

1365



**MIGRANTI: FI CAMERA,
CON DEROGA A DUBLINO IN TRITON-
SOPHIA E DEROGHE A CONVENZIONE SAR
RENZI HA SVENDUTO ITALIA**

14 luglio 2017

**a cura del Gruppo Parlamentare della Camera dei Deputati
Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente – Forza Italia**

INDICE

- MIGRANTI: FI CAMERA, CON DEROGA A DUBLINO IN TRITON-SOPHIA E DEROGHE A CONVENZIONE SAR RENZI HA SVENDUTO ITALIA
- SMISTAMENTO NEI PORTI ITALIANI DEI MIGRANTI DISPERSI NEL MEDITERRANEO CENTRALE
- IL QUADRO NORMATIVO
 - La Convenzione di Montego Bay del 1982
 - La Convenzione di Amburgo del 1979
 - L'attuazione della Convenzione di Amburgo da parte dell'Italia
 - Il problema della delimitazione delle aree SAR nel Mediterraneo centrale: la controversia tra Italia e Malta

MIGRANTI: FI CAMERA, CON DEROGA A DUBLINO IN TRITON-SOPHIA E DEROGHE A CONVENZIONE SAR RENZI HA SVENDUTO ITALIA

3

- "Agli amici di Pagella Politica che per l'Agi fanno le pulci alle dichiarazioni del presidente dei deputati di Forza Italia, Renato Brunetta, rispondiamo con un fact checking del fact checking riportando le precise dichiarazioni della presidente del Comitato Schengen, Laura Ravetto.
- 'L'Italia si ritrova obbligata a raccogliere e valutare le domande di asilo di chi arriva dal mare solo perché il governo italiano ha deciso che il nostro Centro marittimo di coordinamento fosse responsabile per tutto il Mediterraneo centrale e destinatario di tutte le chiamate di emergenza.
- Il punto - ha sottolineato la Ravetto - è che la chiusura dei partner europei rispetto alla condivisione degli sbarchi non dipende dal regolamento di Dublino, come sostiene Renzi, ma dalle condizioni che il suo governo ha accettato (nel 2014-2015) aderendo alle missioni europee Triton e Sophia.

MIGRANTI: FI CAMERA, CON DEROGA A DUBLINO IN TRITON-SOPHIA E DEROGHE A CONVENZIONE SAR RENZI HA SVENDUTO ITALIA

4

- Sono operazioni che esplicitamente derogano a un principio di diritto internazionale secondo il quale se un migrante sale su una nave battente bandiera di uno Stato straniero, quello Stato è da considerarsi il suo primo approdo, dunque è lì che deve far richiesta di asilo.
- Questo principio è fissato da tre convenzioni internazionali: Sar, Unclos e Solas.
- Ci siamo presi in carico aree Sar (Search and rescue) che non sono nostre, come ad esempio quella di Malta. La Valletta rivendica unilateralmente un'enorme zona Sar pari a circa 250mila km quadrati, cioè 750 volte il suo territorio. E però il 'porto sicuro' per chi viene tratto in salvo nella Sar maltese non è quello della Valletta, come dovrebbe essere secondo la normativa internazionale.

MIGRANTI: FI CAMERA, CON DEROGA A DUBLINO IN TRITON-SOPHIA E DEROGHE A CONVENZIONE SAR RENZI HA SVENDUTO ITALIA

5

- In base agli accordi tra l'Italia e Malta si è deciso che il 'porto sicuro' fosse Lampedusa, nonostante non sia quello più vicino. Così a forza di accettare deroghe al diritto internazionale del mare, l'Italia si è messa nei guai da sola'.
- Più chiaro di così. Renzi, come dice la Ravetto, come affermato da Brunetta e da altre personalità, come ad esempio Emma Bonino, con Triton prima e Sophia dopo ha derogato a Dublino, e con ulteriori deroghe alla convenzione Sar (Search and rescue) ha preteso tutti gli sbarchi in Italia e ha di fatto svenduto il nostro Paese all'Europa. Un combinato disposto insostenibile e assurdo".

SMISTAMENTO NEI PORTI ITALIANI DEI MIGRANTI DISPERSI NEL MEDITERRANEO CENTRALE

6

- L'EUNAVFOR MED operazione *Sophia*, istituita dal Consiglio dell'Unione europea con la decisione del **18 maggio 2015** n. 778 - e ufficialmente denominata *Forza navale mediterranea dell'Unione europea* - è nata proprio al fine di contrastare il traffico di esseri umani nel Mediterraneo e di ridurre le situazioni di pericolo e quindi il numero delle operazioni di ricerca e soccorso in mare.
- L'operazione *Sophia* è infatti autorizzata ad adottare misure per “**individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati [...] trafficanti**”. In particolare, la decisione n. 778 del 2015 contempla, l'obbligo di ricerca e salvataggio in mare, con un esplicito richiamo al diritto internazionale applicabile: “*Le convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR comprendono l'obbligo di assistere le persone in pericolo in mare e di condurre i sopravvissuti in un luogo sicuro e, a tal fine, le imbarcazioni assegnate a EUNAVFOR MED saranno pronte ed equipaggiate per assolvere ai relativi compiti sotto la guida del competente centro di coordinamento del salvataggio*”.
- L'obbligo è quello che deriva dalle convenzioni rilevanti in materia, in particolare UNCLOS, SOLAS e SAR.

SMISTAMENTO NEI PORTI ITALIANI DEI MIGRANTI DISPERSI NEL MEDITERRANEO CENTRALE

7

- Più precisamente:
 - ▣ l'art. 98 dell'UNCLOS secondo cui ciascuno Stato è tenuto a richiedere ad ogni Comandante di una nave che batta la sua bandiera, nei limiti del possibile e senza che la nave, l'equipaggio e i passeggeri corrano gravi rischi, di prestare, il più presto possibile, soccorso e assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento; prevedendo poi al secondo comma che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e, se del caso, collaborino a questo fine con gli Stati vicini nell'ambito di accordi regionali.

SMISTAMENTO NEI PORTI ITALIANI DEI MIGRANTI DISPERSI NEL MEDITERRANEO CENTRALE

8

- Le Convenzioni SOLAS e SAR, che integrano e rafforzano tali oneri a carico del Comandante, degli Stati di bandiera e degli Stati costieri. La SOLAS impone ad ogni comandante di nave che si trovi nella posizione di poter prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, di procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la propria nave sta effettuando tale operazione. La Convenzione SAR impone invece un preciso obbligo di soccorso e assistenza alle persone in mare, a prescindere dalla nazionalità, dallo status giuridico o dalle circostanze in cui tali persone si trovano, **sancendo altresì l'obbligo di sbarcare le persone soccorse in un "luogo sicuro"**.
- Gli individui salvati, poi, devono essere trasportati, a carico dell'armatore, **in un luogo sicuro**, definito come: *"... a location where rescue operations are considered to terminate, and where: the rescued persons' safety of life is no longer threatened; basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met; and transportation arrangements can be made for the rescued persons' next or final destination"*.

SMISTAMENTO NEI PORTI ITALIANI DEI MIGRANTI DISPERSI NEL MEDITERRANEO CENTRALE

- Tali indicazioni non costituiscono però un vincolo cogente in sede di scelta del luogo sicuro e quindi di sbarco. La decisione finale deve essere coordinata dal Centro di coordinamento per il salvataggio in mare (MRCC), avente sede a Roma, nel caso di specie, competente per l'area in cui è avvenuto il salvataggio.
- Le attuali modalità operative dei salvataggi in mare operati dalle ONG sono dettagliate in un pieghevole diffuso dalla SOS Mediterranée, un'associazione umanitaria italo-franco-tedesca, che mette in campo “competenze professionali di vario tipo (marittime, umanitarie, mediche, giuridiche ecc.) con lo scopo di organizzare il salvataggio di profughi in pericolo di vita nel Mar Mediterraneo e una miglior loro protezione sulla terra ferma in modo da poter documentarne la reale situazione” e che opera con una propria imbarcazione l'*Aquarius*.

SMISTAMENTO NEI PORTI ITALIANI DEI MIGRANTI DISPERSI NEL MEDITERRANEO CENTRALE

10

- *“Il coordinamento con la Capitaneria generale di Roma (MRCC) delle operazioni di salvataggio avviene secondo le seguenti modalità:*
 - *quando MRCC riceve un segnale di pericolo da un'imbarcazione in difficoltà, la identifica e mobilita la nave più vicina, ad esempio l'Aquarius. Questa invia canotti di salvataggio che rientrano alla nave, fornendo trasbordo, cura e accoglienza, oltre all'assistenza medica.*
 - ***L'Aquarius si dirige dunque al porto indicato dal MRCC per sbarcare i superstiti. In alternativa può effettuare un trasbordo in mare su un'altra nave, secondo le indicazioni di MRCC.***
 - *In questo caso, l'equipaggio di AQUARIUS può entrare in contatto con altre navi che sono state mobilitate da MRCC per prestare assistenza nelle operazioni di soccorso (comprese le navi FRONTEX in caso d'indicazioni specifiche da parte di MRCC).*
 - *La decisione della destinazione della consegna delle persone tratte in salvo spetta a MRCC che si coordina con il Ministero degli Interni.”*

IL QUADRO NORMATIVO

- L'obbligo giuridico del soccorso in mare richiede, per chiunque sia in grado di farlo, di prestare il soccorso necessario ad assistere una persona in pericolo e di dare immediato avviso alle autorità competenti.
- Per “stato di pericolo” s'intende una situazione in cui si può ritenere, con valutazione reale ed obiettiva, che una persona sia minacciata da un grave ed imminente pericolo di perdita della vita e pertanto abbia bisogno di soccorso immediato. L'obbligo di soccorso sorge, quindi, all'effettiva esistenza dello stato di pericolo e cessa nel momento in cui la persona in pericolo sia stata tratta in salvo, sia certamente deceduta o non vi siano più ragionevoli speranze di raccogliere superstiti.

IL QUADRO NORMATIVO

- Tutti i soggetti pubblici o privati che abbiano notizie relative ad una nave o persona in pericolo in mare, fermo restando l'obbligatorietà dell'immediato soccorso, devono ai sensi dell'art. 5.1.2 Convenzione di Amburgo e per gli effetti dell'art. 69 e 70 cod. nav. darne immediata comunicazione all'organizzazione S.A.R. marittima (autorità deputata alle operazioni di ricerca e soccorso in mare).
- 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 (punto 310 piano nazionale SAR marittimo adottato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione il 25 novembre 1996).

IL QUADRO NORMATIVO

La Convenzione di Montego Bay del 1982

4

- La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, ratificata dal nostro Paese con la legge n. 689 del 1994, sancisce che ogni Stato contraente debba obbligare i comandanti delle navi che battono la propria bandiera nazionale, sempre che ciò sia possibile senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, a prestare assistenza ai naufraghi trovati in mare ovvero a portarsi immediatamente in soccorso di persone in pericolo quando si abbia notizia del loro bisogno di aiuto (art. 98 Conv. e ancor prima art. 12 co. 2 della II Convenzione di Ginevra del 1958).
- Il suddetto obbligo prescinde dal regime giuridico della zona di mare in cui viene prestato il soccorso, **nel senso che lo stesso può esplicarsi tanto in alto mare quanto nella zona economica esclusiva o nella zona contigua di uno stato diverso da quello di bandiera.**

IL QUADRO NORMATIVO

La Convenzione di Montego Bay del 1982

5

- Il soccorso a persone o navi in pericolo è altresì possibile nelle acque territoriali straniere (art. 18 co. 2), operando, quindi, una sorta di deroga al principio del “passaggio continuo e rapido” previsto dal regime del transito inoffensivo, **e ciò ferma restando la competenza esclusiva dello Stato costiero sia per il coordinamento delle operazioni di soccorso sia per l'intervento di mezzi specificatamente adibiti a prestare assistenza a navi in difficoltà** (disposizioni specifiche in materia sono contenute nella Convenzione di Amburgo del 27.4.1979 sulla ricerca e salvataggio marino).

IL QUADRO NORMATIVO

La Convenzione di Amburgo del 1979

6

- La Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27.4.1979 e resa esecutiva in Italia dalla legge n. 147/89, nel Capitolo II, che impone alle parti contraenti di assicurarsi che sia fornita assistenza ad ogni persona che si trovi in pericolo in mare, disciplina le modalità organizzative dei servizi di ricerca e salvataggio.
- In particolare, al punto 2.1.1. la Convenzione stabilisce che le parti contraenti provvedano affinché vengano prese le disposizioni necessarie al fine di fornire alle persone in pericolo in mare i servizi di ricerca e di salvataggio.
- Al punto 2.1.4 la Convenzione prevede che le zone di ricerca e di salvataggio vengano delimitate mediante accordo tra le Parti contraenti (principio pattizio).

IL QUADRO NORMATIVO

La Convenzione di Amburgo del 1979

7

- Al punto 2.1.7 della Convenzione si legge che la delimitazione delle regioni di ricerca e salvataggio non è legata a quella delle frontiere esistenti tra gli Stati e non pregiudica in alcun modo dette frontiere.
- Al punto 2.1.9. la Convenzione stabilisce che nel caso in cui le Parti contraenti vengano informate che una persona è in pericolo in mare, in una zona in cui una parte contraente assicura il coordinamento generale delle operazioni di ricerca e di salvataggio, le autorità responsabili di detta parte adottano immediatamente le misure necessarie per fornire tutta l'assistenza possibile.
- Al punto 2.2.1. la Convenzione stabilisce che le Parti contraenti adottano le misure necessarie al coordinamento dei mezzi richiesti per fornire dei servizi di ricerca e salvataggio al largo delle loro coste.

IL QUADRO NORMATIVO

La Convenzione di Amburgo del 1979

- In sostanza attraverso detta Convenzione, si stabilisce che gli Stati contraenti devono dividere, **sulla base di accordi regionali, il mare in zone di propria competenza S.A.R. (soccorso e salvataggio).**
- In altre parole la Convenzione di Amburgo prevede la delimitazione tra gli Stati frontisti delle c.d. zone SAR tramite accordi regionali, senza pregiudicare il regime giuridico degli spazi marittimi.

IL QUADRO NORMATIVO

L'attuazione della Convenzione di Amburgo da parte dell'Italia

9

- Con la legge 3 aprile 1989 n. 147, il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione di Amburgo del 1979 sul soccorso marittimo e con il DPR n. 662 del 1994 ha dato concreta attuazione alla Convenzione.
- Con tale provvedimento il soccorso in mare è uscito dalla dimensione di attività da attuarsi con i mezzi disponibili al momento per entrare in una fase di attività altamente professionale, con mezzi appositamente allestiti ed equipaggi particolarmente addestrati.
- Il Regolamento prevede a delineare un assetto organizzativo e funzionale del settore, stabilendo le rispettive funzioni delle strutture interessate ed, in particolare, affidando al **Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto** il compito di assicurare l'organizzazione efficiente dei servizi di ricerca e salvataggio nell'ambito dell'intera regione d'interesse italiano sul mare, che si estende ben oltre i confini delle acque territoriali.

IL QUADRO NORMATIVO

L'attuazione della Convenzione di Amburgo da parte dell'Italia

10

- Il Comando generale, infatti, assume le funzioni di I.M.R.C.C. (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre*), **Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo**, cui fa capo il complesso delle attività finalizzate alla ricerca ed al salvataggio della vita umana in mare, mediante l'impiego della **componente aeronavale** del Corpo delle Capitanerie di porto, con l'eventuale ausilio di altre unità di soccorso militari e civili.
- L'I.M.R.C.C. – funzionalmente individuato nella struttura della **Centrale operativa del Comando generale** – mantiene i contatti con i centri di coordinamento del soccorso degli altri Stati per assicurare la collaborazione a livello internazionale prevista dalla Convenzione di Amburgo.

IL QUADRO NORMATIVO

L'attuazione della Convenzione di Amburgo da parte dell'Italia

11

- Il citato DPR n. 662/1994 conferisce alle attuali 15 Direzioni Marittime ed all'Autorità Marittima dello Stretto (Messina) le funzioni di Centri Secondari di soccorso marittimo (*M.R.S.C. - Maritime Rescue Sub Center*) che assicurano il coordinamento delle operazioni marittime di ricerca e salvataggio, ciascuna nella propria giurisdizione, secondo le direttive specifiche o le deleghe del Centro Nazionale (I.M.R.C.C.).
- Gli M.R.S.C. svolgono, altresì, le attività previste dalla risoluzione IMO A.950 sui *Maritime Assistance Service (MAS)*, quali centri di ricezione delle richieste di assistenza da parte dei naviganti.

IL QUADRO NORMATIVO

L'attuazione della Convenzione di Amburgo da parte dell'Italia

12

- **L'Organizzazione marittima internazionale** nel maggio 2004 ha adottato due emendamenti alla Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (SOLAS) ed a quella di Amburgo (SAR): emendamenti entrati in vigore il 1.7.2006 con lo scopo d'integrare l'obbligo del comandante di prestare assistenza con un corrispondente obbligo a carico degli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un **luogo sicuro** (*place of safety*) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita.

IL QUADRO NORMATIVO

L'attuazione della Convenzione di Amburgo da parte dell'Italia

13

- Tutti le fonti pattizie internazionali che regolano la materia convergono nell'enunciare il principio che i soccorritori hanno l'obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare *“regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found”*, senza distinguere a seconda della nazionalità o dello stato giuridico, e l'obbligo della prima assistenza, ma anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un **“luogo di sicurezza”**.
- In base alle convenzioni *“ogni operazione e procedura come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco”*.

IL QUADRO NORMATIVO

Il problema della delimitazione delle aree SAR nel Mediterraneo centrale: la controversia tra Italia e Malta

14

- L'area SAR italiana si estende poco a sud della nostra penisola, sovrapponendosi in parte a quella maltese. Benché l'area SAR non influenzi minimamente la sovranità o la giurisdizione degli Stati, Malta ne ha fatto spesso una questione di prestigio, dichiarandosi responsabile per una zona che è estesa 750 volte il suo territorio, ma sottraendosi spesso agli obblighi da svolgere nella sua area di competenza.
- Il governo maltese ha delimitato la zona SAR in modo da renderla perfettamente sovrapponibile alla sua *Flight Information Region* (FIR), già gestita dalla Gran Bretagna quando Malta era un suo possedimento coloniale, dalla quale ricava **un rilevante introito economico**.

IL QUADRO NORMATIVO

Il problema della delimitazione delle aree SAR nel Mediterraneo centrale: la controversia tra Italia e Malta

15

- **La Valletta rivendica unilateralmente un'enorme zona SAR** pari a circa 250.000 chilometri quadrati (poco meno della superficie dell'Italia), vale a dire 750 volte il suo territorio, senza tuttavia disporre di mezzi per svolgere operazioni di soccorso.
- **Il paradosso è che la zona maltese si sovrappone** addirittura alle Isole Pelagie italiane e giunge a ridosso della Tunisia, impedendo quindi a questo Paese – da cui si origina un consistente flusso migratorio illegale -della possibilità di esprimere la sua capacità di soccorsi
- **La questione della coincidenza delle zone SAR e FIR** – è bene ricordarlo – costituisce motivo di contenzioso nel Mar Egeo tra la Grecia (che ne sostiene l'automaticità) e la Turchia (che la contesta ritenendo che le due zone, separate concettualmente, possono divergere).

IL QUADRO NORMATIVO

Il problema della delimitazione delle aree SAR nel Mediterraneo centrale: la controversia tra Italia e Malta

16

- Circa i motivi che hanno spinto Malta ad identificare una così vasta SAR si può osservare che, nonostante non vi sia alcun collegamento fra le area SAR e area FIR, Malta, qualora rinunciasse a parte della propria zona SAR, potrebbe ricevere pressioni internazionali per limitare anche l'area della FIR, subendo così un danno economico.
- Tuttavia, a prescindere dalle considerazioni che hanno portato a una simile decisione, la conseguenza di una regione SAR così ampia è che spesso le imbarcazioni in pericolo, pur trovandosi all'interno dell'area di competenza maltese, si trovano più vicino alle coste italiane, facendo sorgere una controversia fra i due governi in relazione allo Stato che deve intervenire per prestare soccorso e all'individuazione del c.d. porto sicuro dove devono essere accompagnati i migranti.

IL QUADRO NORMATIVO

Il problema della delimitazione delle aree SAR nel Mediterraneo centrale: la controversia tra Italia e Malta

17

- **Conseguentemente il «porto sicuro» per chi viene tratto in salvo in zona SAR maltese, però, non coincide con il porto della Valletta né con altri in territorio maltese, come dovrebbe essere secondo il diritto convenzionale. Si è deciso infatti che il porto sicuro fosse identificato con quello più vicino, vale a dire quello di Lampedusa.**
- **In questo modo La Valletta ha violato anche le linee-guida adottate dall'IMO nel 2009 sul salvataggio in mare è specificato che «*if disembarkation from the rescuing ship cannot be arranged swiftly elsewhere, the Government responsible for the SRR should accept the disembarkation*».**

IL QUADRO NORMATIVO

Il problema della delimitazione delle aree SAR nel Mediterraneo centrale: la controversia tra Italia e Malta

18

- Si rammenta per contro che con una circolare del 2011 la Capitaneria di Porto di Lampedusa ha dichiarato “luogo non sicuro” a tal fine il porto di Lampedusa. Gli sbarchi vengono pertanto garantiti sull’isola **sulla base di deroghe adottate di volta in volta all’ordinanza in questione da parte della stessa Capitaneria di Lampedusa** per ragioni di urgenza e sanità.
- **Nella zona SAR libica accade invece qualcosa di diverso.** Il porto sicuro verso cui vengono portati i rifugiati non è né un porto del paese Sar né il porto più vicino. Ma immancabilmente un porto italiano. E ciò anche nel caso in cui a trarre in salvo i migranti sia una nave battente bandiera straniera. La questione è ancora (fluida e tutto si gioca sulla bandiera della nave di primo soccorso, sulla definizione di porto sicuro e su quella della precisa responsabilità SAR.