

ARRIVI E SALVATAGGI IN MARE

"What happens around the Mediterranean and in the Mediterranean matters to the whole of Europe and not just to the countries that are around the coasts of our common sea"

Federica Mogherini
Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
La Valletta, 18 gennaio 2019

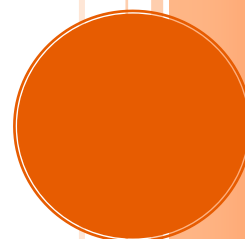
Quadro normativo

L'obbligo imperativo per gli Stati di tutelare la vita umana in mare attraverso operazioni di soccorso e la predisposizione di mezzi e personale necessario per gli interventi di ricerca e salvataggio in mare (SAR) è un consolidato principio di diritto internazionale dettato da diverse Convenzioni. In particolare, tale obbligo è sancito:

- dalla **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** (Convenzione Unclos);
- dalla **Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974** (Convenzione SOLAS);
- dalla **Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979** (Convenzione di Amburgo o Convenzione SAR).

I principi in esse contenuti trovano rispondenza nella normativa interna delle leggi di recepimento, del Codice della navigazione e nel D.P.R. 28 settembre 1994 n. 662.

Si tratta di norme sovranazionali che prevalgono su accordi bilaterali, Memorandum d'intesa e scelte politiche per il contrasto dell'immigrazione irregolare. E, nel caso in cui riguardano navi con a bordo migranti soccorsi in mare, tali norme vanno lette insieme ai principi contenuti nella Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951. In particolare, il divieto di respingimento come stabilito all'art. 33: *«nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».*



La Convenzione SAR prevede in capo allo Stato che ha coordinato il soccorso anche il **dovere accessorio di assicurare che lo sbarco dei naufraghi avvenga in un “luogo sicuro”**, obbliga infatti gli Stati 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*” ed a “...*fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro*”¹. Anche l’art.18 dell’UNCLOS specifica che il soccorso in mare si conclude in un “*luogo sicuro, secondo le ragionevoli valutazioni del comandante*”.

Le **Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare**, adottate nel 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza dell’IMO, precisano che lo Stato cui appartiene il Centro di coordinamento del Soccorso (MRCC – Maritime Rescue Coordination Center) che per primo abbia ricevuto la notizia dell’evento o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso – laddove non sia stato possibile raggiungere un accordo con lo Stato più prossimo al luogo del soccorso – ha **l’obbligo di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse**. È quindi con l’arrivo in tale luogo che cessano gli obblighi che il diritto internazionale pone in capo allo Stato responsabile del soccorso.

Concetto di luogo sicuro – *place of safety* (POS)

La definizione fornita dalle stesse Linee guida è quella di un luogo “*al cui interno possono concludersi le operazioni di salvataggio dei naufraghi e dove la sicurezza e la vita degli stessi non sono più minacciate*”. In particolare, si tratta di un luogo dove “*si possono soddisfare i bisogni primari (alimentazione, cure mediche, rifugio ecc.) dei naufraghi e da dove quest’ultimi possono essere condotti verso la destinazione vicina o finale*”.

Le persone tratte in salvo devono quindi essere portate dove:

- 1) la sicurezza e la vita dei naufraghi non è più in pericolo. Per questa ragione, non sono considerati “sicuri” porti di Paesi dove vige la pena di morte o dove anche un solo migrante salvato in mare possa essere perseguitato per ragioni politiche, etniche o di religione;
- 2) le necessità primarie (cibo, alloggio e cure mediche) sono soddisfatte;
- 3) può essere organizzato il trasporto dei naufraghi verso una destinazione finale.

È quindi evidente che, al fine di soddisfare i requisiti di cui sopra, il *place of safety* non sempre corrisponde con il luogo più vicino.

Chi indica il luogo sicuro per lo sbarco?

Per l’Italia il POS è determinato dall’autorità SAR, quindi dal Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC) della Guardia costiera di Roma.

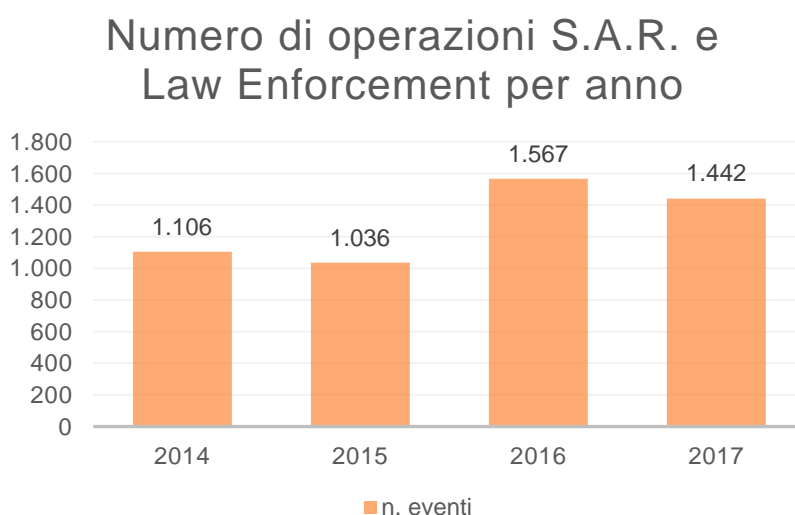
¹ Annesso, Cap. 2, par 2.1.9 e 2.1.10 della Convenzione di Amburgo (Convenzione SAR)

Le zone SAR

L'acronimo SAR ("*search and rescue*" ovvero "ricerca e soccorso") indica un insieme di operazioni di salvataggio e per la salvaguardia di persone coinvolte in particolari situazioni di pericolo.

Le zone di ricerca e salvataggio sono ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati e non necessariamente corrispondono con le frontiere marittime esistenti. Nel corso della Conferenza IMO di Valencia del 1997 è stato approvato un "General Agreement on a Provisional SAR Plan" in cui sono stabiliti i limiti delle zone SAR mediterranee. L'area di responsabilità italiana coincide con circa un quinto dell'intero Mediterraneo, ovvero 500mila km quadrati. La Libia, pur avendo ratificato la convenzione di Amburgo, non aveva dichiarato quale fosse la sua specifica area di responsabilità SAR e la competenza per il salvataggio dei migranti in mare, di fatto, spettava all'Italia. Nel 2017 le attività SAR coordinate dal Maritime Rescue Coordination Centre di Roma hanno riguardato il 94% dei migranti giunti sul territorio italiano.

Il grafico illustra il numero di eventi migratori che hanno impegnato le Autorità Italiane a mare in operazioni S.A.R e di Law Enforcement dal 2014 al 2017



Fonte: http://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto_annuale_2017_ITA.pdf

Il 28 giugno 2018 il governo di Tripoli ha notificato la creazione della zona SAR libica all'IMO. Da quel momento sembra essersi consolidata una preoccupante consuetudine: quando l'MRCC di Roma o della Valletta ricevono delle segnalazioni di imbarcazioni in difficoltà nella zona di Mediterraneo compresa tra Libia, Malta e Italia, invece di diramare l'avviso a tutti i naviganti dell'area, hanno cominciato a deviare la chiamata automaticamente su Tripoli. E, come accaduto di recente, dal momento che la segnalazione è girata alle autorità libiche si perdono le tracce dell'imbarcazione².

² https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esclusivo-la-verita-sui-respingimenti-in-mare?fbclid=IwAR1HbKTD--QB0y-sI_6PbXeYigaNsWirx0DCmv14CmWlqLhRRX7GUaZ-hT8

Le Operazioni europee nel Mediterraneo centrale

- **Operazione EunavforMed**

Data di inizio: 22 giugno 2015

Data di fine: 31 marzo 2019 – prorogata fino al 30 settembre

L'**Operazione EunavforMed** è un'operazione europea a guida italiana nata poco dopo il tragico naufragio a largo delle coste libiche del 18 aprile 2015 nel quale persero la vita quasi mille migranti. L'Unione Europea decise di reagire con la massima urgenza. In quell'occasione il Consiglio europeo ribadì il forte impegno ad agire al fine di evitare tragedie umane derivanti dal traffico di esseri umani. Il 26 ottobre 2015 l'Operazione ha ufficialmente assunto il nome di "**EUNAVFOR MED Operazione Sophia**" dal nome della bambina somala nata su una delle sue navi che il 22 agosto 2015 ha salvato la madre al largo delle coste libiche. La missione opera nel Mediterraneo centrale con l'obiettivo principale del contrasto del traffico di esseri umani attraverso il sequestro delle imbarcazioni. Il 20 giugno 2016 il suo mandato viene esteso aggiungendo due ulteriori scopi: l'addestramento della Guardia Costiera libica e il supporto all'embargo di armi verso la Libia. Dai dati aggiornati a maggio 2018, l'Operazione ha permesso l'arresto di 143 sospetti scafisti e distrutto 545 imbarcazioni³. **Tra il 1° gennaio 2016 e al 10 marzo 2019 Sophia ha salvato 44.916 persone**⁴. Lo scorso 29 marzo il **Consiglio dell'Unione europea ha formalizzato la decisione presa dagli ambasciatori dei 28 Paesi Ue riuniti nel Comitato politico e di sicurezza Ue (Cops) di prorogare la missione al 30 settembre 2019 ma senza alcun dispiegamento di forze navali. Un netto stravolgimento della natura dell'operazione.** "L'operazione – si legge nel comunicato stampa del Consiglio – continuerà ad attuare opportunamente il suo mandato, aumentando la sorveglianza con mezzi aerei e rafforzando il sostegno alla guardia costiera e alla marina libiche nei compiti di contrasto in mare attraverso un monitoraggio potenziato, anche a terra, e continuando la formazione"⁵. L'impossibilità per i 28 Stati membri Ue di trovare un accordo sullo sbarco delle persone salvate in mare anche in porti diversi da quelli italiani – come richiesto dall'Italia – ha comportato l'eliminazione delle navi. "Sophia è una missione navale ed è chiaro che senza navi in mare non potrà adempiere pienamente ai suoi compiti. Ma gli Stati membri hanno deciso così" ha commentato la portavoce della Commissione europea Maja Kocijancic. La sorveglianza del Mediterraneo verrà fatta quindi solo con mezzi aerei, attualmente 5⁶, i quali provvederanno ad avvertire la centrale operativa di Roma e questa a sua volta la Guardia costiera libica, che però opera solo nella propria zona di competenza.

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/14/eunavfor-med-operation-sophia-operation-to-contribute-to-better-information-sharing-on-crime-in-the-mediterranean/>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/>

⁶ https://www.operationsophia.eu/media_category/assets/

- **Operazione Themis**

Data di inizio: 1 febbraio 2018

Data di fine: in atto

È la più recente missione navale europea, lanciata da Frontex nel febbraio 2018 per sostituire l'operazione *Triton*, del novembre 2014 la quale era a sua volta subentrata a *Mare Nostrum* (operazione condotta esclusivamente dall'Italia). La missione dispone di dieci navi, due elicotteri e altrettanti aerei⁷.

L'obiettivo è quello di fornire supporto all'Italia per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne e per le operazioni di *search and rescue* tuttavia il suo mandato è molto più ampio.



Fonte: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/>

A differenza di Triton, Themis non si limita al contrasto dell'immigrazione irregolare, né si concentra solo sul Mediterraneo centrale ma copre anche i flussi di uomini e droga nel Mediterraneo orientale (Albania e Turchia) e occidentale (Tunisia e Algeria). Inoltre, la linea di pattugliamento prevista dall'operazione Themis ha come limite tassativo le 24 miglia dalle coste italiane, un arretramento rispetto al raggio d'azione entro le 30 miglia dalla costa previste dall'Operazione Triton. La novità più importante di Themis è il venire meno della clausola che obbligava di fatto qualunque imbarcazione a portare i naufraghi soccorsi in Italia, il porto di destinazione diventa con Themis il più vicino e non il più sicuro. *“Sì, la Libia è nella lista dell'area di azione di Themis e quindi in teoria potrebbe esserci l'eventualità di un approdo nei suoi porti con questa nuova missione”* commentava Domenico Manzione, l'allora sottosegretario agli Interni del governo italiano. **Le persone salvate dal 1 febbraio 2016, includendo anche la precedente operazione Triton, al 10 marzo 2019 sono state 254.083⁸.**

⁷ <https://www.ilfoglio.it/esteri/2018/07/09/news/migranti-missioni-europee-nel-mediterraneo-sophia-themis-poseidon-204574/>

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>

- **Operazione Triton**

Data di inizio: 1 novembre 2014

Data di fine: 1 febbraio 2018 (sostituita da Themis)

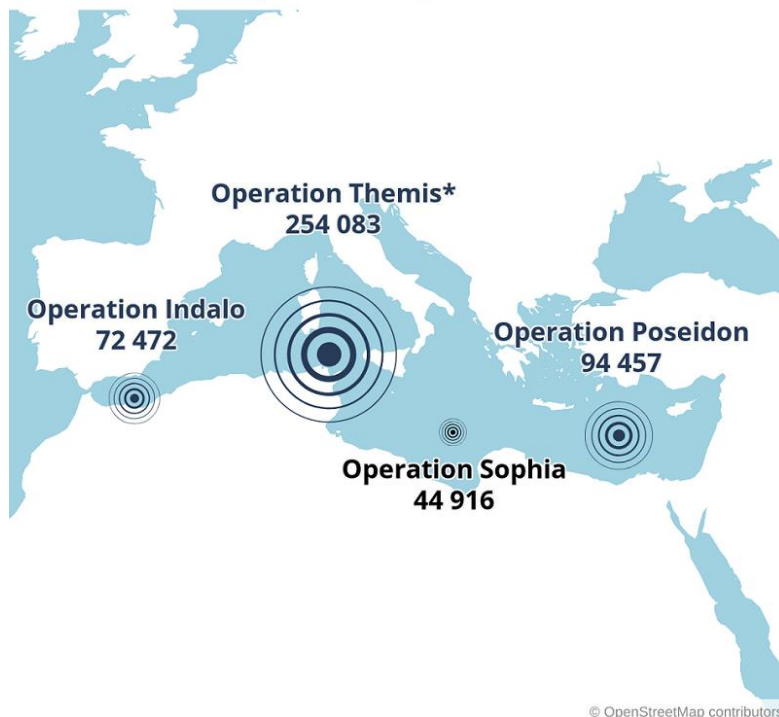
È stata una missione europea dispiegata da Frontex in sostituzione di Mare Nostrum. L'obiettivo era quello di supportare l'Italia nel controllo delle sue frontiere e nella gestione di un sempre maggior numero di arrivi. *“Tutte le attività di Triton, sono coordinate dalla Guardia Costiera, che decide come distribuire le imbarcazioni. Su tutte le navi e su tutti gli elicotteri che partecipano all'operazione, poi, sono sempre presenti ufficiali italiani. Triton non funziona in modo autonomo, ma è come se operasse per conto dei confini italiani. Triton è una delle tante operazioni di Frontex, non è l'unica. E funziona esattamente come le altre che abbiamo in Spagna (Hera, Indalo e Minerva, ndr) o in Grecia (Poseidon, ndr). Ogni operazione ha un Paese che la ospita, nel caso di Triton è l'Italia. Che quindi si fa carico degli sbarchi. Non c'è niente di speciale in questo: è stato deciso così nel momento in cui è stata avviata, nel 2014.”* – Ewa Moncure (Portavoce Frontex – luglio 2017). Come precisato dalla portavoce dell'Agenzia, tutte le unità navali che partecipavano all'operazione operavano sotto il coordinamento di Roma (Ministero dell'Interno che agisce attraverso l'International Coordination Center - ICC) ed erano autorizzate a sbarcare le persone tratte in salvo nel Mediterraneo nei porti italiani. All'operazione Triton partecipavano 26 Paesi Ue (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Svizzera, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Regno Unito)⁹. Il dispiegamento di forze medio mensile era costituito da 4 aerei, 6 pattugliatori d'altura, 11 motovedette e 2 elicotteri¹⁰. Nel maggio del 2015 il raggio di attività dell'operazione è stato ampliato e portato fino a 138 miglia nautiche a Sud della Sicilia parzialmente in sovrapposizione alla zona Sar maltese. **Tra gennaio a dicembre 2016 le persone soccorse nell'ambito dell'Operazione Triton sono state 48.800.**

⁹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes>

¹⁰ <https://frontex.europa.eu/media-centre/videos/operation-triton-uroUiS>

465 928 lives saved in the Mediterranean since 2015

Data as of 10 March 2019 | Dead or missing: 10 810 as of 13 March 2019



Starting date of each operation

Operation Sophia:
01/06/2015

Operation Poseidon:
01/01/2016

Operation Indalo:
03/05/2017

Operation Themis:
01/02/2018

*including figures from former Operation Triton since 1 February 2016

Source: Frontex and IOM



L'italiana Mare Nostrum

Mare Nostrum è stata un'operazione militare e umanitaria lanciata ufficialmente il 18 ottobre 2013 dall'Italia per far fronte all'aumento del fenomeno migratorio nel Mediterraneo centrale – in particolare nel Canale di Sicilia – e a seguito dei tragici naufragi del 3 e dell'11 ottobre 2013 nei quali persero la vita centinaia di persone, compresi anche tanti minori, a largo di Lampedusa. *“Questa nuova tragedia dell'11 ottobre, insieme con quella della settimana prima a Lampedusa, ci spinse a varare subito l'operazione Mare nostrum. Ci sono momenti in cui il salvataggio delle vite umane è questione di ore, se non di minuti.”* afferma Enrico Letta, allora Presidente del Consiglio italiano¹¹. Dal punto di vista operativo Mare Nostrum consisteva in un potenziamento dei dispositivi di controllo già attivi in quell'area e aveva due obiettivi principali: *garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia coloro che lucrano sul traffico illegale di migranti*. L'operazione vedeva impegnate sei unità navali d'altura con una decina tra aerei, droni ed elicotteri¹². Sulle navi

¹¹https://www.repubblica.it/cronaca/2017/05/13/news/il_naufragio_dei_bambini_strage_senza_colpe_voli-165309112/

¹²<https://www.analisdifesa.it/2013/10/operazione-mare-nostrum/>

era presente anche il personale degli uffici immigrazione per l'identificazione dei migranti direttamente a bordo e uno staff medico per i controlli e gli interventi sanitari¹³. Dopo un anno dall'avvio della missione, il 31 ottobre 2014, Mare Nostrum è stata sostituita dall'operazione Triton, una missione a guida europea, volta maggiormente al controllo delle frontiere.

Il bilancio finale dell'operazione Mare Nostrum è stato riassunto dal Ministro dell'Interno nel corso di un'audizione il 19 novembre 2014 presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione: *“I migranti soccorsi nell'ambito dei **563 interventi** sono stati **101.000, di cui 12.000 minori non accompagnati**; sono stati rinvenuti **499 cadaveri**, mentre **i dispersi**, sulla base della testimonianza dei sopravvissuti, potrebbero essere **più di 1.800**; sono stati **arrestati 728 scafisti e sequestrate otto imbarcazioni**”¹⁴.*

La presenza delle ONG nel Mediterraneo

La presenza delle ONG nel Mediterraneo si è intensificata a partire dalla fine del 2014 quando ai disordini in Libia non è seguita una rapida ed efficace azione europea. Le ONG hanno quindi risposto alla grave crisi umanitaria che si stava consumando nel Mediterraneo.

Tra i soccorritori storici, **Medici senza Frontiere** ha iniziato le attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo nel 2015 a bordo di tre navi – di cui una gestita da MOAS (Migrant Offshore Aid Station) – fino al 2017, anno in cui le navi diventano due, di cui una, la *Vos Prudence*, in grado di trasportare fino a 750 persone e l'altra, la *Aquarius*, gestita in collaborazione con SOS MEDITERRANEE. Infine, nel 2018 opera con la sola *Aquarius*. Un totale di **652 operazioni e 77.642 persone assistite dal 2015 al settembre 2018**¹⁵. A dicembre 2018 Medici Senza Frontiere annuncia il ritiro definitivo dalle operazioni di salvataggio nel Mediterraneo a causa della campagna di diffamazione e **delegittimazione** nei confronti delle Ong che operano salvataggi in mare portata avanti dal governo italiano e dai governi europei¹⁶. La nave *Aquarius* era comunque stata messa sotto sequestro emesso su richiesta della Procura di Catania per smaltimento illecito di rifiuti pericolosi e potenzialmente tossici da parte delle navi umanitarie nei porti siciliani, annullato nel gennaio di quest'anno ordinandone il dissequestro¹⁷.

Altre organizzazioni intervenute negli anni per far fronte alle sempre più frequenti e tragiche morti nel Mediterraneo sono state:

- **Save the Children** inizia le operazioni di salvataggio in mare il 17 settembre 2016 con la nave *Vos Hestia*¹⁸.
- **MOAS (Migrant Offshore Aid Station)**: un'organizzazione umanitaria internazionale fondata nel 2014 da Christopher and Regina Catrambone. È stata la prima Ong nata

¹³ <https://www.ilpost.it/2015/02/11/differenza-mare-nostrum-triton/>

¹⁴ https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/912705/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-table_table7

¹⁵ <http://searchandrescue.msf.org/it/it>

¹⁶ <https://www.msf.org/aquarius-forced-end-operations-europe-condemns-people-drown>

¹⁷ <https://www.ilpost.it/2019/01/15/tribunale-riesame-ordinato-dissequestro-nave-aquarius/>

¹⁸ <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/il-nostro-primmo-mese-di-lavoro-bordo-della-vos-hestia>

per attività di *Search and Rescue* (SAR) nel Mediterraneo centrale. Si è dotata di alcuni dei più recenti sviluppi tecnologici per massimizzare l'efficacia delle operazioni. Si avvaleva, infatti, di due unità navali: la My Phoenix con lance di salvataggio, battente bandiera del Belize, e la Topaz Responder, battente bandiera delle Isole Marshall. Le dotazioni aeree comprendevano velivoli a pilotaggio remoto (Unmanned Aerial Systems) oppure velivoli per il pattugliamento marittimo (Maritime Patrol Aircraft), forniti di strumenti ottici di ultima generazione¹⁹. Da settembre 2017 ha spostato la sua attività nel Sud Est Asiatico per far fronte all'emergenza umanitaria dei Rohingya. Fino a quel momento ha contribuito al **salvataggio di 40.000 persone con operazioni SAR nel Mediterraneo centrale e nel Mar Egeo**.

- **Sos Mediterranee**: un'organizzazione umanitaria europea con sedi in Italia, Francia e Germania. È attiva in mare da febbraio 2016 con la nave *Aquarius*, battente bandiera di Gibilterra²⁰. A bordo c'è anche personale di Medici senza Frontiere. Il 26 agosto 2018 la nave rientra a Marsiglia e sospende le attività²¹.
- **Sea-Watch**: un'organizzazione no-profit nata nel 2014 e attiva dal giugno 2015 nel Mediterraneo centrale. Supporta sia finanziariamente che operativamente le missioni Mare Jonio di Mediterranea. Con la nave Sea-Watch 3, battente bandiera olandese, da novembre 2017 a gennaio 2018, ha contribuito al salvataggio di 1.500 persone. Dopo uno stop nel porto di Malta nell'estate del 2018, nell'ottobre dello stesso anno riprende le attività in mare. L'organizzazione ha dato vita, insieme all'Humanitarian Pilots Initiative, e grazie al sostegno della Chiesa Evangelica tedesca, alla missione Moonbird che monitora la situazione nel Mediterraneo dal cielo con un aereo per facilitare le operazioni di salvataggio e velocizzare le segnalazioni. Nell'autunno del 2015, per circa 5 mesi prima dell'accordo Ue-Turchia, hanno operato nel mar Egeo, a largo di Lesbo, salvando 4.000 persone²².
- **Sea-Eye**: un'organizzazione no-profit fondata nel 2015 da Michael Buschheuer e un gruppo di familiari e amici. Ha utilizzato due pescherecci, la Sea-Eye, attiva dal 22 febbraio 2016, e la Seefuchs, operativa da aprile 2017²³. Da Natale 2018 è operativa nel Mediterraneo centrale con la Alan Kurdi, battente bandiera tedesca.
- **Lifeboat Project**: un progetto tedesco nato nel 2000 finalizzato al contrasto al traffico di esseri umani tramite il sostegno alle vittime e attività di sensibilizzazione. Ha operato con la motonave *Minden*, la più piccola tra le imbarcazioni delle Ong, battente bandiera tedesca.
- **Jugend Rettet**: una rete di giovani europei impegnati nelle attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo con la nave *Iuventa*, battente bandiera olandese.

¹⁹ <https://www.moas.eu/pdf/moas-magazine-2018-it.pdf>

²⁰ <https://sosmediterranee.it/chi-siamo/>

²¹ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/28/migranti-anche-nave-aquarius-si-ferma-cosi-le-ong-sono-sparite-dal-mediterraneo/4582788/>

²² <https://sea-watch.org/en/>

²³ <https://sea-eye.org/it/die-seerettung/>

- **Proactiva Open Arms:** un'organizzazione non governativa spagnola fondata da Oscar Camps e che ha iniziato la sua attività nel settembre 2015 a Lesbo. Da giugno 2016 ha iniziato a operare con lo yacht Astral, grazie al quale sono state salvate 15.000 persone nei primi 4 mesi di attività²⁴. In seguito si sono aggiunte la Golfo Azzurro e la Open Arms.

I salvataggi effettuati nel Mediterraneo centrale da queste 9 organizzazioni dal 2014 ad aprile 2017 sono stati 80.955²⁵. Solo nel 2017 le persone soccorse da imbarcazioni appartenenti a Ong sono state 46.601, più del 40% dei salvataggi totali (114.286)²⁶.

Nell'agosto del 2017, dopo che Al Serraj annuncia l'esistenza di una SAR libica nella quale nessuna nave può accedere senza una specifica autorizzazione e a seguito delle minacce ricevute dalla Guardia costiera libica, tre delle nove Ong che in quegli anni non avevano mai abbandonato le acque internazionali davanti ai porti libici, salvando migliaia di migranti, decidono di sospendere le attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. Sono Save the Children, Medici senza Frontiere e Sea Eye²⁷.

Chi c'è ora?

A novembre 2018 le navi di alcune Ong sono tornate in mare per riprendere le attività di ricerca e salvataggio. Tra queste: **Sea Watch, Proactiva Open Arms e Mediterranea**²⁸.

Tra la seconda metà del 2018 e i primi mesi del 2019 i governi europei hanno intensificato la politica di criminalizzazione delle attività di ricerca e salvataggio svolte dalle navi delle Ong nel Mediterraneo facendo di tutto per ostacolare il lavoro delle navi con il richiamo a cavilli burocratici e provvedimenti amministrativi.

Nel giugno 2018 la nave **Lifeline**, battente bandiera olandese, è stata trattenuta a Malta dopo lo sbarco di 233 migranti ed è stata iniziata un'inchiesta contro il comandante con l'accusa di battere bandiera olandese illegittimamente e aver disatteso le indicazioni provenienti dal Centro di Coordinamento di Roma di portare i migranti salvati in Libia. La nave è stata posta sotto sequestro²⁹.

A settembre 2018 la nave **Aquarius** di Medici Senza Frontiere e SOS Méditerranée è stata bloccata per procedimenti amministrativi e trattenuta nel porto di Marsiglia in seguito al ritiro da parte di Gibilterra della bandiera. Il trattenimento è avvenuto dopo una lunga campagna diffamatoria durante la quale era stata accusata dalla procura di Catania di essere in collegamento con i trafficanti e poi di non aver correttamente smaltito i vestiti usati dai migranti, tutte accuse che non sono mai state confermate giuridicamente. Dopo due mesi di trattenimento nel porto francese, il personale

²⁴ <https://www.openarms.es/it/missioni/mediterraneo>

²⁵ Dati Guardia Costiera italiana: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023441.pdf>

²⁶ http://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto_annuale_2017_ITA.pdf pag.13

²⁷ <https://www.huffingtonpost.it/2017/08/14/la-fuga-dal-mediterraneo-dell-ong-non-ci-vogliono-li-perche-si-a-23077204/>

²⁸ https://www.repubblica.it/cronaca/2018/11/22/news/migranti_le_ong_tornano_in_mare_per_salvare_vite-212324210/

²⁹ <https://ilmanifesto.it/malta-porti-chiusi-alle-navi-delle-ong-lifeline-sequestrata-bloccata-seawatch/>

della nave ha annunciato la cessazione delle attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale³⁰.

A gennaio di quest'anno la **Sea Watch** è rimasta bloccata nel porto di Catania per due settimane per permettere alle autorità olandesi di ispezionare la nave e verificare che fosse in conformità con le normative vigenti. Era già la seconda volta che la stessa nave veniva trattenuta per svolgere ispezioni di questo tipo, che nel luglio 2018 avevano rilevato la rispondenza della nave ai requisiti richiesti³¹. Dopo aver effettuato la manutenzione ed essere pronta a tornata in mare, la nave è stata nuovamente bloccata dal governo olandese ad inizio aprile. Secondo quanto denunciato dal personale della nave il governo ha apportato una modifica legislativa con l'obiettivo di ostacolare l'attività di ricerca e salvataggio imponendo requisiti tecnici più rigidi. La Sea Watch ha quindi presentato un procedimento contro l'Olanda al Tribunale internazionale de L'Aia, che l'8 maggio si è pronunciato dichiarando che il nuovo codice di navigazione non può essere attuato senza concedere un periodo di transizione per permettere alle navi di adattarsi ai cambiamenti del regolamento. La nave ha quindi annunciato che riprenderà presto le attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo.

La nave **Open Arms** è stata bloccata nel porto di Barcellona con un provvedimento della Capitaneria di Porto ad inizio gennaio dal governo spagnolo, il quale ha rifiutato di concedere le autorizzazioni per lasciar ripartire la nave³². Il 23 aprile scorso la nave è riuscita a lasciare il porto di Barcellona e si è diretta verso la Grecia per consegnare aiuti umanitari ai migranti presenti negli hotspot. Giunta a Samos però non è stata fatta attraccare e non ha quindi potuto consegnare il materiale. Ha continuato allora verso Lesbo, dove nuovamente lo sbarco degli aiuti umanitari è stato ostacolato non assegnando un adeguato attracco alla nave, che è quindi rimasta a largo dell'isola per 7 giorni prima di riuscire a consegnare gli aiuti.

A marzo di quest'anno la nave **Mare Jonio** è stata posta sotto sequestro nel porto di Lampedusa in seguito allo sbarco di 48 migranti e dopo alcuni accertamenti è stata dissequestrata il 27 dello stesso mese. Ad aprile la nave è stata nuovamente trattenuta nel porto di Marsala con la scusa di un'ispezione da parte della Guardia Costiera ed è rimasta quindi ferma fino all'8 maggio, per poi riprendere le sue attività nel Mediterraneo.

La nave **Alan Kurdi** di Sea Eye ha effettuato il suo ultimo salvataggio il 13 aprile di quest'anno, che ha portato allo sbarco a Malta di 64 migranti che sono poi stati trasferiti in altri paesi dell'Unione Europea.

³⁰ <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/12/07/aquarius-ong-soccorsi-in-mare>

³¹ <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-02-16/migranti-sea-watch-bloccata-catania-due-settimane-torna-mare-sea-eye-134142.shtml?uuid=ABroh7UB>

³² https://www.repubblica.it/cronaca/2019/01/14/news/migranti_open_arms_bloccata_in_spagna-216523058/

“Meno sbarchi, meno morti”

È evidente che il costante scoraggiamento perpetrato nei confronti delle Ong impegnate a salvare vite in mare e il divieto di sbarcare i migranti in Italia persino a navi della Guardia Costiera italiana (Caso Diciotti) - cui ora si aggiunge anche una insensata mutilazione dell'Operazione Sophia - sta avendo conseguenze disastrose:

- A partire dalla scorsa estate **è aumentato drammaticamente il tasso di mortalità nel Mediterraneo centrale**. Da quando nel giugno 2018 il Ministro dell'Interno italiano ha annunciato la cd. Politica dei porti chiusi, si è passati da una vittima ogni 38 persone tra quanti cercavano di arrivare nel 2017 a uno ogni 14 nel 2018 (dati UNHCR Italia - Agenzia ONU per i Rifugiati). Nel 2019 a fronte di soli 1.181 migranti arrivati attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale (Italia e Malta) ben 307 persone hanno perso la vita in quel tratto di mare (dati OIM - Ufficio di Coordinamento per il Mediterraneo)³³.
- **Gli SOS lanciati dalle imbarcazioni partite dalla Libia rischiano di restare inascoltati** come è accaduto ad aprile 2019 quando un natante con a bordo 50 persone, tra cui anche donne e bambini, ha lanciato un Alarm Phone al quale però nessuno ha risposto e di cui non si sono più avute notizie³⁴. Anche nel caso del salvataggio operato dalla Mare Jonio il 19 marzo 2019, la nave dell'Ong italiana interveniva dopo che le segnalazioni inviate dell'aereo Moonbird che aveva avvistato il gommone in difficoltà erano rimaste senza risposta dalla Guardia Costiera libica³⁵.

Il caso Diciotti

Il 16 agosto 2018 un'imbarcazione in difficoltà con a bordo 190 persone migranti, dopo aver navigato per due giorni nella zona Sar maltese, è stata soccorsa in acque internazionali dalla nave Ubaldo Diciotti della Guardia Costiera Italiana. Tredici di queste persone sono state fatte urgentemente sbarcare a Lampedusa perché in gravi condizioni sanitarie, le altre 177 sono state trasferite a bordo della Diciotti. L'Italia avrebbe voluto che la nave approdasse a Malta, ma in seguito al rifiuto di Malta, la Diciotti è approdata il 20 agosto nel porto di Catania. Al momento dell'approdo il comandante Massimo Kothmeir ha ricevuto dal Ministero dell'Interno l'ordine di non far sbarcare le persone che si trovavano a bordo, in attesa di un accordo per la ripartizione dei migranti tra i Paesi europei. Il 22 agosto è stato autorizzato lo sbarco di 27 minori non accompagnati, mentre le altre 150 persone hanno dovuto attendere fino alla notte tra il 25 ed il 26 agosto prima di sbarcare. I migranti sono poi stati accolti in un centro di accoglienza a Messina in attesa di essere nuovamente trasferiti³⁶.

La procura di Agrigento ha immediatamente aperto un fascicolo sul caso ed ha iscritto il Ministro Salvini nel registro degli indagati. Il fascicolo è stato poi trasmesso al Tribunale dei Ministri di

³³ Dati aggiornati al 13 maggio 2019

³⁴ https://www.huffingtonpost.it/2019/04/02/barcone-con-50-migranti-a-bordo-scomparso-nel-mediterraneo-la-denuncia-di-alarm-phone_a_23704632/

³⁵ <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esclusivo-la-verita-sui-respingimenti-in-mare>

³⁶ <https://www.tpi.it/2019/03/20/salvini-diciotti-caso-riassunto/>

Palermo in quanto quello contestato a Salvini è un reato ministeriale, riguardante il sequestro di persona aggravato. A metà ottobre 2018 il fascicolo è stato trasferito al Tribunale dei Ministri di Catania per competenza territoriale. La procura di Catania, guidata dal procuratore Zuccaro, ha richiesto l'archiviazione del caso perché atto "giustificato dalla scelta politica, non sindacabile dal giudice penale per la separazione dei poteri, di chiedere in sede europea la distribuzione dei migranti (e il 24 agosto si è riunita la Commissione europea) in un caso in cui secondo la convenzione Sar sarebbe toccato a Malta indicare il porto sicuro". Il tribunale dei ministri di Catania ha negato l'archiviazione, richiedendo invece l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Salvini perché ha riconosciuto "la precisa volontà del Ministero dell'interno" di privare della libertà personale le persone a bordo della Diciotti, in assenza di un provvedimento del giudice e oltre i limiti di tempo previsti dalla legge³⁷. Il Senato è stato quindi chiamato ad esprimersi in merito all'autorizzazione a procedere, negandola con 237 voti.

La Direttiva Salvini sui salvataggi in mare e lo sbarco di migranti in Italia da navi mercantili di ONG

Il 18 marzo 2019 la nave **Mare Jonio** dell'organizzazione italiana **Mediterranea Saving Humans** ha soccorso 49 persone che si trovavano su un gommone in difficoltà a 40 miglia dalle coste libiche su segnalazione dell'aeroplano Moonbird. Da quanto riportato dall'equipaggio, del salvataggio erano state informate sia la Guardia costiera libica sia la Guardia costiera italiana. A causa delle condizioni atmosferiche avverse la nave ha fatto rotta su Lampedusa ma dopo poco ha ricevuto da parte della Guardia di finanza italiana l'ordine di spegnere i motori e non entrare in acque territoriali. Ordine disatteso dal comandante della nave.

La nave è stata ancorata per molte ore in fonda a pochi metri dalla Cala dei francesi, a Lampedusa. In serata è entrata nel porto dell'isola. Poco dopo il Ministero dell'Interno ha firmato una Direttiva indirizzata al Capo della Polizia, al Comandante dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, delle Capitanerie di Porto, al Capo di Stato Maggiore della Marina Militare nella quale si accusano le ONG di diverse violazioni.

- L'accusa di uso strumentale delle Convenzioni internazionali sul diritto del mare

La Direttiva Salvini esordisce paventando l'ipotesi di un uso strumentale delle Convenzioni Internazionali che comporterebbe il rischio di violare le norme nazionali ed europee in materia di immigrazione. Com'è stato ricordato, le **Convenzioni internazionali sul diritto del mare sanciscono l'obbligo imperativo per gli Stati di tutelare la vita umana in mare attraverso operazioni di soccorso (SAR)** e prevalgono sulla normativa interna ed europea, sugli accordi bilaterali, sui Memorandum d'intesa e su qualsiasi scelta politica per il contrasto dell'immigrazione irregolare. Un principio universale come questo non può essere visto come strumentalizzabile e non può in alcun modo essere soggetto a restrizioni.

- La minaccia alla "pace, buon ordine e sicurezza dello Stato costiero"

³⁷ <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/02/18/diciotti-matteo-salvini>

La Direttiva riconduce ad un gruppo di 49 migranti tra cui 12 minori e alcune persone in difficili condizioni di salute, la **possibilità che questi possano rappresentare un pericolo alla sicurezza nazionale** citando l'art.19 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) sul passaggio inoffensivo. In particolare, l'articolo stabilisce che il passaggio di una nave straniera è *considerato inoffensivo fintantoché non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero. Un passaggio è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero se, nel mare territoriale, la nave è impegnata in una serie di attività tra le quali la Direttiva si focalizza sulla lettera g) ovvero: il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero.*

Nel caso in questione si tratta di persone che prima di essere considerate migranti sono naufraghe e che in quanto tali devono essere necessariamente condotte in un luogo sicuro. La Convenzione di Amburgo, anche conosciuta come Convenzione SAR, ratificata dall'Italia con Legge n. 47/1989, stabilisce un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare senza distinzioni di nazionalità o status giuridico obbligando gli Stati 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"*.

Si tratta di persone, quelle soccorse nel Mediterraneo, alle quali la normativa italiana non vieta di accedere irregolarmente nel territorio nazionale per chiedere asilo.

L'argomentazione della sicurezza e dell'ordine pubblico torna nella Direttiva laddove vengono citati alcuni articoli della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del mare (UNCLOS) che stabiliscono l'esercizio della sovranità di uno Stato sulle sue acque territoriali e in base ai quali quest'ultimo può impedirne l'accesso a navi straniere. Ma nel caso specifico della Mare Jonio, si tratta di una nave battente bandiera italiana. In ogni caso, le stesse norme dell'UNCLOS stabiliscono che le navi di tutti gli Stati possono transitare nel mare territoriale di un altro Stato, a condizione che il passaggio sia "continuo" e "rapido". Sono consentiti la fermata e l'ancoraggio se dovuti a forza maggiore o a condizioni di difficoltà, ovvero se finalizzate a prestare soccorso.

La normativa italiana chiarisce che la competenza ad **interdire con «Ordinanza»** (artt. 59 Reg. Cod. nav. e 83 Cod. nav.), **sia alle navi straniere che alle navi italiane, il transito e la sosta** in determinate zone del mare territoriale spetta all'Autorità marittima.

In particolare, l'**art. 83 del Codice della navigazione** (così come modificato dalla Legge 7 Marzo 2001, n° 51, pubblicata sulla G.U. n° 61 del 14 Marzo 2001), sul transito o la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, prevede che *"Il **Ministro dei Trasporti** può limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di **ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, per motivi di protezione dell'ambiente marino, determinando le zone alle quali il divieto si estende"***. La sospensione non deve essere discriminatoria tra bandiere diverse e deve essere adeguatamente pubblicizzata (art. 9 R.D. 2423/1933).

La competenza per un blocco del transito e della sosta navale in acque territoriali è quindi del Ministro dei Trasporti. Stona notare che la Direttiva è invece stata firmata dal Ministro dell'Interno e che ad oggi non risulta emanata alcuna ordinanza in merito a tale sospensione.

- **Una definizione di luogo sicuro ancora poco chiara**

Come già detto, l'obbligo di prestare soccorso dettato dalla Convenzione di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta anche

l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un **luogo sicuro** (c.d. "*place of safety*"). La Direttiva cita il *place of safety* dando per scontato che questo possa facilmente essere individuato in Paesi come Libia, Tunisia o Malta perché in grado di fornire assistenza logistica e sanitaria e perché più vicini. Sul punto il diritto internazionale del mare è chiaro: il *place of safety* non corrisponde necessariamente al luogo più vicino bensì al luogo dove la sicurezza e la vita dei naufraghi non è più in pericolo. Come si legge anche sul sito della Guardia Costiera Italiana, "*laddove le persone soccorse in mare, oltre che "naufraghi" debbano qualificarsi anche come "migranti", l'accezione del termine sicurezza del luogo di sbarco si connota anche di altri requisiti legati all'esigenza di attuare procedure amministrative connesse allo status di richiedente asilo delle persone soccorse*". Alla luce delle gravi violazioni dei diritti umani fondamentali ampiamente documentate dai rapporti delle Nazioni Unite e da numerosi reportage, la Libia non può in nessun modo essere considerata un luogo sicuro, nonostante in questo caso fosse il porto più vicino all'evento.

È evidente che la Direttiva cita in maniera parziale, strumentale e fuori contesto alcune norme contenute nelle Convenzioni internazionali.

La Direttiva Salvini del 16 aprile 2019

La direttiva viene emanata in un momento in cui in Libia imperversa una guerra civile, senza che questo elemento metta in alcun modo in discussione l'impianto della stessa. La direttiva, infatti, non tiene neppure in considerazione il fatto che la Guardia Costiera Libica non sia in grado di salvare i migranti in mare o che la Libia – oggi a maggior ragione – possa essere considerato porto sicuro. Le disposizioni di Salvini prendono le mosse dal considerare la Libia alla stregua della Francia, Spagna o Danimarca. Una evidente ipocrisia. Secondo la Direttiva, le navi delle Ong non sono legittimate e non hanno il titolo di effettuare salvataggi in mare; al contrario il Diritto internazionale prevede che le stesse – siano esse navi mercantili o di ONG – abbiano l'obbligo di intervenire in caso di necessità.

Ancora una volta il Ministro dell'Interno eccede l'ambito di sua competenza: è il Ministro dei Trasporti l'autorità competente a interdire con ordinanza il passaggio o la sosta di un'imbarcazione nel mare territoriale per motivi di ordine pubblico.

Maggio 2019

Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus
Via del Velabro 5/a – 00186 Roma
www.cir-onlus.org