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 TRASPORTI

DECRETO LEGGE 2 GENNAIO 2023, N. 1
"DISPOSIZIONI URGENTI PER LA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI"

Roma, 18 Gennaio 2023

Stampato il 17/01/2023 18:17:11

Audizione del:

Contrammiraglio (CP) Giuseppe AULICINO

Capo del Reparto Piani e Operazioni del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera

INDICE

1. INTRODUZIONE: Inquadramento del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera. Struttura e funzioni 3

2. LA RICERCA ED IL SOCCORSO IN MARE 10

2.1. Il quadro giuridico in materia di *Search and Rescue* 10

2.2. Luogo sicuro di sbarco ("*Place of Safety*" o POS) 13

2.3. Il ruolo dello Stato di bandiera nell'assegnazione del *Place of Safety* 16

2.4. Le operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime 20

3. I FLUSSI MIGRATORI IN ATTO NEL MEDITERRANEO CENTRALE ... 22

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 assolvere compiti e connesse responsabilità nei comparti civili e produttivi della vita marittima e portuale, che producono un **valore aggiunto di** circa **51 miliardi di euro**, pari al 3,4**% 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 è vertice della struttura organizzativa del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera ed assume, ai sensi del regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il rango di Dipartimento[2]. In particolare, il Comando generale, al cui vertice è posto *ex lege* un Ufficiale Ammiraglio del Corpo delle Capitanerie di porto, è Centro di Responsabilità Amministrativa del MIT.

---

[1] Fonte dei dati: X Rapporto sull'Economia del Mare - 2022, realizzato da Unioncamere e il Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tritacarne per conto della CCIAA Frosinone Latina.

[2] Definiscono il ruolo e la collocazione del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto nell'ambito del MIT, gli articoli 2, commi 4 e 6, e 13, comma 2, del decreto Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2020, n. 190 - Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In particolare, l'art. 2 commi 4 e 6 recitano:

"4. *Il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto è incardinato nell'ambito del Ministero, dipende funzionalmente dal Ministro ed esercita i compiti di cui all'articolo 13 sulla base delle direttive e degli indirizzi del Ministro, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 118 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.*

...omissis...

6. I Dipartimenti, il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto ed il Consiglio superiore dei lavori pubblici costituiscono centri di responsabilità amministrativa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279."

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, quale Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (I.M.R.C.C.), e nei laghi maggiori ove sia istituito un proprio apposito presidio, nonché' attività di organizzazione e coordinamento della formazione, della qualificazione e dell'addestramento;

b) gestione operativa, a livello centrale, del sistema di monitoraggio e di informazione del traffico marittimo e interfaccia unica nazionale per l'arrivo e partenza delle navi, quale nodo primario di acquisizione e 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 e internazionali, in raccordo con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, per gli aspetti relativi alla sicurezza della navigazione, del trasporto marittimo e nei porti, anche relativamente all'impiego di personale del Corpo delle capitanerie di porto, sulla base di direttive generali o specifiche del Ministro, per gli altri profili funzionali correlati alle competenze del Ministero;

e) addestramento del personale marittimo e certificazione degli enti di formazione e di addestramento;

f) coordinamento delle attività, organizzazione e ispezioni relative ai servizi delle Capitanerie di Porto e valutazione dei direttori marittimi;

g) predisposizione della normativa tecnica di settore;

h) impiego del personale militare del Corpo delle capitanerie di porto e approvazione delle dotazioni di personale degli uffici marittimi per l'assolvimento delle funzioni di cui al presente articolo;

i) formazione specialistica del personale del Corpo delle capitanerie di porto nelle materie di specifica competenza e rilascio delle relative abilitazioni;

l) vigilanza e controllo operativo in materia di sicurezza delle navi e delle strutture portuali nei confronti di minacce."

Da evidenziare che le spese di funzionamento del Corpo delle Capitanerie di porto, sia di funzionamento che di investimento, nonché gli stipendi del personale, gravano sul bilancio del MIT, così com'è possibile evincere dalla recente legge di bilancio e di previsione triennale all'art. 11 e dalla corrispondente tabella 10.
Il Corpo, inoltre, opera in regime di dipendenza funzionale dai diversi Dicasteri, tra i quali il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, che si avvalgono della sua organizzazione e delle sue competenze specialistiche.

Sul territorio la struttura organizzativa del Corpo coincide con l'organizzazione periferica marittima, articolata ai sensi dell'art. 16 del codice della navigazione e dell'art. 2 del relativo Regolamento di esecuzione in Direzioni marittime, Capitanerie di porto, Uffici circondariali marittimi, Uffici locali marittimi, Delegazioni di spiaggia, tutti retti da personale del Corpo delle Capitanerie di porto.

Il Comando Generale, quale Centro di Responsabilità Amministrativa del MIT è pertanto destinatario delle direttive annuali di indirizzo generali per l'attività amministrativa a firma del Sig. Ministro *pro-tempore*. Per il corrente anno, il Sig. Ministro ha assegnato al Comando Generale, per quanto di interesse di codeste Commissioni parlamentari, l'obiettivo strategico "*Garantire la ricerca e il soccorso in mare e la sicurezza della navigazione e marittima (safety e security) mediante l'efficientamento delle componenti operative, strutturali e strumentali del Corpo e il rafforzamento della cooperazione internazionale*", declinato nei seguenti obiettivi operativi:

a) *"Assicurare ogni possibile azione di efficientamento dell'organizzazione SAR deputata alla ricerca e al salvataggio marittimo";*
b) *"Continuo miglioramento degli standard di sicurezza del trasporto marittimo attraverso le attività ispettive di Safety (Flag State Control e Port State Control) e Security (Maritime Security)";*
c) *"Incremento della prevenzione nella sicurezza della navigazione marittima";*
d) *"Mantenere in efficienza, anche attraverso l'ammodernamento tecnologico, gli strumenti e i sistemi in uso al Corpo, a garanzia della sicurezza della navigazione";*
e) *"Rafforzare e sostenere la cooperazione nelle funzioni di Guardia costiera con i Paesi del Mediterraneo, le Organizzazioni internazionali e le Istituzioni dell'Unione Europea".*

Le funzioni 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[3];

- 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 portuale[4];
- 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 attraverso l'applicativo informatico denominato *Port Management Information System* (PMIS) che rappresenta l'interfaccia unica nazionale per l'invio delle formalità di arrivo e partenza delle navi in arrivo e in partenza dai porti italiani. Il PMIS è interoperabile con il sistema comunitario per il monitoraggio del traffico navale e di informazione denominato *SafeSeaNet*, con il sistema informativo delle Dogane e con le diverse piattaforme realizzate dalle autorità di sistema portuale;
- disciplina e regolamentazione dei **servizi tecnico-nautici** (rimorchio, pilotaggio, ormeggio e battellaggio), indispensabili alla "sicurezza produttiva" dei porti;
- il servizio di ricerca e soccorso marittimo in aderenza alla Convenzione Internazionale sulla ricerca e salvataggio marittimo adottata ad Amburgo il 17 aprile 1979 della cui esecuzione l'autorità nazionale responsabile è il Sig. Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito delle acque SAR italiane[6], la cui estensione - da Ventimiglia a Trieste è di circa 500.000 km/q, pari a 1/5 dell'intero Mediterraneo (vedasi rappresentazione grafica in **allegato 1**);
- **monitoraggio del traffico navale,** espletato in aderenza alla Direttiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002, recepita con D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 196 che individua il Comando Generale quale autorità nazionale competente per l'implementazione della direttiva stessa. La direttiva prevede che il monitoraggio del traffico marittimo venga espletato nella Regione di ricerca e soccorso di responsabilità italiana, ovvero, laddove istituite, all'interno delle acque di giurisdizione dello Stato costiero; è appena il caso di evidenziare che il monitoraggio del traffico navale verrà espletato anche nella Zona Economica Esclusiva di cui alla Legge 14 Giugno 2021, n. 91, non appena verranno definiti i limiti. Per ottemperare a tale funzione il Corpo si è dotato di un apposito applicativo in grado di interagire con gli analoghi dispositivi *Vessel*

---

[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.

[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.

Traffic Monitoring and Information System (VTMIS) degli altri Stati Membri UE attraverso la rete comunitaria denominata *SafeSeaNet* sopra citata. Il fine del monitoraggio del traffico navale è quello di assicurare "*una migliore sicurezza ed efficienza di tale traffico, di una migliore risposta delle autorità in caso di incidente o in presenza di situazioni potenzialmente pericolose in mare, comprese le operazioni di ricerca e soccorso, e di un ausilio per migliorare la prevenzione e l'individuazione dell'inquinamento causato da navi*"[7];

- **erogazione alle navi dei servizi di assistenza al traffico marittimo** (*Vessel Traffic Services* – VTS) nelle aree marittime caratterizzate da situazioni di potenziale rischio per la navigazione a motivo della natura o densità del traffico. Il servizio si prefigge lo scopo di rendere i comandi di bordo maggiormente consapevoli di tutti gli elementi che possono influire sulla condotta sicura della navigazione. Tale servizio è attualmente istituito in 11 area marittime individuate con Decreto del Sig. Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con l'assenso del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in conformità agli standard stabiliti dagli organismi internazionali di riferimento (Risoluzione IMO A.1158(32));
- **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;** nel 2022 sono state effettuate in regime *port state control* 1.641 ispezioni che hanno portato a 199 provvedimenti di detenzione. Per quanto di interesse, nel medesimo periodo, sono state effettuate 7 ispezioni ad unità riconducibili ad ONG con 3 provvedimenti di detenzione;
- 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[9]; 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**[10];

---

[7] Art. 1 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.

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

- funzioni di **amministrazione attiva** in materia di **personale marittimo**, **regime amministrativo delle navi**, **diporto nautico**, **patenti nautiche**, **demanio marittimo, ecc.**

A tali funzioni si aggiungono quelle svolte per la tutela dell'ambiente marino, in dipendenza funzionale dal ***Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE)***:

- 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 **vigilanza in mare, controllo ed accertamento** (attivitàdi **polizia marittima con l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria**) 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 competein 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 e 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, nei porti in cui non è istituita l'Autorità di Sistema Portuale, 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 **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 enel mare territoriale.

- **monitoraggio ed il controllo dell'ambiente marino e dei corpi idrici** attraverso le attività operative dei laboratori ambientali del Corpo, analizzando ed elaborando i dati pertinenti. A tal fine sono stati istituiti **15 Centri di Coordinamento Ambientale Marino (CCAM)** istituiti presso le Direzioni Marittime, coordinati a livello centrale dal **Centro di Controllo Nazionale Ambiente (CCNA)** istituito presso il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera.

Ulteriori funzioni 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 dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF)**, 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 svolge ulteriori funzioni in dipendenza funzionale da altre Amministrazioni (Ministero del lavoro e Politiche Sociali, Ministero della cultura, Dipartimento della protezione civile, ecc.), tra le quali, per quanto di specifico interesse di Codeste Commissioni, anche il Ministero dell'Interno, come di seguito meglio dettagliato.

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,** ai sensi dell'art. 118 del Codice dell'Ordinamento Militare - COM, esercita in regime concorsuale, residue funzioni di ordine militare nell'ambito del **Ministero della difesa** (art. 132 del 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.

2. LA RICERCA ED IL SOCCORSO IN MARE

2.1. Il quadro giuridico in materia di *Search and Rescue*

Le norme internazionali in materia di **"ricerca e soccorso" (*Search and Rescue* - S.A.R.)**, prevedono **obblighi a carico dei comandanti** delle navi in mare (sia governative che private) nonché **a carico dei Governi** contraenti.

Le principali previsioni normative in materia:

a) 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** chebatte 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];*

b) 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)].*

L'obbligo principale dei Governi e dei dipendenti Centri di Coordinamento del soccorso è invece quello di assicurare nelle rispettive **aree di responsabilità S.A.R.** (o Regioni SAR - *Search and Rescue Regions*) 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., *Search and Rescue Region*) 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.

Allo scopo sempre di tutelare il **principio di integrità dei servizi S.A.R.**, le discendenti linee guida emanate dall'Organizzazione Marittima Internazionale (*International Maritime Organization* – I.M.O., Agenzia delle Nazioni unite), in base a quanto espressamente previsto dalle citate convenzioni, prevedono che **il primo MRCC che riceva notizia di una 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.** Tali azioni si sostanziano nell'informare il MRCC competente della notizia nonché le navi in posizione utile per prestare assistenza all'imbarcazione in difficoltà. Ciò **fino a quando non intervenga il MRCC competente per area o, in mancanza,** altro MRCC in condizioni di prestare una più adeguata assistenza (Manuale IAMSAR – Ed. 2022; Risoluzione MSC 167/78 del 20 maggio 2004). **Ciò determina la certezza, per ciascun navigante, di individuare l'Autorità responsabile per il soccorso della vita umana in mare.**

Il **mero ricovero** 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.). Al riguardo, **l'obbligo di individuare detto luogo sicuro ricade prioritariamente sullo Stato costiero nella cui area SAR è stato effettuato l'intervento di soccorso,** il quale ha la responsabilità del coordinamento e della cooperazione tra gli Stati coinvolti, ivi incluso lo Stato di bandiera dell'unità soccorritrice, finalizzati all'individuazione del luogo sicuro di sbarco. Tale previsione è stata introdotta all'interno della Convenzione SAR di Amburgo del 1979 con un emendamento del 2004, ratificato da una larga maggioranza degli Stati parti della Convenzione.

Riguardo allo specifico scenario del **Mediterraneo Centrale**, occorre rilevare che ad oggi tutti gli Stati costieri del Mediterraneo Centrale hanno ratificato la convenzione SAR del 1979, fatta eccezione per **l'Egitto** che si è comunque dotato di una organizzazione SAR ed ha dichiarato una propria regione di responsabilità ai fini della ricerca e del soccorso marittimo.

La **Tunisia**, al contrario, ha ratificato la suddetta Convenzione ma non ha ancora dichiarato formalmente la propria Regione SAR.

La **Libia** ha ratificato la Convenzione ed ha formalmente dichiarato la propria Regione SAR il 10 luglio 2017 (poi modificata il 14 dicembre 2017).

La Repubblica di **Malta** è parte della Convenzione SAR del 1979 e ha dichiarato una propria Regione SAR. Tuttavia non ha ratificato gli emendamenti del 2004 alla suddetta Convenzione (concernenti l'individuazione del POS), ritenendo pertanto di non essere destinataria dell'obbligo internazionale di assumersi la responsabilità ai fini dell'individuazione del *Place of Safety* per gli interventi di soccorso che vengono effettuati all'interno della propria Regione SAR anche quando ne assume il coordinamento.

L'**Italia** ha ratificato la **Convenzione SAR** del 1979 con la Legge n. 147 del 3 aprile 1989 e con il D.P.R. n. 662 del 1994 ne ha dato esecuzione, stabilendo che:

- il Sig. **Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti** è l'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 medesimo DPR, che coordina le operazioni di ricerca e salvataggio nell'ambito dell'intera regione di interesse italiano sul mare e che tiene contatti con i centri di coordinamento del soccorso degli altri Stati.

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 dei circa **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 "**Piano nazionale S.A.R.**", approvato dal Sig. Ministro, nonché **qualsiasi altro mezzo**, militare o civile, di qualsiasi bandiera, che sia comunque in condizione di prestare utile assistenza.

Gli organismi di coordinamento SAR ubicati presso la struttura organizzativa del Corpo ed inseriti nella "maglia SAR" prevista dall'architettura organizzativa nazionale, sono:

- l'*Italian Maritime Rescue Coordination Centre* (IMRCC) – Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare, posto all'interno 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 (Capitaneria di porto) e circondariale marittimo.

2.2. Luogo sicuro di sbarco ("*Place of Safety*" o POS)

L'individuazione di un **idoneo** "**luogo sicuro**" (dall'inglese "*place of safety*") è un'operazione complessa che **coinvolge necessariamente una serie di attori,** specie quando le attività di soccorso sono connesse al fenomeno dell'immigrazione.

Lo scopo delle norme internazionali vigenti dal 2004, che fanno seguito al noto caso del mercantile "Tampa"[11], è quello di assicurare che **all'obbligo del comandante**

[11] Il 26 agosto 2001 l'*Australian Rescue Coordination center* ha allertato la motonave "Tampa", una nave da carico battente bandiera norvegese in quel momento nelle acque territoriali indonesiane, riguardo una imbarcazione che stava affondando, il Palapa I, a circa 100 miglia a nord ovest dall'Isola di Natale, nell'Oceano Indiano. La Tampa modificava la sua rotta e, coordinata da un aereo australiano, raggiungeva la nave in difficoltà poco prima del tramonto prendendo a bordo con successo 438 uomini, donne e bambini, in gran parte provenienti da Afghanistan, Pakistan, Iraq e Sri Lanka. La nave norvegese aveva strutture a bordo per sole 50 persone, compreso il suo equipaggio composto da 27 persone.
L'evento si verificò all'interno della *Search and Rescue Region* indonesiana ma sotto il coordinamento del Centro di Soccorso australiano.
Poco dopo il salvataggio, un gruppo di naufraghi a bordo si allarmò creando problemi al buon ordine della nave se non si fosse diretta verso qualsiasi paese occidentale.
A causa del gran numero di persone a bordo e la necessità di cibo e forniture mediche, il Comandante della nave fu costretto a cambiare rotta dirigendosi verso l'Isola di Natale (Australia) ma, il 27 agosto, le autorità australiane negarono l'accesso alle proprie acque territoriali.

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 che **lo Stato, nella cui Regione SAR sia stato effettuato l'intervento di soccorso o il cui MRCC abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, ha l'obbligo di individuare un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse.**

In considerazione del fatto che la Convenzione S.A.R. non è stata – all'epoca – pensata per fronteggiare il fenomeno migratorio via mare, 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 – 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**. È 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, a differenza dell'**attività di polizia ("*law enforcement*") il cui esercizio, fuori dalle acque di giurisdizione 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 con migranti a bordo è ritenuta versare in una **situazione di pericolo grave ed imminente e abbia bisogno di soccorso immediato** (caso S.A.R.)[12], scatta **l'obbligo di immediato intervento** e, quindi, del **successivo trasporto verso il POS delle persone soccorse**.

In base alla normativa italiana, il **Ministero dell'Interno** ha la **responsabilità di coordinare**, attraverso l'opera delle Prefetture competenti per territorio, **la gestione**

Dopo ulteriori due giorni, ancorata a 14 miglia nautiche al largo dell'Isola, i negoziati diplomatici erano fermi ad un punto morto e la situazione a bordo del Tampa peggiorata.
Il Comandante entrò così nelle acque australiane, ignorando il rifiuto del Governo all'ingresso. Una nave militare con a bordo 45 militari delle Forze armate speciali australiane, intercettò e abbordò la Tampa, facendo invertire la rotta oltre le acque territoriali australiane. Dopo altri otto giorni in mare, venne raggiunto un accordo diplomatico ed i naufraghi trasferiti a bordo della HMAS Manoora, una nave militare australiana con 150 persone destinate in Nuova Zelanda e 288 presso l'isola di Nauru (Repubblica di Nauru).

[12] Rif. Par. 1.3.13 dell'annesso 1 alla Convenzione SAR di Amburgo.

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'IMRCC riceve l'indicazione dello specifico "*Place of Safety*" dal **Ministero dell'Interno**, tenendo conto delle eventuali problematiche di carattere prettamente nautico rappresentate dallo stesso IMRCC. A tal proposito, al fine di disciplinare il flusso informativo finalizzato all'individuazione del *Place of Safety*, sono state redatte **apposite Procedure Operative Standard** (SOP n. 09/2015 e ss.mm. e ii. in attuazione di quanto stabilito in sede di Tavolo Tecnico di Coordinamento[13] riunitosi in data 15 luglio 2015), con le quali sono stati concordati i ruoli delle singole Amministrazioni coinvolte.

In particolare, quando la nave soccorritrice è un assetto governativo nazionale (Marina Militare, Guardia di Finanza, Carabinieri) o facente parte di una delle due operazioni europee (THEMIS e IRINI), saranno i **Comandi complessi** dai quali dette navi dipendono (es. CINCNAV[14], ICC[15], FHQ[16], ecc.), **ad interloquire direttamente con il Ministero dell'Interno** ed in particolare con il *National Coordination Centre* - NCC[17].

Nel caso si tratti, invece, di **unità mercantili**, ivi comprese le unità che vengono gestite da Organizzazioni Non Governative (ONG), sarà **MRCC Roma ad interloquire con il NCC al fine di ricevere indicazioni sul POS da assegnare all'unità stessa** per lo sbarco delle persone soccorse.

Resta tuttavia ferma la competenza di IMRCC per l'evacuazione di persone che necessitino di **urgente assistenza sanitaria** o nell'ipotesi in cui la nave stessa sia in **imminente pericolo di perdersi**.

---

[13] Tale Tavolo Tecnico è previsto dall'Accordo Tecnico – Operativo del 14 settembre 2005.

[14] CINCNAV: Comando in Capo della Squadra Navale della Marina Militare;

[15] ICC: *International Coordination Centre* presso Pratica di Mare, deputato al coordinamento dell'operazione THEMIS diFrontex;

[16] FHQ: *Force Headquarters* presso il COI Difesa - Roma, comando operativo in mare dell'operazione "IRINI" di EUNAVFORMED.

[17] Ubicato presso la Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera del Ministero dell'Interno.

2.3. Il ruolo dello Stato di bandiera nell'assegnazione del *Place of Safety*

Il testo originario della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e salvataggio in mare del 1979 non menzionava il concetto di *Place of Safety*. Tale termine è stato introdotto all'interno della stessa Convenzione con un emendamento del 2004[18], che ha inserito il par. 3.1.9 all'Annesso della stessa Convenzione, il quale prevede l'obbligo di condurre i naufraghi soccorsi in un "luogo sicuro" tenendo conto delle particolari circostanze del caso e delle linee guida emanate dall'IMO.

Le suddette linee guida, adottate dall'IMO con Risoluzione MSC 167(78) il 20 maggio 2004, definiscono al paragrafo 6.12 il *Place of Safety* ovvero quel luogo dove le operazioni di soccorso sono considerate terminate e laddove la vita dei superstiti non è più minacciata e dove possono essere assicurati i bisogni primari degli stessi.

La responsabilità di individuare in un tempo ragionevole il POS è degli **Stati contraenti** la Convenzione di Amburgo del 1979 (Convenzione SAR); nello specifico ricade prioritariamente sul Governo responsabile della Regione SAR. Tuttavia è previsto un generale **obbligo di cooperazione tra i Governi** (compreso lo Stato di bandiera della nave che ha effettuato il salvataggio) al fine di individuare un idoneo *Place of Safety* per i naufraghi, tenuto conto dei fattori e dei rischi rilevanti (para 6.16 della Risoluzione MSC 167 (78)).

Anche la Regola 33.1.1. del Capitolo V della Convenzione SOLAS ed il paragrafo 3.1.9 della Convenzione SAR, come emendata, impongono agli **Stati contraenti di coordinare e cooperare** per assicurare che i Comandanti delle navi che forniscono assistenza imbarcando persone in pericolo in mare vengano liberati dal loro obbligo con una minima deviazione dal viaggio previsto per la nave.

In ossequio al paragrafo 3.1 della Risoluzione IMO MSC 167(78), "***lo Stato di bandiera e lo Stato costiero*** *dovrebbero avere delle efficaci disposizioni per la tempestiva assistenza per il comandante della nave, al fine di sbarcare le persone salvate*". Ciò si conforma al principio generale della cooperazione internazionale in materia di SAR (Capitolo 3 della Convenzione SAR).

Inoltre la Circolare FAL. 3/Circ. 194 dell'IMO, emanata il 22 gennaio 2009, conferma il coinvolgimento dello **Stato di bandiera** ai fini dello sbarco delle persone soccorse in mare, prevedendo che "*tutte le parti coinvolte (ad, esempio il Governo responsabile per area SAR dove le persone sono state soccorse, gli altri Stati costieri rispetto alla*

[18] Approvato con la Risoluzione MSC 155 (78).

rotta pianificata dall'unità soccorritrice, ***lo stato di bandiera,*** *gli armatori ed i loro rappresentanti, gli Stati di origine o di residenza delle persone soccorse, lo Stato dal quale le persone soccorse sono partite, se noto, e l'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)) dovrebbero cooperare al fine di assicurare che le persone soccorse vengano fatte sbarcare rapidamente."*

Tale coinvolgimento appare altresì doveroso se si tiene conto del combinato disposto degli artt. 91, 92 e 94 della UNCLOS i quali prevedono i seguenti principi:

1. le navi hanno la **nazionalità** della bandiera che sono autorizzati a battere;
2. le navi in alto mare sono soggette alla **giurisdizione esclusiva** dello Stato di cui battono la bandiera;
3. lo **Stato di bandiera** deve esercitare effettivamente la sua **giurisdizione** e il controllo **nelle questioni** amministrative, tecniche e **sociali** delle navi che battono la propria bandiera.

In definitiva, alla luce delle norme di diritto internazionale sopra richiamate, nel caso in cui un Comandante della nave trovasse difficoltà per lo sbarco dei naufraghi, lo Stato di bandiera dovrà cooperare con gli altri soggetti interessati al fine di poter prestare la tempestiva assistenza al medesimo Comandante. Conseguentemente, **in assenza del coordinamento dello Stato nella cui Regione SAR è avvenuto il soccorso**, lo Stato di bandiera dovrebbe fornire alla propria nave le direttive da seguire, compresa l'individuazione del *Place of Safety*, chiedendo eventualmente la cooperazione ad altri Stati, a mente del Capitolo 3 dell'annesso alla Convenzione SAR, intitolato proprio "***Cooperazione tra Stati***".

Si ritrovano delle conferme a quanto esposto anche nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel noto caso HIRSI JAMAA e altri contro Italia (Ricorso n. 27765/09)[19]. Si noti che, per quanto il caso deciso concerneva una nave della

[19] Al paragrafo 75 della Sentenza la Corte ha avuto modo di affermare che *"La giurisprudenza della Corte rivela casi di esercizio extraterritoriale della competenza da parte di uno Stato nelle cause riguardanti azioni compiute all'estero da agenti diplomatici o consolari, o a bordo di aeromobili immatricolati nello Stato in questione o di* ***navi battenti la bandiera di detto Stato.*** *In queste situazioni, basandosi sul diritto internazionale consuetudinario e su disposizioni convenzionali, la Corte ha riconosciuto l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione da parte dello Stato interessato (Banković ed altri c. Belgio ed altri 16 Stati contraenti, n. 52207/99 § 73, e Medvedyev ed altri c. Francia, n. 3394/03, § 65)".* E ancora al par. 77: *"La Corte osserva che, in virtù delle disposizioni pertinenti del diritto del mare,* ***una nave che navighi in alto mare è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di cui batte bandiera.*** *Questo principio di diritto internazionale ha portato la Corte a riconoscere, nelle cause riguardanti azioni compiute a bordo di navi battenti bandiera di uno Stato, come anche degli aeromobili registrati, casi* ***di esercizio extraterritoriale della giurisdizione di quello Stato*** *(paragrafo 75 supra). Dal momento che vi è controllo su altri, si tratta in questi casi di un controllo* de jure *esercitato dallo Stato in questione sugli individui interessati."*

Marina Militare, la Corte ritiene applicabile questo principio indipendentemente dal fatto che si tratti di nave militare o mercantile.[20]

L'Italia non ha pertanto alcun obbligo, previsto dal diritto internazionale marittimo, di riscontrare la richiesta di POS proveniente da navi mercantili o ONG battenti bandiera straniera che svolgono stabilmente attività di soccorso fuori dalla Regione SAR italiana e in assenza di coordinamento da parte dell'Italia. L'individuazione del POS dovrebbe essere effettuata dallo Stato competente per la Regione SAR in cui sono state soccorse le persone in cooperazione con lo Stato di bandiera dell'unità.

A tal riguardo la Risoluzione MSC 167/78 stabilisce che le navi che abbiano soccorso persone in pericolo devono essere messe in condizione di portare le persone in un luogo sicuro (POS). In particolare, il punto 3.1 della suddetta Risoluzione specifica che "*Prompt assistance provided by ships at sea is an essential element of global SAR services; therefore it must remain a top priority for shipmasters, shipping companies and* ***flag States***." e che "***Flag and coastal States*** *should have effective arrangements in place for timely assistance to shipmasters in relieving them of persons recovered by ships at sea.*"

L'attuale quadro normativo internazionale sancisce quindi in modo chiaro il ruolo e la responsabilità dello Stato di bandiera nell'individuazione del POS. In aggiunta, il *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'*International Maritime Organization* (IMO) ha recentemente approvato una Risoluzione, su proposta di Italia e Danimarca, in corso di pubblicazione sul portale della predetta Organizzazione Internazionale, con la quale si richiama la necessità di un'efficace cooperazione tra gli **Stati di Bandiera** e gli Stati Costieri in tutte le fasi di un'operazione di ricerca e soccorso tenuto conto delle loro responsabilità previste dalla Convenzione SOLAS e SAR[21]. Tale risoluzione

---

[20] Dello stesso tenore anche la sentenza della CPJI nella causa del Lotus (Francia c. Turchia) del 27 settembre 1927, §65, dove la Corte dichiara esplicitamente: "*Il principio della libertà del mare ha come conseguenza il fatto che la nave in alto mare è assimilata al territorio dello Stato di cui batte bandiera perché, come nel territorio, questo Stato vi far valere la sua autorità, e nessun altro Stato può esercitarvi la propria. (...). Ne consegue che ciò che succede a bordo di una nave in alto mare deve essere considerato come se fosse accaduto sul territorio dello Stato di cui la nave batte bandiera*".

[21] Il documento integrale è disponibile al seguente link: https://docs.imo.org/Shared/Download.aspx?did=139277
Nel Resoconto della riunione del 106° MSC, pubblicato sul portale dell'IMO risulta inoltre quanto segue:
"Unsafe mixed migration by sea – resolution adopted
The Committee adopted an MSC resolution on Recommended cooperation to ensure the safety of life at sea, the rescue of persons in distress at sea and the safe disembarkation of survivors, intended to emphasize the importance of effective and timely involvement of Governments in cases of rescue of migrants at sea by merchant ships.
The IMO Secretariat has been participating in the UNHCR-led Inter-Agency Group on Protection of Refugees and Migrants moving by Sea, set up to exchange information, experience and good practices concerning mixed migration by sea, SAR activities and safe disembarkation of rescued persons.
As part of the discussion, the Committee noted an intervention by the United Nations High Commissioner for

trae origine dal caso della MN MAERSK ETHIENNE di bandiera danese ed occorso all'interno dell'area di ricerca e soccorso maltese[22]. Si riporta di seguito uno stralcio del testo della Risoluzione:

"Recommended cooperation to ensure the safety of life at sea, the rescue of persons in distress at sea and the safe disembarkation of survivors.

The Maritime Safety Committee, [...] calls on Member States, acting in their respective capacities as ***flag States****, coastal States and port States, as well as shipowners, masters of ships, seafarers, and other relevant organizations and stakeholders, to ensure safety of life at sea by:*

- *.1 taking duly into account the need for quick and effective cooperation in all phases of a search and rescue operation;*
- *.2 minimizing the time survivors remain aboard the ship rendering assistance;*
- *.3 also taking duly into account that according to international law, a search and rescue operation is not concluded until the survivors have been disembarked and delivered to a place of safety; and*
- *.4 promoting the* ***cooperation*** *between coastal States and* ***flag States of ships*** *involved in SAR operations* ***in accordance with the obligations of the SOLAS and SAR Conventions****."*

Al riguardo si evidenzia che **l'Italia**, e per essa IMRCC, **in tutti i casi in cui unità mercantili battenti bandiera italiana si sono trovate nelle condizioni di prestare soccorso a persone in pericolo, fuori dalla Regione SAR italiana, in mancanza di istruzioni di coordinamento provenienti dal MRCC competente, ha sempre esercitato la propria giurisdizione su di esse provvedendo a dare dirette istruzioni alle predette navi.** C'è tuttavia da rilevare che per quanto concerne lo scenario del Mediterraneo centrale, analogo atteggiamento non è stato posto in essere da altri Stati, ivi compresi quelli membri dell'Unione Europea, con particolare

---

Refugees (UNHCR), who called on Member States to establish effective cooperative arrangements enabling safe and predictable disembarkation, as required by those engaged in rescues at sea, including the shipping sector; and engage in inter-state discussions to further define the concept of "place of safety" and consider the development of new, or amendment of existing, provisions of international law of the sea."
Cfr. https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/MSC-106.aspx MSC 106/WP.14 del 7 Novembre 2022 *UNSAFE MIXED MIGRATION BY SEA Report of the Working Group.*

[22] Il 5 Agosto 2020, la M/N MAERSK ETIENNE (una *tanker* di bandiera Danese) in area maltese e sotto il coordinamento del centro di soccorso maltese (RCC Malta, che richiedeva alla nave prima di stare in assistenza in attesa del mezzo di soccorso), ha soccorso 27 migranti a bordo di un barchino in difficoltà; da quella data, la nave ha sostato alla fonda nella rada del porto di La Valletta (Malta) in attesa dell'autorizzazione da parte delle Autorità locali per procedere allo sbarco dei 27 migranti soccorsi. Il giorno 11 settembre, dopo 37 giorni, la ONG MEDITERRANEA SAVING HUMANS comunicava che la propria unità, MARE JONIO, comunicava che si stava dirigendo verso la MN MAERSK ETIENNE per imbarcare il proprio team medico per una verifica delle condizioni di salute dei migranti presenti a bordo, a seguito della quale venivano da essa trasferiti a bordo della MARE JONIO.

riguardo ai casi in cui le navi intervenute fossero riconducibili ad Organizzazioni non Governative.

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

In tema di **funzioni di polizia** dirette alla **sorveglianza ed al controllo** delle **frontiere marittime**, ai sensi dell'art. 12 del Testo Unico Immigrazione (TUI) 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-operativo".

In merito si evidenzia che l'articolo 12 del TUI 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 TUI), 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 propri 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 della Marina Militare 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*" che 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 – Guardia Costiera**. 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 Forze di polizia. Al **Corpo delle Capitanerie di porto competono le funzioni di soccorso, assistenza e salvataggio**. Il coordinamento di tutte le attività connesse al fenomeno migratorio è esercitato dalla Direzione centrale della polizia di frontiera del Ministero dell'Interno.

Successivamente, nel luglio 2005, **Polizia di Stato, Marina militare, Guardia di Finanza e Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera** 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**, ivi comprese quelle in materia di sicurezza della navigazione, di polizia marittima e di soccorso in mare.

Il Corpo partecipa con il proprio personale ed i mezzi della componente aero-navale anche alle operazioni pianificate dall'**Agenzia europea FRONTEX** (ora *European Border and Coast Guard Agency*/**Agenzia per la guardia di frontiera e costiera europea** di cui al Regolamento 2019/1896/UE), sia nel Mediterraneo centrale (Op. **THEMIS**) che in altre aree (es. Op. **POSEIDON** nell'Egeo ed Op. **INDALO** nel Mar di Alboran, in Spagna).

Inoltre, grazie alla competenza trasversale evidenziata in premessa, la Guardia Costiera italiana 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).

A mero titolo di esempio, per il 2023, la Guardia Costiera italiana, oltre ad assicurare la presenza di propri assetti nell'ambito dell'operazione THEMIS, parteciperà a 18 missioni aeronavali nell'ambito delle operazioni INDALO e POSEIDON.

3. I FLUSSI MIGRATORI IN ATTO NEL MEDITERRANEO CENTRALE

In merito al fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare verso le coste italiane, l'anno 2022 si è concluso con **105.290** arrivi, pari a circa 56,4% in più rispetto al 2021, ovvero paragonabile alla somma degli arrivi del precedente triennio (113.119 in totale nel periodo 2019-2021).

I flussi che hanno caratterizzato il 2022 si possono riassumere come di seguito:

- **Algeria** – flusso che nel 2022 ha fatto registrare **1.401** arrivi dimostrando una lieve riduzione (-10% rispetto al 2021), in linea con il 2020 (1.420 arrivi). In termini di dinamiche il flusso continua a svilupparsi essenzialmente sulla direttrice che collega le coste dell'Algeria orientale con quelle della costa sud-occidentale della Sardegna, confermando il suo carattere endogeno.
- **Tunisia** - flusso che nel 2022 ha fatto registrare **32.798** arrivi, palesando una crescita repentina rispetto al biennio precedente (+60,9% rispetto al 2021 e + 124,2 % rispetto al 2020). Tale crescita su piano numerico è da ricollegarsi ad un esodo massiccio avvenuto nel bimestre luglio-agosto 2022, per un totale di 10.629 migranti di nazionalità essenzialmente tunisina, a cui si è andata progressivamente sostituendo la componente sub-sahariana, che nel dicembre 2022 ha visto il soccorso di 5.100 persone provenienti in maggior parte da Costa D'Avorio e Guinea. Questo andamento discontinuo delle nazionalità sul flusso in parola è da imputarsi ad una parziale mutazione dello stesso, in virtù dell'affiancamento alla componente endogena tradizionale, proveniente essenzialmente dalle aree settentrionali del Paese e prevalentemente destinata verso le coste di Pantelleria/Lampedusa, di una componente esogena costituita in massima parte da migranti sub-sahariani, concentrata sulla direttrice Sfax-Lampedusa.
- **Libia** – flusso che nel 2022 ha fatto registrare un totale di **53.190** arrivi in Italia, dimostrando una robusta crescita rispetto al biennio precedente (+71,5 % rispetto al 2021 e + 302,6% rispetto al 2020). L'ulteriore crescita registrata rispetto al 2021 non è tuttavia da imputarsi al numero di partenze originate dalle coste occidentali del Paese (Tripolitania) che, di fatto, è risultata essenzialmente invariata con 33.272 nel 2022 rispetto ai 31.009 arrivi del 2021, bensì da un inedito flusso proveniente dalle coste orientali (Cirenaica) che nello scorso anno ha comportato l'arrivo di 19.918 migranti, pari al 37,4% del totale libico.

  Infine le unità navali, riconducibili alle ONG, **attive unicamente sulla direttrice che unisce le coste della Tripolitania con l'isola di Lampedusa**, nel 2022 hanno

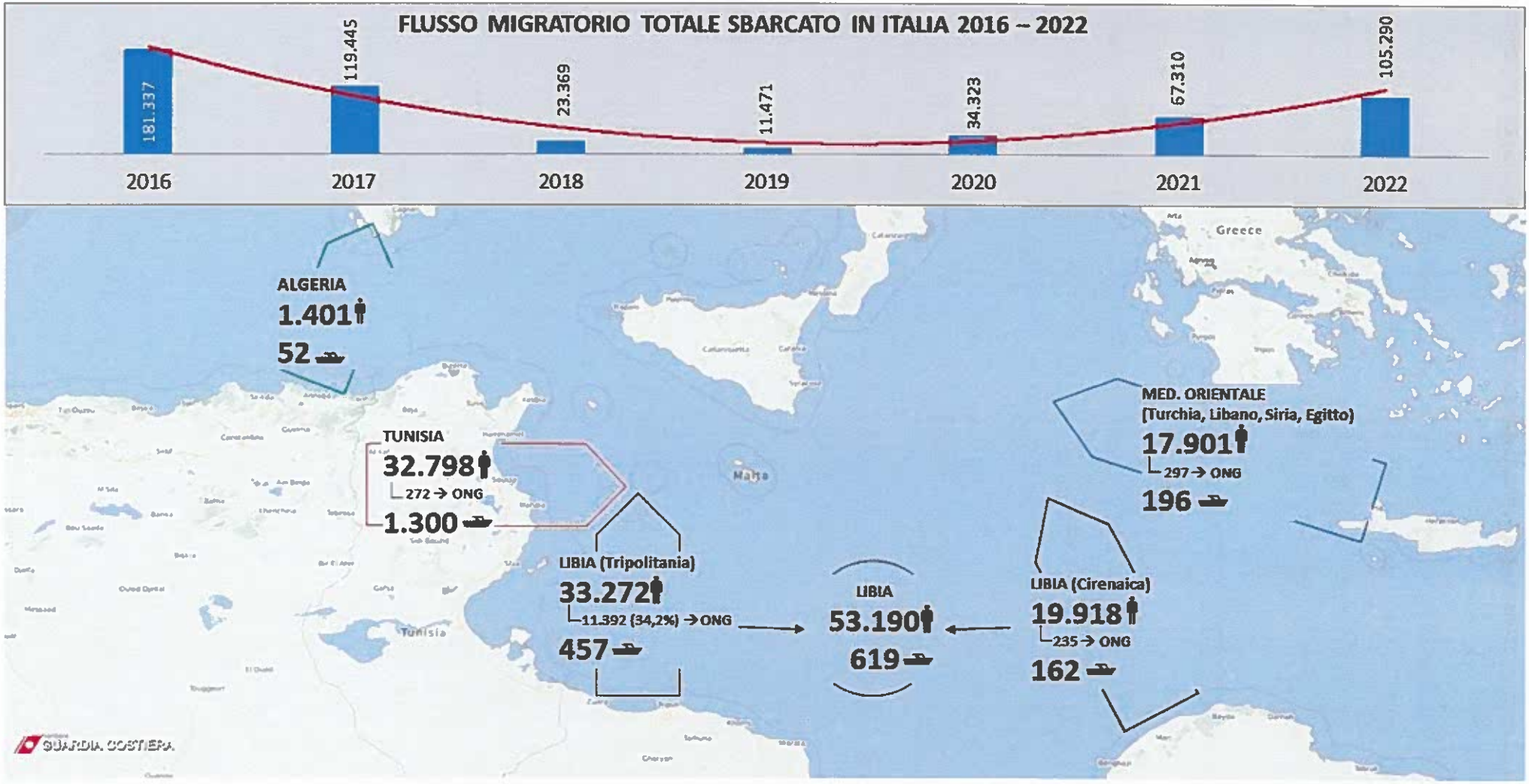
soccorso 11.392 migranti (pari al 34% dei migranti giunti in Italia attraverso il flusso libico dalla Tripolitania) a fronte dei 9.113 migranti soccorsi nel 2021 (pari al 29% dei migranti giunti in Italia attraverso il medesimo flusso).

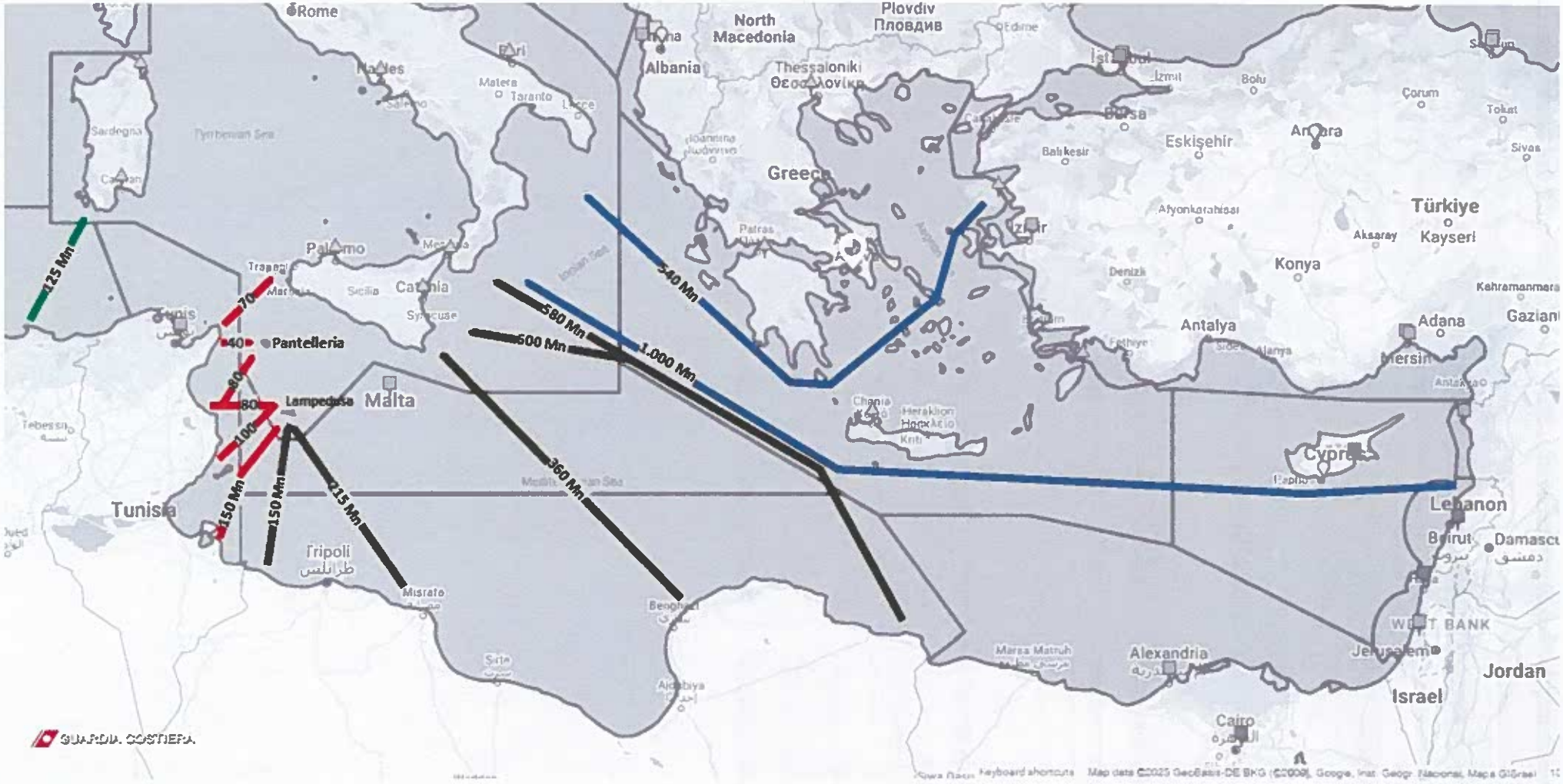
- **Mediterraneo Orientale** – questa componente migratoria è la sommatoria di diversi flussi provenienti dalle coste del Mediterraneo orientale, ovvero: dalla Turchia, dall'Egitto e da Libano/Siria. Complessivamente, la componente in esame ha visto, nel 2022, il transito di **17.901** migranti confermando un rilevante incremento (pari a +24,7% rispetto al 2021 e + 253,3% rispetto al 2020), seppur inferiore rispetto a quello registrato tra il 2020 e il 2021. Tale incremento è, in parte, riconducibile ad un aumento degli arrivi dalla Turchia (+12% rispetto al 2021), e, in parte, dall'attivazione di un inedito flusso proveniente dalle coste siro-libanesi, che nel 2022, ha fatto registrare **1.791** arrivi pari al 10% del totale del flusso orientale.

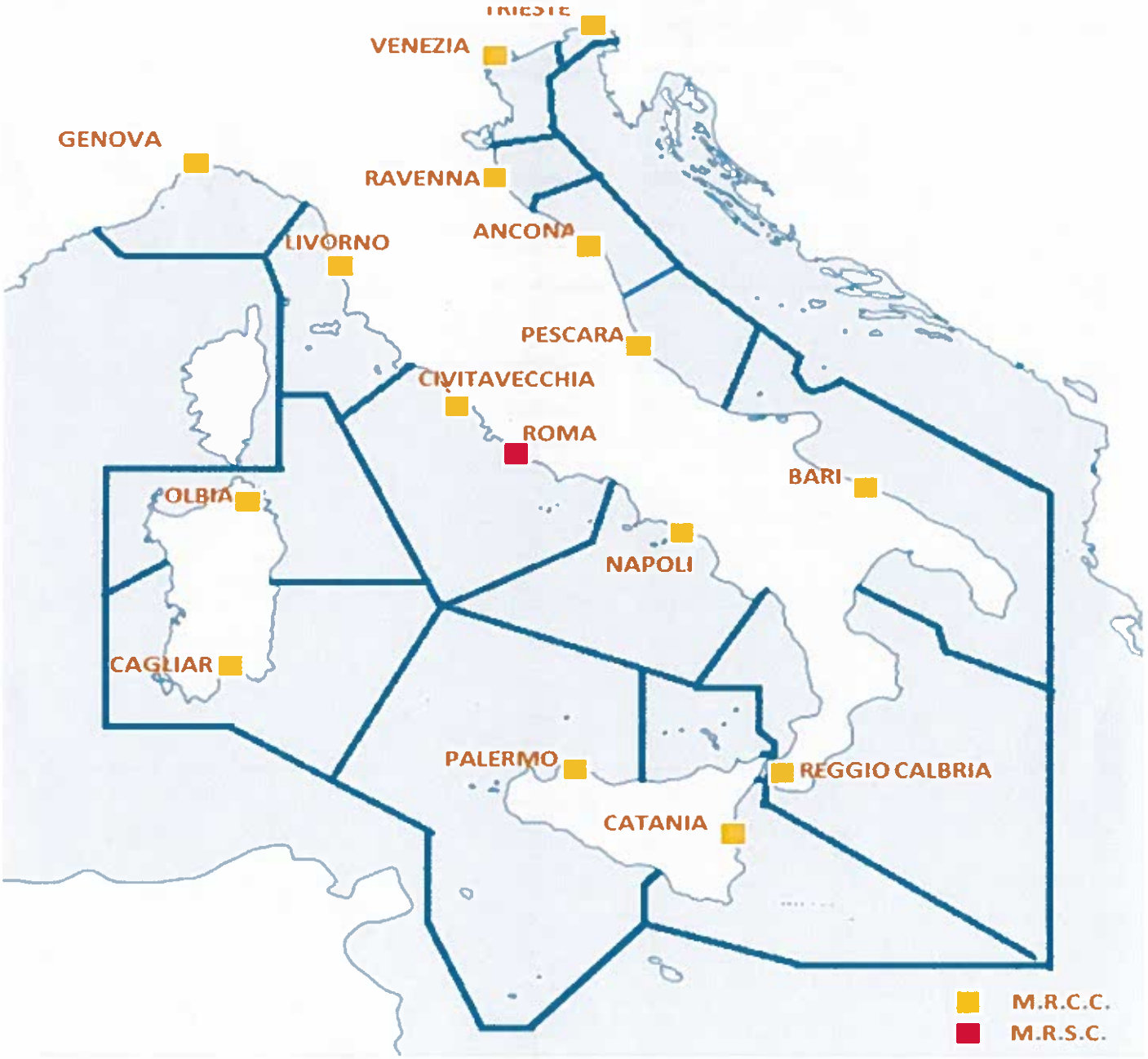
  In conclusione **la forte crescita di arrivi registrata nel 2022 è da imputarsi rispettivamente ai flussi provenienti dalla Tunisia e dalla Libia**, che a loro volta sono cresciuti rispettivamente in considerazione:

  - del forte afflusso di tunisini nel periodo estivo e del sopraggiungere della componente sub-sahariana nella seconda metà dell'anno;
  - dell'instaurarsi di un inedito flusso preveniente dalle coste della Libia orientale (regione Cirenaica).

SCHEMA RIEPILOGATIVO ARRIVI ANNO 2022




Rome
Naples
Bari
Matera
Taranto
Lecce
Palermo
Messina
Catania
Sicilia
Syracuse
Trapani
Marsala
Tunis
Pantelleria
Lampedusa
Malta
Tunisia
Tripoli
طرابلس
Misrata
Benghazi
Sirte
Aidabiya
Marsa Matruh
Alexandria
Cairo
Sardegna
Tyrrhenian Sea
Albania
North Macedonia
Plovdiv
Пловдив
Thessaloniki
Θεσσαλονίκη
Greece
Patras
Chania
Heraklion
Kriti
Edirne
İstanbul
İzmit
Bolu
Çorum
Tokat
Sivas
Bursa
Balıkesir
Eskişehir
Ankara
Afyonkarahisar
Türkiye
Kayseri
Aksaray
Konya
Denizli
Kahramanmaraş
Gaziantep
Antalya
Adana
Mersin
Antakya
Cyprus
Lebanon
Beirut
Damascus
دمشق
WEST BANK
Jerusalem
Israel
Jordan
125 Mn
70
40
80
80
100
150 Mn
150 Mn
115 Mn
360 Mn
500 Mn
580 Mn
1.000 Mn
540 Mn
GUARDIA COSTIERA

Allegato 1

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