
ADiM BLOG

Aprile 2023

ANALISI & OPINIONI

*Controllo dell'immigrazione irregolare o soccorso a naufraghi?
Sulla compatibilità con gli obblighi in materia di soccorso della
classificazione di eventi SAR come operazioni polizia*

Francesca De Vittor

Ricercatrice confermata in diritto internazionale
Università Cattolica del Sacro Cuore a Milano

Parole Chiave

soccorso in mare – distress – evento SAR– immigrazione – law enforcement

Abstract

Partendo dall'analisi degli eventi che hanno condotto al tragico naufragio avvenuto a Steccato di Cutro lo scorso 26 febbraio, il contributo illustra come essi non siano un caso isolato, ma corrispondano ad uno schema, sempre più istituzionalizzato, volto ad eludere gli obblighi di soccorso attraverso l'erronea qualificazione della situazione in cui versano le imbarcazioni. Tale tendenza si pone però in palese contrasto con la normativa che disciplina le responsabilità statali per i soccorsi in mare.

Nella notte tra il 25 e il 26 febbraio più di 90 persone, tra cui moltissimi bambini, sono annegate a poche centinaia di metri dalla costa italiana, quando il caicco sovraccarico, con il quale avevano attraversato tutto il Mediterraneo orientale partendo dalla Turchia, si è infranto su una secca. Diversamente dai molti naufragi che lo hanno preceduto e seguito, quello di Steccato di Cutro ha scosso, benché solo per qualche giorno, l'opinione pubblica italiana ed europea, probabilmente perché le fotografie dei cadaveri sulla spiaggia hanno un impatto più immediato dei numeri di quelli abbandonati in fondo al mare. La seconda ragione del forte impatto mediatico del naufragio di Cutro è che è apparso subito evidente, più che in tanti altri casi, che la tragedia poteva essere evitata. Dai comunicati delle autorità coinvolte ([Frontex](#), [Guardia Costiera](#) e [Guardia di Finanza](#)) appare, infatti, che le autorità italiane fossero a conoscenza della presenza di un'imbarcazione, sovraccarica di persone e diretta verso le coste italiane, molte ore prima del disastro; un lasso di tempo che avrebbe tranquillamente permesso ai mezzi di soccorso della Guardia Costiera italiana di raggiungere il caicco in pericolo e scortarlo verso la costa in sicurezza.

Starà alla magistratura, a tal fine sollecitata anche dalla [società civile](#), accertare, in questo specifico caso, quali siano le responsabilità delle autorità italiane che, qualificando una situazione di pericolo in mare come evento di immigrazione clandestina da affidarsi alla Guardia di Finanza per una operazione di polizia e non ad organi e mezzi equipaggiati per il soccorso come sono invece quelli della Guardia Costiera, hanno lasciato che si determinassero le condizioni dell'incidente. Quel che interessa, invece, sottolineare è come il naufragio di Cutro non sia un evento isolato, ma corrisponda ad uno schema, sempre più istituzionalizzato, volto ad eludere gli obblighi di soccorso attraverso l'erronea qualificazione della situazione in cui versano le imbarcazioni. Già nei giorni immediatamente successivi al naufragio, infatti, altri gravi casi di mancato soccorso sono stati [comunicati](#) dalle ONG che monitorano il Mediterraneo. Tale tendenza, va indicato già in premessa, si pone in contrasto con una precisa e dettagliata disciplina nazionale ed internazionale dei soccorsi in mare, la quale indica chiaramente quando una situazione debba considerarsi di incertezza, allerta o pericolo, indipendentemente dallo status delle persone a bordo e dalle ragioni del viaggio.

Per quanto riguarda l'Italia, la classificazione di eventi di *search and rescue* (SAR) che coinvolgano imbarcazioni di migranti come operazioni di *law enforcement* invece che di soccorso di naufraghi è stata dettagliatamente [documentata](#) sin dal 2019. Lungi dal limitarsi ad una scelta mediatica, la diversa classificazione ha effetti importanti sulla catena di gestione e comando delle operazioni di soccorso. Il semplice fatto che le persone a bordo

dell'imbarcazione in difficoltà siano migranti sembra infatti giustificare una valutazione della soglia di gravità del rischio molto più elevata che per qualsiasi altra imbarcazione. Questa considerazione fattuale trova conferma normativa nell'art. 6 del [DM del 14 luglio 2003](#), *Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*, che richiama il coordinamento dell'MRCC e l'adozione di interventi di soccorso nel solo caso in cui «sussistano gravi condizioni ai fini della salvaguardia della vita umana in mare».

La vicenda di Cutro offre un esempio degli effetti di questa diversa qualificazione. In seguito all'avvistamento da parte dell'aereo di Frontex, l'Agenzia europea ha informato l'International Coordination Center dell'operazione Themis (ICC) e conseguentemente il [Centro Nazionale di Coordinamento](#) di Roma (NCC), come previsto dagli articoli 19 e 20 del [Regolamento di esecuzione \(UE\) 2021/581](#) relativo ai quadri situazionali del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere. Il NCC, però, è istituito presso il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno con compiti di coordinamento degli interventi operativi di contrasto all'immigrazione irregolare, e non ha nessuna attribuzione per la gestione e delle operazioni di ricerca e soccorso in mare che restano competenza esclusiva della Guardia costiera.

Benché Frontex debba comunicare alle autorità nazionali tutte le informazioni di cui ha conoscenza, anche con riferimento ad elementi utili per determinare le condizioni di navigazione del mezzo avvistato, la classificazione di un evento come operazione di *search and rescue* e il coordinamento delle operazioni di soccorso e assistenza resta [competenza esclusiva](#) delle autorità nazionali. E ciò in particolare quando, come nel caso preso qui ad esempio, l'avvistamento avvenga ad opera di un aereo di sorveglianza; resta ovviamente fermo l'obbligo per qualsiasi capitano di vascello, anche ingaggiato nell'ambito di un'operazione congiunta di Frontex, di intervenire immediatamente in soccorso di persone in pericolo in mare, in qualsiasi circostanza siano avvistate o comunque ne sia venuto a conoscenza. Alla luce di questa netta divisione di competenze, eventuali deduzioni avanzate da Frontex sulla qualificazione o meno di una data situazione come *distress*, non dovrebbero incidere sulla determinazione delle modalità di intervento, che deve invece essere operata dalle autorità nazionali, in base a dati oggettivi quali le condizioni dell'imbarcazione avvistata, il numero di persone a bordo e la presenza di dotazioni di sicurezza adeguate, le previsioni metereologiche, ecc...

Poiché in Italia l'autorità competente in materia di soccorsi in mare è la Guardia Costiera, e più in particolare il Centro di coordinamento per i soccorsi marittimi (IMRCC) o uno dei centri secondari (MRSC), tutte le comunicazioni di situazioni che potrebbero rivelarsi di pericolo dovrebbero essere prioritariamente indirizzate a questa autorità, cui spetta valutare il livello di rischio per l'imbarcazione e per le persone a bordo, indipendentemente dalla circostanza che si tratti di migranti o meno (v. art. 98.2 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, [UNCLOS](#); e artt. 2.1.9-10 dell'Allegato alla Convenzione di Amburgo sulla ricerca e

il soccorso in mare, [SAR Convention](#)). Solo secondariamente, e una volta escluso che la situazione rientri in una delle fasi di incertezza, allerta o pericolo come definite dalla Convenzione SAR (implementata in Italia con Decreto Ministeriale 45 del 4 febbraio 2021, [Piano SAR marittimo nazionale](#)), l'intercettazione dell'imbarcazione potrebbe essere considerata un'operazione di *law enforcement* da affidarsi a forze di polizia.

Nei fatti, la procedura di valutazione è spesso invertita. Nel caso del naufragio di Steccato di Cutro, ad esempio, la prima comunicazione di Frontex indicava che il caicco procedeva la navigazione verso l'Italia senza dare segnali di *distress*. Questa informazione, nonostante fosse accompagnata dall'indicazione di un probabile sovraffollamento sottocoperta e della mancanza di giubbotti di salvataggio visibili, è stata considerata sufficiente dal NCC per qualificare l'evento come «immigrazione clandestina senza pericolo per i migranti» e demandare alla sola Guardia di Finanza l'operazione di *law enforcement*. A tale qualificazione sembra essersi adeguata anche la Guardia Costiera, che, pur a conoscenza della segnalazione, non ha ritenuto di dover operare alcuna valutazione autonoma né ha messo in atto misure di ricerca dell'imbarcazione. E ciò in violazione del par. 4.2.4 dell'Allegato alla [Convenzione SAR](#), secondo il quale, *immediatamente* ricevuta la notizia di una situazione di emergenza, il centro che la riceve deve valutare l'informazione e determinare la fase di allerta e il tipo di intervento richiesto. Paradossalmente, persino quando i mezzi della Guardia di Finanza, pur non avendo trovato il caicco, sono rientrati in porto a causa delle difficili condizioni meteorologiche, il Centro di coordinamento dei soccorsi non ha fatto continuare le ricerche dai mezzi della Capitaneria di Porto, che sono usciti in mare solo a naufragio avvenuto.

La sintetica ricostruzione degli eventi appena proposta mostra quanto sia rilevante, al fine della efficace esecuzione delle operazioni di soccorso, la corretta qualificazione del pericolo in un momento il più possibile anticipato. Proprio per questa ragione la normativa internazionale che disciplina i soccorsi in mare è volta a garantire il monitoraggio immediato di tutte le situazioni di incertezza e l'immediata adozione di misure in tutti i casi in cui vi sia il dubbio che una situazione sia, o possa diventare, di pericolo. Ciò vale innanzitutto con riferimento al momento in cui ha inizio un evento SAR. La Convenzione SAR, al par. 4.4 dell'Allegato, distingue tre diverse fasi di emergenza: una fase di *incertezza* (INCERFA), caratterizzata dal fatto che non si ha notizia di dove si trovi una certa imbarcazione, o sussiste un dubbio sulla sicurezza del mezzo o delle persone dovuto a mancanza di informazioni; una fase di *allerta* (ALERFA), caratterizzata dal fatto che non si riesce ad entrare in contatto con il mezzo, o che è stata ricevuta un'informazione indicante che l'efficienza operativa del mezzo è menomata, ma non tanto da far ritenere probabile una situazione di pericolo; ed infine una fase di *pericolo* (DETRESFA), che è la situazione in cui si ha ragione di ritenere che una persona o un mezzo siano minacciati da un pericolo grave ed imminente e abbiano bisogno di soccorso immediato (si vedano per la trasposizione italiana rispettivamente i paragrafi 330, 340 e 360 del [Piano SAR nazionale](#)).

Già con riferimento alle fasi di allerta ed incertezza (che, è bene sottolinearlo, sono già in sé definite dalla Convenzione SAR come fasi di *emergenza*), il Piano SAR nazionale attribuisce da subito la competenza alle diverse articolazioni della Guardia Costiera (IMRCC, MRSC) che devono effettuare indagini appropriate e raccogliere tutte le informazioni necessarie per valutare la situazione e predisporre i mezzi di soccorso per un eventuale rapido impiego ([par. 350](#)). È quindi evidente che, il dispositivo SAR deve essere attivato non appena, da qualsiasi fonte, la Guardia Costiera riceva la segnalazione di una situazione sussumibile ad una delle due prime fasi, indipendentemente dal fatto che essa si trasformi poi in fase di *distress*.

Anche con riferimento a questa terza e più grave fase, la quale fa immediatamente «scattare l'esecuzione delle operazioni di ricerca e soccorso in mare», va sottolineato che essa ha inizio non appena vi sia il *rischio* anche solo *temuto* del pericolo. Il [par. 360](#) del Piano SAR nazionale definisce, infatti, la ALERFA come quella fase in cui si verifichi una delle seguenti situazioni: «si è ricevuta fondata informazione che un mezzo o una persona è in grave o *imminente* pericolo o bisognosa di immediata assistenza; tutti i tentativi di stabilire un contatto con il mezzo e le indagini eseguite presso fonti attendibili fanno *presumere* che il mezzo o la persona sia in pericolo; è stata ricevuta notizia che l'efficienza operativa del mezzo è menomata a tal punto da *rendere probabile* il verificarsi di una situazione di pericolo» (corsivi aggiunti). A ciò si aggiunga che lo stesso Piano SAR, [par. 310](#), prevede che «quando *si presume* che sussista una reale situazione di pericolo per le persone, si deve adottare un criterio non restrittivo, nel senso che una notizia con un minimo di attendibilità deve essere considerata veritiera a tutti gli effetti».

Il criterio presuntivo e non restrittivo cristallizzato nella disciplina nazionale corrisponde peraltro a quanto previsto a livello internazionale. L'International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual ([IAMSAR Manual](#)) precisa che «It is essential that SAR personnel treat every distress alert as genuine until they know differently» (vol. 1, Appendix E, par. E.1.3.). La valutazione immediata e non restrittiva del rischio è ovviamente funzionale alla massima efficacia dei soccorsi, per i quali il fattore temporale è fondamentale. Lo stesso IAMSAR Manual attesta infatti che l'elemento più importante per migliorare l'effettività di un servizio SAR è il tempo che intercorre tra la notizia della situazione di pericolo e il momento in cui la persona è soccorsa: i dati statistici dimostrano che generalmente il tempo critico determinante la sopravvivenza di una persona in pericolo in mare è di 2 ore, di conseguenza «Initial action should begin within five minutes of initial notification of a distress incident» (vol. 1, ch. 6, par. 6.5.2. nell'edizione del 2019). Se è vero che la norma parla di *incident*, facendo quindi riferimento ad un pericolo attuale, è anche evidente che per potersi muovere così velocemente il pericolo deve essere anticipato, ed è questa la ragione per cui la fase di *distress* comincia già quando la situazione di pericolo è solo temuta.

Alla luce delle disposizioni appena riportate, sembra evidente che praticamente *tutte* le imbarcazioni dedite al trasporto irregolare di migranti nel Mediterraneo debbano essere considerate in situazione di pericolo (DISTRESFA) ai fini dell'applicazione dei dispositivi SAR, e ciò indipendentemente dal fatto che, nel momento in cui sono avvistate o se ne ha notizia, la loro galleggiabilità non appaia compromessa. È noto infatti (e quindi *presumibile* anche quando non si abbia esatta contezza della situazione) che si tratta di imbarcazioni sempre sovraccariche (condizione che in sé compromette la navigazione), non dotate di dispositivi di sicurezza per l'evacuazione in caso di bisogno (né scialuppe, né giubbotti di salvataggio in quantità e qualità sufficiente), inoltre le persone a bordo sono in condizioni di salute quantomeno precarie se non gravi (carenza di cibo ed acqua, freddo, ustioni alla pelle), il che rende imminente il pericolo per la vita, indipendentemente dal rischio di annegare. Ne consegue che, comunque giunga alle autorità la notizia della presenza in mare di una imbarcazione di questo tipo, e anche qualora vogliano essere contemporaneamente messe in atto azioni di *law enforcement* in mare o a terra, la corretta e non discriminatoria applicazione della normativa nazionale e internazionale sul soccorso comporta che l'evento sia classificato come evento SAR e trattato come tale. Ciò significa, in primo luogo che la responsabilità della valutazione della situazione e della predisposizione di misure di assistenza e soccorso adeguate compete all'IMRCC (o eventualmente ai MRSC) al quale devono essere fornite tutte le informazioni, e non al NCC istituito presso il Ministero dell'Interno per il coordinamento delle attività di controllo della migrazione. In secondo luogo, indipendentemente da eventuali erronee classificazioni operate da NCC, qualsiasi comandante di nave, statale o privata, che venga a conoscenza del pericolo e del bisogno di aiuto delle persone a bordo dovrà procedere quanto più velocemente possibile in loro soccorso ([art. 489 del Codice della Navigazione](#); Ch. V, reg. 33, della Convenzione [SOLAS](#); e, indirettamente, art. 98 par. 1, [UNCLOS](#)).

Per citare questo contributo: F. DE VITTOR, *Controllo dell'immigrazione irregolare o soccorso a naufraghi? Sulla compatibilità con gli obblighi in materia di soccorso della classificazione di eventi SAR come operazioni polizia*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2023.