

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI
PORTO GUARDIA COSTIERA



COMMISSIONI RIUNITE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: AFFARI COSTITUZIONALI E GIUSTIZIA

**DECRETO LEGGE 14 GIUGNO 2019, N° 53 “DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI ORDINE
E SICUREZZA PUBBLICA**

Roma, 3 luglio 2019

Audizione del:

Contrammiraglio (CP) Pil. Sergio LIARDO

Capo del Reparto Piani e Operazioni

INDICE

1 Introduzione: inquadramento del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera. Struttura e funzioni	3
2 La ricerca ed il soccorso in mare.....	8
2.1 Search And Rescue	8
2.2 Luogo sicuro di sbarco (“Place of Safety” o P.O.S.).....	12
2.3 Le operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime	13
Allegato 1 - Rappresentazione grafica dell’area S.A.R. di responsabilità italiana	18

1. INTRODUZIONE:

Inquadramento del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera. Struttura e funzioni

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*”, intesa come innovazione e metodologia finalizzata a creare uno sviluppo sostenibile in maniera da proteggere le risorse naturali ed ambientali per le future generazioni, e che produce un **valore aggiunto di 45 miliardi di euro** circa, pari al **2,9% dell'economia italiana**¹.

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 Dipartimento².

¹ Fonte dei dati: VII Rapporto sull'Economia del Mare, della CCIAA di Latina.

² 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”.

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.

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 marittimo³;
- esercizio delle funzioni di **polizia marittima** nei porti, sul demanio marittimo e sulle navi, nonché di quelle di autorità portuale laddove non sono istituite le Autorità di sistema portuale⁴;
- disciplina degli **accosti delle navi ed interfaccia unica nazionale** (*national maritime single window*) **per le formalità amministrative di arrivo e partenza delle navi**⁵, operando peraltro in collegamento con l'Autorità doganale grazie all'implementazione del sistema PMIS (Port Management Information System) che rappresenta l'interfaccia unica nazionale per l'invio delle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo e in partenza dai porti italiani. L'interfaccia unica costituita dal PMIS deve assicurare l'interoperabilità con il sistema *SafeSeaNet*, il sistema informativo delle Dogane e con le piattaforme realizzate dalle autorità portuali per il migliore espletamento delle funzioni di indirizzo e

³ 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.

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

⁵ Le Capitanerie di porto realizzano e gestiscono il sistema telematico PMIS (port management & information system), ai sensi della legge 17 dicembre 2012, n°221.

coordinamento dei nodi logistici che alle stesse fanno capo, consentendo un notevole abbattimento dei tempi per lo sdoganamento delle merci ed al contempo agevolando l'interscambio di notizie utili ai fini della *security* portuale e navale;

- disciplina e regolamentazione dei **servizi tecnico-navitici** (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 italiane⁶, la cui estensione - da Ventimiglia a Trieste - è di circa 500.000 km/q, pari a 1/5 dell'intero Mediterraneo (come meglio evincibile dall'allegata rappresentazione grafica **All. 1**)
- **disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale**, in tutta la sopradescritta area di responsabilità di ricerca e soccorso nazionale; 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 marino⁷;
- **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 state" e "port state control")⁸, 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 portuali⁹; 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;

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Capitolo XI-2 della convenzione internazionale SOLAS; Reg. CE 725/2004 e direttiva 2006/65/CE; d.lgs 6 novembre 2007, n.203.

- funzioni ispettive in materia di sicurezza e salute dei lavoratori a bordo delle navi e nell'espletamento di operazioni e servizi portuali¹⁰.
- 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, in dipendenza funzionale dal *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM)*:

- 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 private* - disponibili; (compete 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**

¹⁰ Ai sensi dei d.lgs 27 luglio 1999, n°271 e n°272.

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 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)** istituito presso il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia Costiera.

In particolare, il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera, in regime di dipendenza funzionale **dal Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo (MIPAAFT)**, 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);

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, Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento della protezione civile, ecc.), tra le quali, per quanto di specifico interesse di Codeste Commissioni, anche il Ministero dell'Interno. Pur non essendo ricompreso tra le Forze di polizia, il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera svolge infatti anche funzioni specialistiche di polizia giudiziaria secondo quanto previsto dall'art. 1235 Cod. Nav. e dalle altre norme speciali e, pertanto, opera anche in regime di

dipendenza funzionale dall’Autorità Giudiziaria, giusta quanto previsto dall’art 109, della Costituzione, per i compiti di volta in volta affidati al personale del Corpo dall’A.G. Inoltre 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 Cod. Nav.).

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. LA RICERCA ED IL SOCCORSO IN MARE

2.1 Search and Rescue

Per quanto riguarda l’attività di “**ricerca e soccorso**” (*Search and Rescue - 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.

Di seguito si riportano le principali previsioni normative in materia:

- La **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** (“Montego Bay” o “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].

- 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. (Maritime 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.

- 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 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.**” (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, invita 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.*

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.). 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 rilevare che ad oggi l'unico Stato che pur avendo provveduto a ratificare la convenzione SAR del 1979, **non ha tuttavia dichiarato formalmente la sua specifica area di responsabilità SAR** rimane solo la Tunisia; l'Egitto che invece non ha ratificato la Convenzione di Amburgo si è però dotata di una organizzazione SAR ed ha dichiarato una propria regione di responsabilità ai fini della ricerca e del soccorso marittimo. La Libia ha ratificato la Convenzione ed ha formalmente dichiarato la propria area di responsabilità SAR il 14 dicembre 2017. Tale area di responsabilità è stata riportata sul *Global Integrated Shipping Information System (GISIS)* dell'International Maritime Organization¹¹ (IMO), il 27 giugno 2018 .

Per quanto riguarda più in particolare l'**organizzazione italiana**, con la Legge n. 147 del 3 aprile 1989 l'Italia ha ratificato la **Convenzione di Amburgo** del 1979 sul soccorso

¹¹ In qualità di agenzia specializzata delle Nazioni Unite, l'I.M.O. è l'autorità di normazione globale per la sicurezza della navigazione e per la tutela dell'ambiente marino dai rischi derivanti dalle attività di navigazione marittima. Il suo ruolo principale è quello di creare un quadro normativo per il settore marittimo che sia equo ed efficace, universalmente adottato ed implementato.

marittimo (o **Convenzione S.A.R.**) e con il 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 n° 662/94 e che esercita la direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale.

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 presso gli uffici marittimi periferici del Corpo ed inseriti nella "maglia SAR" prevista dall'architettura organizzativa nazionale, sono:

- 1 IMRCC (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;
- e circa 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/quadrati che costituiscono l'intera area di responsabilità SAR nazionale**, affidata al Corpo dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

2.2 Luogo sicuro di sbarco (“Place of Safety” o POS)

L’individuazione di un idoneo “luogo sicuro” (dall’inglese “place of safety”, abbreviato in “POS”) è un’operazione complessa, rientrante nella **responsabilità primaria del Rescue Coordination Centre- RCC- che coordina le operazioni di soccorso** ma che **coinvolge necessariamente una serie di attori.**

Lo scopo delle norme internazionali vigenti dal 2004 è quello 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 il 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.**

In considerazione del fatto che la Convenzione S.A.R. non sembra essere aggiornata al fenomeno migratorio in atto nel mar Mediterraneo centrale, la problematica è stata affrontata nell’ambito della riunione presso l’I.M.O. (“*High level interagency meeting*” del 3 marzo 2015) - 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.

L'obbligo del S.A.R. prescinde dai limiti della piena giurisdizione marittima di uno Stato costiero (non è neppure limitato, 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, "law enforcement", al di fuori delle acque territoriali 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 POS delle persone soccorse**.

Se invece detta imbarcazione **non** è ritenuta versare in **situazione di pericolo**, **l'attività di polizia** delle Autorità dello Stato costiero può **limitarsi al monitoraggio** della situazione.

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 l'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 (THEMIS e SOPHIA), su richiesta dei **Comandi complessi** dai quali dette navi dipendono (CINCNAV¹², COGEGUARFI, CARABINIERI, ICC¹³, FHQ¹⁴, ecc.), sono state redatta **apposite SOP (Procedure operative standard)** con le quali il **MRCC Roma ha concordato, con questi ultimi, la possibilità di interloquire direttamente con i competenti organi del Ministero dell'Interno** (il *National Coordination Centre* o NCC, ubicato presso il Ministero dell'interno – DCIPF, una volta

¹² CINCNAV: Comando in capo della squadra navale della M.M.;

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

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

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.

2.3 Le operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime

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 Interministeriale del 14 luglio 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)**, ed "in via concorsuale" 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. **THEMIS**) che in altre aree (es. Op. **POSEIDON** nell'Egeo ed Op. **INDALO** nel Mar di Alboran, in Spagna). Grazie anche alla sua competenza trasversale, partecipa 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).

In merito è d'uopo evidenziare che, l'articolo 12, del testo unico immigrazione, disciplina sia i casi che si verificano in acque territoriali (o nella zona contigua) sia quelli che si verificano al di fuori di esse. Nel primo caso (comma 9-bis, dell'art. 12 TU), è la **nave italiana in servizio di polizia** che può fermare la nave sospetta, ispezionarla e, se sono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento in un traffico di migranti, sequestrarla, conducendola in un porto nazionale. Il successivo comma 9-ter, prevede che le **navi della Marina militare** (fermo restando l'assolvimento dei loro compiti istituzionali) possano concorrere alle attività di cui al comma 9-bis. Nel secondo caso (intervento al di fuori delle acque territoriali, comma 9-quater) i medesimi poteri sono posti in capo sia alle navi della Marina militare, sia alle navi in servizio di polizia, e possono essere esercitati a prescindere dalla bandiera battuta dalla nave fermata, purché nei limiti consentiti dalla legge o dal diritto internazionale. Le modalità di intervento delle navi militari e il raccordo tra le loro attività e quelle svolte dalle navi in servizio di polizia sono rimesse dal comma 9-quinquies a un

decreto interministeriale adottato dai ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle **infrastrutture e dei trasporti**. Tale disposizione è stata attuata con l'adozione del decreto 14 luglio 2003, *Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*. Il decreto affida le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina ai **mezzi aeronavali** della Marina militare, delle Forza di polizia e **delle Capitanerie di porto**. Alla Marina militare spettano in modo prevalente le attività in acque internazionali, mentre le attività nelle acque territoriali e nelle zone contigue sono attribuite principalmente alle Forza di polizia. Al **Corpo delle capitanerie di porto sono affidati compiti di soccorso, assistenza e salvataggio**. Il coordinamento di tutte le attività è esercitato dalla Direzione centrale della polizia di frontiera del Ministero dell'interno. Successivamente, nel luglio 2004, **Polizia di Stato, Marina militare, Guardia di finanza e Comando delle capitanerie di porto** hanno sottoscritto l'Accordo tecnico operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, che stabilisce le procedure da seguire in caso di rivelazioni di natanti sospetti. Si evidenzia, inoltre, che sebbene il D.Lgs. n° 177/2016, recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia, all'articolo 2, abbia provveduto a disciplinare i compiti delle diverse Forze di polizia nei rispettivi comparti di specialità, attribuendo, tra gli altri, al Corpo della Guardia di finanza funzioni attinenti la sicurezza in mare, **lo stesso provvedimento ha espressamente fatto salve le attribuzioni assegnate dalla legislazione vigente al Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera**, in materia di sicurezza della navigazione e di soccorso in mare.

È in tale contesto normativo che rilevano, limitatamente alla sola funzione concorsuale del Corpo in materia di sorveglianza della frontiera marittima, i primi due articoli del provvedimento cd. "Sicurezza-bis" di cui al Decreto Legge n° **53/2019**.

In particolare all'art. 1, di tale provvedimento è previsto che il Ministro dell'interno in qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, let. g)¹⁵, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Il provvedimento è adottato **di concerto** con il Ministro della difesa e con **il Ministro delle**

¹⁵ Il passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero se, nel mare territoriale, la nave è impegnata in una qualsiasi delle seguenti attività:
....(omissis)

g) il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero.

infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il concerto richiesto al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'adozione di tale provvedimento è da ricondurre in linea tecnica a due principali ordini di ragioni:

- a) acquisizione della preventiva e necessaria condivisione da parte dell'autorità nazionale competente in materia di disciplina della navigazione marittima;
- b) raccordo della nuova previsione con una disposizione, di analogo contenuto ma rispondente a diversa finalità, già prevista nell'ordinamento nazionale e costituita dall'art. 83 del codice della navigazione¹⁶.

L'art. 2, del D.L. n° 53/2019, prevede l'inserimento del comma 6-bis, all'art. 12, del D.lgs. n° 286/1998, (cd. TU Immigrazione), con il quale è determinata l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000 con la previsione della confisca quale sanzione accessoria in caso di utilizzo della medesima nave nonché l'immediato sequestro cautelare della nave stessa nei casi di violazione del divieto di ingresso e transito nelle acque territoriali nazionali.

Per quanto riguarda infine **l'attività di sorveglianza delle frontiere marittime** e le sue **interazioni 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**", ovverosia ove è presente un ufficio di polizia di frontiera marittima (cfr. *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 irregolari**

¹⁶ la previsione di cui all'art. 83 C.N. "*Il Ministro dei trasporti e della navigazione può limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e, di concerto con il Ministro dell'ambiente, per motivi di protezione dell'ambiente marino, determinando le zone alle quali il divieto si estende*" risponde alla finalità che si era preposto di conseguire il Legislatore del 1942, di garantire un particolare ordine pubblico non configurabile come una mera estensione del concetto di ordine pubblico "terrestre" esercitabile dall'organizzazione di Pubblica Sicurezza, ma come un vero proprio ordine pubblico "marittimo" e perciò tutelabile proprio dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in quanto strettamente connesso alla tutela preventiva dei beni della navigazione e del mare territoriale espressamente contemplati dal codice della navigazione cui si attribuisce grande rilevanza sia in termini economici che in termini strategici (per la difesa dello Stato e per l'approvvigionamento di risorse). Pertanto un ordine pubblico inteso come complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza da non confondere con la sicurezza pubblica.

Per quanto riguarda invece la possibilità di interdire zone di mare territoriale per motivi di protezione ambientale (possibilità introdotta con la novella dell'art. 83 ex L. n° 51/2001) tale previsione è stata attuata in due casi:

- *DD.MM. 21.02.2003 e 18.04.2003, il Ministro dei trasporti, di concerto con quello dell'Ambiente, ha vietato l'accesso ai porti nazionali alle navi cisterna monoscafo per esigenze di protezione ambientale;*
- *DD.MM. 02.03.2012 e 30.04.2012, il Ministro dei trasporti, di concerto con quello dell'Ambiente, a seguito del sinistro della M/N Costa Concordia, ha vietato la navigazione, l'ormeggio e la sosta delle navi mercantili e passeggeri entro certi limiti di distanza dalle aree marine protette nazionali.*

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”, ovverosia **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 che in mare, a differenza di quanto avviene a terra, **difficilmente si hanno confini contigui**, ovverosia in cui si passi direttamente dalla giurisdizione di uno Stato a quella dello Stato confinante.

E' evidente che le **organizzazioni criminali dedite al traffico od alla tratta** cerchino di **sfruttare a loro vantaggio ogni strumento possibile** imbarcando i migranti, a volte a forza e contro la loro volontà, su **imbarcazioni fatiscenti e senza bandiera**.

Tale tecnica è stata poi adottata nel periodo tra la **fine del 2014 e gli inizi del 2015**; le navi venivano **abbandonate in alto mare** dall'equipaggio (per evitarne un eventuale arresto da parte dei vari assetti navali che in quel periodo operavano nel Mediterraneo centrale) dopo aver **manomesso l'apparato motore** in modo che l'unità 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 la nave poco più di un miglio prima che si schiantasse contro le scogliere di Santa Maria di Leuca.

Area di responsabilità italiana ai fine della ricerca e del soccorso in mare ex D.P.R. n° 662/1994

