornata**, per soccorrere **quasi 7.000 persone**; ma, **a parte situazioni eccezionali** come quella ricordata o come quella occorsa durante il recente week-end di Pasqua, il dover operare una pluralità di soccorsi ha **da sempre rappresentato la normalità**, specialmente durante la bella stagione o quando le condizioni meteorologiche risultavano particolarmente favorevoli.

Mi preme evidenziare che l'esperienza acquisita nel tempo ha permesso al Centro nazionale di soccorso di Roma di coordinare operazioni di soccorso multiple con l'impiego di decine di unità navali, sia governative che private, senza pregiudicare l'efficienza del dispositivo nazionale (sia S.A.R. che di Polizia marittima). Questo è anche il vantaggio di

essere l'unica autorità responsabile. I dati dell'attività operativa 2016 sono visibili sul sito del Corpo.

Allorquando debbano essere impiegate più navi, le procedure prevedono che una di esse, quella in condizione di garantire un migliore coordinamento e capacità di comunicazioni, viene nominata **OSC** (*"On scene coordinator" o "coordinatore sul posto"*), per agevolare il compito dello IMRCC, che deve operare anche senza poter avere una diretta visione della situazione.

Ovviamente, la complessità delle operazioni dipende da vari fattori, estremamente variabili, tra i quali la conoscenza dell'esatta posizione e delle condizioni strutturali dell'imbarcazione da soccorrere, delle condizioni meteorologiche e della professionalità dell'equipaggio della nave soccorritrice. Infatti, nel caso in cui non si abbia una precisa posizione aggiornata, occorre operare anche preventive operazioni di ricerca, impiegando anche più di una unità, a seconda dei casi. Se poi si abbia notizia di persone disperse in mare, l'attività diventa ancora più complessa, anche perché è estremamente difficile avere contezza del numero esatto da ricercare.

Basti pensare che nel 2014, nonostante fosse ancora presente l'operazione militare umanitaria "**Mare Nostrum**", che aveva fornito un prezioso supporto all'attività fino a quel momento condotta essenzialmente con le sole unità della **Guardia costiera** (in particolare con quelle dislocate a Lampedusa) e delle **navi mercantili** presenti al largo della Libia, l'IMRCC ha dovuto "dirottare" **quasi 900 navi mercantili**, di cui **oltre 250** hanno materialmente provveduto al recupero di **oltre 40.000** persone in pericolo ed al loro successivo **trasporto in un porto nazionale** (salvo alcuni sporadici casi di persone che è stato possibile sbarcare a Malta od in Grecia).

A seguito del recupero delle persone in pericolo, occorre poi **valutare** se la nave soccorritrice sia in condizioni di **trasportarle in un "luogo sicuro"** oppure se sia necessario il **trasbordo delle stesse su un'altra unità** meglio attrezzata. Può capitare, infatti, che il primo soccorso debba necessariamente essere effettuato, in mancanza di altri mezzi più idonei, impiegando navi mercantili con carichi pericolosi a bordo, oppure unità sottodimensionate rispetto al numero delle persone da soccorrere; o anche mezzi che devono garantire la sicurezza delle piattaforme petrolifere esistenti al largo della Libia e che, pertanto, non possono essere allontanate dalla zona dove devono operare.

Occorre peraltro ricordare quanto già accennato in precedenza, ovvero che, allo scopo di **snellire le procedure per l'individuazione del POS** quando la nave soccorritrice sia

un assetto governativo nazionale (M.M., GdF, CC) o facente parte di una delle due operazioni europee (TRITON e SOPHIA), su richiesta dei **Comandi complessi** dai quali dette navi dipendono (CINCNAV<sup>17</sup>, COGEGUARFI, CARABINIERI, ICC<sup>18</sup>, FHQ<sup>19</sup>, ecc.), sono state redatta **apposite SOP (Procedure operative standard)** con le quali **IMRCC ha autorizzato questi ultimi ad interloquire direttamente con i competenti organi del Ministero dell'interno** (il National Coordination Centre o NCC, ubicato presso il Ministero dell'interno – DCIPF, che a sua volta si relaziona con il Dipartimento per le libertà civili) una volta recuperate a bordo le persone da soccorrere (tenendo comunque informato il competente IMRCC fino al termine delle operazioni di soccorso). Ciò anche al fine di poter meglio contemperare le specifiche problematiche tecnico-nautiche delle navi soccorritrici con quelle dell'accoglienza a terra.

**IMRCC si occupa pertanto di definire direttamente il POS** con il Ministero dell'interno, non solo per le **navi della Guardia costiera** che non stiano operando nell'ambito delle summenzionate operazioni, ma anche per le **navi mercantili (incluse ovviamente quelle operate da ONG)** e le **altre navi** che non dipendano da uno dei suddetti comandi complessi.

Le operazioni S.A.R., infatti, come si è più volte detto, si possono considerare terminate solo a seguito dello sbarco delle persone soccorse in un "luogo sicuro", come precedentemente definito, per cui lo IMRCC deve tenersi comunque pronto a fornire ogni possibile assistenza alle navi soccorritrici che, specialmente nel caso in cui si tratti di navi commerciali, con un equipaggio di non più di 15-20 persone devono provvedere all'assistenza logistica e sanitaria anche di 400 o 700 persone di varie etnie e lingue e far fronte anche a possibili problemi di ordine pubblico.

## **b. Area operativa**

Per quanto concerne i flussi migratori provenienti dalle coste della Libia, si è riscontrato che negli ultimi anni le partenze avvengono essenzialmente secondo tre direttrici (sud – nord), ben individuabili e tutte concentrate nella Tripolitania (da ovest verso est):

- Zuwara (ovest di Tripoli)
- Sabratha – Zawiya (ovest di Tripoli)
- Gasr Garabulli (est di Tripoli)

---

<sup>17</sup> CINCNAV: Comando in capo della squadra navale della M.M.;

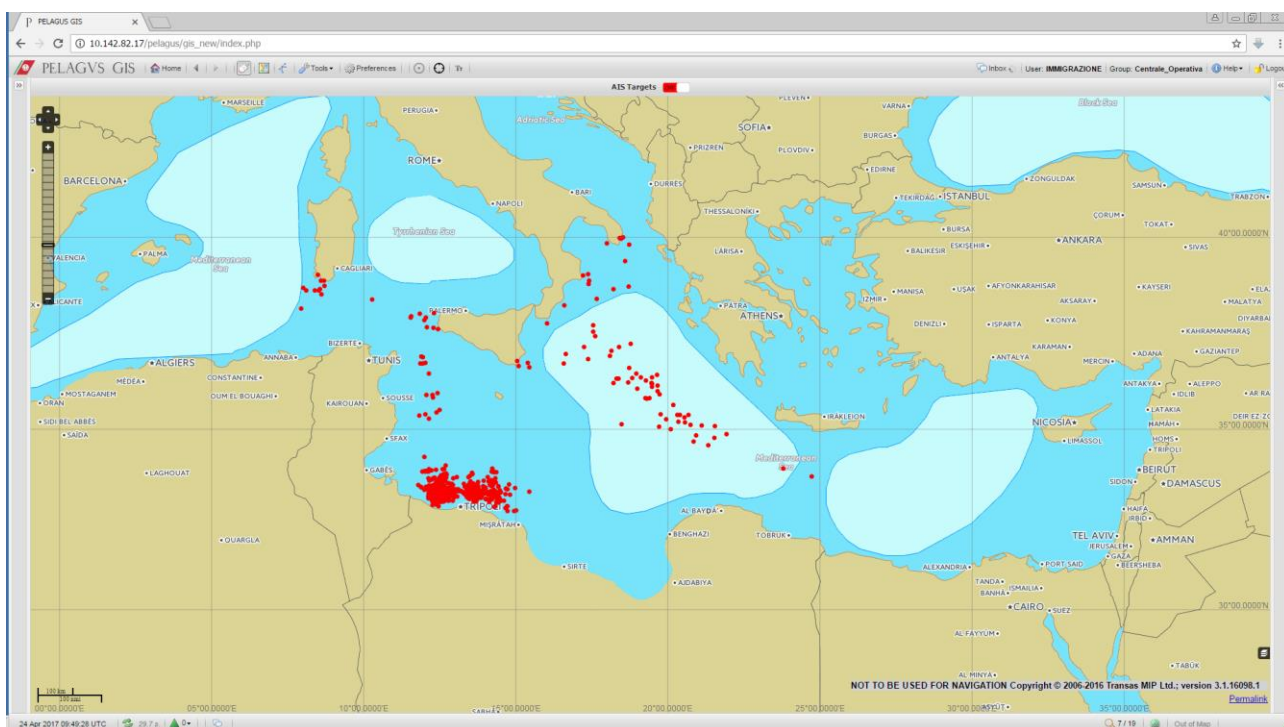
<sup>18</sup> ICC: International Coordination Centre presso Pratica di Mare, deputato al coordinamento dell'operazione TRITON di Frontex;

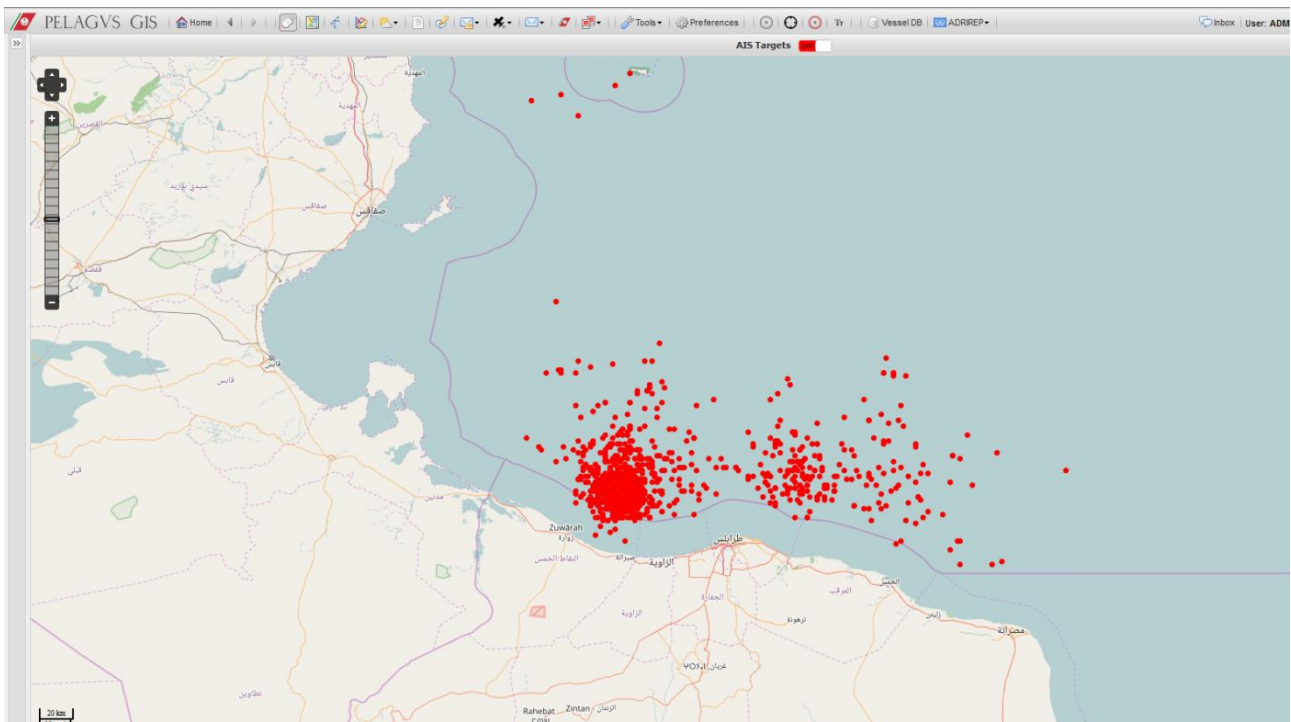
<sup>19</sup> FHQ: Force Headquarters presso il COI Difesa - Roma, comando operativo in mare dell'operazione "Sophia" di Eunavformed.

Nell'anno in corso, rispetto agli anni precedenti, si sono registrate numerose partenze anche più a est di Garabulli, in particolare sulla direttrice con partenza da Al Khums.

Pertanto, la zona di intervento delle unità impiegate e coordinate da IMRCC è normalmente compresa tra il meridiano 012° E (Zuwara) e 015° E (Al Khums), fuori dalle acque territoriali della Libia (12 miglia).

I soccorsi nell'anno 2017 (così come negli anni precedenti) avvengono quasi sempre al di fuori delle acque territoriali libiche, come si può evincere dalle immagini seguenti:





I punti dei soccorsi mostrati nelle immagini si riferiscono infatti alle posizioni in cui le imbarcazioni in pericolo sono state intercettate dai vari assetti che hanno operato i soccorsi, sia dopo aver informato l'IMRCC ed essersi quindi posti sotto il suo coordinamento, sia perché già operanti sotto il coordinamento di l'IMRCC. E' da tener presente che gli interventi nelle acque territoriali libiche vengono effettuati unicamente quando la situazione sia valutata di evidente "pericolo grave ed imminente" dal Comandante dell'unità che ha la materiale visione della situazione e comunque solo che, una volta aver informato le Autorità libiche (di norma: la Guardia costiera militare di base a Tripoli), queste non rispondano oppure comunichino di non essere in grado di intervenire e non si oppongano all'intervento. Ciò ancorché, come si è detto, lo svolgimento dell'attività di soccorso nelle acque territoriali di uno Stato costiero diverso da quello di bandiera sia considerato del tutto legittimo e doveroso dal diritto internazionale (art. 18 UNCLOS); ma, come appare evidente, la situazione in Libia è del tutto fluida ed al di fuori di qualsiasi schema normativo, per cui tutti cercano di evitare, per quanto possibile, interventi nelle acque territoriali libiche, sia per i rischi che potrebbero correre le stesse unità soccorritrici, sia per evitare di agevolare ulteriormente l'attività delle organizzazioni criminali che continuano ad operare pressoché indisturbate, almeno fino a quando non vi sarà una stabilizzazione della situazione politico-istituzionale del paese e le Autorità governative libiche in grado di voler operare un effettivo controllo del territorio e di contrasto delle organizzazioni dedite al traffico ed alla tratta dei migranti, che al momento rappresenta una rilevante fetta dell'economia sommersa del Paese.

Le Autorità giudiziarie italiane, i comandi delle operazioni navali militari e di polizia, nazionali ed europee, anche grazie alle informazioni acquisite e rese disponibili dallo IMRCC, sono in possesso di cospicue e dettagliate informazioni, sia relativamente alle zone dalle quali vengono fatti partire i migranti, sia relativamente alle varie reti criminali che operano sul territorio. Tuttavia, com'è noto, al momento non vi sono le condizioni per poter operare un intervento stabile sul territorio, l'unico strumento che consentirebbe quantomeno di prevenire la gran parte delle partenze: né mediante le Autorità locali, né mediante un intervento esterno, per il quale sarebbe necessaria una risoluzione dell'ONU.

Se si considera che la totalità degli interventi che consentono il controllo dei flussi migratori dalla Libia avvengono nell'ambito di operazioni SAR e, quindi, sotto il coordinamento di IMRCC, appare evidente che i dati relativi siano innanzitutto forniti direttamente a quest'ultimo dagli assetti impiegati nelle operazioni. L'IMRCC, pertanto, è l'unico tenutario delle informazioni ufficiali in merito agli eventi. Tali informazioni, peraltro, vengono comunque condivise con le altre autorità interessate dal fenomeno migratorio, sulla base dello specifico accordo tecnico in vigore (Mininterno, Ministero della Salute, Carabinieri, Guardia di Finanza e Marina Militare Italiana) e pertanto, anche con l'Agenzia europea FRONTEX (o EBCGA).

E' peraltro opportuno precisare al riguardo che **l'eventuale discordanza tra i rispettivi dati statistici circa la posizione degli eventi SAR**, deriva dal fatto che **Frontex utilizza una propria piattaforma** statistico-operativa (Sistema Informativo **JORA**) ed utilizza dei **propri criteri** per l'aggregazione dei dati che riceve, inclusi quelli da IMRCC: in particolare, nel proprio sistema inserisce le **posizioni dalle quali provengono le prime notizie SAR** e non già quelle in cui avviene l'effettivo intercetto o soccorso. Da ciò consegue che **interpretando erroneamente** i dati Frontex gli **interventi di soccorso all'interno delle acque territoriali libiche risultano in numero decisamente superiore a quello reale**. Infatti, in molti casi le **prime chiamate** allo IMRCC provengono quando l'imbarcazione che poi sarà soccorsa è ancora all'interno delle acque territoriali libiche ( e questo, si badi, non è un fenomeno recente, anche se nel tempo ha subito alcune varianti), mentre l'intervento di soccorso in genere si concretizza molto più a nord, al fuori dalle acque territoriali libiche, ad una distanza variabile a seconda delle situazioni specifiche.

#### **d. Contributo alle operazioni SAR dei Paesi del Mediterraneo centrale.**

##### **Libia**

La Libia ha ratificato la Convenzione SAR del 1979, ma non ha finora dichiarato una propria Area di responsabilità SAR, né ha costituito una propria organizzazione SAR secondo i criteri fissati dalle norme internazionali, fermo restando il fatto che l'attuale situazione di crisi politico-istituzionale non consentirebbe comunque l'attuazione di eventuali obblighi assunti a livello formale. Pertanto, l'**IMRCC**, alla ricezione di **notizie relative ad imbarcazioni con migranti nelle acque territoriali libiche**, oramai notoriamente potenziali casi SAR, **non può far altro che informare la Guardia costiera militare libica** (avente base a Tripoli), la quale **finora ha reagito in modo non sempre uniforme**: a volte non ha neppure risposto; altre volte ha risposto che non aveva i mezzi e la possibilità di intervenire ma non aveva neppure l'autorità per consentire al Centro italiano di coordinare le operazioni all'interno delle sue acque territoriali; altre volte ha invece vietato di intervenire ma non sempre ha effettivamente operato; altre volte, infine, è intervenuta direttamente; più raramente in passato, un po' di più dalla fine dell'anno scorso e in sporadici casi anche nei primi mesi del 2017. C'è comunque da dire che, ovviamente, **anche in passato** la Guardia costiera libica **ha operato interventi SAR nelle proprie acque territoriali**, senza che IMRCC od altre Autorità italiane od europee ne avessero immediata notizia; come, pure, scarse notizie trapelavano - specie in passato, quando non vi erano navi pressochè stabilmente presenti al di fuori delle acque territoriali libiche -, sui **numerosi naufragi** avvenuti in prossimità delle coste libiche.

Occorre inoltre ricordare che la Guardia costiera militare libica con cui la Guardia italiana, ma non solo, ha da tempo contatti più o meno continui, è unicamente quella che dipende dal governo ufficialmente appoggiato e riconosciuto dalla Comunità internazionale e che comunque non controlla realmente tutta la fascia costiera della Tripolitania. E' noto, infatti, che singoli settori operino più o meno in modo autonomo e con finalità non sempre chiare: la zona più occidentale di Zuwara, ad esempio, sembra rispondere più direttamente alle milizie locali; la zona di Zawiya, un poco più ad est, è stata interessata da diversi discutibili episodi e anche dal sospetto di dirette collusioni delle Autorità locali nel traffico di migranti. Ad ogni modo, la base della Guardia costiera di Tripoli risulta non possedere idonei mezzi di comunicazione con i restanti settori, ma solo qualche radio VHF portatile, ed i pochi mezzi a disposizione hanno capacità limitate e sono ovviamente principalmente orientati alla difesa costiera ed al contrasto del contrabbando (di carburante e di altri beni),

piuttosto che al soccorso dei migranti che le organizzazioni criminali che operano pressoché indisturbate a terra continuano a far partire da località ben conosciute.

Tuttavia, se vi sarà una più concreta e decisa azione nel controllo del fenomeno lo si dovrebbe poter vedere a breve, atteso che due delle quattro unità libiche che erano state riparate in Italia, ma che non erano state riconsegnate a causa dell'embargo, è previsto siano riconsegnate dalla GdF alla Guardia costiera militare, nell'ambito di uno specifico accordo di cooperazione e che le altre seguiranno a breve, al termine del programma di addestramento dei relativi equipaggi, unitamente alle altre sei ferme in Tunisia e che saranno riconsegnate dalla Polizia di Stato all'altra Guardia costiera civile (o Polizia di sicurezza costiera).

Nell'ambito della serie di iniziative che l'Italia e la Comunità europea hanno avviato per agevolare la stabilizzazione del Paese, oltre all'addestramento della Guardia costiera militare libica, operato nell'ambito del progetto affidato all'operazione "Sophia" di EUNAVFORMED ed al quale la Guardia costiera italiana ha contribuito specificamente per l'aspetto SAR quest'ultima, per la sua riconosciuta professionalità, è stata designata leader di un progetto a finanziamento europeo per supportare le Autorità libiche nell'istituzione di una propria organizzazione ed area di responsabilità SAR. Ma di questo dirò meglio più avanti.

## **Tunisia**

Anche la Tunisia, pur avendo ratificato la Convenzione SAR del 1979, non ha finora dichiarato una propria Area di responsabilità SAR marittima. Ciò a causa di un contenzioso con Malta (analogo a quello tra quest'ultima e l'Italia), la cui area SAR marittima (in quanto fatta coincidere con la FIR<sup>20</sup>, area di controllo dello spazio aereo) si sovrappone in parte alle acque territoriali tunisine.

L'IMRCC, comunque, ha sempre informato anche le Autorità tunisine e più precisamente il Centro operativo della Marina militare tunisina, di tutti gli eventi SAR in cui dette Autorità avrebbero potuto intervenire ed anche assumere il coordinamento delle operazioni, ma le stesse non lo hanno mai fatto. Anche nei casi in cui IMRCC ha chiesto formalmente alle Autorità tunisine di autorizzare quantomeno lo sbarco in un proprio porto per un sopravvenuto stato di necessità non hanno dato il loro consenso. Due casi si sono verificati non più tardi di un mese fa: in un caso le Autorità tunisine hanno autorizzato esclusivamente il ridosso in prossimità delle proprie coste di una nave con migranti a

---

<sup>20</sup> Flying Information Region (F.I.R.) ai sensi della Convenzione di Chicago.



bordo, ma solo per il tempo strettamente necessario a consentirle di ripararsi dalle pessime condizioni meteomarine presenti in zona; in un secondo caso, hanno rifiutato l'ingresso di una nave già in precedenza diretta in un porto tunisino, in quanto aveva a bordo i migranti soccorsi, denegando ogni responsabilità in quanto non si trattava né di una nave battente bandiera tunisina, né di migranti di nazionalità tunisina, né di evento occorso nelle acque tunisine.

## **Malta**

Malta, insieme all'Italia, è il Paese più direttamente esposto ai flussi migratori provenienti dalle coste libiche. La **vastissima area SAR marittima (SRR)** si **sovrappone in parte a quella italiana, comprendendo parte delle acque territoriali italiane e persino le isole di Lampedusa, Linosa e Lampione**. Ciò in quanto Malta ha preteso di far coincidere la propria **SRR marittima** con la **FIR** ("*Flight Information Region*" - area di controllo dello spazio aereo), rifiutandosi finora di raggiungere un accordo bilaterale con l'Italia per armonizzare i confini delle rispettive SRR marittime.

Malta è anche **l'unica nazione europea a non aver ratificato gli emendamenti del 2004 alle Convenzioni SAR e SOLAS** e a non aver quindi accettato le **discendenti linee guida dell'IMO** (Ris. MSC 167-78 del 20/5/2004), relative alla **determinazione del "luogo sicuro di sbarco"**. Ciò in quanto tali disposizioni, come si è detto, al fine di garantire i comandanti delle navi soccorritrici, assegnano tale specifica responsabilità allo Stato costiero cui appartiene lo MRCC competente a coordinare le operazioni SAR: essendo **l'area SAR maltese la prima che incontrano i flussi provenienti dalla Libia, in mancanza di un accordo europeo o internazionale concernente la gestione dell'accoglienza dei migranti soccorsi e sbarcati sul suo territorio, il piccolo Stato di Malta avrebbe corso il rischio di trovarsi da solo di fronte ad un fenomeno di carattere epocale e per di più oramai divenuto strutturale**. Quanto precede spiega anche l'atteggiamento delle Autorità maltesi a **livello operativo**, già in precedenza descritto, mirato ad **evitare per quanto possibile di intervenire sui flussi** che riescono poi a proseguire verso l'Italia, come ultima tappa finale ed i **passati contenziosi al riguardo con le Autorità italiane**. Contenziosi che sono stati **di fatto appianati da quando sono state lanciate le operazioni TRITON di Frontex e "SOPHIA" di Eunavformed**.

## **e. Ufficiali di collegamento (“Liason Officers” o L.O.) della Guardia Costiera italiana**

Nell’ambito delle varie “Joint Operations” (J.O.) pianificate dall’Agenzia Frontex, in accordo con le Autorità italiane (Ministero dell’interno), nell’area del Mediterraneo centrale<sup>21</sup>, fino all’attuale J.O. TRITON, la Guardia Costiera Italiana, al pari degli altri organismi facenti parte del già citato “**Accordo tecnico**” previsto dal *DM 14 luglio 2003*, in accordo con il **Centro di Coordinamento Nazionale (NCC)** del Ministero dell’interno - DCIPF ha fornito proprio personale per assicurare il funzionamento di detto centro. Ha inoltre fornito personale con funzione di **ufficiale di collegamento (L.O.)**, sia presso l’**ICC** (Centro Internazionale di Coordinamento delle varie operazioni Frontex), sia sugli **assetti aeronavali stranieri** partecipanti alle operazioni Frontex, nonché all’Operazione “Sophia” di EUNAVFORMED, nella loro qualità di **esperti nell’attività di ricerca e soccorso (SAR)** o di “**law enforcement**” (rivestendo gli stessi, come noto, la qualifica di **ufficiali di polizia giudiziaria** a competenza specialistica).

Nello specifico, l’impegno della Guardia costiera è stato il seguente:

- n. 2 L.O. presso la sede dell’International Coordination Centre (ICC) di Pratica di Mare, di cui uno distaccato presso la Centrale Operativa dell’IMRCC (sono stati finora impiegati 28 tra Ufficiali e Sottufficiali);
- n. 1 L.O. per ogni assetto maggiore (OPV) straniero cofinanziato da Frontex e impegnato nella JO Triton (sono stati finora impiegati 59 tra Ufficiali e Sottufficiali);
- n. 1 L.O. agente per conto dell’Agenzia Frontex come consulente del Comandante nell’attività di “law enforcement”, a bordo di unità straniere impegnate nell’Operazione “Sophia” di EUNAVFORMED;
- n. 1 N.O. (rappresentante nazionale) presso la sede dell’ICC di Atene, in occasione dell’impiego di assetti aereonavali della Guardia costiera italiana nella JO Poseidon (oltre 10 Ufficiali finora impiegati).

## **f. Organizzazioni non governative (ONG) e navi mercantili**

A partire dalla prima metà dell’anno 2015 e soprattutto nella seconda metà dell’anno 2016, nello scenario del Mediterraneo centrale si è assistito ad crescente aumento della presenza di varie unità di ONG, con lo scopo di colmare il vuoto rappresentato dall’assenza di un’operazione SAR europea e concorrere pertanto alle operazioni di

---

<sup>21</sup> In particolare, la J.O. TRITON ha riunito le due precedenti J.O.: la J.O. HERMES (Stretto di Sicilia) e la J.O. AENEAS (Mar Jonio e Canale d’Otranto).

soccorso a favore dei migranti provenienti dalle coste libiche, operando sotto il coordinamento dell' I.M.R.C.C. di Roma, sulla base delle norme e procedure internazionali S.A.R. precedentemente descritte, considerato di fatto il “Centro di soccorso del Mediterraneo” (così riportava testualmente il testo di una recente interrogazione parlamentare tedesca).

Nello specifico, la presenza nel Mediterraneo centrale delle Organizzazioni non governative (ONG) nel corso degli anni può essere così riassunta: 1 nel 2014 (con 1 assetto del MOAS); 3 nel 2015 (con 4 assetti); 10 nel 2016 (con 12 assetti).

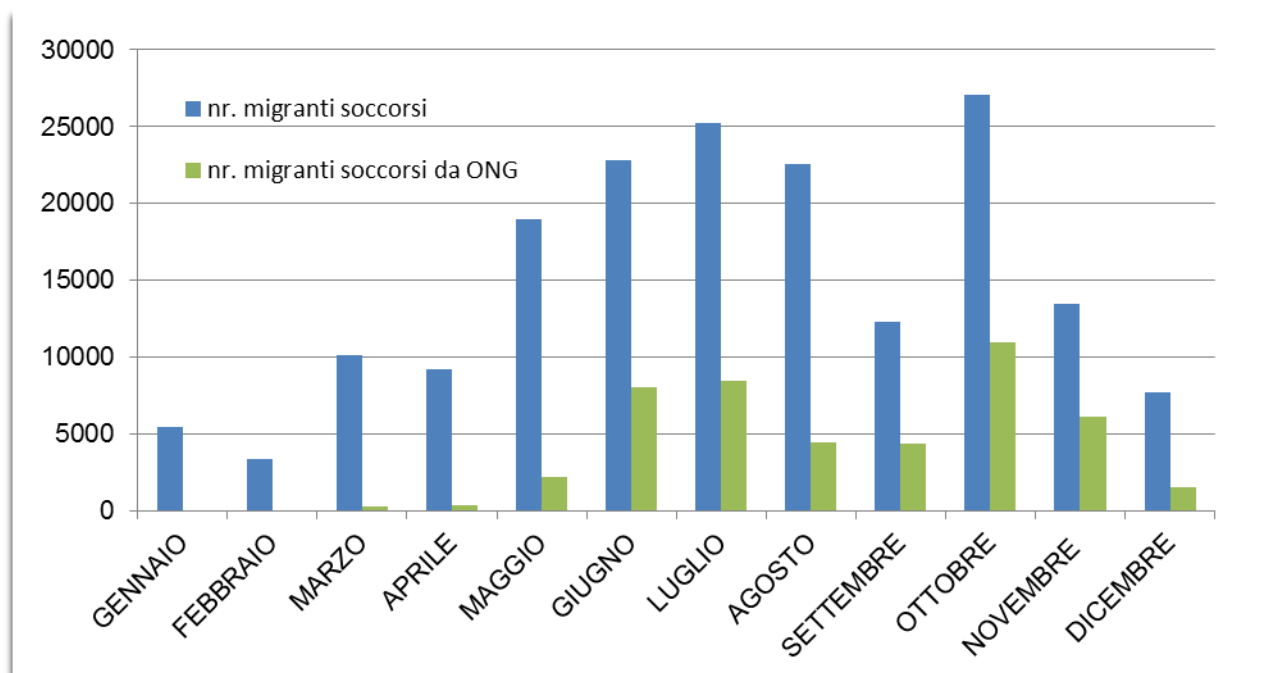
In relazione a varie notizie diffuse circa la presenza di un elevato numero di unità ONG nell'area interessata dalle operazioni, si evidenzia che non risulta vi sia mai stata la presenza, in particolare nel 2016, di tutte le unità ONG contemporaneamente in area operazioni, dato che comunque anch'esse hanno necessità di turnazioni e soste tecniche e che, poi, alcune di esse sono in genere sempre impegnate nel trasporto dei migranti soccorsi nel luogo sicuro loro assegnato.

La presenza dei propri assetti nell'area di interesse viene pianificata autonomamente dalle singole ONG – anche se nel tempo si sono stabilite tra loro forme di cooperazione e collaborazione operativa - in funzione delle rispettive esigenze operative e delle valutazioni operate dai responsabili delle loro rispettive missioni. La maggior parte delle stesse hanno anche concordato di adottare, su base volontaria, un comune “Codice di condotta”, con il quale si impegnano non solo al rispetto dei loro comuni principi statutari, ma anche al rispetto delle procedure standard SAR previste a livello internazionale (Manuale IAMSAR in primis).

Le stesse ONG si sono infatti rese conto che un'azione individuale e scoordinata, come avveniva inizialmente, risultava controproducente e poteva produrre anche effetti in contrasto con lo scopo umanitario delle loro missioni, in mancanza di una reciproca collaborazione e del necessario coordinamento della competente Autorità SAR durante le operazioni di soccorso. Inizialmente, infatti, il desiderio di porsi in evidenza mediatica per dimostrare di svolgere un ruolo determinante ed attirare così l'attenzione dei donatori privati che costituiscono la loro principale forma di finanziamento, aveva portato ad un eccesso di competitività che nuoceva ad un ordinato svolgimento delle operazioni e portava, soprattutto le unità più piccole, a spingersi a ridosso delle acque territoriali libiche, per essere in prima linea nel momento in cui vi era la necessità di un intervento. Il che ha provocato alcune note reazioni delle sedicenti Autorità libiche, vere o false che fossero, che hanno fatto comprendere anche alle ONG come la situazione fosse tutt'altro che

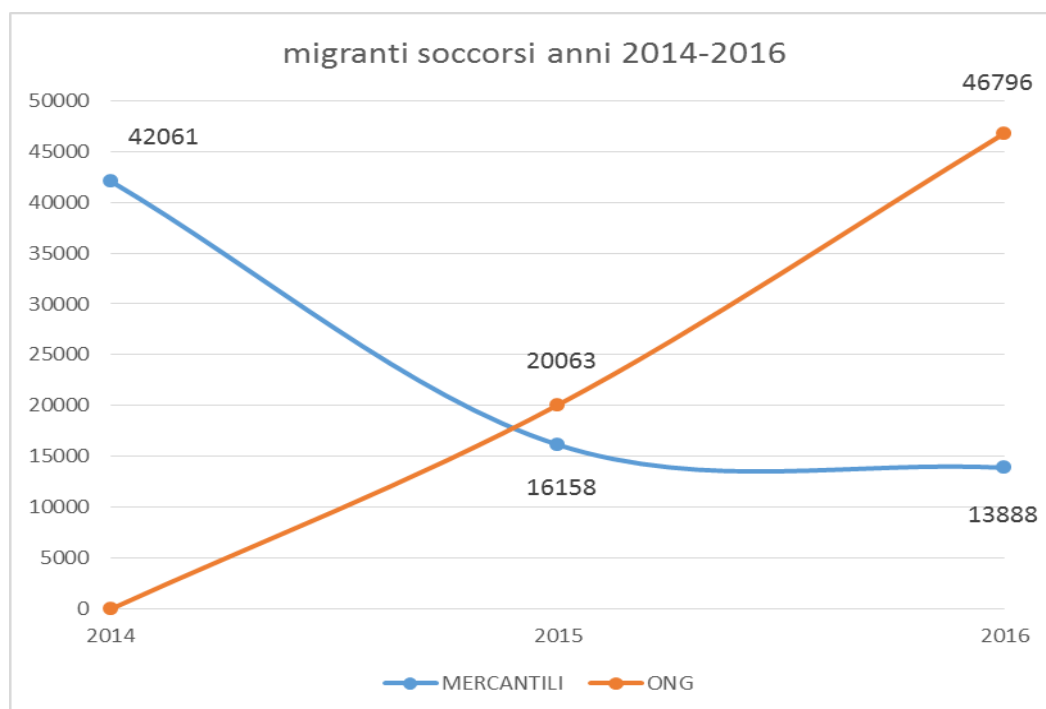
semplice da affrontare. Alcune ONG, inoltre, come dispongono di imbarcazioni di limitate dimensioni, finalizzate pertanto alla semplice assistenza e non al soccorso vero e proprio, essendo inadatte al trasporto di consistenti numeri di migranti fino ad un “place of safety”. Ciò comporta che, in varie occasioni, in mancanza di altri assetti più idonei, in grado di recuperare o su cui trasbordare tempestivamente i migranti assistiti da dette piccole unità, specialmente in presenza di avverse condizioni meteomarine IMRCC ha incontrato notevoli difficoltà per riuscire a prestare assistenza anche alle suddette unità soccorritrici.

Confronto tra il totale dei migranti soccorsi e quelli soccorsi da assetti ONG (2016)



Dal grafico si nota come l'attività delle ONG è risultata più intensa nel periodo compreso tra i mesi di giugno e novembre (periodo in cui anche le condizioni meteomarine sono risultate più favorevoli e durante il quale era anche prevedibile un numero maggiore di partenze). Nei rimanenti mesi si registra comunque un numero significativo di migranti partiti dalle coste della Libia, sebbene i soccorsi operati da assetti ONG risultino nulli o del tutto trascurabili.

## Confronto migranti soccorsi da unità mercantili anni 2014-2016



Il grafico in questione rappresenta il confronto tra il numero di migranti soccorsi da navi mercantili impegnate in traffici commerciali che, essendo presenti nell'area operativa o in aree prossime alla stessa, sono state coinvolte in attività di ricerca e soccorso (SAR) sotto il coordinamento di IMRCC, ed il numero di migranti soccorsi invece da navi di ONG (anch'esse navi mercantili, sebbene adibite ad un'attività non commerciale) stazionanti più o meno stabilmente nell'area operativa maggiormente interessata dal flusso migratorio avente origine dalla Libia. Come si può evincere:

- nel 2014 sono state impiegate solo navi mercantili commerciali che hanno contribuito per il 25% (25% mercantili commerciali + 0% mercantili ONG) del totale dei soccorsi a migranti (166.000 circa) ;
- nel 2015 tale percentuale complessiva risulta quasi invariata: 24% (13% mercantili commerciali + 11% mercantili ONG), sebbene in presenza di una lieve diminuzione del numero totale di migranti soccorsi (152.000 circa);
- nel 2016 la percentuale complessiva dei migranti soccorsi da unità mercantili risulta pari al 34% (8% mercantili commerciali + 26% mercantili ONG) del totale (178.000 circa);

Si evidenzia, quindi, che nel corso degli ultimi tre anni le navi mercantili ONG hanno sostanzialmente sostituito le navi commerciali, sgravando in buona parte queste ultime

dagli oneri conseguenti alle attività di ricerca e soccorso, fermo restando, ovviamente, il concorso delle navi della Guardia costiera italiana e di quelle militari o di polizia impegnate nelle rispettive operazioni (FRONTEX ed EUNAVFORMED).

Nei primi mesi del 2017 i mercantili sono ritornate ad essere una risorsa consistente attestandosi intorno al 15% del totale dei soccorsi.

## 4. ATTIVITA' DI POLIZIA GIUDIZIARIA

Come si è detto, il soccorso in mare (S.A.R.) operato in relazione al fenomeno dei flussi migratori risulta strettamente legato ad altre attività previste dall'ordinamento ed in particolare al **controllo delle frontiere marittime, dato che ogni migrante salvato dev'essere poi, successivamente allo sbarco in un luogo sicuro, necessariamente sottoposto ad identificazione e ad altre particolari procedure**, a cura della Polizia di stato.

In tale contesto, nell'espletamento della specifica **attività di polizia**, rivestendo il personale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera la qualifica di **ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria** ai sensi dell'art. 1235 C.Nav. e delle altre norme speciali, sia le unità in mare che il personale operante a terra **cooperano con la competente Autorità giudiziaria e con le Forze di polizia** alle attività di P.G. dirette all'individuazione ed al contrasto delle reti dei trafficanti e dei facilitatori dell'immigrazione irregolare. Tale attività, **da sempre espletata dal Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera in stretta connessione con le altre attività ed in particolare con l'attività SAR**, ha permesso allo stesso sia di acquisire un **notevole volume di informazioni** – peraltro **costantemente messo a disposizione di tutte le forze di polizia cooperanti**, inclusa **l'Agenzia FRONTEX**, nonché delle competenti Autorità giudiziarie (DNA, DDA e Procure distrettuali), sia di contribuire **all'individuazione ed al fermo di oltre 400 tra c.d. "scafisti"** (i.e. i conduttori delle imbarcazioni) e veri **"facilitatori"**, come meglio illustrato più avanti. Considerato peraltro che la stragrande maggioranza dei citati "scafisti" sono però o **criminali di bassissima taglia** od anche **semplici migranti**, a volte minorenni - costretti o che si prestano alla conduzione delle imbarcazioni perché non in possesso delle somme normalmente richieste dai veri organizzatori -, va invece evidenziata la **ben più significativa attività del Nucleo Speciale di Intervento (NSI)** del Comando generale del Corpo che, sotto il coordinamento della Direzione distrettuale antimafia (DDA) di Roma, negli anni 2015 e 2016 ha condotto **tre brillanti operazioni** (denominate **"Codice M"** e **"AGAISH"** 1 e 2, overosia "ospite"), le quali hanno permesso di smantellare gli stati maggiori di alcune cellule criminali dedite alla tratta di migranti, operanti in Italia e con ramificazioni in altri Paesi europei, con oltre 20 tra fermi ed arresti, in alcuni casi già sfociati in condanne esemplari.

Infatti, a partire dall'incremento dei flussi registrati nel **2014**, il **NSI** ha avviato un **monitoraggio investigativo degli eventi SAR connessi al fenomeno migratorio**, in funzione delle **informazioni acquisite dallo I.M.R.C.C.** e che questi inoltrava periodicamente anche al suddetto Nucleo.

## **Operazione “Codice M”**

In particolare, a seguito del **grave naufragio** occorso a largo delle coste libiche tra il **27** ed il **28 giugno 2014**, pervennero allo **I.M.R.C.C.** alcune segnalazioni telefoniche da parte di **parenti** di alcune presunte vittime del naufragio che, preoccupate per le sorti dei propri congiunti, **iniziarono a collaborare**, dapprima solo confidenzialmente, con gli operatori del NSI. La valorizzazione delle notizie derivate dalle segnalazioni e la fruttuosa collaborazione sviluppata in pochi giorni hanno consentito di strutturare un'ipotesi delittuosa relativa alla **tratta di esseri umani**; tratta che, seppur impiantata in territorio africano, palesava **un'articolazione presente anche in ambito nazionale**: in particolare, una base operativa e logistica risultava presente a **Roma**.

**Il 9 luglio 2014 veniva inviata la doverosa notizia di reato alla competente A.G. e l' 11 luglio 2014 venivano attivate specifiche indagini tecniche mediante intercettazioni nazionali ed internazionali.**

Attraverso l'intercettazione e l'ascolto di numerose intercettazioni telefoniche (oltre 33.000 conversazioni), in tempi record (60 giorni circa) sono stati acquisiti elementi comprovanti **responsabilità penali chiare ed evidenti** nonché **debitamente circostanziate**, nei confronti di una cellula operativa di collegamento dell'organizzazione criminale. **Cellula criminale** la cui cornice è stata circostanziata intorno a **6 soggetti di origine Eritrea**.

**Già il 9 settembre 2014**, in seguito al **fermo di iniziativa**, a Roma, del **capo della cellula romana**, il GIP del Tribunale di Roma, nel convalidarlo, emetteva ordinanza di custodia cautelare in carcere anche nei confronti degli **altri cinque** componenti della banda. Uno degli indagati, irreperibile alla cattura, dopo una brevissima latitanza di circa un mese, a fine ottobre 2014 veniva **individuato ed arrestato in Svezia** e successivamente, su proposta del NSI, **estradata in Italia**.

*Nel mese di **giugno 2015**, le risultanze dell'indagine “Codice M” si sono concluse con la **condanna in primo grado di tutti gli imputati**; condanne successivamente confermate anche in appello.*

## **Operazione “Agaish” (anno 2015)**

In base agli elementi investigativi raccolti ed emersi nel corso dell'indagine “**Codice M**”, veniva predisposto un **approfondimento investigativo** connesso:

- al **pericolo di un nuovo trend migratorio** con l'impiego di nuovi vettori (navi cargo – *Rif. casi Ezadeen e Blu Sky M*);



- alle **possibili connessioni** tra i trafficanti libici e potenziali cellule terroristiche e milizie *qaediste* e *jihadiste* presenti nell'area delle municipalità di SURT e DERNA in Libia.

Tale approfondimento investigativo, in particolare, derivava dalle evidenze emerse nelle relazioni tra un trafficante ed un miliziano (*colonnello vicino ad Al-Qaeda, emerso in testa alla milizie jiidhdiste durante la rivolta contro Gheddafi*).

Le **nuove indagini**, sviluppate sempre con il supporto delle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, hanno interessato principalmente due soggetti. Sono poi proseguite nei confronti di un Eritreo che hanno consentito di **individuare e disarticolare un'ulteriore cellula criminale collegata alla prima** ed in diretta collaborazione con **un'organizzazione libico-eritrea** predetta. Tale cellula si occupava dell' "**accoglienza**" a Roma dei clandestini provenienti dalla Libia e, dietro ulteriori pagamenti, consentiva loro di raggiungere le ambite mete europee.

**Il 22 marzo 2016**, sulla scorta delle indagini del NSI, il **GIP di Roma** emetteva una nuova ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di **dieci** soggetti **eritrei**, componenti della cellula. In sede di esecuzione dell'ordinanza, venivano altresì eseguiti **sei fermi di iniziativa** nei confronti di altri soggetti eritrei nel contempo identificati e nei cui confronti erano emerse analoghe responsabilità penali. In **totale, l'operazione ha portato a dodici arresti (quattro persone sono risultate però irreperibili alla cattura)**

#### **Operazione "Agaish 2" (anno 2016)**

**Nel Dicembre 2016**, ulteriori indagini hanno consentito di localizzare **uno** dei **latitanti** in **Germania**, successivamente arrestato ed estradato in Italia, nonché i restanti **tre** soggetti tra Roma e Viterbo, **arrestati anch'essi il 30 dicembre 2016. Tutti gli arrestati sono attualmente detenuti in attesa di giudizio.**

Al momento, il bilancio complessivo delle summenzionate operazioni del Nucleo Speciale di Intervento (NSI) della Guardia costiera italiana è di 25 provvedimenti (arresti, fermi, ordinanze eseguite)

#### **Attività investigative svolta dalle unità navali della Guardia Costiera**

A bordo delle unità navali maggiori del Corpo impegnate in operazioni di polizia marittima e SAR nell'area del Mediterraneo centrale, vengono inoltre svolte tutta una serie di **attività prodromiche** all'esecuzione delle misure cautelari nei confronti dei presunti "scafisti" e, soprattutto, dei veri "facilitatori" della tratta, individuati quali membri delle varie organizzazioni criminali operanti soprattutto in Libia, ma non solo; dette attività vengono svolte a seguito dell'intercetto delle imbarcazioni da soccorrere e durante il viaggio di

trasferimento verso i “luoghi sicuri” di sbarco concordati tra l’I.M.R.C.C. ed il Ministero dell’interno. **Nel solo anno 2016**, le Forze dell’ordine, grazie a queste attività ed in piena sinergia con il personale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, hanno tratto in arresto/fermo **225 soggetti**.

Anche il **personale degli uffici periferici del Corpo** ha peraltro attivamente contribuito alle suddette attività di indagine, in collaborazione con le Forze dell’ordine, ed in particolare quello degli **uffici marittimi dipendenti** dalle Direzioni marittime di Catania, Palermo e Bari che, nell’anno **2016**, hanno consentito l’esecuzione di arresti o fermi nei confronti di **ulteriori 227 persone**.

## 5. CONCLUSIONI

Sulla base dell'esperienza operativa maturata dalla Guardia costiera italiana (che, come si è visto, da lungo tempo si trova esposta in prima linea nell'affrontare e gestire questo complesso ed oramai strutturale fenomeno di dimensioni epocali) e, quindi, dell'analisi del quadro di situazione complessivo che ho cercato di delineare e di sintetizzare nel presente documento, mi sento di poter trarre le seguenti conclusioni:

1°) - **i problemi operativi** che le varie Autorità italiane – Guardia costiera in primis - si trovano a dover fronteggiare nella gestione di tale complesso fenomeno – soprattutto, ma non solo, con riferimento ai flussi aventi origine dalle coste libiche - **non possono trovare effettiva soluzione in mare**. Infatti, da un lato **l'attività di ricerca e soccorso a tutela della vita umana in mare**, il **S.A.R.**, non può essere considerata **né la causa né la soluzione** di tali problematiche: **la salvaguardia di ogni vita umana in mare**, a prescindere dalla situazione in cui ciò avvenga, è **unicamente un obbligo giuridico** a cui non ci si può legittimamente sottrarre; d'altro canto, come peraltro già evidenziato non solo da altre audizioni ma dagli stessi dati statistici, **l'attività di polizia e di contrasto** alle organizzazioni criminali che gestiscono questo "business" **non può certo limitarsi alle azioni in mare** per evitare il **riutilizzo delle fatiscenti imbarcazioni** dalle stesse utilizzate ed all'individuazione ed al **fermo di centinaia di "piccoli pesci"**, quali sono, per lo più, i c.d. "scafisti";

2°) in questo quadro di situazione, **reali soluzioni possono essere ottenute solamente da interventi "sul territorio"**: in primo luogo **in Libia**, per agevolarne al massimo l'**indispensabile processo di stabilizzazione**; ma contestualmente **anche nei Paesi di transito e di origine dei flussi**, con il **fine ultimo** di arrivare a poter **agire anche sulle molteplici e complesse cause del fenomeno migratorio**. Del resto sono queste le **linee di azione** lungo le quali si sta muovendo il **Governo italiano** e che, ovviamente, necessitano anche del supporto di **un'azione politica, coordinata e sinergica**, della **Comunità europea** nonché, possibilmente, dell'**intera Comunità internazionale**. A **livello operativo**, si inseriscono nell'azione di supporto a tale processo di stabilizzazione politica anche i vari **programmi di cooperazione** tra i quali, come già accennato, quelli a cui partecipa la Guardia costiera italiana;

3°) tuttavia, poiché da tali linee di azione **non possono attendersi**, per i motivi che tutti conoscono, **risultati sostanziali a brevissimo termine**, allo stato attuale è

ragionevole presupporre che, essenzialmente per la sua posizione geografica, **il nostro Paese** e la **Guardia costiera italiana** rimarranno **ancora esposti in prima linea ai flussi via mare ed agli inevitabili naufragi**. Se tale analisi è corretta, **l'unico modo per limitare le problematiche** che la **doverosa ed ineluttabile attività di soccorso comporta**, sempre per il nostro Paese ed in particolare per l'Amministrazione dell'interno, nella gestione del fenomeno **successivamente allo sbarco** delle persone soccorse, è che **tale onere possa venir ripartito tra tutti i Paesi membri dell'Unione europea**, in primis e, possibilmente, anche **tra l'intera comunità internazionale** (come ad esempio avvenne per i "**Boat People**" degli anni '70). A **livello tecnico** ciò potrebbe essere conseguito attraverso una **revisione del c.d. Regolamento di Dublino III**, che però **non si limiti** alla redistribuzione o "relocation" dei soli **rifugiati**, ma comprenda anche la **gestione** e l'eventuale rimpatrio dei **c.d. migranti economici**; attività, quest'ultima, peraltro già prevista, ancorché come attività di mero supporto, tra i nuovi compiti affidati all'Agenzia per la guardia di frontiera e costiera europea (**FRONTEX**) dal Reg. UE 1624/2016.