

Il soccorso in mare e la scelta del porto di sbarco

Nelle ultime settimane, in parallelo con l'intensificarsi degli sbarchi di migranti nei porti italiani si è intensificato anche il dibattito sulla destinazione di prima accoglienza dei migranti soccorsi sulle rotte del Mediterraneo meridionale e in particolare su quella libica. Gli elementi che seguono vogliono essere un contributo all'inquadramento del problema anche sotto il profilo del diritto internazionale.

1) Cominciamo col dire che nelle operazioni di salvataggio in mare non viene in evidenza la condizione di profugo, bensì quella di potenziale naufrago. Non si tratta di una distinzione solamente terminologica. Si tratta di due fattispecie diverse anche per quanto riguarda il diritto applicabile. Il fatto che nel caso specifico dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo le due condizioni tendano a coincidere nella/e stessa/e persona/e non toglie che i due status siano regolati diversamente. Per la condizione di potenziali profughi valgono le norme sull'asilo e sulle altre forme di protezione internazionale, e prima ancora i principi del "non refoulement" e del divieto di espulsioni collettive.¹ Per le persone in condizione di pericolo le Convenzioni relative al salvataggio ed al soccorso in mare.

2) Da nessun accordo internazionale in materia di sicurezza della navigazione e di salvataggio in mare delle persone in pericolo si ricava che la nazionalità della nave che effettua il salvataggio identifichi anche lo Stato responsabile dell'accoglienza. Al

contrario tutta la regolamentazione internazionale è rivolta a ridurre al minimo gli inconvenienti per la nave che per prestare assistenza, autonomamente o a richiesta delle autorità competenti (cfr. punto successivo), sia costretta a deviare dalla sua rotta prestabilita e a prendersi cura dei naufraghi. Sia la *Convenzione per la sicurezza della vita in mare (SOLAS)* del 1974 che quella sulla *Ricerca e il Soccorso in mare (SAR)* del 1979 prevedono l'obbligo per gli Stati contraenti di coordinarsi e cooperare per far sì che i comandanti delle navi che prestano assistenza ad imbarcazioni in condizioni di "distress" in mare (e cioè di pericolo reale ed imminente) siano sollevati dai propri obblighi di assistenza con una minima ulteriore deviazione rispetto alla rotta prevista.

3) Dopo che la Convenzione ONU sul Diritto del Mare aveva previsto che ogni Stato contraente istituisse e mantenesse un effettivo servizio di ricerca e soccorso in mare, la successiva Convenzione di Amburgo (nota come Convenzione SAR) ha chiesto alle Parti contraenti di individuare le aree di ricerca e soccorso in mare di rispettiva responsabilità, all'interno delle quali "garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare...senza distinzione relative alla nazionalità o allo status di tale persona (l'accertamento dello status di profugo avviene in un momento successivo) o alle circostanze nelle quali essa viene trovata...ed a fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro".

4) In nessuna delle Convenzioni richiamate erano originariamente previsti criteri per l'identificazione del porto dove sbarcare le persone soccorse. Anche le *Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare* elaborate dal Comitato marittimo per la

¹ Art.33 della Convenzione di Vienna e art. 4 del Protocollo Addizionale n.4 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, oltre che art. 9 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

sicurezza in mare dell'IMO nel maggio 2004 si limitavano a prevedere che il Paese della regione SAR dove si sono svolte le operazioni di soccorso è responsabile di identificare un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito, senza peraltro specificare che esso debba collocarsi sul territorio dello Stato in questione. Solo i successivi *“Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea”* contenuti in una circolare del 2004 dell'IMO hanno precisato che lo Stato responsabile della SAR dove è avvenuto il salvataggio *“dovrebbe”* - ma solo se *“lo sbarco dalla nave che ha effettuato il soccorso non può essere organizzato rapidamente altrove”* - mettere a disposizione un posto sicuro sotto il suo controllo e conformemente alla sua legislazione in materia migratoria. La circostanza che nella versione originaria inglese sia stato usato il termine *“should”* invece dei prescrittivi *“shall”* o *“must”* si spiega per il fatto che una Circolare non è considerata un atto giuridicamente vincolante, come è provato anche dal fatto che dopo l'approvazione dei *“Principles”* Italia e Spagna chiesero di trasferirla in un documento vincolante, ma la proposta fu respinta. Ma anche così si ritiene che per il Paese responsabile della SAR il principio della *“minima deviazione”* e soprattutto l'obbligo di prestare, ove necessario, le prime cure mediche o di altro tipo rendano difficilmente eludibile l'accoglimento nei propri porti, una volta entrata nelle sue acque territoriali, dell'imbarcazione che ha effettuato il soccorso. Un eventuale diniego di attracco potrebbe concretizzare inoltre una fattispecie di espulsione collettiva, a meno che non sia possibile giustificarlo con ragioni inerenti alla sicurezza nazionale.²

² Per questi ed altri profili cfr. Francesca De Vittor, *Il diritto di traversare il Mediterraneo...o quantomeno di provarci*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 1/2014 e De Sena-De Vittor, *La minaccia italiana di bloccare gli sbarchi di migranti e il diritto internazionale*, in *Società Italiana di Diritto Internazionale*, www.sidiblog.org

5) La SAR italiana copre una vasta zona del sud del Mediterraneo e per un tratto viene a sovrapporsi con quella maltese. Nell'area vi sono poi le SAR di Libia e Tunisia. Qui la scelta di eventuali approdi non può non essere condizionata, specialmente per la Libia, dalla considerazione delle condizioni di sicurezza e di trattamento delle persone.

Per riassumere:

a) dalle rilevanti Convenzioni internazionali non si ricava alcun automatismo fra la nazionalità della nave che effettua il salvataggio e la destinazione finale delle persone soccorse;

b) gli Stati membri delle varie Convenzioni in materia sono tenuti, anche cooperando e coordinandosi fra di loro, ad assicurare che il comandante della nave che svolge l'attività di salvataggio possa effettuare la minima deviazione dalla sua rotta prevista per concludere l'operazione con lo sbarco dei naufraghi; sono inoltre responsabili di fornire le prime cure mediche o di altro genere e di mettere a disposizione dei naufraghi un posto sicuro;

c) nell'area di sovrapposizione tra la SAR italiana e quella maltese la responsabilità per la messa a disposizione di un luogo sicuro dovrebbe essere di Malta in forza del principio della *“minima deviazione”* della nave che ha effettuato il salvataggio rispetto a quella necessaria per raggiungere il primo porto italiano, ma La Valletta - pur pretendendo di mantenere una SAR molto estesa - fa valere da tempo (con successo, bisogna riconoscere...) di essere incapace di fronteggiare flussi consistenti di migranti a causa delle ridotte dimensioni dell'isola. Questo non la esime però dall'obbligo di collaborare alle operazioni di salvataggio che si svolgono all'interno della zona di sovrapposizione e accogliere i naufraghi recuperati nelle sue acque territoriali;

d) il fondamento di tutto resta la situazione di *“distress”* in mare, e cioè di pericolo reale ed imminente. Non si vede come operazioni di trasbordo in mancanza di accertate condizioni di pericolo possano dar luogo alle responsabilità che incombono sugli Stati contraenti delle Convenzioni internazionali in materia;

e) solo una volta che i naufraghi siano giunti nel porto di sbarco entra in gioco la Convenzione di Dublino per l'accertamento della qualifica di rifugiato.

Fin qui per quanto riguarda la disciplina internazionale applicabile ai salvataggi in mare ed alla individuazione del porto sicuro dove sbarcare le persone soccorse.

Ma quello che da qualche tempo sta avvenendo nel Mediterraneo è qualcosa di più e di diverso: è un flusso incontrollato di imbarcazioni quasi sempre inadeguate a tenere il mare in condizioni di sicurezza e per di più sovraffollate di disperati che cercano di lasciare i loro sfortunati paesi per raggiungere lidi migliori.

Discutere delle cause antiche e recenti di questo fenomeno esula dal perimetro di queste considerazioni. Quello che si vuole qui mettere in risalto è che ci troviamo di fronte ad un fenomeno in cui gli aspetti umanitari si mescolano con quelli securitari e di controllo delle frontiere. Ognuno di questi aspetti deve essere affrontato con i messi adeguati: politici, economici e di sicurezza. Ma - almeno nella considerazione di chi scrive - nessuno di questi può essere visto come alternativo all'altro. Nonostante confluisca in una dimensione più ampia, la componente umanitaria del problema resta e deve essere affrontata.

Nei flussi attraverso il Mediterraneo si inserisce poi la piaga dei trafficanti per i quali la garanzia del soccorso diventa un incentivo per partenze indiscriminate e per di più con imbarcazioni assolutamente inadeguate. Gli obblighi nei confronti degli sventurati che mettono le loro vite in pericolo si intrecciano così con la necessità, morale prima ancora che giuridica, di combattere il traffico di esseri umani. Di qui l'importanza della messa in opera di politiche adeguate per il controllo dei flussi sia con i Paesi da cui essi originano sia con quelli di transito e, per le imbarcazioni delle ONG che incrociano nel Mediterraneo allo scopo precipuo di portare soccorso alle imbarcazioni dei migranti, la legittimità di meccanismi per il rafforzamento del loro coordinamento con le autorità responsabili

dell'area in cui si è svolta l'operazione di soccorso, con riferimento soprattutto alla zona grigia nella quale è difficile verificare le condizioni di "distress" che costituiscono il presupposto di ogni operazione di salvataggio in mare e degli obblighi che ne discendono per gli Stati a norma delle Convenzioni internazionali più sopra richiamate. Da quanto se ne sa, è questo uno degli obiettivi del c.d. Codice di Condotta per le ONG che operano nel Mediterraneo elaborato con il contributo anche di Frontex e della Commissione Europea.

Tutto ciò premesso, nulla nelle norme internazionali applicabili al soccorso in mare sembra impedire una diversa regolamentazione nel quadro di operazioni multinazionali come quelle condotte dall'Unione Europea nel Mediterraneo. In questi casi, più che alla nazionalità della nave che, come si è visto in precedenza, non ha alcun rapporto diretto con l'identificazione del porto sicuro di sbarco delle persone soccorse, occorre fare riferimento alle condizioni che comportano l'individuazione del porto sicuro più vicino, e cioè la minima deviazione della rotta prevista e l'obbligo di dare alle persone soccorse le prime cure mediche o di altro tipo.

Nel caso di operazioni multilaterali le navi fornite dagli Stati partecipanti che stazionano in zona non hanno alcuna rotta prestabilita dalla quale deviare "il meno possibile" per concludere l'eventuale operazione di salvataggio: sono lì anche³ per quello, come del resto le navi delle ONG. In più rispetto a queste ultime, trattandosi di navi militari, si può legittimamente presumere che siano attrezzate per dare ai naufraghi le prime cure necessarie nel tragitto fino al porto di sbarco. In sostanza, nell'ambito di operazioni multinazionali la coerenza di entrambi i

³ Nel caso specifico delle operazioni europee nel Mediterraneo la missione principale è quella di assistere le autorità italiane nel controllo delle frontiere marittime e nel contrasto al traffico di essere umani, ma ciò nulla toglie all'obbligo - consuetudinario e convenzionale - di portare soccorso ad imbarcazioni in difficoltà.

presupposti che impongono di portare le persone soccorse al porto più vicino si affievolisce fino a scomparire praticamente del tutto.

Eppure, quando dall'operazione *Mare Nostrum* - a totale conduzione e carico anche finanziario italiano - nel 2014 si passò a quella europea Triton, alla quale partecipano 19 paesi europei oltre l'Italia che la ospita e la coordina ed i cui confini operativi vennero ampliati nel 2015 fino a 138 miglia dalle coste siciliane, dal punto di vista giuridico si restò confinati nel rispetto formale della legislazione internazionale. E così, per la "tolleranza" di cui gode Malta e per la considerazione delle condizioni di sicurezza e di trattamento delle persone in altri potenziali approdi sulla sponda sud del Mediterraneo (si pensi in particolare alla Libia), i porti italiani hanno continuato a rappresentare gli approdi vicini più sicuri.

E' entrata in gioco qui, in altre parole, la "qualità concorrente" delle persone soccorse, e cioè quella di potenziali rifugiati eligibili per i benefici relativi, e la indisponibilità degli altri Stati costieri europei a condividere con l'Italia il peso dell'accoglienza ed a farsi vincolare dagli obblighi della Convenzione di Dublino. E non sembra purtroppo che le condizioni siano propizie per un cambio di passo in questa materia.

C'è motivo di dolersene. La chiusura dei partner europei all'ipotesi di consentire che una quota dei migranti soccorsi in mare potesse essere sbarcata nei loro porti non è soltanto una mancanza di solidarietà nei confronti di un paese membro obiettivamente sotto pressione ma anche un elemento che rischia di far prevalere nel dibattito sul tema della gestione dei flussi migratori la dimensione meramente di contrasto e la necessità di evitare il c.d. "*pull factor*", che pure è obiettivo del tutto legittimo da perseguire in una visione complessiva del fenomeno, rispetto alla sua componente umanitaria⁴.

Aspettiamo ora i risultati del gruppo di lavoro per la possibile revisione del concetto operativo di Triton costituito in ambito Frontex dopo le pressioni politico-diplomatiche esercitate dal governo italiano in queste settimane. Ma il fatto che essi siano attesi non prima di settembre non depone purtroppo per una piena condivisione da parte di tutti dell'urgenza e della gravità del problema.

Gianfranco Verderame

⁴ La recente pretesa del governo austriaco che i migranti siano confinati a Lampedusa senza trasportarli sulla terra ferma del territorio italiano con la minaccia, in caso contrario, di bloccare la frontiera del Brennero conferma che questo rischio è molto più attuale di quanto potrebbe sembrare.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Giovan Battista Verderame

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail:

studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 -00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051