COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CONTROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

44.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2017

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **LAURA RAVETTO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Ravetto Laura, *presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO NELL'AREA SCHENGEN, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE POLITICHE DEI PAESI ADERENTI RELATIVE AL CONTROLLO DELLE FRONTIERE ESTERNE E DEI CONFINI INTERNI

Audizione del Contrammiraglio Nicola Carlone, Capo del III reparto Piani e Operazioni del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera:

Ravetto Laura, *presidente* . 3, 4, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27

Arrigoni Paolo (LNA) 25, 27

Artini Massimo (MISTO-AL-P) 25

Carlone Nicola, *Contrammiraglio* 4, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27

Frusone Luca (M5S) 25

ALLEGATO: Documentazione consegnata al comitato nel corso dell'audizione 29

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE LAURA RAVETTO

La seduta comincia alle 8.35.

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, i processi verbali delle sedute precedenti si intendono approvati.

Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione diretta sulla *web.tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Contrammiraglio Nicola Carlone, Capo del III reparto Piani e Operazioni del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito della nostra indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei Paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni, l'audizione del Capo del III reparto Piani e Operazioni del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera, Contrammiraglio Nicola Carlone, che ringrazio per la presenza.

Come lei saprà, il Comitato Schengen è un Comitato bicamerale; ci occupiamo dell'attuazione dell'accordo di Schengen, ma anche dei flussi migratori e abbiamo aperto un'indagine conoscitiva nell'ambito della quale stiamo facendo delle valutazioni relativamente al ruolo delle ONG a ridosso delle coste libiche. Siamo stati il primo Comitato che ha ascoltato il Procuratore Zuccaro, dopo di lui abbiamo già ascoltato una ONG e abbiamo in programma di audire quasi tutte le ONG presenti, perché a noi hanno risposto tutte, a parte soltanto due, delle quali siamo ancora in attesa, quindi abbiamo un calendario serrato per il futuro.

Dalle audizioni e in particolare dall'audizione della Sea-Eye, l'ONG che abbiamo audito la scorsa settimana, nell'ambito della polemica sul ruolo delle ONG nei nostri mari in relazione alla possibilità che siano un *pull factor* rispetto allo scafismo e alle dichiarazioni del Procuratore Zuccaro secondo cui potrebbero precludere la possibilità di agire bene nei confronti dei trafficanti perché potrebbero impedire la flagranza degli scafisti non più costretti a mandare dei mediatori accanto ai gommoni dei migranti, non aiutando quindi l'arresto di persone coinvolte in questo traffico di migranti, è emersa questa problematica che differenzia il salvataggio in mare vero e proprio dalla responsabilità sulla decisione del porto di approdo.

Nessuno in questo Comitato, né la sottoscritta, né nessuno dei commissari, si è mai permesso di mettere in discussione o di giudicare le operazioni di soccorso in mare, sappiamo tutti che sono doverose, spettano a tutti, quindi spettano a qualunque imbarcazione si trovi in questa situazione, però hanno anche delle regole chiare, cioè si fanno in alto mare e le persone si portano nel porto vicino più sicuro.

Io non starò a raccontare tutte le situazioni che sono emerse dalla stampa piuttosto che da alcuni video blogger relativamente, per esempio, a situazioni in cui le navi avrebbero dovuto dirigersi verso Zarzis in Tunisia, che dista 90 miglia nautiche dal punto in cui sarebbero stati recuperati i migranti in particolari occasioni, mentre invece sarebbero stati portati in Sicilia,

cioè a 250 miglia nautiche, ma sta di fatto che, quando l'abbiamo audita, questa ONG ha dichiarato (rimando al verbale per il dettaglio perché magari non mi esprimerò esattamente come si sono espressi loro, ma gli uffici potrebbero correggermi) che non sono le ONG che decidono il porto di destinazione, ma che sempre si coordinano con il Centro di coordinamento del soccorso marittimo MRCC di Roma.

In particolare, quindi, vorremmo sapere se questo è vero, cioè qual è l'effettiva dinamica quando vi chiamano e se vi chiamano le ONG, in che posizione si trovano quando vi chiamano, se avete o non avete evidenze che le ONG si attengano alle regole delle 12 miglia nautiche di distanza dalle coste libiche, se ci sono stati casi diversi e come vi comportate, se ci spiegate se queste ONG caricano o non caricano i migranti sulle loro imbarcazioni. Anche questo, infatti, ci è stato detto dall'ONG ascoltata, ossia che non li caricano, perché se li caricano abbiamo un'altra domanda. Per esempio ONG che battono bandiera tedesca e che quindi sono coinvolte dal Regolamento di Dublino, e che essendo private e non nell'ambito di accordo di Eunavfor Med, che trovava delle deroghe, e anche *Sophia*, sarebbero il vero punto di approdo dei migranti, sarebbe quello lo Stato di competenza, quindi sarebbe la Germania nella specie competente alla richiesta di asilo. Se quindi succede che vengano caricati su navi di ONG che battono bandiera di Paesi soggetti al Regolamento di Dublino e cosa succede a quel punto, se li portate comunque nei porti della Sicilia in deroga al Regolamento, se vengono portati sulle navi militari tedesche come potrebbe essere più corretto, essendo competenza di quello Stato come Stato di primo approdo.

I punti quindi sono questi: se avete evidenze di sconfinamenti di unità navali di ONG in acque territoriali libiche e come funziona il coordinamento con voi, se è vero che sono solo i nostri porti la destinazione e come mai Malta non li riceve, se è vero, o comunque non vengono considerati porti sicuri più vicini quelli della Tunisia, se le ONG li caricano sulle loro unità navali e quindi se effettivamente scatta la competenza di altri Stati, e poi come si perimetra questa famosa SAR, questa zona di *search and rescue* perché immagino abbiate un preciso perimetro di competenza. È mai successo che la Guardia costiera abbia sconfinato in questo perimetro per ragioni di priorità, di situazioni, di coordinamento, e come si può individuare ?

Noi la ringraziamo. A fronte di questa discussione nata sui *media* e in altre Commissioni parlamentari è la prima volta che viene a fare chiarezza in questa sede e le sarò grata se vorrà darci in maniera tecnica tutte le possibilità per comprendere in maniera definitiva questo meccanismo. Grazie.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Buongiorno a tutti. Signor presidente, onorevoli deputati e senatori componenti del Comitato, desidero in primo luogo porgere i saluti del Comandante generale del Corpo della Capitaneria di Porto-Guardia costiera, Ammiraglio Ispettore Vicenzo Melone.

PRESIDENTE. Mi perdoni infinitamente, ho dimenticato di dirle che la seduta è pubblica, quindi tutto ciò che dichiara è in agenzia e, se ritiene di dover secretare qualunque dichiarazione, me lo chieda. Perdoni l'interruzione.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. No, grazie, presidente. Vi ringrazio per l'opportunità che ci concedete di fornire questo contributo il più tecnico e il più operativo possibile, quindi scusatemi alcuni tecnicismi. Se il presidente è d'accordo, farò una breve carrellata sul Corpo delle Capitanerie di Porto, da chi dipende e cosa fa, poi entreremo in alcuni dettagli dal punto di vista giuridico, alcuni concetti operativi e poi alcuni elementi di sintesi finale. Mi permetterò di lasciare agli atti questo documento più esteso, con alcuni allegati che descrivono il fenomeno anche dal punto di vista statistico e dei dati reali concernenti il fenomeno.

Come Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera noi svolgiamo diversi com-

piti, in particolare nel settore della *Blue economy*. Noi dipendiamo direttamente e funzionalmente dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, in particolare il Comando generale, è vertice di un'organizzazione territoriale e assume quindi come da Regolamento di organizzazione del Ministero il rango di dipartimento. Il Comando generale e gli Uffici marittimi sono disciplinati dal Codice della navigazione e si compone di diverse strutture periferiche, Direzioni marittime, Capitanerie di porto, Uffici circondariali, Uffici locali, Delegazioni di spiaggia.

Il suo bilancio grava su quello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quindi tutte le spese inerenti il Corpo, le infrastrutture, le dotazioni, gli assetti aeronavali dipendono da quest'ultimo. In particolare delineo le funzioni amministrative e tecnico-operative assegnate per legge in via esclusiva: comando dei porti, funzione di autorità marittima, sicurezza dell'operatività degli scali portuali, polizia marittima nei porti e sul demanio marittimo, la disciplina degli accosti delle navi, e interfaccia nei porti sul demanio, interfaccia unica nazionale per le formalità di arrivo e partenza delle navi, disciplina dei servizi tecnico-nautici, la direzione tecnica e il coordinamento dell'organizzazione nazionale preposta alla ricerca e al soccorso della vita umana in mare (verrà dettagliato nella parte specifica della parte operativa), disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale, più una serie di competenze legate alla certificazione delle navi, controllo sulle navi di bandiera straniera, autorità per la sicurezza e diverse funzioni amministrative come il personale marittimo, il regime amministrativo delle navi, il diporto, le patenti nautiche.

Inoltre abbiamo anche dipendenze funzionali dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, quindi svolgiamo un'attività di vigilanza e controllo sull'ambiente marino e costiero, siamo responsabili per la risposta, quindi la lotta agli inquinamenti marini, la vigilanza specialistica nelle aree marine protette, altrettante funzioni ispettive per la certificazione e la vigilanza sulle navi di bandiera italiana e straniera, quindi polizia e vigilanza in ambiti demaniali marittimi e portuali per l'applicazione delle norme ambientali.

Abbiamo anche funzioni amministrative e tecnico-operative in materia di vigilanza sull'attività di pesca, acquacoltura, commercializzazione e quindi rivestiamo il ruolo di Centro di controllo nazionale pesca, e lo stesso dicasi per le nostre organizzazioni periferiche.

Il Corpo svolge ulteriori funzioni amministrative e tecnico-operative in dipendenza funzionale da altre amministrazioni, quali il Ministero del lavoro, dei beni e delle attività culturali, sviluppo economico, Dipartimento della Protezione civile, tra le quali una specifica attività legata anche al Ministero degli interni.

Pur non essendo ricompreso tra le forze di polizia a competenza generale, il Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera svolge infatti anche funzioni specialistiche di polizia giudiziaria, secondo l'articolo 1235 del Codice di navigazione e le altre norme speciali, ed esercita poteri di intervento urgente in materia di ordine e sicurezza pubblica nei porti, nelle zone del Demanio marittimo o sulle navi in porto e in navigazione, qualora l'autorità di pubblica sicurezza non possa tempestivamente intervenire.

Mi soffermo sulle funzioni di polizia dirette alla sorveglianza e al controllo delle frontiere marittime, ai sensi dell'articolo 12 del Testo Unico immigrazione e del discendente decreto ministeriale. Il Corpo della Capitaneria di porto-Guardia costiera opera sotto la direzione del Ministero degli interni, Direzione centrale dell'immigrazione delle polizie di frontiera, in sinergia con le forze di polizia in mare e la Marina militare, secondo le modalità di dettaglio disciplinate a livello operativo mediante l'apposito accordo tecnico.

Partecipiamo con proprio personale, mezzi e componente aeronavale anche alle operazioni marittime pianificate dall'Agenzia Frontex, oggi Agenzia per la Guardia di frontiera e costiera europea, sia nel Mediterraneo nell'operazione Triton, sia nelle altre aree con l'operazione Poseidon in Egeo, in quanto a tali attività partecipano

non solo le guardie di frontiera, ma anche le guardie costiere nella misura in cui svolgono operazioni di sorveglianza dei confini marittimi e qualsiasi altro compito di controllo delle frontiere.

Grazie alla sua competenza trasversale, partecipa anche alle operazioni cosiddette « multifunzione », pianificate in sinergia tra le varie agenzie europee (Frontex, EFCA per il controllo pesca, EMSA per la sicurezza degli inquinamenti marini). Come vedete, la divisa che porto è quella di un Corpo della Marina militare e quindi esercitiamo in regime concorsuale funzioni di ordine militare nell'ambito del Ministero della difesa ai sensi del Codice dell'ordinamento militare, quindi supportiamo la forza armata in vari compiti che concorrono alla difesa marittima e costiera, a servizi ausiliari e anche alla protezione delle unità navali, installazioni di interesse militare, supporto logistico.

Vado subito agli aspetti giuridici del soccorso in mare, che viene normalmente denominato *search and rescue*. Per quanto riguarda la ricerca e il soccorso le norme internazionali prevedono obblighi a carico dei comandanti e a carico dei Paesi e dei Governi contraenti. Farò una carrellata di quelle che sono le norme internazionali che disciplinano la materia, in primo luogo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Montego Bay) o UNCLOS, dispone che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita, proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa.

La stessa convenzione prevede inoltre che tale obbligo possa e debba essere esercitato anche all'interno delle acque territoriali di uno Stato costiero diverso da quello di cui la nave soccorritrice batte la bandiera, prevedendo espressamente l'attività di ricerca e soccorso tra le fattispecie di esercizio del diritto del passaggio inoffensivo all'interno del mare territoriale.

L'altra convenzione che voglio citare è la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974, cosiddetta Convenzione SOLAS, che obbliga il comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione.

Obbligo principale dei Governi e dei dipendenti Centri di coordinamento del soccorso è invece quello di complementare gli obblighi posti a carico dei comandanti delle navi in mare, assicurando nelle rispettive aree di responsabilità, dette anche regioni SAR, *search and rescue region*, un'efficiente organizzazione dei servizi SAR attraverso un Centro di coordinamento del soccorso marittimo in grado di gestire le comunicazioni di emergenza e il coordinamento delle operazioni, in modo tale da garantire il soccorso di tutte le persone in pericolo in mare, senza distinzione di nazionalità o *status*, e senza riguardo alle circostanze in cui esse si trovino.

La Convenzione sul diritto del mare, la Montego Bay, impone ad ogni Stato costiero l'obbligo di promuovere l'istituzione, l'attivazione e il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare, e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi.

Ritornando alla Convenzione SOLAS del 1974, si richiede agli Stati parti di garantire che vengano presi gli accordi necessari per la comunicazione di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità del soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione e il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie.

A questo punto cito la Convenzione internazionale sulla ricerca e soccorso in mare, la cosiddetta Convenzione SAR, che obbliga specificatamente gli Stati parti a garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza distinzioni relative alla nazionalità, allo *status* o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata, fornirle le prime cure mediche o di altro genere e trasferirla in un luogo sicuro.

Essa inoltre invita alla cooperazione tra gli Stati allo scopo primario di garantire l'osservanza del principio dell'integrità dei servizi SAR. A tale scopo, infatti, ciascuno Stato costiero dovrebbe individuare e dichiarare formalmente una propria specifica area di responsabilità (come ho detto prima la *Search and rescue region*), in cui assume l'onere di garantire l'efficiente prestazione dei citati servizi SAR, in modo tale da coprire l'intero globo terracqueo.

Ovviamente, non avendo tutti gli Stati costieri ratificato la convenzione, né provveduto ad organizzare una propria specifica organizzazione SAR allo scopo sempre di tutelare il principio di integrità dei servizi SAR, le discendenti linee guida emanate dall'Organizzazione marittima internazionale, un'agenzia delle Nazioni Unite, in base a quanto espressamente previste dalle citate convenzioni, prevedono (attiro la vostra attenzione su questo concetto) che il primo Centro di coordinamento del soccorso marittimo che riceve notizia di una possibile situazione di emergenza, di ricerca e soccorso ha la responsabilità di adottare le prime, immediate azioni per gestire tale situazione, anche qualora l'evento risulti al di fuori dalla propria specifica area di responsabilità. Ciò almeno fino a quando tale responsabilità non venga formalmente accettata da un altro Centro di coordinamento e di soccorso marittimo, in particolare quello competente per l'area o altro in condizioni di prestare una più adeguata assistenza.

PRESIDENTE. Perdoni, ci sono sanzioni per gli Stati che avrebbero la competenza della MRCC e non intervengono? Nella specie Malta ha firmato degli accordi di *search and rescue*? Come si comporta? Cosa succede se c'è la competenza di un altro Stato? Intervenite voi, c'è una sanzione per chi non è intervenuto?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Rientra nel concetto delle Convenzioni internazionali, per cui bisogna adire ad arbitrati internazionali, non esiste una capacità coercitiva nei confronti di uno Stato che non attua una convenzione.

PRESIDENTE. Ho chiesto sanzionatorie, infatti....

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. In questo caso bisogna rivolgersi al Tribunale del mare ed eventualmente citare in giudizio...

PRESIDENTE. E che rapporti ci sono con Malta?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Con Malta su questo ci sono dei rapporti che poi descriverò in dettaglio dopo, c'è una conflittualità in particolare per quanto riguarda l'area di competenza, c'è una sovrapposizione tra l'area italiana e l'area maltese. Per quanto riguarda la gestione del soccorso, è un'autorità di un altro Stato che si assume la responsabilità nel condurre le sue operazioni di soccorso, seguendo le indicazioni della Convenzione. Più tardi darò dei dettagli anche su un altro aspetto che fa la differenza e risponderò alla sua domanda.

Questo meccanismo quindi serve a dare certezza per ciascun navigante, in modo da individuare un'autorità responsabile per il soccorso della vita umana in mare. Vi faccio un esempio semplice: non è detto che una chiamata arrivi ad un Centro di soccorso dell'area di responsabilità, ma attraverso i sistemi di comunicazione satellitare una chiamata dal Mediterraneo può arrivare ad un Centro di soccorso in Norvegia, ad esempio per il Norman Atlantic una delle chiamate di soccorso è arrivata a Bergen, in Norvegia, noi avevamo ugualmente e contemporaneamente la chiamata della nave, però le comunicazioni sono fatte in modo tale che un Centro di soc-

corso nel mondo riceva la chiamata e attivi tutte le operazioni, ecco perché il primo Centro che riceve la comunicazione è responsabile di condurre le operazioni.

I servizi di ricerca e soccorso quindi fanno affidamento su qualsiasi nave per qualsiasi ragione presente nell'area interessata. Qui mi riferisco sia a navi governative, incluse quelle militari, sia a quelle mercantili, compresi pescherecci, naviglio da diporto e navi adibite a servizi speciali, per esempio quelle battenti bandiera italiana utilizzate da alcune ONG per le loro finalità SAR. In altre parole su ogni nave che possa utilmente intervenire per il salvataggio della vita umana in mare.

Il mero recupero a bordo della nave soccorritrice delle persone in pericolo e dei naufraghi non determina tuttavia la conclusione delle operazioni SAR, perché le operazioni possono considerarsi terminate solo con lo sbarco di dette persone in un luogo sicuro. Avete spesso sentito parlare di *Place of safety* o POS, e per tale motivo l'obbligo di individuare detto luogo sicuro in accordo con tutte le altre autorità eventualmente interessate ricade sul Centro di coordinamento del soccorso marittimo, che ha la responsabilità del coordinamento delle operazioni stesse in accordo con tutte le altre autorità governative interessate.

Riguardo allo specifico scenario del Mediterraneo centrale, occorre aggiungere che la Libia e la Tunisia hanno ratificato la Convenzione di Amburgo o SAR del 1979, ma non hanno finora provveduto né a dichiarare formalmente quale sia la loro specifica area di responsabilità SAR, per la quale si impegnano ad assicurare un'organizzazione in grado di garantire efficienti servizi SAR, né a costituire detta specifica organizzazione in conformità ai criteri previsti dalla normativa internazionale. In particolare, tutta la vastissima area del Mar Libico a sud dell'area SAR posta sotto responsabilità maltese fino al limite delle acque territoriali libiche non risulta posta sotto la responsabilità di alcuno Stato, e conseguentemente di alcuna specifica organizzazione SAR.

Questa situazione fa sì che, in base a quanto precedentemente accennato, la responsabilità di assumere il coordinamento delle operazioni di soccorso in questa vastissima area ricade inevitabilmente nel primo Centro di soccorso del coordinamento marittimo che abbia notizia di un potenziale evento occorrente in detta area, ma di ciò si parlerà più dettagliatamente nel capitolo relativo all'attività operativa.

Per quanto riguarda in particolare l'organizzazione italiana, fra le funzioni assegnate dalla legge in via esclusiva al Corpo sono previste la direzione tecnica e il coordinamento dell'organizzazione nazionale preposti alla ricerca e al soccorso della vita umana in mare, compiti storicamente attribuiti al Corpo con gli articoli 69, 70 e 830 del Codice della navigazione del 1942 e dal DPR 662 del 1994.

Con la legge 147 del 1989 l'Italia ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979 sul soccorso marittimo e con il DPR 662 del 1994 ne ha dato esecuzione stabilendo che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è l'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione, il Comando generale del Corpo della Capitaneria di porto-Guardia costiera è l'organo nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo nell'area di responsabilità individuata dal DPR 662 e che esercita la direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale.

Il Ministro delle infrastrutture e trasporti ha delegato il Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto all'esecuzione del Piano nazionale per il SAR marittimo, mentre l'organizzazione nazionale comprende gli uffici marittimi appositamente attrezzati allo scopo, il personale e gli assetti aeronavali specializzati del Corpo dislocato lungo l'arco degli 8.000 chilometri di costa nazionali, i quali costituiscono la cosiddetta « maglia SAR », ovvero l'insieme di strutture, uomini e mezzi specializzati nell'attività di ricerca e soccorso, nonché nel coordinamento di tutte le risorse disponibili pubbliche e private.

Concorrono infatti a tali attività i mezzi di tutte le altre amministrazioni dello Stato inserite nel citato Piano nazionale SAR, nonché qualsiasi altro mezzo militare o civile di qualsiasi bandiera che sia comun-

que in condizione di prestare utile assistenza. Quali sono gli organismi di coordinamento dislocati a livello sia centrale che periferico? Il Maritime Rescue Coordination Centre, il Centro nazionale di coordinamento di soccorso marittimo ubicato a Roma, all'EUR, presso la sede del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, 15 sotto-centri di soccorso a livello di Direzione marittima e 100 unità costiere di guardia normalmente a livello di compartimento e circondario marittimo.

La responsabilità di ciascun elemento di detta organizzazione è affidata a personale del Corpo, consacrando il concetto di capillarità, vero presidio di risposta sul territorio, che è pertanto forza, energia, risorsa efficace ed efficiente su circa 500.000 chilometri quadrati che, come si è detto, costituiscono l'intera area di responsabilità SAR nazionale affidata al Corpo.

Un accenno per quanto riguarda l'aspetto sanzionatorio previsto a livello nazionale. Chiunque sia in grado di prestare assistenza ad una persona o ad una nave in pericolo ha l'obbligo giuridico di intervenire senza indugio, per cui l'ingiustificata omissione costituisce reato ai sensi degli articoli del Codice della navigazione, a prescindere ovviamente da eventuali, ulteriori responsabilità che siano ritenute conseguenti a tale inazione (omicidio e naufragio colposo).

Search and rescue e controllo delle frontiere marittime. Per quanto riguarda l'attività di polizia preposta al controllo delle frontiere marittime e i suoi rapporti con l'attività SAR occorre evidenziare che in mare i controlli di frontiera (*border checks*) vengono di norma effettuati non già al limite delle acque territoriali, bensì all'arrivo delle navi in un porto, cosiddetto « valico di frontiera », ovverosia ove è presente un ufficio di polizia di frontiera marittima, questo ai sensi del regolamento 562 del 2006, cosiddetto « codice Schengen », mentre in mare vengono in genere effettuate attività di sorveglianza e controllo preventivo, al fine di prevenire attraversamenti clandestini finalizzati ad aggirare o eludere i controlli di frontiera.

Ulteriore differenza è che le zone di cosiddetto « altomare » sono considerate acque internazionali, ovvero non soggette alla giurisdizione di alcuno Stato, pertanto le navi che vi transitano sono soggette esclusivamente alle leggi e alla giurisdizione dello Stato di cui battono la bandiera, ai sensi dell'UNCLOS. Ne discende pertanto che in mare, a differenza di quanto avviene a terra, difficilmente si hanno confini contigui, in cui si passi direttamente dalla giurisdizione di uno Stato a quella dello Stato confinante.

In questo quadro di situazioni occorre infine considerare che l'applicazione in mare del divieto di respingimento collettivo e generalizzato, il cosiddetto « principio di *non-refoulement* », sancito da varie norme internazionali ed europee, di persone che potrebbero avere diritto allo stato di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, collegata alla normativa europea, comporta che una nave intercettata mentre trasporta migranti irregolari verso uno Stato costiero europeo, che non risulti soggetta alla giurisdizione di alcuno Stato perché non formalmente iscritta e quindi priva di bandiera e di equipaggio regolarmente imbarcato, non possa essere respinta in mare, salvi casi particolari, ma debba necessariamente essere scortata in porto per i successivi accertamenti di polizia di frontiera.

PRESIDENTE. Scusi, se non c'è nessuna bandiera su questa nave?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Sì.

PRESIDENTE. Quindi un'ONG con una bandiera di uno Stato specifico non è soggetta a questa regola, è corretto?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Stavo parlando della nave che trasporta illegalmente...

PRESIDENTE. Perfetto. Per me sarà importante capire se le ONG caricano i migranti e quindi, se dovessero caricare i migranti, non sono soggette a queste regole nei confronti della Guardia Costiera.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Risponderò a questo dopo per quanto riguarda Dublino. Per di più se detta nave o imbarcazione risulti in una situazione di pericolo anche solo potenziale, per cui si debba temere per la salvaguardia delle vite umane in mare, l'obbligo di assistenza previsto dalle citate norme internazionali e nazionali impone in ogni caso di provvedere prima di tutto al soccorso ed al trasporto delle persone in un luogo sicuro di sbarco. Tutto ciò è ripetutamente sancito in varie disposizioni normative internazionali e nazionali (cito il Protocollo di Palermo, il Regolamento 656 del 2014 per le operazioni Frontex, il decreto legislativo 286 del 1998 sul Testo Unico dell'immigrazione e il DM del 2003).

In mare, pertanto, è di norma preclusa la possibilità di una formale valutazione e attestazione o meno dello *status* di rifugiato o di richiedente asilo, e comunque le attività dirette alla salvaguardia della vita umana in mare hanno per legge assoluta priorità su qualsiasi altra attività.

È pertanto logico che le organizzazioni criminali dedite al traffico e alla tratta cerchino di sfruttare a loro vantaggio ogni strumento possibile, ad esempio imbarcando i migranti a volte a forza e contro la loro volontà su imbarcazioni fatiscenti e comunque altamente insicure, senza bandiera perché non registrate in alcuno Stato, prive di un equipaggio professionale e delle più elementari dotazioni di sicurezza, nonché palesemente instabili perché sovraccariche.

In tal modo da un lato hanno un risparmio di costi e dall'altro hanno la certezza che le competenti organizzazioni di uno Stato civile, che siano di polizia o no, non potranno respingere dette imbarcazioni, a meno di non volersi assumere la responsabilità penale e morale di un probabile naufragio.

Sebbene questo *modus operandi* presenti varianti nel tempo in relazione alle varie direttrici di flusso e alle diverse organizzazioni criminali che le gestiscono, questo non rappresenta affatto una novità, ma è stato utilizzato anche in passato, ad esempio quando, a partire dall'anno 2000, è stato avviato un flusso migratorio (per lo più profughi curdi dalla Turchia verso le coste italiane della Puglia) utilizzando vecchie navi mercantili ormai destinate alla demolizione; queste venivano abbandonate alla deriva in prossimità delle acque territoriali italiane, dopo averne messo fuori uso l'apparato motore.

Una tecnica simile è stata poi ripresa nel periodo tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015 sempre dalla Turchia, ma il flusso riguarda prevalentemente profughi siriani con l'ancora più pericolosa variante che le navi venivano abbandonate in alto mare dall'equipaggio iniziale, per evitare un eventuale arresto da parte dei vari assetti navali ed europei che in quel periodo operavano nel Mediterraneo centrale, e soprattutto dopo aver manomesso l'apparato motore in modo che la nave proseguisse la sua navigazione senza controllo verso le coste italiane.

Il caso più famoso è forse quello della motonave *Blue Sky-M*, che il Centro di soccorso di Roma dovette coordinare quasi contestualmente alle altrettanto difficili operazioni di soccorso alla motonave Norman Atlantic, in fiamme nel Canale d'Otranto, tra la fine del 2014 e i primi del 2015. Un Boarding Team elitrasportato dalla Guardia costiera riuscì a fermare a poco più di un miglio (1800 metri) prima che si schiantasse contro le scogliere di Santa Maria di Leuca.

Per quanto riguarda i diversi flussi provenienti dalle coste libiche, al momento esclusivamente dalla Tripolitania, la presenza di un maggior numero di navi in prossimità delle acque territoriali di quel Paese, non più solo navi mercantili in transito come una volta, ma anche navi militari italiane ed europee più o meno stabilmente presenti nell'area, come pure le navi finalizzate al soccorso quali quelle delle varie ONG, come anche la forte azione di contrasto per la distruzione dei cosiddetti « barconi », imbarcazioni da trasporto motopesca in legno capaci di trasportare un maggior numero di migranti, anche oltre 700 persone, condotta dalle varie unità governative italiane e di altri Paesi europei partecipanti all'operazione militare ed umani-

taria Mare Nostrum prima, e successivamente all'operazione militare *Sophia* di Eunavfor Med e all'operazione Triton di Frontex, nonché dalle unità maggiore della Guardia costiera italiana e di altre forze di polizia che hanno operato anche al di fuori di dette operazioni, sono sicuramente tra i fattori che possono aver indotto le organizzazioni criminali ad un maggiore impiego di imbarcazioni di più facile reperibilità e di minor costo.

In passato i barconi partivano prevalentemente dalla zona di Zuara, quella più vicina al confine tunisino, tra l'altro flusso oggi completamente chiuso perché si è spostato a Sabratha.

Appare infine opportuno accennare a due eventi di qualche anno fa che, sebbene entrambi avvenuti al di fuori dell'area SAR di responsabilità italiana (e qui, presidente, vengo alla sua domanda), hanno comportato il coinvolgimento dell'organizzazione nazionale di ricerca e soccorso in relazione all'accusa di responsabilità omissiva solo per il fatto che al Centro di soccorso italiano era pervenuta la prima notizia o richiesta di aiuto.

Il primo di tali eventi che appare utile rammentare è relativo all'affermato mancato soccorso ad un gommone partito nei pressi di Tripoli la notte tra il 26 e il 27 marzo 2011 e successivamente spiaggiato a Zliten, in Libia, dopo quasi due settimane, essendo rimasto alla deriva dopo che le prime richieste di aiuto erano pervenute al Centro di soccorso di Roma, al Comando in capo della Marina militare e al Comando NATO di Napoli tramite il noto prete eritreo Mussie Zerai, meglio conosciuto come don Zerai o don Mosè, cosa che avrebbe determinato l'asserito decesso di 63 delle 72 persone presenti a bordo, tra cui donne e bambini.

Tale evento, sebbene – si ribadisce – non abbia mai interessato acque di responsabilità SAR italiane o maltesi, essendosi verificato in una zona di mare distante circa 60-70 miglia dalle coste libiche, ha originato una famosa indagine condotta nel 2011 dall'europarlamentare olandese, onorevole Tineke Strik, su incarico ricevuto dalla Commissione sulla migrazione dell'Assemblea del Consiglio di Roma, conclusasi con il cosiddetto « Rapporto Strik » (*Lives lost in the Mediterranean Sea*: *who is responsible ?*, *Vite perdute nel Mediterraneo: chi è il responsabile ?*), il quale, dopo aver censurato in particolare l'operato della NATO (quella zona di mare in quel periodo era sotto il diretto controllo militare della NATO impegnata in un'operazione militare contro la Libia in esecuzione di alcune risoluzioni ONU, nonché dalla Marina militare e dalla Guardia costiera italiana) termina con la seguente affermazione: « senza ombra di dubbio ci sono responsabilità precise, ma anche delle lacune dal punto di vista giuridico e delle prassi in quanto al soccorso in mare ».

Ciò ha successivamente originato anche un contenzioso civile tra alcuni dei superstiti di quell'evento (Halofom Girmi ed altri), che hanno citato in giudizio presso il Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il risarcimento dei danni patrimoniali e non, derivanti dall'asserito omesso soccorso. La causa è ancora in corso ed il suo esito definitivo rappresenterà un elemento da cui difficilmente si potrà prescindere per tutte le valutazioni future.

Il secondo evento che ritengo significativo al riguardo è il cosiddetto « caso Jammo », che fa riferimento al naufragio occorso nell'area di responsabilità SAR maltese il giorno 11 ottobre 2013, che causò la morte presunta di 268 persone. Solo 26 corpi furono però recuperati insieme ad oltre 200 sopravvissuti, tra i quali 60 bambini, per lo più migranti siriani partiti dalla Libia, tra i quali due figlie del signor Mohamad Jammo, primario dell'Unità di terapia intensiva e anestesia del Ibn Roshad Hospital di Aleppo.

In relazione all'evento sono tuttora indagati alcuni ufficiali della Marina militare e del Corpo delle Capitanerie di porto, il personale in servizio presso il Centro di soccorso di Roma, ai quali viene contestato il reato di omissione di soccorso e omicidio colposo, nonostante anche in questo caso l'evento sia avvenuto interamente, come si

è detto, nell'area di specifica responsabilità maltese, e la responsabilità del coordinamento delle operazioni fosse stata formalmente ed inequivocabilmente assunta dalla competente autorità maltese, il Centro di soccorso di Malta.

Ciò per il fatto che il Centro nazionale di soccorso italiano sarebbe stato il primo Centro di soccorso al quale è pervenuta la richiesta di soccorso, richiesta peraltro prontamente girata alle autorità maltesi dal personale di servizio, come previsto dalle procedure SAR, unitamente a tutte le informazioni a disposizione, in quanto il naufragio è avvenuto in un punto più vicino alle coste italiane che a quelle maltesi. Da notare peraltro che le autorità maltesi hanno richiesto la collaborazione delle autorità SAR italiane solo successivamente, quando ormai era troppo tardi.

PRESIDENTE. Scusi, però qui era un evento di maggiore vicinanza alle coste italiane rispetto alle coste maltesi. Se fosse stato più vicino alle coste maltesi io posso escludere, perché come legale ne sarei veramente sorpresa, che non ci fosse perlomeno una corresponsabilità di Malta, perché non credo che basti dire che è sufficiente telefonare per primo al responsabile se uno ha una barca di migranti che gli muore davanti, a ridosso delle coste dello Stato; almeno una corresponsabilità dello Stato che li lascia morire davanti ci deve essere, altrimenti è come dire che se trovo una persona che mi muore davanti a 2 centimetri però telefono al commissario per avvertirlo, lui è responsabile, anche se magari è a tre ore di macchina per salvarlo, mentre io, anche se mi muore davanti, non sono responsabile !

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Presidente, non possiamo intaccare l'organizzazione SAR, la convenzione vuole certezza, la convenzione disciplina espressamente le responsabilità. Non l'ho detto prima, ma la Convenzione sul diritto del mare dà dei diritti agli Stati, la Convenzione sulla ricerca e soccorso dà dei doveri, il dovere di soccorrere. Se io dichiaro un'area, devo avere la capacità di intervenire nell'area di cui ritengo di essere responsabile.

In quel caso l'area dove avveniva la richiesta di soccorso era area di responsabilità maltese, quindi il Centro di soccorso responsabile era l'autorità maltese, però vediamo oggi un'indagine portata avanti in Italia per aver ricevuto la chiamata. Tra l'altro, quel giorno c'erano circa 23 operazioni di soccorso contemporaneamente, quindi in quel caso l'assunzione di responsabilità da parte del maltese... lui ha assunto la responsabilità, quindi il meccanismo del soccorso è stato mantenuto integro, però, come vede, il fatto di aver ricevuto la prima chiamata non esime purtroppo dal portare avanti un'indagine nei confronti di chi ha ricevuto la chiamata.

Questo conferma ancora una volta che aver ricevuto la prima chiamata dà la responsabilità dell'attivazione dell'operazione di soccorso, ma che comunque deve poi essere assunta da un altro che porta avanti l'operazione con la responsabilità, quando questo non avviene, a maggior ragione rimane nella responsabilità del primo che ha ricevuto la chiamata.

PRESIDENTE. Questo è chiarissimo, e vi ringrazio per il vostro lavoro, ma il tema è un altro: non credo si possa escludere la corresponsabilità dello Stato che aveva il perimetro di competenza, quindi la mia domanda è se sia stata aperta un'inchiesta solo nei confronti dell'Italia o anche nei confronti di Malta che, a quanto lei ci spiega, aveva quella competenza e non è intervenuta solo perché voi siete stati chiamati per primi, perché altrimenti sarà un circolo vizioso che porteremo avanti per secoli.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Allora, a me non risulta che Malta abbia avviato un'inchiesta su questo soccorso...

PRESIDENTE. La mia domanda è: il Governo italiano come si comporta in questi casi ? Si apre un *file* nei confronti del nostro Governo per potenziali omissioni ? Il nostro Governo chiede un accertamento di corresponsabilità dei soggetti o degli

Stati che avevano l'area di competenza SAR ? Questa è la mia domanda.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. In questo caso si rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria, quindi credo che sia più una questione giuridica...

PRESIDENTE. Sarà bene accertare se anche lo Stato italiano fa presente queste cose. È comunque interessante, abbiamo capito una cosa non indifferente, è un punto determinante. Grazie.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Ricordo anche altri tragici naufragi. Avete visto di recente la fiction *I fantasmi di Portopalo,* parliamo del Natale 1996, quindi questo evidenzia come la quasi totalità degli intercetti operati in mare dagli organi di polizia (Frontex, unità militari incluse) soprattutto per i flussi provenienti dalla Libia per i noti problemi di stabilità politica e istituzionale di quel Paese, comporti inevitabilmente un'attività di *search and rescue* e venga pertanto svolta sotto il coordinamento operativo di un Centro di soccorso, di norma quello italiano e quindi della Guardia costiera.

Le attività più propriamente di polizia di frontiera vengono pertanto svolte successivamente allo sbarco, che possibilmente deve avvenire in un luogo sede di *hotspot*, dove gli organi del Ministero dell'interno, supportati dall'agenzia Frontex e dagli altri organismi interessati, possano garantire più facilmente i controlli di polizia, sanitari e umanitari previsti dalla normativa nazionale ed europea.

Tale situazione è peraltro resa evidente anche dal fatto che l'articolo 4 dell'ultimo Regolamento europeo del 2016, quello costitutivo dall'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea, prevede espressamente che nel corso delle operazioni di controllo delle frontiere marittime le attività SAR continuino comunque ad essere avviate e condotte in conformità a quanto previsto dal precedente Regolamento 656 del 2014, ovverosia in conformità alle norme di diritto internazionale sulla ricerca e soccorso, quindi sotto il coordinamento del competente Centro di coordinamento del soccorso marittimo nazionale.

Come dirò meglio più avanti trattando gli aspetti operativi, la contestuale e coordinata presenza nell'area operativa di interessi e di mezzi deputati alle attività di polizia e sicurezza e di mezzi dedicati al SAR consente di controllare la quasi totalità dei flussi provenienti dalle coste libiche (tengo a precisare che nessuno arriva in Italia non identificato) evitando pertanto i cosiddetti « sbarchi clandestini e incontrollati », che invece continuano saltuariamente lungo altre direttrici di flusso (ieri il procuratore di Siracusa ha citato alcuni flussi provenienti dall'area orientale, come anche alcuni eventi sull'area occidentale in Sardegna e in Sicilia) dove non sono attivi dispositivi navali stabilmente operanti in alto mare, ma unicamente attività di pattugliamento programmato nell'ambito dell'operazione Triton di Frontex.

Un più stretto coordinamento tra le due attività consente inoltre di anticipare alcune attività investigative, che altrimenti potrebbero essere effettuate solo successivamente allo sbarco.

Per concludere i cenni sul quadro normativo, occorre infine soffermarsi sulla particolare situazione della Libia, che dopo la caduta del regime di Gheddafi nell'ottobre 2011 è precipitata in una situazione di crisi istituzionale e di sostanziale anarchia, che tra l'altro ha favorito la nascita di un'economia illegale, basata anche sulla tratta e sul traffico di migranti (alcune fonti parlano addirittura del 16 per cento del PIL nazionale).

Manca un Governo centrale ma speriamo che le notizie di questi giorni ci aiutino, la fotografia oggi in prima pagina de *Il Messaggero* con il titolo « È la nuova alba per la Libia », quindi ci potrà dare un nuovo scenario. Il problema è soprattutto terrestre, perché la presenza di molteplici tribù e clan concentra i flussi migratori verso l'Europa, tra l'altro in Libia l'immigrazione clandestina è un reato punito con la detenzione a tempo indeterminato, quindi vengono detenuti in centri molto famosi, inoltre, favorisce le attività di organizzazioni criminali che operano indisturbate,

potendo contare a livello locale sulla protezione di tribù o clan di riferimento.

La complessità della situazione è ben dettagliata nei periodici rapporti redatti dall'OIM. In passato, in Libia c'erano anche 2,5 milioni di migranti, attualmente sono rimasti 1 milione, ma molti di loro erano lì per lavorare, non per partire. La situazione del Paese ha spinto purtroppo a fuggire, quindi ha messo in piedi tutta questa organizzazione criminale, che ha portato al fenomeno che conosciamo.

Il problema che noi riscontriamo ultimamente è anche il rapporto con le autorità libiche; in questo momento abbiamo un'attività aperta con una delle Guardie costiere (in Libia ci sono due Guardie costiere, una appartiene alla Marina militare, l'altra appartiene al Ministero dell'interno), abbiamo contribuito sotto l'operazione *Sophia* alla formazione basilare della Guardia costiera militare e la polizia di sicurezza.

Siamo stati invitati dalla Commissione europea, dalla DG HOME e dall'External Action Service e successivamente, attraverso la dichiarazione dei Capi di Stato e di governo di Malta del 3 febbraio, a guidare un progetto di cooperazione con la Guardia costiera militare libica, affinché detto Paese provveda a definire e dichiarare formalmente una propria area di responsabilità SAR ed una propria organizzazione SAR, sotto il coordinamento di un proprio Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare, in conformità ai requisiti previsti dalla normativa internazionale. La prima fase del progetto è in fase di avvio, ma auspichiamo di poterlo completare entro il 2018, il tutto ovviamente è legato alla stabilizzazione del Paese.

PRESIDENTE. Ma siete ottimisti ?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Dopo la foto di oggi sì, credo che la foto di oggi ci debba spingere all'ottimismo, ogni tanto una luce in fondo al tunnel... non c'è altra soluzione perché la situazione è quella che è, però speriamo bene.

Coloro con i quali siamo in contatto ultimamente ci danno delle risposte, stanno dimostrando una certa capacità di intervento e quelli che sono in Italia e in Tunisia hanno chiesto i mezzi all'Europa e ci sarà sicuramente un aiuto, hanno chiesto i mezzi anche ad altre nazioni, quindi la disponibilità di mezzi sembra esserci.

Veniamo all'aspetto più volte richiamato del luogo sicuro di sbarco. Come si è già accennato, l'individuazione di un idoneo luogo sicuro, in inglese *place of safety* abbreviato in POS, è un'operazione complessa, rientrante nella responsabilità primaria del Centro di soccorso che coordina le operazioni di soccorso, ma che coinvolge necessariamente una serie di attori, ognuno dei quali ha obblighi particolari ai sensi del diritto internazionale marittimo, nonché di altre disposizioni di diritto internazionale che non riguardano direttamente il SAR, come ad esempio la Convenzione sui diritti dell'uomo e dei rifugiati.

Anche quando l'operazione di soccorso in mare delle persone bisognose di assistenza è stata portata quasi a compimento, possono insorgere problemi per ottenere il consenso di uno Stato diverso da quello al quale appartiene il suddetto Centro di soccorso, allo sbarco sul suo territorio delle persone soccorse, in particolare quando sia evidente trattarsi di migranti.

Per tale motivo, a seguito del noto caso che vide coinvolta la nave porta container norvegese Tampa respinta dai porti australiani dopo aver soccorso in mare un gruppo di migranti, gli Stati membri dell'Organizzazione marittima internazionale nell'anno 2004 hanno adottato appositi emendamenti a due importanti convenzioni marittime internazionali già citate, che disciplinano la materia, le convenzioni SOLAS e SAR. Ciò allo scopo di assicurare che all'obbligo del comandante della nave di prestare assistenza faccia da necessario complemento l'obbligo degli Stati di coordinare le operazioni e fornire ogni possibile assistenza alla nave soccorritrice, liberandola quanto prima dall'onere sostenuto in adempimento del dovere di soccorso.

In particolare, tali emendamenti e le discendenti linee guida emanate dall'IMO hanno stabilito l'obbligo per lo Stato cui appartiene il Centro di soccorso che per primo abbia ricevuto la notizia dell'evento

o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell'evento.

Risulta pertanto evidente che una nave con centinaia di persone a bordo non possa essere abbandonata alla deriva, per di più priva delle più elementari condizioni di sicurezza, sovraccarica, senza un equipaggio professionale, né idonee attrezzature e strumenti di navigazione. Un tale comportamento infatti metterebbe a rischio non solo la vita dei migranti, ma anche la sicurezza della navigazione in genere (vedasi in particolare, come in precedenza accennato, l'allarme generato negli anni a partire dal 2000, ma soprattutto tra il 2014 e l'inizio del 2015 con le navi provenienti dalla Turchia).

Ciò indipendentemente dal fatto che in una situazione di potenziale pericolo per la vita umana in mare si è in presenza di una situazione che impone di adempiere prioritariamente all'obbligo universalmente riconosciuto di prestare immediata assistenza e far sbarcare quanto prima dette persone in un luogo sicuro.

PRESIDENTE. Scusi, io ho una domanda: lei ci sta dicendo che lo Stato che per primo riceve la chiamata per individuare dei migranti in difficoltà deve individuare sul proprio territorio, perché ne ha la responsabilità, il porto sicuro. Lei prima ci ha parlato di un caso in cui la Norvegia ricevette la chiamata, quindi lei ci sta dicendo che, se domani la telefonata fosse fatta dall'altra parte del globo e fossimo in quelle acque territoriali, uno Stato sarebbe competente sul suo territorio a far arrivare la nave.

A me sembra un po' strano, nel senso che lo comprendo se il Paese che riceve per primo la chiamata è nelle vicinanze, ma una persona che è a tre ore di macchina non può essere competente per salvare uno che è a un secondo da tantissime altre persone ! Non è possibile che questo principio della prima chiamata risulti non prevalente rispetto ai criteri di buonsenso, cioè il porto vicino più sicuro, perché il rischio è far morire i migranti solo perché bisogna responsabilizzare quello che ha ricevuto prima la chiamata, che magari è il più distante.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Aggiungiamo l'altro tassello: alla prima chiamata, se viene assunta la responsabilità da un altro Centro di coordinamento, il coordinamento passa all'altro centro.

PRESIDENTE. Allora arriviamo lì: se Malta è più vicina alla nave dei migranti, anche se l'Italia ha ricevuto per prima la chiamata, l'Italia chiama Malta e cosa fa Malta, dice « no, non li prendo » ?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Sì.

PRESIDENTE. Allora è questo il punto !

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Noi ogni volta che riceviamo la chiamata di soccorso informiamo i Centri di soccorso vicini, anche perché adesso le do un altro elemento legato a Malta...

PRESIDENTE. Quindi anche la Tunisia dice no...

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Sì, anche la Tunisia. Poi vi rappresenterò anche il caso in cui noi abbiamo chiesto lo sbarco appositamente in Tunisia e per due volte è stato rifiutato. Questo è avvenuto circa un mese fa.

La normativa SAR internazionale prevede che tutte le questioni che non riguardano il SAR in senso stretto relative allo stato giuridico delle persone soccorse, alla presenza o meno dei prescritti requisiti per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o per acquisire il diritto alla protezione internazionale debbano di norma essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco in un luogo sicuro e non debbano causare indebiti ritardi allo sbarco delle persone soccorse e

alla liberazione della nave soccorritrice dall'onere assunto.

In tale quadro normativo, pertanto, non vi è dubbio che il fenomeno migratorio via mare comporti problematiche specifiche, che investono anche la conduzione delle operazioni di soccorso, ancorché queste, come si è detto, debbano prescindere dallo status delle persone in pericolo, con particolare riguardo all'individuazione di un idoneo luogo sicuro per lo sbarco delle persone soccorse. È infatti vero che si è in presenza di un'operazione di soccorso anche quando è ben noto che la situazione di pericolo è volontariamente provocata dalle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta e il traffico di migranti sulla pelle di questi ultimi.

Ieri ci hanno rubato la nostra frase, se il piromane chiama i vigili del fuoco non significa che il vigile del fuoco non intervenga perché l'ha chiamato il piromane, quindi l'intervento in questo caso è doveroso.

PRESIDENTE. Chi vi ha rubato la frase ?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Non glielo dico. È però altrettanto vero che tale volontarietà, unitamente alla frequenza con cui si verificano gli eventi e quindi gli interventi di soccorso, nonché l'elevato numero delle persone che occorre soccorrere e trasportare in relazione ad ogni singolo evento con la seguente necessità di disporre nei luoghi di sbarco in apposito complesso il servizio di assistenza sanitario e di ordine pubblico, travalica l'ordinario quadro normativo per cui la responsabilità del soccorso in mare è affidato ai singoli Stati.

A ciò si aggiungono le ancora più rilevanti problematiche dell'accoglienza successiva allo sbarco, che pertanto attengono non ad aspetti che riguardano la normativa SAR, bensì alla normativa nazionale ed europea sul controllo dei flussi migratori. Sono proprio queste problematiche ad influenzare maggiormente i diversi comportamenti degli Stati nelle modalità di gestione dei flussi migratori via mare, in particolare nell'applicazione della normativa e delle procedure SAR. È per tale motivo che, dopo aver analizzato la problematica nell'ambito di una riunione, in un *High level interagency meeting* nel marzo 2015 indetta dall'IMO anche su nostra iniziativa, alla quale hanno partecipato tutte le principali agenzie delle Nazioni Unite, i rappresentanti di tutti gli Stati hanno convenuto che non sussista la necessità di modificare la normativa SAR, ma occorra invece agire sotto altri profili che esulano dal quadro di detta normativa.

È infatti apparso evidente che si è in presenza di un fenomeno umanitario epocale, peraltro non più emergenziale ma strutturale, che non può pertanto essere affrontato e rimanere a carico dei singoli Stati, richiedendo necessariamente un concreto intervento della comunità internazionale.

Per quanto riguarda l'Unione europea è noto che il principale elemento condizionante il modo di gestire la situazione in mare risulta rappresentato dal Regolamento di Dublino, il quale impone allo Stato europeo dove avviene il primo ingresso dei migranti irregolari di farsi carico non solo di determinarne l'esatto status, in particolare quello di potenziale rifugiato o non, ma anche, salvo casi limitati, della loro accoglienza e dell'eventuale rimpatrio nei Paesi di origine, qualora siano riconosciuti non avere titolo a protezione internazionale con tutti i rilevanti oneri economici e sociali conseguenti.

È per tale motivo che tutti gli Stati si dichiarano disposti ad ottemperare ed eventualmente concorrere all'obbligo di soccorso in mare, peraltro generalmente riconosciuto anche in via consuetudinaria dal diritto internazionale, ma operano poi dei distinguo quando potrebbero essere coinvolti nella responsabilità del coordinamento delle operazioni SAR e quindi nell'individuazione sul proprio territorio di un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse.

Il Governo responsabile della missione *Search and rescue* in cui le persone soccorse sono state recuperate ha infatti la responsabilità di provare a individuare detto luogo sicuro o comunque di dare assicurazione che tale luogo sicuro sia fornito in

accordo con tutte le altre autorità nazionali e non eventualmente interessate. Per un Paese europeo perciò accogliere a terra le persone soccorse in ottemperanza alla normativa SAR comporta anche i conseguenti obblighi ed oneri previsti dal citato Regolamento di Dublino.

A questo punto, però, un osservatore attento potrebbe rilevare che non vi dovrebbe essere nessuna differenza tra un'operazione SAR e un'operazione di polizia diretta al controllo delle frontiere esterne europee, in quanto, in applicazione del principio di *non-refoulement* nonché del Regolamento europeo che disciplina le operazioni Frontex e dal discendente piano operativo, anche le persone che fossero ritenute non in pericolo e quindi intercettate in mare e non soccorse dovrebbero comunque essere portate a terra nel territorio del Paese che ospita la specifica operazione nazionale ed europea: l'Italia per quanto riguarda l'operazione Triton, la Grecia per quanto riguarda l'operazione Poseidon, la Spagna per l'operazione Indalo.

In realtà, la differenza risiede nel fatto che l'obbligo del SAR prescinde dai limiti della piena giurisdizione marittima dello Stato costiero, non è neppure limitato alla specifica area di responsabilità SAR, che comunque non è un'area di giurisdizione e pertanto si estende di norma ben oltre le acque territoriali e l'eventuale zona contigua, mentre l'attività di polizia al di fuori delle acque territoriali, attività di *low enforcement*, è soggetta a ben precisi limiti stabiliti dalla normativa nazionale e nel rispetto di quella internazionale.

La conseguenza pratica è che, se un'imbarcazione carica di migranti localizzata al di fuori delle acque territoriali di uno Stato costiero è ritenuta versare in una situazione di potenziale pericolo, caso SAR, scatta l'obbligo di immediato intervento e quindi del successivo trasporto a terra delle persone soccorse. Se invece detta imbarcazione non è ritenuta versare in situazione di pericolo, l'attività di polizia delle autorità dello Stato costiero normalmente si limita al monitoraggio della situazione, allo scopo di verificare se la destinazione appaia essere quella di detto Stato costiero.

Solo in tal caso scatta l'intervento di polizia, inizialmente a scopo preventivo, mirato quindi a cercare di prevenire l'ingresso o il transito, considerato potenzialmente offensivo, dell'imbarcazione nelle proprie acque territoriali, sempre nei limiti di quanto legittimamente è possibile ai sensi delle norme internazionali.

L'accompagnamento a terra e l'ingresso nel territorio dello Stato costiero di dette persone si avrebbe solo nel caso in cui l'azione preventiva e deterrente non abbia effetto o sia ravvisata la violazione delle norme dello Stato costiero, che comporti la necessità di adozione di provvedimenti autoritativi di esercizio della giurisdizione, in particolare, in base a quanto previsto dalle norme italiane (Codice penale, Testo Unico dell'immigrazione e norme discendenti), l'abbordaggio e sequestro dell'imbarcazione con la conseguente denuncia alla competente autorità giudiziaria delle persone fermate per i reati di immigrazione clandestina o favoreggiamento della stessa.

In questo scenario complesso, la posizione geografica dell'Italia nel Mediterraneo centrale la rende privilegiata destinazione finale delle rotte seguite dai flussi migratori provenienti dalla Libia o dal Mediterraneo orientale. Dalla Libia perché più vicina o comunque più idonea ad accogliere numeri consistenti di migranti, dal Mediterraneo orientale perché la chiusura della rotta balcanica rende la Grecia una porta di comunicazione verso l'Europa meno praticabile.

Quanto sopra inoltre spiega perché, anche quando la rotta di dette imbarcazioni attraversa aree di responsabilità SAR o anche di giurisdizione di altri Paesi, questi ultimi tendano a sottovalutare le condizioni di potenziale pericolo in cui esse normalmente versano, limitandosi a monitorare la situazione fino a quando escono dalla loro area di specifica responsabilità.

Lo scopo è evidente: considerarla una mera situazione di polizia e non ritenersi quindi obbligati ad un intervento di soccorso, che risulta invece inevitabile per l'autorità dello Stato costiero oltre le cui acque l'imbarcazione non può procedere,

l'Italia. La questione sarà comunque approfondita nel capitolo successivo.

Si comprende pertanto perché le richieste di soccorso e le informazioni relative a imbarcazioni in potenziale pericolo siano principalmente indirizzate all'autorità SAR italiana.

Tornando alla questione del POS, in base alla normativa italiana il Ministero dell'interno ha la responsabilità di coordinare, attraverso l'opera delle prefetture competenti per territorio, la gestione dell'accoglienza a terra, la quale coinvolge numerose autorità pubbliche (autorità marittime e portuali, forze di polizia, autorità sanitarie, regionali, doganali), coadiuvate da altri soggetti privati (organismi di volontariato) e internazionali (UNHCR, IOM, Frontex). Pertanto, nel caso di interventi di soccorso connessi con i fenomeni migratori, l'indicazione dello specifico POS, oltre a tener conto delle eventuali esigenze e problematiche di carattere prettamente nautico, deve essere necessariamente concertata tra il Centro di soccorso e le competenti autorità del Ministero dell'Interno.

Occorre peraltro precisare che, allo scopo di snellire le procedure per l'individuazione del POS, quando la nave soccorritrice sia un assetto governativo nazionale (Marina, Guardia di finanza, Carabinieri) o facente parte di una delle due operazioni europee Triton o *Sophia*, su richiesta dei Comandi complessi dai quali dette navi dipendono sono state redatte apposite procedure operative standard, con le quali il Centro nazionale di soccorso marittimo di Roma ha autorizzato questi ultimi a interloquire direttamente con i competenti organi del Ministero degli Interni, attraverso il National Coordination Centre ubicato presso il Ministero degli Interni, che a sua volta si relaziona con il Dipartimento per le libertà civili, una volta recuperate a bordo le persone da soccorrere, tenendo comunque informato il competente Centro di soccorso fino al termine dell'operazione.

Ciò anche al fine di poter meglio contemperare le problematiche tecnico-nautiche delle navi soccorritrici con quelle dell'accoglienza a terra. Il Centro nazionale di soccorso si occupa pertanto di definire direttamente il POS con il Ministero degli Interni non solo per le navi della Guardia costiera che non stiano operando nell'ambito delle summenzionate operazioni, ma anche per le navi mercantili, incluso ovviamente quelle operate dalle ONG, e le altre navi che non dipendano da uno dei suddetti Comandi complessi.

Un altro elemento che è bene precisare è quello relativo alla corretta individuazione del luogo sicuro di sbarco, ovvero il luogo dove le operazioni di soccorso devono considerarsi terminate da parte del Centro di coordinamento del soccorso. Per evitare facili equivoci è opportuno evidenziare che il luogo sicuro di sbarco, per poter essere considerato tale, deve rispondere a una serie di requisiti da verificare caso per caso in relazione alle specifiche situazioni. Secondo quanto prescritto dalle specifiche linee guida elaborate dall'IMO con la più volte menzionata risoluzione, 167(78) del 2004, deve essere il luogo dove la vita delle persone soccorse non è più minacciata e dove è possibile far fronte ai loro bisogni fondamentali (cibo, riparo e cure sanitarie).

Non può comunque essere considerato sicuro un luogo dove vi sia serio rischio che la singola persona interessata possa essere soggetta alla pena di morte, a tortura, persecuzione, trattamenti inumani o degradanti, o anche dove la sua vita o la sua libertà siano minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, orientamento sessuale, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o orientamento politico. Va inoltre tenuto in considerazione che tali disposizioni vanno lette anche in relazione al principio di *non-refoulement,* divieto di respingimento collettivo e indiscriminato che impone di esaminare la situazione specifica delle singole persone. Infatti, un luogo sicuro per alcuni potrebbe non esserlo per altri (si veda al riguardo quanto detto più avanti in tema di diritto internazionale dei rifugiati).

Appare pertanto evidente che può essere estremamente difficile per il Centro di soccorso ma anche per il comandante della nave, che in quanto soggetto alla giurisdizione dello Stato di bandiera secondo il

diritto internazionale ha anche la responsabilità della sorte delle persone a bordo, determinare se un luogo ubicato al di fuori dalla sua area di responsabilità abbia o meno tutte dette caratteristiche, salvo ovviamente casi di forza maggiore.

Occorre al riguardo evidenziare che lo stesso Regolamento europeo per le operazioni di Frontex, nel dettare le regole di comportamento generali per le navi dei vari Paesi europei partecipanti alle operazioni di controllo delle frontiere marittime, conferma esplicitamente anch'esso l'obbligo di rispettare i princìpi e i criteri sopra enunciati non solo nelle attività di polizia condotte sotto il coordinamento del competente centro di Coordinamento internazionale, ma anche nelle attività di *search and rescue* condotte sotto il coordinamento del competente Centro di soccorso marittimo.

La summenzionata difficoltà di operare una simile valutazione sia per il competente Centro di soccorso sia per il comandante della nave soccorritrice risulta ulteriormente acuita quando si tratta di eventi SAR che coinvolgono diverse centinaia di persone di varie razze ed etnie, con le quali quindi è in genere difficile, se non impossibile, comunicare in modo appropriato in assenza di appropriati mediatori culturali.

Si è già detto che il POS può anche essere individuato nel territorio di un altro Stato costiero, soprattutto qualora si tratti di un luogo sicuro più vicino all'area in cui sono state soccorse le persone in pericolo; tuttavia tale individuazione compete alle autorità SAR dello Stato costiero interessato, al quale il Centro di soccorso che coordina le operazioni può solo rivolgere una richiesta motivata, che potrebbe però non essere accolta, specie qualora non esistano specifici accordi preventivi.

Come si è già detto, in caso di rifiuto da parte dell'autorità di un altro Paese a concedere l'autorizzazione allo sbarco in un porto situato nel proprio territorio, lo Stato cui appartiene la MRCC che coordina le operazioni ha l'obbligo di individuare il POS sul suo territorio per garantire l'integrità dei servizi sociali. Quando il POS è individuato nella propria area di responsabilità, invece, la questione è relativamente più semplice, in quanto è fatto obbligo ai Centri di coordinamento di soccorso di mantenere efficaci piani di operazioni, nonché accordi di coordinamento con tutte le varie autorità ed enti interessati a terra.

Sorvolo sui cenni del diritto internazionale.

PRESIDENTE. Sì, anche perché abbiamo il numero legale al Senato...

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Vado all'operatività. Vi richiamo solo la sentenza Hirsi della Corte dei Diritti dell'uomo che ci ha condannati proprio per un'attività di respingimento.

Gli aspetti operativi. Vi descrivo ora le operazioni di ricerca e soccorso e di polizia per il controllo delle frontiere. Al fine di poter compiutamente rappresentare l'attività operativa del Centro di coordinamento marittimo della Guardia costiera occorre iniziare dalla descrizione di come vengono gestite le operazioni di soccorso, seguendo le varie fasi.

Prima fase, l'acquisizione dell'informazione. Si è detto molto su come arrivano le chiamate, adesso lo descriviamo. La ricezione di una richiesta di soccorso o di un'informazione relativa a persone o navi in potenziale, grave ed imminente pericolo in mare può giungere al Centro nazionale di coordinamento soccorso marittimo essenzialmente in tre modi: ricezione di una segnalazione diretta da parte delle persone che si dichiarano in pericolo via radio, via telefono o via telefono satellitare; ricezione di una segnalazione diretta da navi mercantili, aeromobili o navi militari o comunque governative, a seguito di avvistamenti effettuati da loro stessi o da unità dipendenti da Comandi complessi; segnalazione indiretta via telefono, via mail, via sms o altro da parte di persone (sedicenti familiari, amici, mediatori culturali, persone non immediatamente identificabili) che si dichiarano a conoscenza di una situazione di emergenza in atto che richieda soccorso, oppure da parte di altri organi pubblici (forze di polizia, vigili del fuoco) cui dette persone si sono rivolte.

Nelle situazioni SAR connesse ai flussi migratori via mare vi sono anche delle modalità tipiche, che dipendono peraltro dalle zone da cui originano le differenti direttrici di flusso. Ad esempio, nella vasta zona al largo delle coste libiche si sono maggiormente avute chiamate dirette da parte delle imbarcazioni a mezzo telefono satellitare, di cui quasi tutte venivano dotate dalle varie organizzazioni criminali, chiamate dirette al Centro nazionale di soccorso o anche a Centri secondari, per lo più Palermo e l'Ufficio marittimo di Lampedusa, a seconda delle abitudini e del *modus operandi* della specifica organizzazione criminale.

Tali telefoni satellitari consentono al segnalante che ne sia a conoscenza di leggere e comunicare direttamente le coordinate relative alla posizione del natante, o comunque al Centro di soccorso di acquisire tale posizione tramite il *provider* di telefonia, ancorché ubicato fuori dall'Italia.

PRESIDENTE. Sito negli Emirati Arabi.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. È vero, perché il Centro operativo si trova negli Emirati Arabi, quindi noi siamo soggetti a qualcuno che decide quando passarci la posizione del chiamante in funzione di vari parametri, che non sono sotto il nostro controllo.

Sono diversi mesi tuttavia che, a seguito di continui adattamenti del *modus operandi* delle organizzazioni criminali operanti in Libia in relazione all'evolversi della situazione, tra cui presumibilmente anche la presenza di un maggior numero di navi militari al largo delle coste libiche, si è registrato un minor numero di chiamate dirette, mentre contestualmente è aumentato il numero delle segnalazioni pervenute a seguito di avvistamenti diretti da parte di navi militari soprattutto, navi delle ONG e mercantili.

Passiamo al processo di verifica dell'informazione. L'informazione acquisita viene subito processata e valutata dal personale di turno presso il Centro di soccorso in servizio H24 che, dopo averne verificato nell'immediato per quanto possibile la plausibile attendibilità, procede ad adottare tutte le immediate azioni da compiere, secondo quanto previsto dalla procedura internazionale standard, tra le quali allertare ed informare tutti i Centri di soccorso potenzialmente interessati, Tunisia e Malta, in relazione all'area dell'evento, se è nota, nonché le navi e gli enti che potrebbero intervenire o fornire utili informazioni, valutare le azioni più opportune da avviare in relazione alle informazioni disponibili e al presumibile scenario, cercare di acquisire ulteriori informazioni e contestualmente acquisire conoscenza dello scenario relativo all'area interessata, allo scopo anche di individuare eventuali navi che potrebbero prestare assistenza qualora necessario.

Si evidenzia al riguardo che le fasi dell'emergenza SAR non si limitano al solo *distress*, pericolo grave e imminente ancorché solo ragionevole, ma a diverse fasi: la fase di incertezza, la fase di allarme e alla fine la fase di *distress*. Identifichiamo il migliore assetto possibile.

Una volta ritenuta ragionevolmente probabile l'esistenza di una situazione di *distress*, occorre individuare i migliori assetti da impiegare per l'effettuazione del soccorso, che in relazione allo specifico scenario possono essere sia dipendenti mezzi specializzati SAR sia assetti di altre amministrazioni inserite come tali nel piano nazionale, e financo qualsiasi nave mercantile o militare che risulti presente in prossimità dell'area interessata, anche se per consuetudine derivante dalla terminologia inglese nelle comunicazioni si usano i termini dirottare ed ordinare.

È bene precisare che quando viene richiesto l'impiego di navi di bandiera non italiana, e come tali soggetti esclusivamente alla giurisdizione dello Stato di cui battono la bandiera, non si tratta di provvedimenti autoritativi, in quanto, come si è visto nel delineare il quadro normativo, la sola comunicazione dell'esistenza di una situazione di pericolo per la vita umana in mare obbliga il comandante di qualsiasi unità ad intervenire immediatamente in assistenza ed a porsi sotto il coordinamento del competente Centro di coordinamento del soccorso marittimo.

Ovviamente il tipo di unità da impiegare viene valutato sulla base di molteplici fattori, subordinatamente all'effettiva possibilità di operare un'adeguata scelta, tempo necessario per raggiungere l'unità in difficoltà, capacità operative dell'assetto, merci pericolose eventualmente a bordo (spesso dobbiamo intervenire con delle petroliere, che sono di per sé un elemento di pericolo insito nel carico trasportato) e soprattutto anche per la capacità di primo soccorso, assistenza da prestare e capacità di recupero...

PRESIDENTE. Scusi, contrammiraglio, visto che ci sono ancora dieci pagine e dei capitoli che mi interessano particolarmente (mi riferisco a Malta e alle ONG), autorizzo la pubblicazione della sua relazione e degli altri documenti da lei predisposti in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*. Non che questo non stia a cuore, però purtroppo tra venti minuti c'è il voto d'Aula, quindi mi scuso e la ringrazio, però se mi arriva ai due punti, ONG e Malta, posso anche lasciare ai commissari la possibilità di intervenire.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Sì, però tengo a precisare un elemento legato a come si svolge poi l'operazione di soccorso. Noi abbiamo a che fare a volte con molte operazioni simultanee. L'anno scorso abbiamo avuto un picco di circa 53 interventi contemporanei, che non significa 53 chiamate, ma significa 53 per 3, nel senso che ogni mezzo ha un avvistamento, una chiamata, ha un familiare, quindi potete capire la complessità dell'operazione, ma il coordinamento (tengo a precisarlo) vede in noi, essendo il Corpo responsabile delle operazioni di coordinamento, una forza, una capacità esclusiva nel poter coordinare qualsiasi mezzo in mare; siamo arrivati a coordinare anche 20 unità contemporaneamente !

Difficoltà di coordinamento nella zona di operazioni quindi non c'è, e questo senza intaccare la struttura nazionale, tengo a precisare che non intacchiamo assolutamente la capacità di risposta alle emergenze nazionali e l'attività di polizia in tutti i settori (ambientali, pesca, Demanio marittimo, sicurezza della navigazione), che non viene inficiata dallo sforzo che viene fatto nel settore.

Venendo alla sua domanda...

PRESIDENTE. Vedo qui quattro capitoli: Tunisia, Malta, organizzazioni non governative e navi mercantili.

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Allora, vediamo qual è il contributo delle operazioni SAR nei Paesi del Mediterraneo centrale. La Libia ha ratificato la Convenzione del 1979, ma finora non ha dichiarato una propria area SAR di responsabilità, né ha costituito una propria organizzazione SAR secondo i criteri fissati dalle norme internazionali.

Quando dunque riceviamo una richiesta di soccorso da imbarcazioni con migranti in navigazione in acque territoriali libiche, che ormai sono potenziali casi SAR, noi non possiamo far altro che informare la Guardia costiera militare libica, che ha base a Tripoli, la quale finora ha reagito in modo altalenante, a volte non ha risposto, a volte ha risposto che non aveva mezzi e la possibilità di intervenire oppure non aveva l'autorità di consentire al Centro italiano di coordinare le operazioni all'interno delle acque territoriali; altre volte ha invece vietato di intervenire, ma non sempre ha effettivamente operato, altre volte infine è intervenuta direttamente, informandoci o non informandoci, quindi molti casi sono stati risolti direttamente senza che ne fossimo a conoscenza.

Tengo a precisare che l'ingresso nelle acque territoriali, come ho detto all'inizio del mio intervento, seppur previsto dalle convenzioni internazionali non è mai stato esercitato in maniera autonoma dal Centro di soccorso e dalle unità coordinate da noi, ma sono sempre state effettuate attraverso una richiesta al Centro di soccorso libico, che ci ha o meno autorizzati, ci sono stati dei dinieghi: ci sono state delle autorizzazioni. Questo per rifarmi ad alcuni eventi che sono stati presentati dai media, dove le unità ONG o mercantili o unità di soccorso sono entrate nelle acque territoriali ma,

per quanto ci riguarda, fino ad ora tutte le unità che sono intervenute sono sempre state autorizzate, i casi sono sporadici, sono circa 16 nell'anno 2016, quindi nessuna unità è entrata autonomamente quando sotto il nostro coordinamento.

Bisogna ricordare anche l'aspetto legato alle due unità, Guardia costiera militare e Guardia costiera civile. Quella militare e quella in contatto con noi, che dipende dal Governo ufficialmente appoggiato e riconosciuto dalla comunità internazionale che si occupa della fascia costiera Tripolitania. È infatti noto che singoli settori operino più o meno in modo autonomo e con finalità non sempre chiare; la zona più occidentale di Zuara, ad esempio, sembra rispondere più direttamente alle milizie locali, la zona di Zawiya più ad est è stata interessata da diversi, discutibili episodi e anche dal sospetto di dirette collusioni delle autorità locali con il traffico di migranti (queste riportate dalla stampa). Ad ogni modo, la base della Guardia costiera di Tripoli risulta non possedere al momento idonei mezzi di comunicazione, di cui prossimamente verranno dotati, per cui si spera che possano intervenire.

Se ci sarà in futuro una concreta, decisa azione di controllo del fenomeno, si dovrebbe prevedere a breve attraverso due delle quattro unità libiche che saranno riconsegnate, più altre unità che nel giro di poco tempo verranno restituite.

Malta insieme all'Italia è il Paese più direttamente esposto ai flussi migratori provenienti dalle coste libiche. La vastissima area SAR marittima si sovrappone in parte a quella italiana, comprendendo parte delle acque territoriali italiane, e su questo c'è stata una forte protesta della Farnesina supportata da nostre indicazioni, quindi è ben risaputa la rivendicazione nazionale, è in atto il contenzioso.

Ciò in quanto Malta ha preteso di far coincidere la propria *Search and rescue region* marittima con la *Flight information region*, area di controllo dello spazio aereo, rifiutandosi finora di raggiungere un accordo bilaterale con l'Italia per armonizzare i confini delle rispettive aree SAR.

Malta tra l'altro è l'unica nazione europea a non aver ratificato gli emendamenti del 2004 alla convenzione SAR e SOLAS e a non aver quindi accettato le discendenti linee guida dell'IMO relative alla determinazione del luogo sicuro di sbarco. Ciò in quanto tali disposizioni, al fine di garantire i comandanti delle navi soccorritrici, assegnano tale specifica responsabilità allo Stato costiero cui appartiene l'MRCC competente a coordinare le operazioni SAR; essendo l'area SAR maltese la prima che incontra i flussi provenienti dalla Libia, in mancanza di un accordo europeo o internazionale concernente la gestione dell'accoglienza dei migranti soccorsi e sbarcati sul suo territorio, il piccolo Stato di Malta avrebbe corso il rischio di trovarsi da solo di fronte ad un fenomeno di carattere epocale e ormai divenuto strutturale.

Quanto precede spiega anche l'atteggiamento delle autorità maltesi a livello operativo, già in precedenza descritto, mirato ad evitare per quanto possibile di intervenire su flussi che riescono poi a proseguire verso l'Italia come ultima tappa finale, e in passato i contenziosi al riguardo con le autorità italiane, contenziosi che sono stati di fatto appianati da quando sono state lanciate le operazioni Triton e *Sophia*.

Vado alle ONG. A partire dalla prima metà dell'anno 2015 e soprattutto nella seconda metà dell'anno 2016 nello scenario del Mediterraneo centrale si è assistito ad un crescente aumento della presenza di varie unità di ONG, con lo scopo di colmare il vuoto rappresentato dall'assenza di un'operazione SAR europea e concorrere pertanto alle operazioni di soccorso a favore dei migranti provenienti dalle coste libiche, operando sotto il coordinamento del Centro nazionale di soccorso marittimo sulla base delle norme e procedure internazionali SAR precedentemente descritte, considerato di fatto il Centro di soccorso del Mediterraneo (così riportava testualmente il testo di una recente interrogazione parlamentare tedesca).

Nello specifico, la presenza nel Mediterraneo centrale delle organizzazioni non governative nel corso degli anni può essere così riassunta: 1 unità nel 2014 con un

assetto di Moas, 3 nel 2015 con 4 assetti e 10 nel 2016 con 12 assetti. In relazione alle varie notizie diffuse circa la presenza di un elevato numero di ONG nell'area interessata dall'operazione, si evidenzia che non risulta vi sia mai stata la presenza, in particolare nel 2016, di tutte le ONG contemporaneamente in area di operazione, dato che anch'esse hanno necessità di turnazione e soste tecniche e che alcune di esse sono in genere sempre impegnate nel trasporto dei migranti soccorsi nel luogo sicuro loro assegnato.

La presenza dei propri assetti nell'area di interesse viene pianificata autonomamente dalle singole ONG in funzione delle rispettive esigenze operative e delle valutazioni operate dai responsabili delle loro rispettive missioni. La maggior parte delle stesse ha concordato di adottare su base volontaria un comune codice di condotta, con il quale si impegna al rispetto non solo dei comuni princìpi statutari, ma anche delle procedure SAR previste a livello internazionale, attraverso il Manuale IAMSAR *in primis*.

Faccio un distinguo per quanto riguarda la capacità (lei prima ha fatto la domanda sul trasporto o non trasporto), perché effettivamente alcune unità non sono idonee al trasporto, quindi sono unità che fanno il primo avvistamento, forniscono la prima assistenza, hanno dei medici per il primo soccorso e quindi poi siamo costretti a trasportarli su unità più grandi di qualsiasi tipo. A volte sono loro stesse in difficoltà, perché sono unità piccole e le condizioni meteo influenzano in questo.

Tengo a precisare comunque che la presenza delle ONG non comporta quello che viene detto un fattore di attrazione, ma spesso non dà impulso alle partenze. In questi giorni abbiamo un tempo abbastanza tranquillo, ci sono diverse unità mercantili, ONG, militari, e non sta succedendo niente. In altri anni abbiamo avuto fenomeni simili, quindi il fenomeno è governato esclusivamente a terra, secondo modalità decise dalle organizzazioni criminali, che quindi alla fine non possono essere...

PRESIDENTE. Lei sta dicendo che secondo la sua esperienza le ONG presenti non sono un *pull factor* e quindi non sono un incentivo alla tratta e quindi allo scafismo ? Escludiamo assolutamente correità, collusioni, non stiamo dicendo quello, però secondo lei non sono neanche un *pull factor* ?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Guardi, il fenomeno libico inizia negli anni 2009, cioè dal 2009 il fenomeno aveva delle sue caratteristiche e si è sviluppato nel tempo. Le grandi tragedie hanno fatto scattare diverse operazioni militari e non militari, quindi il fenomeno è lì, ormai tutti sanno che ci sono varie unità. Non dimentichiamo che ci sono anche delle piattaforme di perforazione con delle unità di supporto che spesso siamo chiamati ad impiegare e soprattutto (abbiamo presentato il nostro Rapporto 2016, ma lo stiamo verificando in questi giorni) nel 2014 abbiamo dirottato 800 navi mercantili e 250 di esse hanno soccorso 40.000 persone, nel 2015 abbiamo più o meno pareggiato tra le ONG e i mercantili, nel 2016 hanno prevalso le ONG, nel 2017 nel weekend di Pasqua, grazie ai mercantili, siamo riusciti a soccorrere 8000 persone in tre giorni. Quindi il fenomeno è dettato da una situazione che è quella della presenza di unità di qualsiasi genere nello scenario.

PRESIDENTE. Non lo vedo qui indicato, ma lei ha detto che molti non hanno facoltà di trasporto, però altri sì. Cosa fanno, caricano i migranti o no ? Quando battono bandiera di un altro Stato interviene Dublino oppure comunque non c'è la responsabilità dello Stato di bandiera ?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Innanzitutto tengo a precisare che per noi qualsiasi unità in mare può essere impiegata per un'operazione di soccorso, per noi le ONG sono dei mercantili alla pari di altri, più o meno specializzati, quindi nell'immediatezza dell'evento SAR chiunque interviene per l'operazione di soccorso.

PRESIDENTE. Il trasporto...

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Alcune fanno parte del soccorso, alcune sono in grado di portarli a terra. Dublino si applica nel momento in cui si arriva a terra, Dublino non è applicabile a bordo delle navi, il caso Hirsi lo dimostra, unità governative che non hanno personale specializzato a bordo per poter fare lo *screening* non possono essere considerate la frontiera d'ingresso per l'applicazione della Convenzione di Dublino.

PRESIDENTE. Quindi voi le lasciate trasportare da noi...

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. No, le facciamo trasportare da noi, perché poi dobbiamo chiaramente cercare di tener conto di altri elementi.

L'attività di polizia. Ovviamente noi siamo i primi ad andare sulla scena, siamo ufficiali di polizia giudiziaria, abbiamo fatto diverse attività e portiamo a terra risultati tangibili di cui le forze di polizia e le autorità giudiziarie ci sono grate. Abbiamo fatto diverse attività, il Centro nazionale di soccorso ha la capacità di acquisire tantissime informazioni, abbiamo fatto anche un'attività più profonda investigativa sotto la Direzione distrettuale antimafia di Roma, dove abbiamo smantellato una rete di eritrei presenti sul territorio nazionale e fuori dal territorio nazionale.

Soluzioni. Il problema è operativo, noi in *primis* ci troviamo a fronteggiare la gestione di tale complesso fenomeno non solo con riferimento ai flussi di origine libica. Non dimentichiamo che l'anno scorso abbiamo avuto sei mesi di continui flussi provenienti dall'Egitto, con un passaggio su Bengasi, e sporadici arrivi dalla Grecia e dalla Turchia, quindi non possiamo pensare di trovare un'effettiva soluzione in mare.

L'attività di ricerca e soccorso e tutela della vita umana non può essere considerata né la causa, né la soluzione di tale problematica, la salvaguardia di ogni vita umana a prescindere dalla situazione in cui avvenga è unicamente un obbligo giuridico, a cui non ci si può legittimamente sottrarre. D'altro canto, come peraltro già evidenziato non solo dalle altre audizioni, ma dagli stessi dati statistici, l'attività di polizia e di contrasto delle organizzazioni criminali che gestiscono questo *business* non può certo limitarsi alle azioni in mare per evitare il riutilizzo di fatiscenti imbarcazioni dalle stesse utilizzate e nell'individuazione e fermo di centinaia di piccoli pesci cosiddetti « scafisti ».

In questo quadro, le soluzioni possono essere ottenute solamente da interventi sul territorio, in primo luogo in Libia, per agevolare al massimo l'indispensabile processo di stabilizzazione, ma contestualmente anche nei Paesi di transito e di origine, con il fine ultimo di arrivare a poter agire anche sulle molteplici e complesse cause del fenomeno migratorio. Del resto, sono queste le linee di azione lungo le quali si sta muovendo il Governo e che ovviamente necessitano anche del supporto di un'azione politica coordinata e sinergica della Comunità europea, nonché possibilmente dell'intera comunità internazionale.

A livello operativo si inseriscono nell'azione di supporto a tale processo di stabilizzazione politica anche i vari programmi di cooperazione, tra i quali quello citato della Guardia costiera. Tuttavia, poiché da tali linee di azione non possono attendersi, per i motivi che tutti conosciamo, risultati sostanziali a brevissimo termine, allo stato attuale è ragionevole presupporre, per la sua posizione geografica, che il nostro Paese e la Guardia costiera italiana rimarranno ancora esposti in prima linea ai flussi via mare e ad evitabili naufragi.

Se tale analisi è corretta, l'unico modo per limitare le problematiche che la doverosa, ineluttabile attività di soccorso comporta sempre per il nostro Paese e in particolare per l'amministrazione dell'intera gestione del fenomeno successivamente allo sbarco di persone, è che tale onere possa venir ripartito fra tutti i Paesi membri dell'Unione europea *in primis* e possibilmente anche tra l'intera comunità internazionale (ricordo i *boat people* degli anni '70). A livello tecnico potrebbe essere conseguito attraverso una revisione del cosiddetto Regolamento di Dublino. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie. Lascio subito la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni. Le dico che la ringrazio, che naturalmente noi siamo orgogliosi di qualunque persona salviate in mare, però approfondiremo sia il caso Hirsi, perché il principio internazionale dello Stato di bandiera e di approdo non può essere diminuito da una questione tecnica di applicazione del Regolamento di Dublino, nonché questa cosa della prima chiamata rispetto all'area di competenza, per cui a mio avviso ci deve essere una corresponsabilità.

Prego, onorevole Frusone.

LUCA FRUSONE. Innanzitutto vi ringrazio per essere qui e vorrei chiedervi un approfondimento sulla questione della polizia giudiziaria, cioè il vostro ruolo come polizia giudiziaria sulle imbarcazioni, gli eventuali limiti rispetto alla classica polizia giudiziaria « di terra », cioè la polizia che collabora con i magistrati, quindi la differenza, se la vostra attività possa essere limitata viste le particolarità in cui operate e se ci possa essere un'implementazione.

In questa sede anche delle ONG hanno parlato di una collaborazione (anche lei lo ha toccato quando ha parlato di Zawiya) tra scafisti e Guardia costiera libica. Visto che anche noi stiamo addestrando e dando un contributo alla Guardia costiera libica, come si potrebbe intervenire (so che esistono regole di diritto internazionale, stiamo parlando della giurisdizione ed uno Stato straniero) per interrompere questa collaborazione che c'è in alcune zone e di cui abbiamo avuto testimonianze da parte anche delle ONG ? Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, onorevole Artini di Alternativa Libera.

MASSIMO ARTINI. Buongiorno e grazie, contrammiraglio. Io le chiedo molto velocemente a che punto sia l'addestramento della Guardia costiera libica da parte della nostra Guardia costiera. Lei ha fatto riferimento al numero di mercantili che sono implicati e mi interessava questo dato statisticamente. Il 2017 è poco rilevante, ma non per un discorso di *pull factor* bensì per un altro ragionamento che probabilmente faremo durante la disquisizione con le ONG. Vorrei comprendere quanto si sia ridotto l'impatto sui mercantili che nel 2013 e nel 2014 era anche un problema fortemente economico, quindi quale fosse nel 2014, 2015 e 2016 il numero dei mercantili utilizzati in percentuale rispetto ai migranti salvati, quale fosse l'impatto sui mercantili e l'impatto sulle ONG.

Infine, relativamente alla possibilità di perseguire non solamente lo scafista, che ormai non è più nemmeno uno scafista, cioè quello a cui viene data la bussola per puntare verso l'eventuale ONG che viene localizzata, se introdurre a livello internazionale una casistica per definire il reato di traffico di migranti come crimine contro l'umanità e quindi fare quel tipo di passaggio.

Questo è uno studio che credo sia fatto anche da altri e la informo che abbiamo fatto questa discussione durante l'interparlamentare a Malta, la settimana scorsa, ed è stata approvata da tutti i Parlamenti come conclusioni finali, quindi è un percorso che sta politicamente iniziando a implementarsi perché (le chiedo un commento) può essere utile per mantenere una filiera di verifica, dandogli un ambito di diritto internazionale, in cui c'è una legislazione più ampia e più semplice e si può semplificare la parte d'indagine. Grazie.

PRESIDENTE. Prego, senatore Arrigoni, Lega Nord.

PAOLO ARRIGONI. Grazie, contrammiraglio. Rivolgo un ringraziamento a tutte le donne e uomini della Guardia costiera-Capitaneria di porto per quello che siete chiamati a fare.

Due premesse: lei ha detto che le ONG a suo parere non rappresentano un fattore di attrazione, che in queste giornate di bel tempo non ci sono partenze, ma voglio osservare che da un mese e mezzo a questa parte, proprio da quando il procuratore Zuccaro è venuto in audizione in questo Comitato, è stato posto un faro sul problema delle ONG e quindi se

non altro qualche precauzione da parte di qualcuno io ritengo sia stata presa.

La ringrazio per quello che ci ha detto, perché riteniamo che Malta, la Tunisia e gli altri Paesi europei stiano praticamente scaricando sul nostro Paese il grosso problema dell'immigrazione attraverso le procedure SAR e le convenzioni internazionali che alcuni Paesi non ratificano o alle quali non adempiono ed è innegabile che i trafficanti dei migranti sfruttano questa cosa anche attraverso le ONG, talune inconsapevoli, per favorire questo ingresso di migliaia di persone, numero che sta notevolmente aumentando.

Detto questo, tre domande precise. Delle ONG che abbiamo audito Sea-Eye afferma che il 50 per cento delle operazioni che hanno fatto sono state assegnate dalla centrale operativa, mentre il 50 per cento è stato realizzato attraverso avvistamenti; ieri Medici senza frontiere audito da un'altra parte ha detto che il 30 per cento delle operazioni sono fatte su attività propria, su avvistamenti. Quando fanno queste azioni in modo autonomo, prima di svolgerle, di attivarle, di intraprenderle avvisano la centrale operativa della Capitaneria di porto oppure no ? Avete delle evidenze di telefonate dirette tra trafficanti e queste imbarcazioni delle ONG ?

Ci è stato detto dalle ONG audite che alcune operazioni sono state fatte all'interno delle acque territoriali libiche; lei prima ha detto che tutti gli ingressi sono stati autorizzati attraverso una richiesta all'autorità libica. Vi risultano dei fenomeni di spegnimento di trasponder da parte di queste imbarcazioni ? Immagino che voi monitoriate H24 senza interruzioni la movimentazione di queste imbarcazioni; avete avuto dei buchi per certi periodi di tempo oppure avete una tracciatura secondo per secondo di queste imbarcazioni ?

Sulle morti in mare che sono esplose, c'è un'ecatombe dal 2014 in avanti, da quando è stato introdotto Mare Nostrum praticamente, dalla fine del 2013, da una media dell'ultimo ventennio di circa 200 morti in mare ne abbiamo avute 3000 nel 2014, 3700 nel 2015, lo scorso anno 5100 circa e questi sono i dati che ci fornisce l'OIM, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

Come Guardia costiera avete dei dati in ordine alle morti in mare o alle presunte morti in mare ? Grazie.

PRESIDENTE. Le lascio la parola per la replica, ma purtroppo dobbiamo essere molto veloci per l'Aula...

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. L'attività di polizia: già dal momento del soccorso le nostre unità che sono in mare hanno la capacità di portare avanti operazioni di polizia giudiziaria e appena salvate le persone sono pronte a fornire gli elementi, quindi riusciamo ad individuare immediatamente gli scafisti.

Per quanto riguarda l'attività di polizia giudiziaria a terra, se ci riusciamo lo facciamo fisicamente insieme alle altre forze di polizia perché lo possiamo fare, oppure impacchettiamo e diamo alle forze di polizia a terra per poter completare tutto. Vengono fatte anche diverse attività direttamente a terra dai colleghi delle direzioni marittime ma soprattutto abbiamo avuto quelle due operazioni a livello di Roma dove abbiamo condotto un'attività veramente investigativa, che ha smantellato la rete a terra, e credo che quello sia il risultato. Ovviamente ci sono poi dei protocolli di intesa, come ha citato ieri il procuratore di Siracusa, per questa attività.

Formazione della Guardia costiera libica. Noi abbiamo contribuito all'operazione *Sophia* per l'addestramento basilare di una componente della Guardia costiera libica, lo faremo sicuramente nel prosieguo del nostro progetto per quanto riguarda l'attività specialistica nel *search and rescue*, so che sono in corso diverse attività a cura della Guardia di finanza, del Ministero dell'interno e anche della Marina per la condotta delle unità che verranno riconsegnate. Per quanto riguarda la situazione a terra ovviamente un Governo forte potrà fare il resto.

In merito all'attività dei mercantili noi abbiamo il dato, nel Rapporto 2016 che

abbiamo lasciato agli atti si evidenzia che il 16 per cento dei mercantili ha operato nel 2013, il 24 per cento nel 2014, e qui è comparso uno 0,8-0,9 per la prima ONG, nel 2015 il 10 per cento unità mercantili e 13 per cento ONG, nel 2016, 8 per cento navi mercantili, 26 per cento per le unità ONG. Questo è più o meno un andamento.

Lei ha detto bene, ci sono dei grossi oneri, e purtroppo ancora una volta oneri che ricadevano sugli armatori italiani, che poi si riverberavano sugli utenti finali, quindi questo ha permesso di sgravare le navi di bandiera italiana dall'onere del soccorso.

Il reato contro l'umanità credo possa essere uno strumento, in questo momento poter agire dal punto vista della polizia giudiziaria in alto mare non è semplice. Lo può fare l'autorità di polizia quando è direttamente coinvolta in un'attività che può essere ricondotta al proprio Paese, poi sappiamo benissimo cosa preveda l'UNCLOS, per poter esercitare le funzioni di polizia a bordo delle navi ci vuole il consenso dello Stato di bandiera, ovviamente tutto questo deve essere fatto a terra perché non c'è altra soluzione.

I mercantili. Come ho descritto prima, il comandante della nave è responsabile di intervenire immediatamente, a prescindere dal fatto che abbia informato prima o dopo l'autorità coordinatrice. Vi faccio un esempio che è avvenuto l'anno scorso: la nostra portaerei si è trovata con dieci gommoni intorno a sé, è molto alta la portaerei, non scende al di sotto del parallelo 34,20, e l'intervento del comandante è avvenuto a prescindere dal nostro coordinamento, quindi il comandante che trova intorno a sé delle unità (spesso succede alle unità di supporto alle piattaforme che si ritrovino barchini e gommoni) interviene a volte proprio per la precarietà dei mezzi direttamente e poi passa l'informazione.

Ecco perché, come ho detto, gli avvistamenti sono cambiati nel corso del 2016, ci sono stati notevoli avvistamenti che vengono fatti soprattutto con delle componenti aeree delle operazioni militari, che quindi ci permettono l'individuazione in tempi rapidissimi.

I mezzi vengono seguiti, vi ho fornito il dato per quanto riguarda l'autorizzazione all'ingresso, a noi risulta che le operazioni di soccorso condotte da mezzi coordinati da noi nelle acque territoriali, che sono circa 16, sono avvenute con la nostra autorizzazione. La visibilità del sensore AIS nella zona libica ovviamente è condizionata dal periodo dell'anno per una maggiore o minore propagazione o se ci sono delle nostre unità che ci rilanciano la posizione AIS perché questo lo possiamo fare, quindi in alcuni casi ci può essere uno spegnimento, ci può essere una mancata propagazione legata alla portata del segnale, trattandosi di un messaggio che passa attraverso i canali VHF, quindi in alcuni casi ci possono essere stati degli spegnimenti non volontari o comunque legati alla propagazione.

Quando abbiamo la nostra unità in mare, siamo in grado di monitorare con precisione la presenza di tutti i mercantili in zona attraverso i nostri sistemi satellitari e, tra l'altro, come avete visto, i media possono andare su *Marine traffic* e vedere quello che succede, ormai è diventato di dominio pubblico, c'è anche su *Youtube*.

PAOLO ARRIGONI. Le operazioni che svolgono le ONG in modo autonomo su avvistamento poi ve le comunicano ?

NICOLA CARLONE, *Contrammiraglio*. Sì, assolutamente. Se ci sono contatti diretti non è noto.

PRESIDENTE. La ringrazio moltissimo. Ovviamente non avremmo mai potuto interrompere la sua replica, ancorché ci siano stati cinque minuti d'Aula, perché sarebbe stato non solo scortese, ma anche sgarbato nei confronti di una persona che ringraziamo di cuore, come ringraziamo il suo Corpo per quello che fate e per quello che ci avete detto oggi, portando un contributo di chiarezza a tutto il dibattito. Quindi, ringrazio lei e anche chi l'accompagna, cioè il capitano di vascello Sandro Gallinelli, Capo I ufficio del III Reparto del Comando generale del Corpo

della Capitaneria di porto-Guardia costiera, il Capitano di vascello Sergio Liardo, Capo del III ufficio del III Reparto del Comando generale del Corpo della Capitaneria di porto-Guardia costiera, e il Capitano di fregata Fabrizio Giovannone, area Comandante generale ufficio atti normativi e parlamentari.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.20.

Licenziato per la stampa
il 23 maggio 2017

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'Area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni: Audizione del Contrammiraglio Nicola Carlone, Capo del III reparto Piani e Operazioni del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera

DOCUMENTAZIONE CONSEGNATA AL COMITATO NEL CORSO DELL'AUDIZIONE

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO GUARDIA COSTIERA

COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CONTROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO NELL'AREA SCHENGEN, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE POLITICHE DEI PAESI ADERENTI RELATIVE AL CONTROLLO DELLE FRONTIERE ESTERNE E DEI CONFINI INTERNI

Audizione del

Contrammiraglio (CP) Nicola CARLONE

Capo del Reparto Piani e Operazioni

INDICE

1. INTRODUZIONE: INQUADRAMENTO DEL CORPO

2. ASPETTI GIURIDICI

- **a.** Soccorso in mare (Search And Rescue)
- **b.** S.A.R. e controllo delle frontiere marittime
- **c.** Luogo sicuro di sbarco ("Place of Safety" o P.O.S.)
- **d.** Cenni normativi sul diritto internazionale dei rifugiati

3. ASPETTI OPERATIVI

- **a.** Descrizione delle operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime
- **b.** Area operativa
- **c.** Contributo alle Operazioni S.A.R. dei Paesi del Mediterraneo Centrale
- **d.** Ufficiali di collegamento ("liason officers" o L.O.) della Guardia Costiera italiana
- **e.** Organizzazioni non governative (ONG) e navi mercantili

4. ATTIVITA' DI POLIZIA GIUDIZIARIA

5. CONCLUSIONI

I. ALLEGATO 1: ATTIVITA' SAR NEL MEDITERRANEO CENTRALE CONNESSO AL FENOMENO MIGRATORIO

II. ALLEGATO 2: ATTIVITA' SAR NEL MEDITERRANEO CENTRALE CONNESSO AL FENOMENO MIGRATORIO ANNO 2017

III. ALLEGATO 3: PROGETTI DI COOPERAZIONE PER LA STABILIZZAZIONE DELLA LIBIA

PREMESSA

Sig. Presidente, onorevoli Deputati e Senatori componenti del Comitato, desidero, in primo luogo, porgere i saluti del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Vincenzo Melone, e ringraziarVi per l'opportunità concessa al Corpo di fornire il proprio contributo in relazione ad un problema così complesso ed importante, oggetto dell'odierna indagine.

Al fine di rendere al meglio il mio intervento, che è riportato nel documento consegnatoVi, ritengo, preliminarmente, di dover descrivere brevemente le principali e le diverse funzioni che la legge assegna al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera e che investono, non solo, tutti gli ambiti civili e produttivi della vita marittima e portuale del Paese.

Successivamente, descriverò l'impegno focalizzerò l'attenzione sui compiti e sulle connesse responsabilità del Corpo in materia di ricerca e soccorso alla vita umana in mare, evidenziando gli aspetti normativi ed operativi che caratterizzano la "*funzione SAR*" nel contesto del più ampio fenomeno dei flussi migratori via mare nel Mediterraneo. Al riguardo, per maggiore completezza e a supporto del mio intervento, ho fornito in allegato un fascicolo contenente le analisi e i dati statistici relativi ai flussi migratori nel Mediterraneo.

1. INTRODUZIONE: INQUADRAMENTO DEL CORPO

Il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera è chiamato ad assumere compiti e connesse responsabilità nei comparti civili e produttivi della vita marittima e portuale, incidendo, in maniera rilevante, sullo sviluppo dei settori della c.d. "blu economy".

Nell'ambito dell'organizzazione centrale del **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)**, il **Comando generale del Corpo**, costituito in forza dell'articolo 3 della legge 28 gennaio 1994 n. 84 (come modificato dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n.169) è vertice di un'organizzazione territoriale ed assume, ai sensi del regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il rango di Dipartimento[1].

In particolare, il Comando generale è un ufficio dirigenziale generale e Centro di Responsabilità Amministrativa, al cui vertice della struttura è posto ex lege un ufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto.

Il **Comando generale** e gli **Uffici marittimi territoriali** (Direzioni marittime, Capitanerie di porto, Uffici circondariali marittimi, Uffici locali marittimi, Delegazioni di spiaggia, ai sensi (art. 16 e ss) del codice della navigazione), retti da personale del Corpo delle capitanerie di porto, sono **titolari *ex lege*, in via esclusiva, di funzioni** nelle materie ascritte alla

[1] Definiscono il ruolo e la collocazione del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto nell'ambito del MIT, gli articoli 2, comma 7, e 13, comma 2, del decreto Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n. 72 - Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. In particolare, l'art. 13, comma 2, in tema di attribuzioni funzionali del Comando generale, recita:
"2. Il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto svolge le funzioni di competenza del Ministero nelle seguenti materie:
a) ricerca e soccorso in mare e nei laghi maggiori ove sia istituito apposito proprio presidio, organizzazione e coordinamento delle relative attività di formazione, qualificazione ed addestramento;
b) gestione operativa, a livello centrale, del sistema di controllo del traffico marittimo mercantile, quale nodo di scambio diretto delle informazioni connesse agli usi civili e produttivi del mare;
c) esercizio delle competenze in materia di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo;
d) rapporti con organismi nazionali ed internazionali per gli aspetti relativi alla sicurezza della navigazione, del trasporto marittimo e nei porti, anche relativamente all'impiego di personale del Corpo, sulla base di direttive generali o specifiche del Ministro, per gli altri profili funzionali correlati alle competenze del Ministero;
e) personale marittimo e relative qualifiche professionali certificazione degli enti di formazione e di addestramento del personale marittimo gestione del sistema informativo della gente di mare;
f) coordinamento delle attività, organizzazione e ispezioni relative ai servizi delle Capitanerie di porto;
g) predisposizione della normativa tecnica di settore;
h) impiego del personale militare del Corpo delle Capitanerie di porto;
i) vigilanza e controllo operativo in materia di sicurezza delle navi e delle strutture portuali nei confronti di minacce".

competenza ed alla responsabilità politica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a cui il Corpo è legato da una piena dipendenza funzionale e di bilancio.

Il Corpo dipende dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non solo sotto il profilo funzionale, ma anche sotto quello organizzativo ed in termini di bilancio; il Comando generale è infatti C.R.A. (Centro di Responsabilità Amministrativa) di detto Ministero, **sul cui bilancio gravano interamente le spese**, sia di funzionamento che di investimento, nonché gli stipendi del personale.

Le **funzioni amministrative e tecnico-operative assegnate dalla legge in via esclusiva** al Corpo comprendono:

- **comando dei porti ed esercizio delle funzioni di Autorità marittima**, quale primo anello responsabile della **sicurezza e dell'operatività degli scali portuali**, della navigazione e del traffico marittimo[2];
- esercizio delle funzioni di **polizia marittima** nei porti, sul demanio marittimo e sulle navi, nonché di quelle di autorità di sistema portuale laddove quest'ultima non è istituita[3];
- disciplina degli **accosti delle navi ed interfaccia unica nazionale** (national maritime single window) **per le formalità amministrative di arrivo e partenza delle navi**[4], operando peraltro in collegamento con l'Autorità doganale;
- disciplina e regolamentazione dei **servizi tecnico-nautici** (rimorchio, pilotaggio, ormeggio e battellaggio), indispensabili alla "sicurezza produttiva" dei porti;
- direzione tecnica e **coordinamento dell'organizzazione nazionale preposta alla ricerca ed al soccorso alla vita umana in mare (SAR)**; funzione unica ed esclusiva, per la quale il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è l'autorità nazionale responsabile nell'ambito delle acque SAR italiane[5], la cui estensione - da Ventimiglia a Trieste - è di circa 500.000 km/q, pari a 1/5 dell'intero Mediterraneo (come meglio descritto in seguito)
- **disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale**; funzione attribuita in via esclusiva, quale National competent authority, per la realizzazione e gestione del

[2] Ai sensi del codice della navigazione (R.D. 30 marzo 1942, n.327), del regolamento di esecuzione (d.P.R. 15 febbraio 52, n°328) e delle leggi speciali di settore.

[3] Ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n°84, così come modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169..

[4] Le Capitanerie di porto realizzano e gestiscono il sistema telematico PMIS (port management & information system), ai sensi della legge 17 dicembre 2012, n°221.

[5] Convenzione internazionale di Amburgo 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, ratificata con legge 3 aprile 1989, n°147, attuata con decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1994, n°662.

VTMIS (Vessel Traffic Monitoring and Information System), per l'acquisizione, gestione e scambio (a livello nazionale, europeo ed internazionale) dei dati e delle informazioni sul traffico mercantile e peschereccio, anche ai fini di una migliore capacità di risposta alle emergenze, per la salvaguardia della vita umana in mare e la sicurezza dell'ambiente marino[6];

- **funzioni certificative ed ispettive (esclusive) sul naviglio di bandiera italiana**, nonché su quello di **bandiera straniera che tocca i porti dello Stato** (funzioni di "flag state" e "port state control")[7], al fine di assicurare e verificare il rispetto delle norme in materia di **sicurezza della navigazione**;
- funzioni – anch'esse esercitate in via esclusiva - di **Autorità per la sicurezza del trasporto marittimo (*security*)**, finalizzate all'attuazione delle misure tecniche di prevenzione, a fronte di possibili minacce alle navi ed alle infrastrutture portuali[8]; le pianificazioni redatte, le relative certificazioni (oltre 400 sono le port facilities certificate in Italia) consentono ai porti nazionali di non essere esclusi dal mercato globale dei traffici marittimi;
- funzioni ispettive in materia di **sicurezza e salute dei lavoratori a bordo delle navi** e nell'espletamento di **operazioni e servizi portuali**[9].
- funzioni di **amministrazione attiva** in materia di **personale marittimo**, **regime amministrativo delle navi**, **diporto nautico**, ***patenti nautiche***, **demanio marittimo, ecc.**.

A tali funzioni amministrative e tecnico-operative, si aggiungono quelle svolte per la tutela dell'ambiente marino.

Infatti, in dipendenza funzionale dal ***Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM)*** - la direttiva n. 368 in data 13 dicembre 2013 del Sig. Ministro costituisce l'atto di indirizzo e di coordinamento politico-amministrativo con il quale sono definite le attività di tutela ambientale affidate al Corpo -, svolge *ex lege,* i seguenti compiti:

- tutela dell'ambiente marino e marino-costiero: esercizio effettivo ed esclusivo, negli spazi marittimi sottoposti alla giurisdizione nazionale (quindi, anche oltre i limiti del mare territoriale), della direzione delle attività di **vigilanza, controllo ed accertamento**

[6] Ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n°196, così come modificato dal decreto legislativo 16 febbraio 2011, n°18, recante attuazione alle direttive 2002/59/CE e 2009/17/CE.

[7] Ai sensi della legge 5 giugno 1962, n.616, del d.P.R.8 novembre 1991, n.435 e del d.lgs 24 marzo 2011, n.53.

[8] Capitolo XI-2 della convenzione internazionale SOLAS; Reg. CE 725/2004 e direttiva 2006/65/CE; d.lgs 6 novembre 2007, n.203.

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

(attività di **polizia** in senso lato o "**law enforcement**") della corretta applicazione delle norme del diritto interno, del diritto europeo e di quello internazionale, per la **prevenzione e repressione** di tutti i tipi di **inquinamento marino**;

- coordinamento degli interventi per la **lotta agli inquinamenti marini**: al Corpo compete in via esclusiva la direzione degli interventi a livello "locale"; (la legge individua nel Capo del compartimento marittimo l'autorità competente alla redazione dei "*piani operativi locali antinquinamento*) ed alla direzione e coordinamento delle risorse - *pubbliche e private* - disponibili; (compete parimenti al Capo del compartimento marittimo la redazione dei *piani per l'accoglienza delle navi che necessitano assistenza*);
- in via esclusiva, **vigilanza specialistica nelle aree marine protette** e nelle c.d. "aree di reperimento" (per l'attività di polizia diretta alla verifica del rispetto delle prescrizioni dirette alla tutela ambientale);
- adozione, tramite ordinanza del competente Capo del circondario marittimo, dei piani di raccolta dei **rifiuti prodotti dalle navi** e dei residui del carico (ed esercizio esclusivo delle funzioni ispettive e di controllo sull'applicazione delle relative disposizioni da parte delle navi e dei gestori degli impianti portuali);
- sempre in via esclusiva, **funzioni ispettive, di certificazione e vigilanza** sulle **navi di bandiera italiana** e su quelle di **bandiera estera** che tocchino i porti dello Stato, per le attività di polizia dirette alla verifica del rispetto delle norme e delle condizioni di sicurezza della navigazione ed ambientali, previste dal diritto interno, europeo ed internazionale a tutela dell'ambiente marino; funzioni di **sorveglianza** ed **accertamento degli illeciti** previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n°152 (codice dell'ambiente) in materia di **scarichi** (art.135) e gestione del ciclo dei **rifiuti**, laddove vi sia un collegamento con l'ecosistema marino;
- **polizia** e la **vigilanza** negli ambiti demaniali marittimi e portuali per la verifica dell'esatta applicazione e del rispetto delle norme di legge che ne regolamentano la corretta fruizione, con diretta incidenza sulla compatibilità demaniale marittima, ambientale e paesaggistica delle opere e dei manufatti che vengono realizzati sulla fascia costiera e nel mare territoriale.

Ulteriori funzioni amministrative, tecnico-operative sono inoltre svolte dal Corpo in materia di vigilanza sulle attività di pesca, acquacoltura e sulla commercializzazione dei prodotti ittici, per le quali riveste anche il ruolo di **Centro di controllo nazionale pesca** (**CCNP**).

In particolare, il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera, in regime di dipendenza funzionale **dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF)**, svolge i seguenti compiti:

- **direzione delle attività di polizia** finalizzate alla **vigilanza e controllo** sulle attività di **pesca** marittima e di **acquacoltura**, sul commercio e sulla somministrazione dei **prodotti ittici**; tale funzione di direzione, è affidata in via esclusiva al Capo del compartimento marittimo, il quale è anche l'autorità competente a ricevere il rapporto e ad emanare le ordinanze ingiunzione per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, reali (*confisca attrezzi e pescato – applicazione punti alla licenza di pesca*) e personali (*applicazione punti al comandante del peschereccio*);
- esercizio, sempre in via esclusiva, delle funzioni tecnico-amministrative (anche ai fini del raccordo con le istituzioni europee competenti per l'attuazione degli obiettivi della politica comune della pesca) di **Centro di controllo nazionale della pesca (*CCNP*) - *fishing control center*** - presso cui è istituito il *Registro nazionale delle infrazioni*;
- funzioni, sempre assegnate in via esclusiva, di **amministrazione attiva** ai dipendenti Uffici marittimi, quali articolazioni territoriali del MIPAAF, concernenti:
  - ✓ la **flotta peschereccia** (funzioni ispettive e rilascio delle certificazioni di sicurezza delle unità, attività amministrativa connessa al rilascio delle licenze di pesca, gestione delle *blue box* e del VMS: sistema di rilevamento satellitare della posizione dei pescherecci);
  - ✓ le formalità amministrative connesse alla **gestione del pescato** ed alla **sua tracciabilità** (tenuta del giornale di pesca e comunicazioni che registrano le catture e gli sbarchi del e pescato, note di vendita, dichiarazioni di assunzione incarico, trasbordo e trasporto, registrazione degli operatori etc);
  - ✓ il **ceto peschereccio**: iscrizione e certificazione dei pescatori (rilascio delle abilitazioni professionali, gestione amministrativa delle procedure connesse alla corresponsione di premi/indennità/contributi etc.).

Il Corpo, comunque, svolge ulteriori funzioni amministrative e tecnico-operative in dipendenza funzionale da altre Amministrazioni (Ministero del lavoro, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento della protezione civile, ecc.), tra le quali, per quanto di specifico interesse di questo Comitato, anche il Ministero dell'interno. Pur non essendo ricompreso tra le Forze di polizia a competenza generale, il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera svolge infatti anche funzioni specialistiche di polizia giudiziaria secondo quanto previsto dall'art. 1235 C.Nav. e dalle altre norme speciali

ed esercita anche poteri di intervento urgente in materia di ordine e sicurezza pubblica, nei porti e nelle altre zone del demanio marittimo o sulle navi in porto o in navigazione, qualora l'Autorità di pubblica sicurezza non possa tempestivamente intervenire (art. 82 C.Nav.).

Per quanto riguarda le **funzioni di polizia** dirette alla **sorveglianza ed al controllo** delle **frontiere marittime**, ai sensi dell'art. 12 del Testo Unico immigrazione e del discendente Decreto Ministeriale 14/7/2003, il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera opera **sotto la direzione del Ministero dell'interno – Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera (DCIPF)**, in sinergia con le Forze di polizia in mare e la Marina militare, secondo le modalità di dettaglio disciplinate, a livello operativo, mediante apposito "Accordo tecnico". Partecipa pertanto, con proprio personale e/o con mezzi della propria componente aero-navale, anche alle operazioni marittime pianificate dall'**Agenzia europea FRONTEX** (ora **Agenzia per la guardia di frontiera e costiera europea -** *REG. (EU) 2016/1624)*, sia nel Mediterraneo centrale (Op. **TRITON**) che in altre aree (es. Op. **POSEIDON** nell'Egeo), in quanto a tali attività partecipano non solo le Guardie di frontiera ma anche le Guardie costiere **"***nella misura in cui svolgano* ***operazioni di sorveglianza dei confini marittimi*** *e qualsiasi altro* ***compito di controllo di frontiera****. (art. 3).* Grazie anche alla sua competenza trasversale, partecipa anche alle **operazioni c.d. multifunzione** ("mutipurpose operations") pianificate in sinergia tra le agenzie europee **FRONTEX** (controllo delle frontiere esterne europee e "law enforcement"), **EFCA** (controllo dell'attività di pesca) ed **EMSA** (sicurezza della navigazione marittima e lotta agli inquinamenti).

Infine, quale **Corpo della Marina Militare**, esercita in regime concorsuale, funzioni di ordine militare nell'ambito del **Ministero della difesa** (art. 132 Codice dell'ordinamento militare o COM).

In particolare, in ambito F.A., tra i vari compiti, ha quello di concorrere alla difesa marittima e costiera, ai servizi ausiliari e logistici della Forza armata ed all'esercizio della polizia militare;

Più in particolare, grazie anche alla trasversalità delle sue dipendenze funzionali, concorre alle attività relative alla protezione delle unità navali e delle installazioni di interesse militare, al supporto logistico alle forze navali nazionali e Nato nei sorgitori dove non è presente un'Autorità della Marina militare; partecipa alle attività addestrative ed alle esercitazioni aeronavali, nonché alle missioni di embargo disposte dagli organismi internazionali preposti, attraverso il controllo e le ispezioni di unità mercantili.

2. ASPETTI GIURIDICI

a. Soccorso in mare (Search And Rescue)

Per quanto riguarda l'attività di **"ricerca e soccorso" (S.A.R.)**, le norme internazionali prevedono **obblighi a carico dei comandanti** delle navi in mare (sia governative che private) nonché **a carico dei Governi** contraenti.

Vediamo di quali norme si tratta:

- La **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** ("Montego Bay" od "UNCLOS") dispone che *"Ogni Stato **deve esigere che il comandante di una nave** che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri:*
  - ✓ *presti soccorso **a chiunque** sia trovato in mare in pericolo di vita;*
  - ✓ *proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa". [Art. 98 (1)].*

  La stessa Convenzione prevede inoltre che tale obbligo possa e debba essere esercitato **anche all'interno delle acque territoriali di uno Stato costiero diverso da quello di cui la nave soccorritrice batte la bandiera**, prevedendo espressamente l'attività di ricerca e soccorso tra le fattispecie di esercizio del **diritto di passaggio inoffensivo** all'interno del mare territoriale *[art. 18]*.
- La **Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974** (Convenzione SOLAS) obbliga il *"comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile **informando gli interessati o il servizio di ricerca e***

***soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione**…" [Capitolo V, Regola 33(1)].*

Obbligo principale dei Governi e dei dipendenti Centri di Coordinamento del soccorso è invece quello di complementare gli obblighi posti a carico dei comandanti delle navi in mare, assicurando nelle rispettive **aree di responsabilità S.A.R.** (o Regioni SAR - Search and rescue region) un'efficiente organizzazione dei servizi S.A.R. (Marittime Rescue Coordination Centre o **M.R.C.C**.), in grado di gestire le **comunicazioni** di emergenza ed il **coordinamento** delle operazioni, in modo tale da **garantire il soccorso di tutte le persone** in pericolo in mare, **senza distinzione di nazionalità** o **status** e **senza riguardo alle circostanze** in cui esse si trovino.

- Sempre la **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** (Convenzione UNCLOS), infatti, impone ad **ogni Stato costiero** l'obbligo di *"…promuovere l'istituzione, **l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso** relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi". [Art. 98 (2)].*
- La **Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974** (Convenzione SOLAS) richiede agli Stati parte *"…di garantire che vengano presi gli **accordi** necessari per le comunicazioni di pericolo e **per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste**. **Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso**, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie…" (Capitolo V, Regola 7)*
- La **Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979** (Convenzione SAR) obbliga specificatamente gli Stati parte a *"…garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare… **senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata**" (Capitolo 2.1.10) ed a " […] **fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro"**. (Capitolo 1.3.2). Essa, inoltre, inviata alla cooperazione tra gli Stati, allo scopo primario di garantire l'osservanza del **principio dell'integrità dei servizi S.A.R**.. A tale scopo, infatti, ciascuno Stato costiero dovrebbe individuare e dichiarare formalmente una **propria specifica area di responsabilità** (c.d. Area o **Regione S.A.R.** - S.R.R.) in cui assume l'onere di garantire l'efficiente prestazione dei citati servizi S.A.R., in modo tale da coprire l'intero globo terracqueo.*

- *Ovviamente, non avendo tutti gli Stati costieri ratificato la convenzione, né provveduto ad organizzare una propria specifica organizzazione S.A.R., allo scopo sempre di tutelare il* ***principio di integrità dei servizi S.A.R.****, le discendenti linee guida emanate dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) un'agenzia delle Nazioni unite, in base a quanto espressamente previsto dalle citate convenzioni, prevedono che* ***il primo MRCC che riceva notizia di una possibile situazione di emergenza S.A.R.*** *ha la responsabilità di adottare le prime immediate azioni per gestire tale situazione,* ***anche qualora l'evento risulti al di fuori della propria specifica area di responsabilità****. Ciò almeno* ***fino a quando tale responsabilità non venga formalmente accettata da un altro MRCC****, quello competente per l'area o altro in condizioni di prestare una più adeguata assistenza (Manuale IAMSAR – Ed. 2016; Risoluzione MSC 167-78 del 20/5/2004).* **Ciò determina la certezza, per ciascun navigante, di individuare l'Autorità responsabile per il soccorso della vita umana in mare.**

I servizi di ricerca e soccorso fanno affidamento, come si è detto, anche su **qualsiasi nave per qualsiasi ragione presente nell'area interessata** (navi governative, incluse quelle militari, quelle mercantili, ivi compresi i pescherecci, il naviglio da diporto e le navi adibite a servizi speciali - quali sono ad esempio quelle battenti bandiera italiana utilizzate da alcune ONG per le loro finalità SAR). In altre parole, su ogni nave che possa utilmente intervenire per il salvataggio delle vite umane in mare.

Il **mero recupero** a bordo della nave soccorritrice delle persone in pericolo o dei naufraghi, non determina tuttavia la **conclusione delle operazioni S.A.R.**, perché le operazioni possono considerarsi terminate solo con lo sbarco di dette persone in un **luogo sicuro** (place of safety o P.O.S.), come si dirà meglio in seguito. Per tale motivo, **l'obbligo di individuare detto luogo sicuro**, **in accordo con tutte le altre Autorità** eventualmente interessate, **ricade sull'MRCC** che ha la responsabilità del coordinamento delle operazioni stesse, in accordo con tutte le altre Autorità governative interessate.

Riguardo allo specifico scenario del **Mediterraneo Centrale**, occorre aggiungere che la **Libia e la Tunisia** hanno sì ratificato la convenzione SAR del 1979, ma **non hanno finora provveduto né a dichiarare formalmente quale sia la loro specifica area di responsabilità SAR** per la quale si impegnano ad assicurare un'organizzazione in grado di garantire efficienti servizi SAR, né a costituire detta specifica organizzazione in conformità ai criteri previsti dalla normativa internazionale. In particolare, tutta la **vastissima area del mar Libico a sud dell'area SAR posta sotto responsabilità maltese**, fino al limite delle acque territoriali libiche, **non risulta posta sotto la responsabilità di alcuno Stato** e, conseguentemente, di alcuna specifica organizzazione

SAR. Questa situazione determina la conseguenza che, in base a quanto precedentemente accennato, la **responsabilità di assumere il coordinamento** delle **operazioni di soccorso** in questa vastissima area ricade inevitabilmente sul **primo MRCC che abbia notizia** di un potenziale evento SAR occorrente in detta area. Ma di ciò si parlerà più dettagliatamente nel capitolo relativo all'attività operativa.

Per quanto riguarda in particolare l'**organizzazione italiana**, come accennato, fra le funzioni assegnate dalla legge in via esclusiva al Corpo sono previsti la direzione tecnica ed il coordinamento dell'organizzazione nazionale preposta alla **ricerca ed al soccorso alla vita umana in mare** ("Search and Rescue o **S.A.R.**), compiti storicamente attribuiti al Corpo (cfr. gli articoli 69, 70 ed 830 Codice della Navigazione e DPR 662/'94).

Con la Legge n. 147 del 3 aprile 1989 l'Italia ha ratificato la **Convenzione di Amburgo** del 1979 sul soccorso marittimo (o **Convenzione S.A.R.**) e con D.P.R. n. 662 del 1994 ne ha dato esecuzione, stabilendo che:

- Il **Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti** è Autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione;
- Il **Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera** è l'organismo nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo (I.M.R.C.C. – Italian Maritime Rescue Coordination Centre) **nell'area di responsabilità** (area o regione S.A.R. – S.R.R.) individuata dal DPR 662/94 e che esercita la direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale, come appresso meglio definito.

Il Sig. Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha delegato il Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto all'esecuzione del **Piano nazionale per il SAR marittimo**.

L'**organizzazione nazionale SAR** comprende pertanto gli uffici marittimi appositamente attrezzati allo scopo, il personale e gli assetti aeronavali specializzati del Corpo, dislocati lungo tutto l'arco degli **8.000 Km** di costa nazionale, i quali costituiscono la c.d. "maglia SAR", ovvero l'insieme di strutture, uomini e mezzi specializzati nell'attività di ricerca e soccorso, nonché nel coordinamento di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private. Concorrono infatti a tale attività i mezzi di tute le altre Amministrazioni dello Stato inseriti nel citato "**Piano nazionale S.A.R.**", nonché **qualsiasi altro mezzo**, militare o civile, di qualsiasi bandiera, che sia comunque in condizione di prestare utile assistenza.

Gli organismi di coordinamento SAR dislocati presso gli uffici marittimi periferici del Corpo ed inseriti nella "maglia SAR" prevista dall'architettura organizzativa nazionale, sono:

- 1 MRCC (italian maritime rescue coordination centre) – Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare, ubicato a Roma - EUR, presso la sede del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera;
- 15 MRSC (maritime rescue sub centre) – Centri secondari di soccorso marittimo, a livello di Direzione marittima;
- 100 UCG (unità costiere di guardia), di norma a livello di ufficio compartimentale e circondariale marittimo (Capitaneria di porto).

La responsabilità di ciascun elemento di detta organizzazione è affidata al personale del Corpo, consacrando il **concetto di capillarità**, vero presidio di risposta sul territorio che è pertanto forza, energia e risorsa efficace ed efficiente sui circa **500.000 km/quadrati che**, come si è detto, **costituiscono l'intera area di responsabilità SAR nazionale**, affidata al Corpo dal Sig. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto riguarda **l'aspetto sanzionatorio** previsto a livello nazionale, chiunque sia in grado di prestare assistenza ad una persona o ad una nave in pericolo di perdersi ha l'obbligo giuridico di intervenire senza indugio, per cui l'ingiustificata **omissione** costituisce **reato** (art. 1113 cod. nav., 1158 cod. nav.), a prescindere ovviamente da eventuali ulteriori responsabilità che siano ritenute conseguenti a tale inazione (omicidio e naufragio colposi, ecc.).

b. S.A.R. e controllo delle frontiere marittime

Per quanto riguarda **l'attività di polizia preposta al controllo delle frontiere marittime** ed i suoi **rapporti con l'attività S.A.R.**, occorre evidenziare che, in mare, i **controlli di frontiera** (border checks) vengono di norma effettuati **non già al limite delle acque territoriali**, bensì all'arrivo delle navi in un **porto** costituente "**valico di frontiera**", ovverosia ove é presente un ufficio di polizia di frontiera marittima (*cfr. Reg. EU 562/2006 o Codice Schengen*), mentre in mare vengono in genere effettuate attività di **sorveglianza** e **controllo preventivo** (*border surveillance*) al fine di **prevenire attraversamenti clandestini** finalizzati ad aggirare od eludere i controlli di frontiera. Non solo ma, ulteriore differenza è che le zone di c.d. "**alto mare**" sono considerate "acque internazionali", ovverosia **non soggette alla giurisdizione** di alcuno Stato. Pertanto, le navi che vi transitano sono soggette esclusivamente alle leggi ed alla **giurisdizione dello Stato di cui battono la bandiera** (UNCLOS). Ne discende, pertanto, che in mare, a differenza di

quanto avviene a terra, **difficilmente si hanno confini contigui**, ovverosia in cui si passi direttamente dalla giurisdizione di uno Stato a quella dello Stato confinante. In questo quadro di situazione occorre infine considerare che l'applicazione **in mare** del **divieto di respingimento collettivo e generalizzato** (c.d. **principio di "non refoulement"** sancito da varie norme internazionali ed europee in particolare) di persone che potrebbero avere titolo allo status di rifugiati (**Convenzione di Ginevra del 1951** e collegata normativa europea), comporta tra l'altro che una **nave intercettata** mentre trasporta migranti irregolari verso uno Stato costiero europeo ma **non risulti soggetta alla giurisdizione di alcuno Stato**, perché non formalmente iscritta e, quindi, priva di bandiera e di un equipaggio regolarmente imbarcato, non possa essere meramente respinta in mare – salvi casi particolari, ma debba necessariamente essere scortata in porto per i successivi accertamenti di polizia di frontiera. Per di più, se detta nave o imbarcazione risulti in una **situazione di pericolo**, **anche solo potenziale**, per cui si debba temere per la salvaguardia della vita umana in mare, **l'obbligo di assistenza** previsto dalle citate norme internazionali e nazionali impone in ogni caso di provvedere prima di tutto al **soccorso** ed al trasporto delle persone in un **luogo sicuro** di sbarco (POS). Tutto ciò è ripetutamente sancito in varie disposizioni normative, internazionali e nazionali (ad. es.: *Protocollo di Palermo del 2000 contro la tratta di migranti; Reg. EU 2014/656 per le operazioni Frontex; d.lgs 286/'98 - T.U. immigrazione e discendente DM 14 luglio 2003; ecc.*).

In mare, pertanto, è di norma preclusa la possibilità di una formale valutazione ed attestazione o meno dello status di rifugiato o di richiedente asilo e, comunque, le attività dirette alla salvaguardia della vita umana in mare (SAR) hanno, per legge, assoluta priorità su qualsiasi altra attività. [Tutto ciò è anche espressamente sancito sia dalla normativa nazionale (*dlgs 286/'98 - T.U. immigrazione*) che da quella europea (*vedasi ad es. il Reg. 656/2014 per le operazioni Frontex di controllo delle frontiere marittime*)].

E' pertanto evidente e logico che le **organizzazioni criminali dedite al traffico od alla tratta** cerchino di **sfruttare a loro vantaggio ogni strumento possibile**, ad esempio imbarcando i migranti, a volte a forza e contro la loro volontà, su **imbarcazioni fatiscenti e comunque altamente insicure**, **senza bandiera** perché non registrate in alcuno Stato, prive di un equipaggio professionale e delle più elementari dotazioni di sicurezza, nonché palesemente instabili perché sovraccariche. In tal modo, da un lato hanno un risparmio di costi e, dall'altro, hanno la certezza che **le competenti organizzazioni di uno Stato civile, che siano di polizia o no, non potranno respingere dette imbarcazioni**, **a meno**

di non volersi assumere la responsabilità, penale e morale, di un probabile naufragio.

Sebbene questo "**modus operandi**" presenti **varianti nel tempo**, in relazione alle varie direttrici di flusso ed alle diverse organizzazioni criminali che le gestiscono, esso **non rappresenta affatto una novità, ma è stato utilizzato anche in passato**. Ad esempio, quando, a partire **dall'anno 2000** è stato avviato un flusso migratorio (per lo più profughi curdi) dalla Turchia verso le coste italiane della Puglia, utilizzando **vecchie navi mercantili** oramai destinate alla demolizione, queste venivano abbandonate alla **deriva in prossimità delle acque territoriali italiane**, dopo averne messo fuori uso l'apparato motore. Una tecnica simile è stata poi ripresa nel periodo tra la **fine del 2014 e gli inizi del 2015**, sempre dalla Turchia (il flusso riguardava però prevalentemente profughi siriani), con la ancora più pericolosa variante che le navi venivano **abbandonate in alto mare** dall'equipaggio iniziale (per evitarne un eventuale arresto da parte dei vari assetti navali italiani ed europei che in quel periodo operavano nel Mediterraneo centrale) dopo aver **manomesso l'apparato motore** in modo che la nave proseguisse la sua navigazione, senza controllo, verso le coste italiane. Il caso più famoso è forse quello della **M/n "Blu Sky M**." che il centro di soccorso di Roma IMRCC dovette coordinare quasi contestualmente alle altrettanto difficili operazioni di soccorso alla **M/n "Norman Atlantic**", in fiamme nel Canale d'Otranto tra la fine del 2014 ed i primi del 2015: un "**boarding team" elitrasportato della Guardia costiera italiana** riuscì a fermare poco più di un miglio prima che si schiantasse contro le scogliere di Santa Maria di Leuca.

Per quanto riguarda i **diversi flussi provenienti dalle coste libiche** (al momento, esclusivamente dalla Tripolitania), la presenza di un **maggior numero di navi** in prossimità delle acque territoriali di quel Paese (non più solo navi mercantili in transito, come una volta, ma anche navi militari italiane ed europee più o meno stabilmente presenti nell'area, come pure le navi finalizzate al soccorso, quali quelle delle varie ONG), come anche la forte azione di contrasto per la **distruzione dei c.d. "barconi"** (imbarcazioni da trasporto o motopesca in legno, capaci di trasportare un maggior numero di migranti anche oltre 700 persone) condotta dalle varie unità governative, italiane e di altri Paesi europei, partecipanti all'operazione militare ed umanitaria "Mare Nostrum" prima e, successivamente, all'operazione militare "Sophia" di EUNAVFORMED ed all'operazione "TRITON" di FRONTEX, nonché dalle unità maggiori della Guardia costiera italiana e di altre forze di polizia che hanno operato anche al di fuori di dette operazioni, sono sicuramente tra i fattori che possono aver indotto le organizzazioni criminali ad un maggior

impiego di imbarcazioni di più facile reperibilità e di minor costo (in passato, comunque, i barconi partivano prevalentemente dalla zona di Zuwara, quella più vicina al confine tunisino, le cui milizie locali hanno poi deciso di fermare le partenze dal loro territorio).

Appare infine opportuno fare cenno a **due eventi di qualche anno fa** e che, sebbene entrambi avvenuti al di fuori dell'area SAR di responsabilità italiana, hanno comportato il coinvolgimento dell'organizzazione nazionale di ricerca e soccorso in relazione **all'accusa di responsabilità omissiva**, solo per il fatto che al MRCC italiano era pervenuta la prima notizia o richiesta di aiuto.

Il primo di tali eventi che, appare utile rammentare, è relativo all'affermato mancato soccorso ad un gommone partito nei pressi di Tripoli (Libia) la notte tra il 26 ed il 27 marzo 2011 e successivamente spiaggiato a Zliten (Libia) dopo quasi due settimane, essendo rimasto alla deriva dopo che le prime richieste di aiuto erano pervenute a MRCC Roma, al Comando in capo della marina italiana ed al Comando NATO di Napoli tramite il noto prete eritreo Moussie Zerai, meglio conosciuto come Don Zerai o Don Mosè; cosa che avrebbe determinato l'asserito decesso di 63 delle 72 persone presenti a bordo, tra cui donne e bambini.

Tale evento, sebbene, si ribadisce, non abbia mai interessato le acque di responsabilità SAR italiane o maltesi, essendosi verificato in una zona di mare distante **circa 60-70 miglia dalle coste libiche**, ha originato una famosa indagine condotta nel 2011 dall'europarlamentare olandese On. Tineke STRIK, su incarico ricevuto dalla Commissione sulla migrazione dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, conclusasi con il c.d. "**Rapporto STRIK** (L*ives lost in the Mediterranean sea: who is the responsible? – Vite perdute nel mediterraneo: chi e' il responsabile?*), il quale, dopo aver censurato in particolare l'operato della NATO (quella zona di mare, in quel periodo, era sotto diretto controllo militare della NATO, impegnata in un'operazione militare contro la Libia in esecuzione di alcune risoluzioni ONU), nonché della Marina e della Guardia costiera italiana, termina con la seguente affermazione: "*senza ombra di dubbio ci sono responsabilità precise ma anche delle lacune dal punto di vista giuridico e delle prassi in quanto al soccorso in mare".* Ciò ha successivamente originato anche un **contenzioso civile** tra alcuni dei superstiti di quell'evento (**Halofom** Girmi ed altri), che hanno citato in giudizio preso il Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della difesa ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il risarcimento dei danni patrimoniali e non, derivanti dall'asserito omesso soccorso. La **causa è ancora in corso**

ed il suo esito definitivo rappresenterà un elemento da cui difficilmente si potrà prescindere per tutte le valutazioni future.

Il secondo evento che ritengo significativo al riguardo è il cd. "**Caso Jammo**", che fa invece riferimento al **naufragio** occorso **nell'area di responsabilità SAR maltese** il giorno **11 ottobre 2013**, e che causò la morte presunta di 268 persone (solo 26 corpi furono però recuperati, insieme ad oltre 200 sopravvissuti), tra i quali 60 bambini, per lo più migranti siriani partiti dalla Libia, tra le quali, due figlie del Sig. Mohanad JAMMO, primario dell'unità di terapia intensiva ed anestesia dell'Ibn Roshad Hospital di Aleppo. In relazione all'evento sono tuttora **indagati alcuni ufficiali** della Marina italiana e del Corpo delle Capitanerie di porto (il personale in servizio presso MRCC Roma), ai quali viene contestato il reato di "omissione di soccorso e omicidio colposo" nonostante, anche in questo caso, l'evento sia avvenuto interamente, come si è detto, nell'area di specifica responsabilità maltese e la responsabilità del coordinamento delle operazioni fosse stata formalmente ed inequivocabilmente assunta dalle competenti Autorità maltesi (RCC Malta). Ciò per il fatto che il Centro nazionale di soccorso italiano sarebbe stato il primo Centro di soccorso al quale era pervenuta la richiesta di soccorso (richiesta peraltro prontamente girata alle autorità maltesi dal personale di servizio, come previsto dalle procedure SAR, unitamente a tutte le informazioni a disposizione), che il naufragio è avvenuto in un punto più vicino alle coste italiane che a quelle maltesi (da notare peraltro che le Autorità maltesi hanno richiesto la collaborazione delle Autorità SAR italiane solo successivamente, quando era ormai troppo tardi).

Tutto ciò, unitamente ai **numerosi altri tragici ed improvvisi naufragi**, **noti e non** (vedasi ad esempio il caso dei c.d. "**fantasmi di Porto Palo**", risalente, com'è noto, al **Natale 1996**), evidenzia perchè **la quasi totalità degli intercetti operati in mare dagli organi di polizia** (mezzi Frontex ed unità militari inclusi), soprattutto per i flussi provenienti dalla Libia – per i noti problemi di stabilità politico– istituzionale di quel Paese, **comportino inevitabilmente un'attività S.A.R.** e vengano pertanto **svolti sotto il coordinamento operativo di un MRCC** (di norma quello italiano e, quindi, della Guardia costiera). Le attività più propriamente di **polizia di frontiera** vengono pertanto svolte **successivamente allo sbarco**, che possibilmente deve avvenire in un luogo sede di "**hotspot**", ovverosia dove gli organi del **Ministero dell'interno**, supportati dall'agenzia **Frontex** e dagli altri organismi interessati (ad es. le Autorità sanitarie, la Task force regionale europea con base a Catania – **EURTF**, ecc.), possano **garantire** più facilmente **i controlli di polizia, sanitari ed umanitari** previsti dalla normativa nazionale ed europea.

Tale situazione è peraltro resa evidente anche dal fatto che é proprio **l'art. 4** del già citato **regolamento europeo 2016/1624** (costitutivo della nuova Agenzia per la guardia di frontiera e costiera europea) a prevedere espressamente che, nel corso delle **operazioni di controllo delle frontiere marittime**, le **attività S.A.R.** continuano comunque ad essere avviate e condotte in conformità a quanto previsto dal **Reg. EU 2014/656,** ovverosia **in conformità alle norme di diritto internazionale sul S.A.R. e, quindi, sotto il coordinamento del competente MRCC nazionale**.

Come si dirà meglio più avanti, trattando gli aspetti operativi, la **contestuale e coordinata presenza nell'area operativa di interesse di mezzi deputati alle attività di polizia e sicurezza e di mezzi dedicati al S.A.R. consente di controllare la quasi totalità dei flussi provenienti dalle coste libiche** evitando pertanto **sbarchi clandestini ed incontrollati**, che invece continuano saltuariamente lungo **altre direttrici di flusso** (ad es. in Sardegna dall'Algeria, in Sicilia dalla Tunisia, in Calabria, Sicilia e Puglia per i flussi provenienti dal settore orientale), dove non sono attivi dispositivi navali stabilmente operanti in alto mare, ma unicamente attività di pattugliamento programmato nell'ambito dell'operazione TRITON di Frontex. Un più **stretto coordinamento tra le due attività consente inoltre di anticipare alcune attività, anche investigative**, che altrimenti potrebbero essere effettuate solo successivamente allo sbarco.

Per concludere i cenni sul quadro normativo, occorre infine soffermarsi sulla **particolare situazione della Libia** che, dopo la caduta del regime di Gheddafi nell'ottobre 2011, è precipitata in una situazione di **crisi istituzionale e di sostanziale anarchia** che, tra l'altro, ha favorito la nascita di **un'economia illegale** basata anche sulla **tratta e sul traffico di migranti**, che varie fonti stimano essere pari al **16% del PIL**.

La **mancanza di un Governo centrale** in grado di esercitare un effettivo **controllo sui confini** non solo marittimi, ma anche terrestri, nonché sull'intero territorio nazionale e sulle molteplici tribù e clan che caratterizzano la realtà sociale libica, da un lato **concentra verso quel Paese vari flussi migratori** diretti verso l'Europa (e ciò nonostante l'immigrazione clandestina costituisca, in Libia, un **reato** punito con la detenzione a tempo indeterminato, in centri non certo famosi per il rispetto dei diritti umani) e, dall'altro, **favorisce le attività di organizzazioni criminali** che operano indisturbate potendo contare, a livello locale, sulla protezione della tribù o del clan di riferimento.
La **complessità della situazione** é ben dettagliata nei periodici **rapporti redatti dall'IOM/OIM** (l'agenzia ONU che si occupa di migrazioni) sulla base di indagini che conduce periodicamente sul territorio (nei limiti del possibile, ovviamente). Occorre infatti

ricordare che in **Libia** lavoravano, prima della rivoluzione e della guerra civile, circa **2,5 milioni di immigrati**, mentre attualmente ne risulterebbero **presenti non più di un milione**. In Libia, peraltro, non vi sono solo migranti che continuano ad entrare illegalmente in quel Paese (per lo più, ma non solo, subsahariani dalla frontiera Sud) con lo specifico fine di raggiungere l'Europa, ma anche **migranti potenzialmente stanziali**, ovverosia migranti già da tempo presenti nel Paese per lo più come manodopera di basso costo o che fanno ingresso in Libia con l'intenzione di rimanervi ma che poi, **possono essere costretti a fuggire, anche con la forza,** a causa dell'improvviso precipitare della situazione o perché ridotti in condizioni di quasi schiavitù, come riportato da varie fonti.

Appare pertanto evidente che è questa situazione del tutto anomala che costituisce la **principale causa della lucrosa attività delle organizzazioni criminali che operano pressoché impunite in quel Paese**, spesso colluse con appartenenti agli stessi organismi pubblici che dovrebbero invece contrastarle e combattere. Ciò determina inoltre una serie di **problematiche di diritto internazionale**, perché risulta estremamente difficile intrattenere rapporti stabili ed organizzati con le varie Autorità libiche che si contendono il governo del territorio. Anche la stessa **Guardia costiera libica** è in realtà costituita quantomeno da due entità distinte: una **Guardia costiera militare**, dipendente dal Ministero della difesa e dalla Marina libica (ed è quella con la quale la Guardia costiera italiana ha avuto rapporti, sia pure a fasi alterne, anche perché ha contribuito al suo addestramento nell'ambito dell'operazione "SOPHIA" di EUNAVFOR MED); una **Guardia costiera civile**, altrimenti conosciuta come **Polizia di sicurezza costiera** o nomi simili, dipendente dal Ministero dell'interno libico e perciò con rapporti prevalentemente con il Ministero dell'interno (e la Guardia di finanza).

Nell'ambito dei vari **progetti nazionali ed europei indirizzati a supportare il processo di stabilizzazione politico-istituzionale della Libia**, la **Guardia costiera italiana** è stata peraltro invitata, prima dalla Commissione europea (DG Home ed EEAS) e successivamente inserita nella Dichiarazione dei capi di Stato e di Governo di Malta del 3 Febbraio scorso, a guidare **un progetto di cooperazione con la Guardia costiera militare libica** affinché detto Paese provveda a definire e dichiarare formalmente una propria **area di responsabilità SAR** ed una propria **organizzazione SAR**, sotto il coordinamento di un proprio centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare (**LMRCC**), in conformità ai requisiti previsti dalla normativa internazionale. La prima fase di tale progetto è in fase di avvio ma, come la maggior parte degli altri progetti avviati in ambito nazionale ed europeo non potrà avere effetti immediati, comunque subordinati,

com'è ovvio, all'avvenuta stabilizzazione del Paese (i dettagli sono riportati in apposito allegato).

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

Veniamo all'aspetto più volte richiamto del luogo sicuro di sbarco. Come si è già accennato, l'individuazione di un **idoneo** "**luogo sicuro**" (dall'inglese "place of safety", abbreviato in "**POS**") è un'operazione complessa, rientrante nella **responsabilità primaria del MRCC che coordina le operazioni di soccorso** ma che **coinvolge necessariamente una serie di attori**, ognuno dei quali ha obblighi particolari ai sensi del diritto internazionale marittimo, nonché di altre disposizioni di diritto internazionale che non riguardano direttamente il S.A.R., come ad esempio la *Convenzione sui diritti dell'uomo e dei rifugiati*.

Anche quando l'operazione di soccorso in mare delle persone bisognose di assistenza è stata portata quasi a compimento, possono insorgere **problemi per ottenere il consenso di uno Stato diverso** da quello al quale appartiene il suddetto MRCC allo sbarco sul suo territorio delle persone soccorse, in particolare quando sia evidente trattarsi di **migranti**.

Per tale motivo, a seguito del noto caso che vide coinvolta la **nave norvegese "Tampa"**, respinta dai porti australiani dopo aver soccorso in mare un gruppo di migranti, gli Stati membri dell'Organizzazione Marittima Internazionale *(International Maritime Organization, IMO)*, nell'anno 2004 hanno adottato appositi emendamenti a due importanti convenzioni marittime internazionali che disciplinano la materia (le citate convenzioni SOLAS e SAR).

Ciò allo scopo di assicurare che **all'obbligo del comandante della nave di prestare assistenza faccia da necessario complemento l'obbligo degli Stati** di coordinare le operazioni e fornire ogni possibile assistenza alla nave soccorritrice, liberandola quanto prima dall'onere sostenuto in adempimento del dovere di soccorso. In particolare tali emendamenti e le **discendenti linee guida emanate dall'IMO** *(Ris. MSC 167-78 del 20/5/2004)* hanno stabilito **l'obbligo, per lo Stato cui appartiene lo MRCC che per primo abbia ricevuto la notizia dell'evento o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell'evento.**

Risulta pertanto evidente che una **nave con centinaia di persone a bordo** non possa essere abbandonata alla deriva, per di più priva delle più elementari condizioni di sicurezza, sovraccarica, senza un equipaggio professionale né idonee attrezzature e strumenti di navigazione. Un tale comportamento, infatti, metterebbe a rischio non solo la vita dei migranti ma anche la sicurezza della navigazione in genere (vedasi in particolare, come in precedenza accennato, l'allarme generato negli anni **a partire dal 2000** ma soprattutto nel periodo **tra la fine 2014 ed inizio 2015** a causa dell'impiego di navi mercantili ormai prive di valore commerciale e perciò destinate alla demolizione, per trasportare migranti dalle coste della **Turchia** fino alle coste italiane). Ciò, ovviamente, indipendentemente dal fatto che in una situazione di potenziale pericolo per la vita umana in mare si è in presenza di una situazione che impone di adempiere prioritariamente all'obbligo universalmente riconosciuto di prestare immediata assistenza e far sbarcare quanto prima dette persone in un "luogo sicuro" ("place of safety – POS), **indipendentemente da qualsiasi considerazione in merito al loro status**[10].

Infatti, la normativa SAR internazionale (in particolare la *Ris. MSC 167(78) del 2004*) prevede che tutte le questioni che non riguardino il SAR in senso stretto, quali quelle relative allo **status giuridico** delle persone soccorse, alla presenza o meno dei prescritti requisiti per il loro ingresso legittimo nel territorio dello Stato costiero interessato o per acquisire il diritto alla protezione internazionale, ecc., devono di norma essere affrontate e risolte solo a seguito dello sbarco nel luogo sicuro di sbarco (POS) e **non devono comunque causare indebiti ritardi** allo sbarco delle persone soccorse od alla liberazione della nave soccorritrice dall'onere assunto.

In tale quadro normativo, pertanto, non vi è dubbio che **il fenomeno migratorio via mare comporti problematiche specifiche** che investono anche la conduzione delle **operazioni di soccorso** – ancorché queste, come si è detto, debbano prescindere dallo status delle persone in pericolo - con particolare riguardo all'individuazione di un idoneo "**luogo sicuro** (POS) per lo sbarco delle persone soccorse. E' infatti vero che **si è in presenza di un'operazione di soccorso anche quando è ben noto che la situazione di pericolo è volontariamente provocata** dalle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta ed il traffico di migranti, sulla pelle di questi ultimi (del resto, un'operazione di salvataggio è doverosa anche quando si è in presenza di un aspirante suicida, mentre in questo caso i

[10] Cfr. **Art. 98 UNCLOS '82** (Convenzione ONU sul diritto del mare); **art. 33/V SOLAS 1974** (Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare); Manuale **IAMSAR** ed. 2016; **Ris. IMO MSC 167 (78)** del 2004 (Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare).

migranti sono solo le vittime più o meno inconsapevoli di questo traffico); ma è altrettanto vero che tale volontarietà, unitamente alla frequenza con cui si verificano gli eventi e, quindi, gli interventi di soccorso, nonché l'elevato numero delle persone che occorre soccorrere e trasportare in relazione ad ogni singolo evento, con la conseguente necessità di disporre, nei luoghi di sbarco, di un apposito e complesso servizio di assistenza (sanitario, di ordine pubblico, ecc.), **travalica l'ordinario quadro normativo per cui la responsabilità del soccorso in mare è affidata ai singoli Stati**. A ciò si aggiungono, poi, le **ancora più rilevanti problematiche dell'accoglienza** successiva allo sbarco e che pertanto non attengono assolutamente ad aspetti che riguardano la normativa SAR, bensì alla **normativa nazionale ed europea sul controllo dei flussi migratori**. Sono proprio queste problematiche ad **influenzare maggiormente i diversi comportamenti degli Stati** nelle modalità di **gestione dei flussi migratori via mare** ed in particolare nell'applicazione della normativa e delle procedure SAR. E' per tale motivo che, dopo aver analizzato la problematica nell'ambito di una riunione ("*High level interagency meeting*" *del 3 marzo 2015*) **indetta dall'IMO** - anche su iniziativa della Guardia costiera italiana – ed alla quale hanno **partecipato anche tutte le principali agenzie delle Nazioni Unite**, i rappresentanti di tutti gli Stati hanno convenuto che non sussista la necessità di modificare la normativa S.A.R., ma occorra invece agire sotto altri profili, che esulano dal quadro di detta normativa. E' infatti apparso evidente che si è in presenza di un **fenomeno umanitario epocale, peraltro non più emergenziale ma strutturale**, che non può pertanto essere affrontato e rimanere a carico dei singoli Stati, richiedendo necessariamente un concreto intervento della comunità internazionale.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, è noto che il principale elemento condizionante il modo di gestire la situazione in mare risulta rappresentato dal **Regolamento di Dublino** [11], il quale impone allo Stato europeo dove avviene il primo ingresso dei migranti irregolari di farsi carico non solo di determinarne l'esatto **status** (in particolare quello di potenziale rifugiato o non) ma anche (salvo casi limitati) della loro **accoglienza**, o dell'eventuale **rimpatrio** nei Paesi di origine, qualora siano riconosciuti non avere titolo a "protezione internazionale", con tutti i rilevanti oneri, economici e sociali, conseguenti.

E' pertanto per tale motivo che **tutti gli Stati si dichiarano disposti ad ottemperare, ed eventualmente concorrere, all'obbligo di soccorso in mare**, peraltro generalmente riconosciuto anche in via consuetudinaria dal diritto internazionale, ma operano poi dei "**distinguo**" quando potrebbero essere coinvolti nella **responsabilità del coordinamento**

[11] Reg. EU 604/2013 o "Dublino III"

delle operazioni S.A.R. e, quindi, nell'individuazione **sul proprio territorio**, come si è detto, di un **luogo sicuro** ove sbarcare le persone soccorse.

Il Governo responsabile della regione SAR in cui le persone soccorse sono state recuperate ha infatti, come si è già detto, la **responsabilità** di ricercare ed individuare detto luogo sicuro o, comunque, di dare assicurazione che tale luogo sicuro sia fornito, in accordo con tutte le Altre Autorità, nazionali e non, eventualmente interessate. Per un Paese europeo, perciò, **accogliere a terra le persone soccorse** in ottemperanza alla normativa S.A.R., però, comporta anche i **conseguenti obblighi, ed oneri,** previsti dal citato Regolamento di Dublino III.

A questo punto, però, un osservatore attento potrebbe rilevare che **non vi dovrebbe essere nessuna differenza tra un'operazione S.A.R. ed un'operazione di polizia diretta al controllo delle frontiere esterne europee** in quanto, in applicazione del principio di "*non refoulement*" nonché del regolamento europeo che disciplina le operazioni FRONTEX e del discendente piano operativo, anche le persone che fossero ritenute non in pericolo e, quindi, intercettate in mare e non soccorse, dovrebbero comunque essere portate a terra, nel territorio del Paese che ospita la specifica operazione nazionale od europea (cioè l'Italia, per quanto riguarda l'operazione TRITON; la Grecia, per quanto riguarda l'operazione POSEIDON; la Spagna, per l'operazione INDALO).

In realtà la **differenza** risiede nel fatto che **l'obbligo del S.A.R. prescinde dai limiti della piena giurisdizione marittima di uno Stato costiero** (non è neppure limitato, come si è visto, alla specifica area di responsabilità S.A.R., che comunque non è un'area di giurisdizione e, pertanto, si estende di norma ben oltre le acque territoriali e l'eventuale zona contigua), mentre **l'attività di polizia al di fuori delle acque territoriali ("law enforcement") è soggetta a ben precisi limiti,** stabiliti dalla normativa nazionale e nel rispetto di quella internazionale.

La **conseguenza pratica** di ciò è che se un'imbarcazione carica di migranti localizzata al di fuori delle acque territoriali di uno Stato costiero é ritenuta versare in una **situazione di potenziale pericolo** (caso S.A.R.), scatta **l'obbligo di immediato intervento** e, quindi, del **successivo trasporto a terra delle persone soccorse**.

Se invece detta imbarcazione **non** è ritenuta versare in **situazione di pericolo**, **l'attività di polizia** delle Autorità dello Stato costiero normalmente **si limita al monitoraggio** della situazione, allo scopo di verificare se la destinazione appaia essere quella di detto Stato costiero. Solo in tal caso scatta l'intervento di polizia: inizialmente a scopo preventivo,

mirata quindi a cercare di **prevenire l'ingresso** od il **transito** (considerato potenzialmente "offensivo") dell'imbarcazione nelle proprie acque territoriali, sempre nei limiti di quanto legittimamente possibile ai sensi delle norme internazionali. Pertanto, l'accompagnamento a terra e l'ingresso nel territorio dello Stato costiero di dette persone si avrebbe solo nel caso in cui l'azione preventiva e deterrente non abbia effetto o sia ravvisata una violazione delle norme dello Stato costiero che comporti la necessità dell'adozione di provvedimenti autoritativi di esercizio della giurisdizione. In particolare, in base a quanto previsto dalla normativa italiana (*Codice penale, T.U. immigrazione e norme discendenti*), l'abbordaggio ed il sequestro dell'imbarcazione, con la conseguente denuncia alla competente A.G. delle persone fermate, per i reati di immigrazione clandestina e/o di favoreggiamento della stessa.

In questo scenario complesso, la **posizione geografica dell'Italia** nel Mediterraneo centrale la rende, più di altri Paesi europei, privilegiata destinazione finale delle rotte seguite dai flussi migratori provenienti dalla Libia o dal Mediterraneo orientale: dalla Libia perché più vicina o, comunque, più idonea ad accogliere numeri consistenti di migranti rispetto alla ben più piccola isola di Malta; dal Mediterraneo orientale perché la chiusura della rotta balcanica rende la Grecia una porta di comunicazione verso l'Europa meno praticabile. Quanto sopra, inoltre, spiega perché, anche quando **la rotta di dette imbarcazioni attraversi le aree di responsabilità S.A.R., o anche di giurisdizione, di altri Paesi**, questi ultimi **tendano a sottovalutare le condizioni di potenziale pericolo in cui esse normalmente versano** limitandosi a monitorare la situazione fino a quando esse escano dalla loro area di specifica responsabilità S.A.R.. **Lo scopo è evidente**: considerare la situazione una **mera situazione di polizia** e **non ritenersi quindi obbligati ad un intervento di soccorso**, che risulta **invece inevitabile per le Autorità dello Stato costiero oltre le cui acque l'imbarcazione non può più procedere: l'Italia**! La questione sarà comunque approfondita nel capitolo relativo all'attività operativa.

Si comprende, pertanto, anche il perché le **richieste di soccorso** o le informazioni relative ad imbarcazioni in potenziale pericolo siano **principalmente indirizzate alle Autorità S.A.R. italiane**.

Tornando alla questione specifica del **POS**, in base alla normativa italiana, il **Ministero dell'interno** ha la **responsabilità di coordinare**, attraverso l'opera delle Prefetture competenti per territorio, **la gestione dell'accoglienza a terra**, la quale coinvolge numerose Autorità pubbliche (Autorità marittime e portuali, Autorità di P.S., forze di polizia, Autorità sanitarie nazionali e regionali, Autorità doganali, Organi di Protezione civile, CRI,

ecc.), coadiuvate da altri soggetti privati (soprattutto organismi di volontariato) ed internazionali (UNHCR, IOM, FRONTEX, EUROPOL, EASO, ecc.).

Pertanto, nel caso di **interventi di soccorso connessi con i fenomeni migratori**, **l'individuazione dello specifico "POS"**, oltre a tener conto delle eventuali esigenze e problematiche di carattere prettamente nautico, **dev'essere necessariamente concertata tra lo IMRCC e le competenti Autorità del Ministero dell'interno.** Occorre peraltro precisare che, allo scopo di **snellire le procedure per l'individuazione del POS** quando la nave soccorritrice sia un assetto governativo nazionale (M.M., GdF, CC) o facente parte di una delle due operazioni europee (TRITON e SOPHIA), su richiesta dei **Comandi complessi** dai quali dette navi dipendono (CINCNAV[12], COGEGUARFI, CARABINIERI, ICC[13], FHQ[14], ecc.), sono state redatta **apposite SOP** (**Procedure operative standard**) con le quali **MRCC Roma ha autorizzato questi ultimi** ad **interloquire direttamente con i competenti organi del Ministero dell'interno** (il National Coordination Centre o NCC, ubicato presso il Ministero dell'interno – DCIPF, che a sua volta si relaziona con il Dipartimento per le libertà civili) una volta recuperate a bordo le persone da soccorrere (tenendo comunque informato il competente IMRCC fino al termine delle operazioni di soccorso). Ciò anche al fine di poter meglio contemperare le problematiche tecnico-nautiche delle navi soccorritrici con quelle dell'accoglienza a terra.

IMRCC si occupa pertanto di definire direttamente il POS con il Ministero dell'interno, non solo per le **navi della Guardia costiera** che non stiano operando nell'ambito delle summenzionate operazioni, ma anche per le **navi mercantili** (**incluse ovviamente quelle operate da ONG**) e le **altre navi** che non dipendano da uno dei suddetti comandi complessi.

Un altro elemento che è bene precisare è quello relativo alla **corretta individuazione del "luogo sicuro di sbarco (Place od Safety - POS)**", ovverosia il luogo **dove le operazioni di soccorso devono considerarsi terminate**, da parte del centro di coordinamento del soccorso (MRCC) responsabile per la regione interessata.

Per evitare facili equivoci, è opportuno evidenziare che il "**luogo sicuro di sbarco**" per poter essere considerato tale, **deve rispondere ad una serie di requisiti**, **da verificare caso per caso**, in relazione alle specifiche situazioni. Infatti, secondo quanto prescritto

[12] CINCNAV: Comando in capo della squadra navale della M.M.;
[13] ICC: International Coordination Centre presso Pratica di Mare, deputato al coordinamento dell'operazione TRITON di Frontex;
[14] FHQ: Force Headquarters presso il COI Difesa - Roma, comando operativo in mare dell'operazione "Sophia" di Eunavformed.

dalle specifiche "**linee guida**" elaborate dall'IMO con la più volte menzionata *Ris. MSC 167(78) del 2004*, dev'essere, tra l'altro, "*un luogo* ***dove la vita delle persone soccorse non è più minacciata*** *e* ***dove è possibile poter far fronte ai loro bisogni fondamentali*** *(es.: cibo, riparo e cure sanitarie)".* **Non può**, comunque, essere considerato "**sicuro**" un luogo dove vi sia **serio rischio** che la singola persona interessata possa essere soggetta alla **pena di morte**, a **tortura, persecuzione od a sanzioni o trattamenti inumani o degradanti**; o, anche, dove **la sua vita o la sua libertà siano minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, orientamento sessuale, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o di orientamento politico**. Va inoltre tenuto in considerazione che tali disposizioni vanno lette anche in relazione al principio di "***non refoulement***" (divieto di respingimenti collettivi ed indiscriminati), che **impone di esaminare la situazione specifica delle singole persone**. Infatti, un luogo "sicuro" per alcuni potrebbe non esserlo per altri (vedasi al riguardo quanto detto più avanti in tema di diritto internazionale dei rifugiati).

Appare pertanto evidente che **può essere estremamente difficile per l'IMRCC** (ma **anche per il Comandante della nave** che, in quanto soggetto alla giurisdizione del suo Stato di bandiera, secondo il diritto internazionale, ha anche la responsabilità della sorte delle persone a bordo) determinare se un luogo ubicato al di fuori della sua area di responsabilità abbia o meno tutte dette caratteristiche salvo, ovviamente, casi di forza maggiore. Occorre al riguardo evidenziare che lo stesso **regolamento europeo per le operazioni Frontex**[15], nel dettare le regole di comportamento generali per le navi dei vari Paesi europei partecipanti alle operazioni di controllo delle frontiere marittime, **conferma esplicitamente anch'esso l'obbligo di rispettare i principi ed i criteri sopra enunciati**, non solo nelle attività di polizia condotte sotto il coordinamento del competente ICC, ma **anche nelle attività S.A.R. condotte sotto il coordinamento del competente MRCC** (che potrebbe essere, infatti, anche quello di un Paese non europeo).

La summenzionata **difficoltà** di operare una simile valutazione, sia per il competente MRCC che per il comandante della nave soccorritrice, risulta **ulteriormente acuita** quando si tratta di eventi SAR che coinvolgono diverse centinaia di persone, di varie razze ed etnie; con le quali, quindi, è in genere difficile, se non impossibile, comunicare in modo appropriato in assenza di appropriati mediatori culturali.

Si è già detto che il POS può anche essere individuato nel territorio di un altro Stato costiero, soprattutto qualora si tratti di un luogo sicuro più vicino all'area in cui sono state

[15] Reg. EU 2014/656 artt. 4 e 10.

soccorse le persone in pericolo. Tuttavia **tale individuazione compete alle Autorità S.A.R. dello Stato costiero interessato**, al quale **lo MRCC che coordina** le operazioni può solo rivolgere una richiesta motivata, che **potrebbe però non essere accolta**, specie qualora non esistano specifici accordi preventivi. Come si è già detto all'inizio, in caso di rifiuto, da parte delle Autorità di un altro Paese, a concedere l'autorizzazione allo sbarco in un porto situato nel proprio territorio, **lo Stato cui appartiene lo MRCC che coordina le operazioni ha l'obbligo di individuare il POS sul suo territorio**. Ciò, in ossequio al principio di garantire l'integrità dei servizi S.A.R..

Quando il POS è individuato nella propria area di responsabilità, invece, la questione è relativamente più semplice, in quanto **è fatto obbligo agli RCC di mantenere efficaci piani di operazioni nonché accordi di coordinamento** con tutte le varie Autorità ed Enti interessati a terra (Autorità portuali, doganali, sanitarie e di polizia, ecc.). Quanto sopra sempre al fine evitare indebiti ritardi nello sbarco in un luogo sicuro delle persone soccorse o nella liberazione della nave soccorritrice dagli oneri conseguenti all'adempimento dell'obbligo di soccorso.

d. Cenni normativi sul diritto internazionale dei rifugiati

A questo punto, anche se non si tratta di materia di specifica competenza, può essere utile qualche cenno in merito alle tutele garantite a livello internazionale ai migranti che potrebbero aver titolo allo status di rifugiato.

Il c.d. **"Diritto internazionale dei rifugiati"** prevede che le persone intercettate o soccorse in mare devono essere messe in grado di conoscere i loro diritti e di poter conseguentemente rendere nota la propria intenzione di chiedere il riconoscimento dello status di "rifugiato", quali "richiedenti asilo", o altre forme di "protezione internazionale", potendo dimostrare, nelle forme previste, di essere esposti a forme di persecuzione, maltrattamenti, ecc.. Si è anche detto, però, che **il comandante della nave soccorritrice**, non è in grado di poter determinare lo *status* delle persone soccorse, anche se è comunque responsabile della sorte delle persone comunque presenti a bordo. Lo stesso vale anche per il **comandante di una nave governativa in servizio di polizia** che intercetti un'imbarcazione trasportante migranti irregolari, il quale, peraltro è sempre anche un rappresentante dello Stato di appartenenza.

E' opportuno, a questo punto, ricordare che la **Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951** definisce come "**rifugiato"** una persona che *"temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è*

cittadina e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra". [Articolo 1(2)].

Un **richiedente asilo** è un individuo che è in cerca di protezione internazionale e sulla cui domanda non è stata ancora presa una decisione finale. Pertanto, non ogni richiedente asilo potrà, al termine della procedura prevista, essere riconosciuto come rifugiato, ma potrebbe comunque aver titolo a beneficiare di altre forme di protezione internazionale, oppure non essere riconosciuto come tale (si noti che lo *status* di rifugiato è meramente "declaratorio": cioè, il provvedimento che riconosce lo status non rende una persona un rifugiato, ma si limita ad attestare ufficialmente che quella persona è un rifugiato).

La citata **convenzione del 1951 proibisce** che il rifugiato o il richiedente asilo *"sia espulso o respinto - in alcun modo – verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche" [Articolo 33(1)]* .

Ciò si riferisce principalmente al Paese dal quale l'individuo è fuggito, ma comprende anche ogni altro territorio dove egli [o ella] si trovi di fronte ad una simile minaccia.

Anche le persone che non soddisfano tutti i criteri stabiliti dalla Convenzione del 1951 per l'ottenimento del riconoscimento dello status di "rifugiato", ma per i quali esistono fondati motivi di gravi abusi dei diritti umani o perchè stanno fuggendo da un conflitto, possono comunque essere **protette dal respingimento** nel particolare luogo in cui sarebbero minacciati **("refoulement")** attraverso il riconoscimento di varie forme di c.d. "protezione internazionale".

La categoria dei c.d. "**migranti economici**", invece, **non ha un riconoscimento ufficiale**, in quanto comprende tutte le persone che, pur avendone la facoltà e la possibilità, non avanzano richiesta di asilo o di protezione internazionale, nonchè quelle la cui richiesta è stata respinta in via definitiva.

Quando si parla **genericamente** di "**migranti**" (o, più correttamente, di "**migrazioni miste**"), pertanto, ci si riferisce normalmente a **migranti di tutte queste due principali categorie** che, come si è detto, è possibile distinguere fra loro solo successivamente allo sbarco a terra. La distinzione fra le due categorie è infatti anche una dei principali obiettivi del sistema di "**hotspot**" (centri in cui vengono trasportati i migranti contestualmente alle operazioni di sbarco) previsto dalla politica europea sulle migrazioni e sul controllo delle

frontiere esterne, nonchè dalle correlate normative nazionali. Infatti, la permanenza negli "hotspot"[16] dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario ad indentificare e separare le due categorie, successivamente trasferite in centri distinti, a cura delle competenti autorità di polizia.

Secondo **l'Alto Commissario delle Nazioni Unite** le persone intercettate o soccorse in mare devono poter beneficiare di protezione contro le espulsioni di massa, **anche quando non sono riuscite ancora a valicare la frontiera di uno Stato**. Ciò in quanto permettere agli Stati di respingere i migranti intercettati in **alto mare** senza rispettare le garanzie sancite anche dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU (*Carta Europea dei Diritti dell'Uomo*) significherebbe accettare che gli Stati si liberino dai loro obblighi derivanti dalle convenzioni, con il pretesto di dover provvedere al controllo delle frontiere esterne.
Anche secondo la **Corte dei diritti dell'uomo** (vedasi in particolare la **c.d. sentenza Hirsi**, che ha riguardato direttamente l'Italia), il trasferimento verso la Libia dei migranti intercettati in mare e che avevano successivamente presentato il ricorso, era stato eseguito in assenza di qualsiasi preventiva procedura di identificazione da parte delle Autorità italiane, che si erano limitate a far salire sulle navi militari italiane i migranti intercettati, successivamente consegnati alle Autorità libiche (la Libia era ancora sotto il regime di Gheddafi). La Corte ha pure specificato che il **personale militare a bordo** non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non vi erano né interpreti né consulenti giuridici. Tale osservazioni hanno fatto sì che la Corte abbia concluso che si era trattato di un **respingimento collettivo ed indiscriminato**, come tale in **violazione** dell'art. 4 del protocollo n. 4 CEDU che recita testualmente: ***"Le espulsioni collettive degli stranieri sono vietate".***

[16] Allo stato attuale, risultano attivi 4 hotspots associati ai porti di: Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto.

3. ASPETTI OPERATIVI

a. Descrizione delle operazioni S.A.R. e di polizia per il controllo delle frontiere marittime

Al fine di poter compiutamente rappresentare l'attività operativa del Centro di Coordinamento Marittimo della Guardia Costiera Italiana (IMRCC) occorre iniziare dalla descrizione di come vengono gestite le operazioni di soccorso, seguendo le varie fasi come di seguito riportate:

I. Acquisizione dell'informazione

La ricezione di una richiesta di soccorso o di una informazione relativa a persone o navi in potenziale grave ed imminente pericolo in mare (distress) può giungere al Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (IMRCC) essenzialmente in tre modi:

- ricezione di una **segnalazione diretta** da parte delle persone che si dichiarano in pericolo (via radio VHF o HF, via telefono GSM, via telefono satellitare, ecc.);
- ricezione di una segnalazione diretta da navi mercantili, aeromobili o navi militari o comunque governative, a seguito di **avvistamenti** effettuati da loro stessi o da unità dipendenti da comandi complessi;
- segnalazione **indiretta** (via telefono, via mail, mia sms od altro) da parte di persone (sedicenti familiari, amici, mediatori culturali, persone non immediatamente identificabili) che si dichiarano a conoscenza di una situazione di emergenza in atto che richieda soccorso; oppure da parte di altri organismi pubblici (forze di polizia, VVF, ecc.) cui dette persone si siano rivolte.

Nelle situazioni SAR connesse ai flussi migratori via mare, vi sono anche delle modalità tipiche, che dipendono peraltro dalle zone da cui originano le differenti direttrici di flusso. Ad esempio, nella vasta zona al largo delle coste libiche, si sono maggiormente avute chiamate dirette da parte delle imbarcazioni, a mezzo telefono satellitare di cui quasi tutte venivano dotate dalle varie organizzazioni criminali; chiamate dirette a MRCC o anche ai centri secondari, per lo più MRSC Palermo o l'ufficio marittimo di Lampedusa, a seconda delle abitudini e del modus operandi della specifica organizzazione criminale. Tali telefoni satellitari, peraltro, consentono al segnalante che ne sia a conoscenza, di leggere e comunicare direttamente le coordinate relative alla posizione del natante o, comunque, al MRCC di acquisire tale posizione tramite il provider di telefonia, ancorchè ubicato negli Emirati arabi.

Sono diversi mesi, tuttavia, che, a seguito dei continui adattamenti del modus operandi delle organizzazioni criminali operanti in Libia in relazione all'evolversi della situazione, tra cui presumibilmente anche la presenza di un maggior numero di navi (militari e ONG) al largo delle coste libiche, si è registrato un minor numero di chiamate dirette, mentre è contestualmente aumentato il numero delle segnalazioni pervenute a seguito di avvistamenti diretti da parte di navi militari, soprattutto, e navi delle ONG (maggiori dettagli sono riportati nel capitolo relativo ai dati statistici).

II. Processo di verifica dell'informazione

L'informazione acquisita viene subito processata e valutata dal personale di turno presso l'IMRCC, in servizio H24 che, dopo averne verificato nell'immediato, per quanto possibile, la plausibile attendibilità, procede ad adottare tutte le immediate azioni da compiere secondo quanto previsto dalle procedure internazionali standard, tra le quali: allertare ed informare tutti i centri di soccorso potenzialmente interessati (Tunisia e Malta) in relazione all'area dell'evento, se nota, nonché le navi e gli enti che potrebbero intervenire o fornire utili informazioni; valutare le azioni più opportune da avviare, in relazione alle informazioni disponibili ed al presumibile scenario; cercare di acquisire ulteriori informazioni e, contestualmente, acquisire conoscenza dello scenario relativo all'area interessata, allo scopo anche di individuare eventuali navi che potrebbero prestare assistenza, qualora necessario. Si evidenzia al riguardo che le **fasi dell'emergenza S.A.R.** non si limitano al solo "distress" (pericolo grave ed imminente, ancorchè solo ragionevolmente presumibile e non necessariamente verificato) ma sono: 1) **incertezza** (INCERFA): allorchè una situazione di pericolo sia meramente possibile ma non vi siano ancora elementi sufficienti per ritenerla ragionevolmente probabile; 2) **allarme** (ALERFA): allorchè risulti una situazione di potenziale pericolo, ma non risulti ancora un reale pericolo per la vita delle persone; 3) "**distress"** (DETRESFA): allorchè risulti ragionevolmente probabile una situazione di pericolo grave ed imminente per la vita umana.

III. Identificazione del miglior assetto impiegabile

Una volta ritenuta ragionevolmente probabile l'esistenza di una situazione di "**distress**", occorre individuare i migliori assetti da impiegare per l'effettuazione del soccorso che, in relazione allo specifico scenario, possono essere sia dipendenti mezzi specializzati SAR che assetti di altre amministrazioni inseriti come tali nel Piano nazionale SAR e financo **qualsiasi nave**, mercantile o militare che risulti presente in prossimità dell'area interessata. Anche se, per consuetudine derivanti anche dalla terminologia inglese, nelle comunicazioni si utilizzano i termini "dirottare" ed "ordinare", è bene precisare che quando viene richiesto l'impiego di navi di bandiera non italiana, come tali soggette esclusivamente alla giurisdizione dello Stato di cui battono la bandiera, non si tratta in realtà di provvedimenti autoritativi, in quanto, come si è visto nel delineare il quadro normativo, la sola comunicazione dell'esistenza di una situazione di pericolo per la vita umana in mare obbliga il comandante di qualsiasi unità ad intervenire immediatamente in assistenza ed a porsi sotto il coordinamento del competente MRCC. Ovviamente, il tipo di unità da impiegare viene valutato sulla base di molteplici fattori, subordinatamente

all'effettiva possibilità di operare un'adeguata scelta: tempo necessario per raggiungere l'unità in difficoltà (in gergo: "target"), capacità operative dell'assetto, merci pericolose eventualmente a bordo, capacità di primo soccorso, tipo di assistenza da prestare e, ovviamente, capacità di recupero e trasporto delle persone in pericolo.

IV. Coordinamento e controllo delle operazioni

L'IMRCC pianifica e coordina l'attività delle navi impiegate, indirizzandole (dirottandole, in gergo) tenendo conto dell'ultima posizione nota dell'imbarcazione in pericolo e della sua probabile rotta. Tutto ciò viene ovviamente effettuato considerando anche lo **scenario complessivo** rappresentato su un apposito sistema che riporta tutte le informazioni derivanti in modo automatico ed in tempo reale dai vari sistemi di monitoraggio navale di cui dispone la Centrale operativa del Corpo, da altre fonti e dalle ulteriori informazioni inserite manualmente dal personale, utilizzando un apposito software proprietario, denominato "**PELAGUS**". Ciò è particolarmente necessario quando occorre coordinare una pluralità di operazioni SAR contemporaneamente: finora il picco massimo si è registrato a **fine agosto 2016**, quando l'IMRCC ha dovuto coordinare **ben 53 interventi SAR in una singola giornata**, per soccorrere **quasi 7.000 persone**; ma, **a parte situazioni eccezionali** come quella ricordata o come quella occorsa durante il recente week-end di Pasqua, il dover operare una pluralità di soccorsi ha **da sempre rappresentato la normalità**, specialmente durante la bella stagione o quando le condizioni meteorologiche risultavano particolarmente favorevoli.

L'esperienza acquisita nel tempo ha permesso al Centro nazionale di soccorso di Roma di coordinare operazioni di soccorso multiple con l'impiego di decine di unità navali, sia governative che private, senza pregiudicare l'efficienza del dispositivo nazionale (sia S.A.R. che di Polizia marittima). I dati dell'attività operativa 2016 sono visibili sul sito del Corpo.

Allorquando debbano essere impiegate più navi, le procedure prevedono che una di esse, quella in condizione di garantire un migliore coordinamento e capacità di comunicazioni, viene nominata **OSC** ("*On scene coordinator" o "coordinatore sul posto"*), per agevolare il compito dello IMRCC, che deve operare anche senza poter avere una diretta visione della situazione.

Ovviamente, la complessità delle operazioni dipende da vari fattori, estremamente variabili, tra i quali la conoscenza dell'esatta posizione e delle condizioni strutturali dell'imbarcazione da soccorrere, delle condizioni meteorologiche e della professionalità dell'equipaggio della nave soccorritrice. Infatti, nel caso in cui non si abbia una precisa posizione aggiornata, occorre operare anche preventive operazioni di ricerca, impiegando anche più di una unità, a seconda dei casi. Se poi si abbia notizia di persone disperse in mare, l'attività diventa ancora più complessa, anche perché è estremamente difficile avere contezza del numero esatto da ricercare.

Basti pensare che nel 2014, nonostante fosse ancora presente l'operazione militare umanitaria "**Mare Nostrum**", che aveva fornito un prezioso supporto all'attività fino a quel momento condotta essenzialmente con le sole unità della **Guardia costiera** (in particolare

con quelle dislocate a Lampedusa) e delle **navi mercantili** presenti al largo della Libia, l'IMRCC ha dovuto "dirottare" **quasi 900 navi mercantili**, di cui **oltre 250** hanno materialmente provveduto al recupero di **oltre 40.000** persone in pericolo ed al loro successivo **trasporto in un porto nazionale** (salvo alcuni sporadici casi di persone che è stato possibile sbarcare a Malta od in Grecia).

A seguito del recupero delle persone in pericolo, occorre poi **valutare** se la nave soccorritrice sia in condizioni di **trasportarle in un "luogo sicuro**" oppure se sia necessario il **trasbordo delle stesse su un'altra unità** meglio attrezzata. Può capitare, infatti, che il primo soccorso debba necessariamente essere effettuato, in mancanza di altri mezzi più idonei, impiegando navi mercantili con carichi pericolosi a bordo, oppure unità sottodimensionate rispetto al numero delle persone da soccorrere; o anche mezzi che devono garantire la sicurezza delle piattaforme petrolifere esistenti al largo della Libia e che, pertanto, non possono essere allontanate dalla zona dove devono operare.

Occorre peraltro ricordare quanto già accennato in precedenza, ovverosia che, allo scopo di **snellire le procedure per l'individuazione del POS** quando la nave soccorritrice sia un assetto governativo nazionale (M.M., GdF, CC) o facente parte di una delle due operazioni europee (TRITON e SOPHIA), su richiesta dei **Comandi complessi** dai quali dette navi dipendono (CINCNAV[17], COGEGUARFI, CARABINIERI, ICC[18], FHQ[19], ecc.), sono state redatta **apposite SOP** (**Procedure operative standard**) con le quali **IMRCC ha autorizzato questi ultimi** ad **interloquire direttamente con i competenti organi del Ministero dell'interno** (il National Coordination Centre o NCC, ubicato presso il Ministero dell'interno – DCIPF, che a sua volta si relaziona con il Dipartimento per le libertà civili) una volta recuperate a bordo le persone da soccorrere (tenendo comunque informato il competente IMRCC fino al termine delle operazioni di soccorso). Ciò anche al fine di poter meglio contemperare le specifiche problematiche tecnico-nautiche delle navi soccorritrici con quelle dell'accoglienza a terra.

IMRCC si occupa pertanto di definire direttamente il POS con il Ministero dell'interno, non solo per le **navi della Guardia costiera** che non stiano operando nell'ambito delle summenzionate operazioni, ma anche per le **navi mercantili** (**incluse ovviamente quelle operate da ONG**) e le **altre navi** che non dipendano da uno dei suddetti comandi complessi.

Le operazioni S.A.R., infatti, come si è più volte detto, si possono considerare terminate solo a seguito dello sbarco delle persone soccorse in un "luogo sicuro", come

[17] CINCNAV: Comando in capo della squadra navale della M.M.;
[18] ICC: International Coordination Centre presso Pratica di Mare, deputato al coordinamento dell'operazione TRITON di Frontex;
[19] FHQ: Force Headquarters presso il COI Difesa - Roma, comando operativo in mare dell'operazione "Sophia" di Eunavformed.

precedentemente definito, per cui lo IMRCC deve tenersi comunque pronto a fornire ogni possibile assistenza alle navi soccorritrici che, specialmente nel caso in cui si tratti di navi commerciali, con un equipaggio di non più di 15-20 persone devono provvedere all'assistenza logistica e sanitaria anche di 400 o 700 persone di varie etnie e lingue e far fronte anche a possibili problemi di ordine pubblico.

b. Area operativa

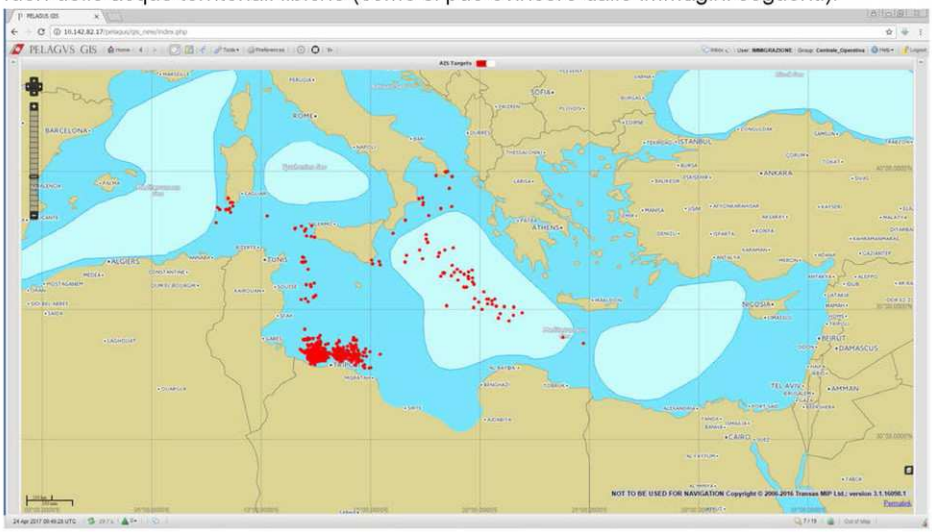
Per quanto concerne i flussi migratori provenienti dalle coste della Libia, si è riscontrato che negli ultimi anni le partenze avvengono essenzialmente secondo tre direttrici (sud – nord), ben individuabili e tutte concentrate nella Tripolitania (da ovest verso est):

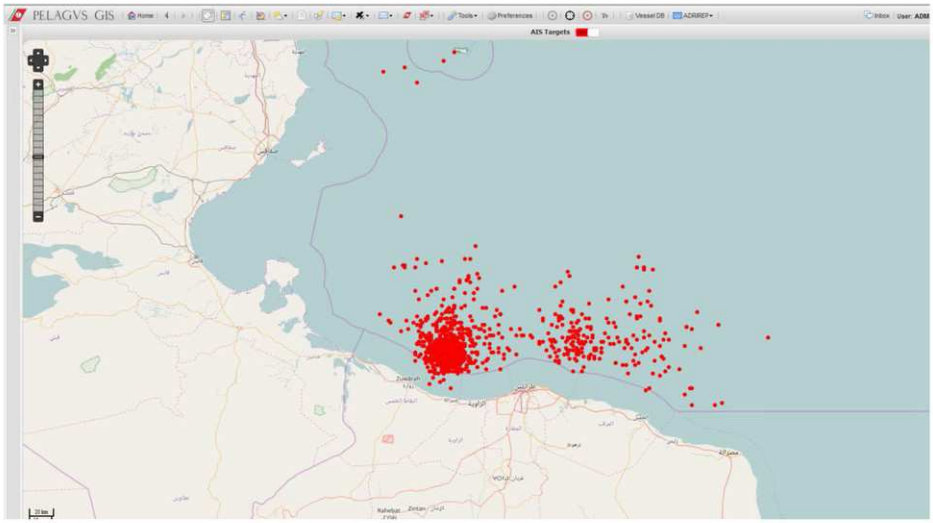
- Zuwara (ovest di Tripoli)
- Sabratha – Zawiya (ovest di Tripoli)
- Gasr Garabulli (est di Tripoli)

Nell'anno in corso, rispetto agli anni precedenti, si sono registrate numerose partenze anche più a est di Garabulli, in particolare sulla direttrice con partenza da Al Khums.

Pertanto, la zona di intervento delle unità impiegate e coordinate da IMRCC è normalmente compresa tra il meridiano 012° E (Zuwara) e 015° E (Al Khums), fuori dalle acque territoriali della Libia (12 miglia).

I soccorsi nell'anno 2017 (così come negli anni precedenti) avvengono quasi sempre al di fuori delle acque territoriali libiche (come si può evincere dalle immagini seguenti):





I punti mostrati nelle immagini si riferiscono infatti alle posizioni in cui le imbarcazioni in pericolo sono state intercettate dei vari assetti che hanno operato i soccorsi, sia dopo aver informato IMRCC ed essersi quindi posti sotto il suo coordinamento, sia perché già operanti sotto il coordinamento di IMRCC. E' peraltro da tener presente che gli interventi nelle acque territoriali libiche vengono effettuati unicamente quando la situazione sia valutata di evidente "pericolo grave ed imminente" dal Comandante dell'unità che ha la materiale visione della situazione e comunque solo che, una volta aver informato le Autorità libiche (di norma: la Guardia costiera militare di base a Tripoli), queste non rispondano oppure comunichino di non essere in grado di intervenire e non si oppongano all'intervento. Ciò ancorché, come si è detto, lo svolgimento dell'attività di soccorso nelle acque territoriali di uno Stato costiero diverso da quello di bandiera sia considerato del tutto legittimo e doveroso dal diritto internazionale (art. 18 UNCLOS); ma, come appare evidente, la situazione in Libia è del tutto fluida ed al di fuori di qualsiasi schema normativo, per cui tutti cercano di evitare, per quanto possibile, interventi nelle acque territoriali libiche, sia per i rischi che potrebbero correre le stesse unità soccorritrici, sia per evitare di agevolare ulteriormente l'attività delle organizzazioni criminali che continuano ad operare pressoché indisturbate, almeno fino a quando non vi sarà una stabilizzazione della situazione politico-istituzionale del paese e le Autorità governative libiche in grado di voler operare un effettivo controllo del territorio e di contrasto delle organizzazioni dedite al traffico ed alla tratta dei migranti, che al momento rappresenta una rilevante fetta dell'economia sommersa del Paese. Le Autorità giudiziarie italiane, i comandi delle operazioni navali militari e di polizia, nazionali ed europee, anche grazie alle informazioni acquisite e rese disponibili dallo IMRCC, sono in possesso di cospicue e dettagliate informazioni, sia relativamente alle zone dalle quali vengono fatti partire i migranti, sia relativamente alle varie reti criminali che operano sul territorio. Tuttavia, com'è noto, al momento non vi sono le condizioni per poter operare un intervento stabile sul territorio, l'unico strumento che consentirebbe quantomeno di prevenire la gran parte delle partenze:

né mediante le Autorità locali, né mediante un intervento esterno, per il quale sarebbe necessaria una risoluzione dell'ONU.

Se si considera che la totalità degli interventi che consentono il controllo dei flussi migratori dalla Libia avvengono nell'ambito di operazioni SAR e, quindi, sotto il coordinamento di IMRCC, appare evidente che i dati relativi siano innanzitutto forniti direttamente a quest'ultimo dagli assetti impiegati nelle operazioni. L'IMRCC, pertanto, è l'unico tenutario delle informazioni ufficiali in merito agli eventi. Tali informazioni, peraltro, vengono comunque condivise con le altre autorità interessate dal fenomeno migratorio, sulla base dello specifico accordo tecnico in vigore (Mininterno, Ministero della Salute, Carabinieri, Guardia di Finanza e Marina Militare Italiana) e pertanto, anche con l'Agenzia europea FRONTEX (o EBCGA).

E' peraltro opportuno precisare al riguardo che **l'eventuale discordanza tra i rispettivi dati statistici circa la posizione degli eventi SAR**, deriva dal fatto che **Frontex utilizza una propria piattaforma** statistico-operativa (Sistema Informatico **JORA**) ed utilizza dei **propri criteri** per l'aggregazione dei dati che riceve, inclusi quelli da IMRCC: in particolare, nel proprio sistema inserisce le **posizioni dalle quali provengono le prime notizie** SAR e non già quelle in cui avviene l'effettivo intercetto o soccorso. Da ciò consegue che **interpretando erroneamente** i dati Frontex gli **interventi di soccorso all'interno delle acque territoriali libiche risultano in numero decisamente superiore a quello reale**. Infatti, in molti casi le **prime chiamate** allo IMRCC provengono quando l'imbarcazione che poi sarà soccorsa è ancora all'interno delle acque territoriali libiche (e questo, si badi, non è un fenomeno recente, anche se nel tempo ha subito alcune varianti), mentre l'intervento di soccorso in genere si concretizza molto più a nord, al fuori dalle acque territoriali libiche, ad una distanza variabile a seconda delle situazioni specifiche.

c. Contributo alle operazioni SAR dei Paesi del Mediterraneo centrale.

Libia

La Libia ha ratificato la Convenzione SAR del 1979, ma non ha finora dichiarato una propria Area di responsabilità SAR, né ha costituito una propria organizzazione SAR secondo i criteri fissati dalle norme internazionali, fermo restando il fatto che l'attuale situazione di crisi politico-istituzionale non consentirebbe comunque l'attuazione di eventuali obblighi assunti a livello formale. Pertanto, l'**IMRCC**, alla ricezione di **notizie relative ad imbarcazioni con migranti in partenza od in navigazione nelle acque territoriali libiche**, oramai notoriamente potenziali casi SAR, **non può far altro che informare la Guardia costiera militare libica** (avente base a Tripoli), la quale **finora ha reagito in modo non sempre uniforme**: a volte non ha neppure risposto; altre volte ha risposto che non aveva i mezzi e la possibilità di intervenire ma non aveva neppure l'autorità per consentire al Centro italiano di coordinare le operazioni all'interno delle sue acque territoriali; altre volte ha invece vietato di intervenire ma non sempre ha effettivamente operato; altre volte, infine, è intervenuta direttamente; più raramente in passato, un po' di più dalla fine dell'anno scorso e in sporadici casi anche nei primi mesi del 2017. C'è comunque da dire che, ovviamente, **anche in passato** la Guardia costiera libica **ha operato interventi SAR nelle proprie acque territoriali**, senza che IMRCC od

altre Autorità italiane od europee ne avessero immediata notizia; come, pure, scarse notizie trapelavano - specie in passato, quando non vi erano navi pressocchè stabilmente presenti al di fuori delle acque territoriali libiche -, sui **numerosi naufragi** avvenuti in prossimità delle coste libiche.

Occorre inoltre ricordare che la Guardia costiera militare libica con cui la Guardia italiana, ma non solo, ha da tempo contatti più o meno continui, è unicamente quella che dipende dal governo ufficialmente appoggiato e riconosciuto dalla Comunità internazionale e che comunque non controlla realmente tutta la fascia costiera della Tripolitania. E' noto, infatti, che singoli settori operino più o meno in modo autonomo e con finalità non sempre chiare: la zona più occidentale di Zuwara, ad esempio, sembra rispondere più direttamente alle milizie locali; la zona di Zawiya, un poco più ad est, è stata interessata da diversi discutibili episodi e anche dal sospetto di dirette collusioni delle Autorità locali nel traffico di migranti. Ad ogni modo, la base della Guardia costiera di Tripoli risulta non possedere idonei mezzi di comunicazione con i restanti settori, ma solo qualche radio VHF portatile, ed i pochi mezzi a disposizione hanno capacità limitate e sono ovviamente principalmente orientati alla difesa costiera ed al contrasto del contrabbando (di carburante e di altri beni), piuttosto che al soccorso dei migranti che le organizzazioni criminali che operano pressoché indisturbate a terra continuano a far partire da località ben conosciute.

Tuttavia, se vi sarà una più concreta e decisa azione nel controllo del fenomeno lo si dovrebbe poter vedere a breve, atteso che due delle quattro unità libiche che erano state riparate in Italia, ma che non erano state riconsegnate a causa dell'embargo, è previsto siano riconsegnate dalla GdF alla Guardia costiera militare, nell'ambito di uno specifico accordo di cooperazione e che le altre seguiranno a breve, al termine del programma di addestramento dei relativi equipaggi, unitamente alle altre sei ferme in Tunisia e che saranno riconsegnate dalla Polizia di Stato all'altra Guardia costiera civile (o Polizia di sicurezza costiera).

Nell'ambito della serie di iniziative che l'Italia e la Comunità europea hanno avviato per agevolare la stabilizzazione del Paese, oltre all'addestramento della Guardia costiera militare libica, operato nell'ambito del progetto affidato all'operazione "Sophia" di EUNAVFORMED ed al quale la Guardia costiera italiana ha contribuito specificamente per l'aspetto SAR quest'ultima, per la sua riconosciuta professionalità, è stata designata leader di un progetto a finanziamento europeo per supportare le Autorità libiche nell'istituzione di una propria organizzazione ed area di responsabilità SAR. Ma di questo dirò meglio più avanti.

Tunisia

Anche la Tunisia, pur avendo ratificato la Convenzione SAR del 1979, non ha finora dichiarato una propria Area di responsabilità SAR marittima. Ciò a causa di un contenzioso con Malta (analogo a quello tra quest'ultima e l'Italia), la cui area SAR marittima (in quanto fatta coincidere con la FIR[20], area di controllo dello spazio aereo) si sovrappone in parte alle acque territoriali tunisine.

[20] Flying Information Region (F.I.R.) ai sensi della Convenzione di Chicago.

L'IMRCC, comunque, ha sempre informato anche le Autorità tunisine e più precisamente il Centro operativo della Marina militare tunisina, di tutti gli eventi SAR in cui dette Autorità avrebbero potuto intervenire ed anche assumere il coordinamento delle operazioni, ma le stesse non lo hanno mai fatto. Anche nei casi in cui IMRCC ha chiesto formalmente alle Autorità tunisine di autorizzare quantomeno lo sbarco in un proprio porto per un sopravvenuto stato di necessità non hanno dato il loro consenso. Due casi si sono verificati non più tardi di un mese fa: in un caso le Autorità tunisine hanno autorizzato esclusivamente il ridosso in prossimità delle proprie coste di una nave con migranti a bordo, ma solo per il tempo strettamente necessario a consentirle di ripararsi dalle pessime condizioni meteomarine presenti in zona; in un secondo caso, hanno rifiutato l'ingresso di una nave già in precedenza diretta in un porto tunisino, in quanto aveva a bordo i migranti soccorsi, denegando ogni responsabilità in quanto non si trattava né di una nave battente bandiera tunisina, né di migranti di nazionalità tunisina, né di evento occorso nelle acque tunisine.

Malta

Malta, insieme all'Italia, è il Paese più direttamente esposto ai flussi migratori provenienti dalle coste libiche. La **vastissima area SAR marittima** (SRR) si **sovrappone in parte a quella italiana**, **comprendendo parte delle acque territoriali italiane e persino le isole di Lampedusa, Linosa e Lampione**. Ciò in quanto Malta ha preteso di far coincidere la propria **SRR marittima** con la **FIR** ("*Flying Information Region*" - area di controllo dello spazio aereo), rifiutandosi finora di raggiungere un accordo bilaterale con l'Italia per armonizzare i confini delle rispettive SRR marittime.

Malta è anche **l'unica nazione europea a non aver ratificato gli emendamenti del 2004 alle Convenzioni SAR e SOLAS** e a non aver quindi accettato le **discendenti linee guida dell'IMO** (Ris. MSC 167-78 del 20/5/2004), relative alla **determinazione del** "**luogo sicuro di sbarco**". Ciò in quanto tali disposizioni, come si è detto, al fine di garantire i comandanti delle navi soccorritrici, assegnano tale specifica responsabilità allo Stato costiero cui appartiene lo MRCC competente a coordinare le operazioni SAR: essendo **l'area SAR maltese la prima che incontrano i flussi provenienti dalla Libia**, in **mancanza di un accordo europeo o internazionale concernente la gestione dell'accoglienza dei migranti soccorsi** e sbarcati sul suo territorio, il **piccolo Stato di Malta** avrebbe corso il **rischio di trovarsi da solo** di fronte ad un **fenomeno di carattere epocale e per di più oramai divenuto strutturale**. Quanto precede spiega anche l'atteggiamento delle Autorità maltesi a **livello operativo**, già in precedenza descritto, mirato ad **evitare per quanto possibile di intervenire sui flussi** che riescono poi a proseguire verso l'Italia, come ultima tappa finale ed i **passati contenziosi al riguardo con le Autorità italiane**. Contenziosi che sono stati **di fatto appianati da quando sono state lanciate le operazioni TRITON di Frontex e "SOPHIA" di Eunavformed**.

d. Ufficiali di collegamento ("Liason Officers" o L.O.) della Guardia Costiera italiana

Nell'ambito delle varie "Joint Operations" (J.O.) pianificate dall'Agenzia Frontex, in accordo con le Autorità italiane (Ministero dell'interno), nell'area del Mediterraneo centrale[21], fino all'attuale J.O. TRITON, la Guardia Costiera Italiana, al pari degli altri organismi facenti parte del già citato "**Accordo tecnico**" previsto dal *DM 14 luglio 2003*, in accordo con il **Centro di Coordinamento Nazionale** (**NCC**) del Ministero dell'interno - DCIPF ha fornito proprio personale per assicurare il funzionamento di detto centro. Ha inoltre fornito personale con funzione di **ufficiale di collegamento (L.O.)**, sia presso l'**ICC** (Centro Internazionale di Coordinamento delle varie operazioni Frontex), sia sugli **assetti aeronavali stranieri** partecipanti alle operazioni Frontex, nonché all'Operazione "Sophia" di EUNAVFORMED, nella loro qualità di **esperti nell'attività di ricerca e soccorso** (SAR) o di "**law enforcement**" (rivestendo gli stessi, come noto, la qualifica di **ufficiali di polizia giudiziaria** a competenza specialistica).

Nello specifico, l'impegno della Guardia costiera è stato il seguente:

- n. 2 L.O. presso la sede dell'International Coordination Centre (ICC) di Pratica di Mare, di cui uno distaccato presso la Centrale Operativa dell'IMRCC (sono stati finora impiegati 28 tra Ufficiali e Sottufficiali);
- n. 1 L.O. per ogni assetto maggiore (OPV) straniero cofinanziato da Frontex e impegnato nella JO Triton (sono stati finora impiegati 59 tra Ufficiali e Sottufficiali);
- n. 1 L.O. agente per conto dell'Agenzia Frontex come consulente del Comandante nell'attività di "law enforcement", a bordo di unità straniere impegnate nell'Operazione "Sophia" di EUNAVFORMED;
- n. 1 N.O. (rappresentante nazionale) presso la sede dell'ICC di Atene, in occasione dell'impiego di assetti aereonavali della Guardi costiera italiana nella JO Poseidon (oltre 10 Ufficiali finora impiegati).

f. Organizzazioni non governative (ONG) e navi mercantili

A partire dalla prima metà dell'anno 2015 e soprattutto nella seconda metà dell'anno 2016, nello scenario del Mediterraneo centrale si è assistito ad crescente aumento della presenza di varie unità ONG, con lo scopo di colmare il vuoto rappresentato dall'assenza di un'operazione SAR europea e concorrere pertanto alle operazioni di soccorso a favore dei migranti provenienti dalle coste libiche, operando sotto il coordinamento dell' I.M.R.C.C. di Roma, sulla base delle norme e procedure internazionali S.A.R. precedentemente descritte, considerato di fatto il "Centro di soccorso del Mediterraneo" (così riportava testualmente il testo di una recente interrogazione parlamentare tedesca).

Nello specifico, la presenza nel Mediterraneo centrale delle Organizzazioni non governative (ONG) nel corso degli anni può essere così riassunta: 1 nel 2014 (con 1 assetto del MOAS); 3 nel 2015 (con 4 assetti); 10 nel 2016 (con 12 assetti).

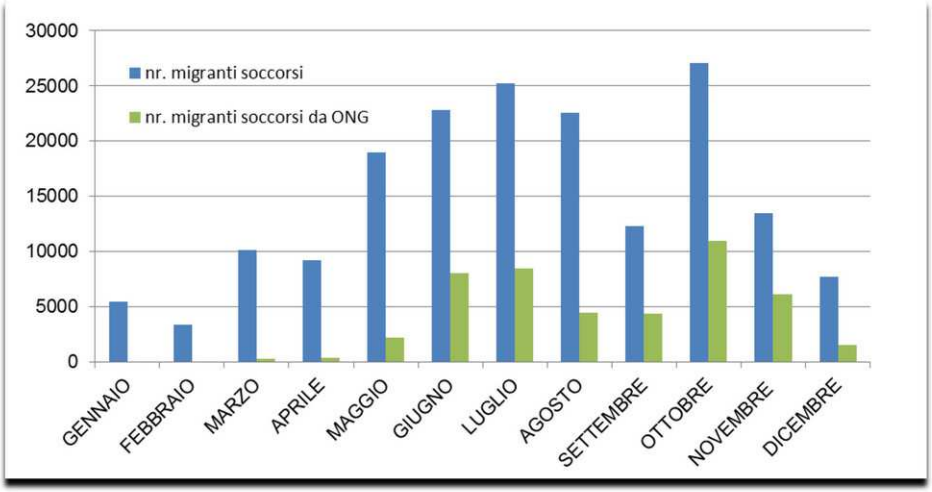
[21] In particolare, la J.O. TRITON ha riunito le due precedenti J.O.: la J.O. HERMES (Stretto di Sicilia) e la J.O. AENEAS (Mar Jonio e Canale d'Otranto).

In relazione a varie notizie diffuse circa la presenza di un elevato numero di unità ONG nell'area interessata dalle operazioni, si evidenzia che non risulta vi sia mai stata la presenza, in particolare nel 2016, di tutte le unità ONG contemporaneamente in area operazioni, dato che comunque anch'esse hanno necessità di turnazioni e soste tecniche e che, poi, alcune di esse sono in genere sempre impegnate nel trasporto dei migranti soccorsi nel luogo sicuro loro assegnato.

La presenza dei propri assetti nell'area di interesse viene pianificata autonomamente dalle singole ONG – anche se nel tempo si sono stabilite forme di cooperazione e collaborazione operativa - in funzione delle rispettive esigenze operative e delle valutazioni operate dai responsabili delle loro rispettive missioni. La maggior parte delle stesse hanno anche concordato di adottare, su base volontaria, un comune "Codice di condotta", con il quale si impegnano non solo al rispetto dei loro comuni principi statutari, ma anche al rispetto delle procedure standard SAR previste a livello internazionale (Manuale IAMSAR in primis).

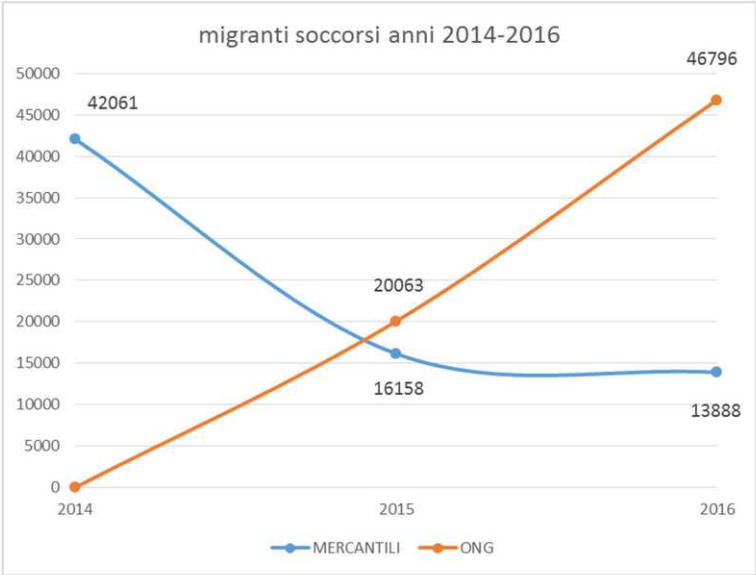
Le stesse ONG si sono infatti rese conto che un'azione individuale e scoordinata, come avveniva inizialmente, risultava controproducente e poteva produrre anche effetti in contrasto con lo scopo umanitario delle loro missioni, in mancanza di una reciproca collaborazione e del necessario coordinamento della competente Autorità SAR durante le operazioni di soccorso. Inizialmente, infatti, il desiderio di porsi in evidenza mediatica per dimostrare di svolgere un ruolo determinante ed attirare così l'attenzione dei donatori privati che costituiscono la loro principale forma di finanziamento, aveva portato ad un eccesso di competitività che nuoceva ad un ordinato svolgimento delle operazioni e portava, soprattutto le unità più piccole, a spingersi a ridosso delle acque territoriali libiche, per essere in prima linea nel momento in cui vi era la necessità di un intervento. Il che ha provocato alcune note reazioni delle sedicenti Autorità libiche, vere o false che fossero, che hanno fatto comprendere anche alle ONG come la situazione fosse tutt'altro che semplice da affrontare. Alcune ONG, inoltre, come dispongono di imbarcazioni di limitate dimensioni, finalizzate pertanto alla semplice assistenza e non al soccorso vero e proprio, essendo inadatte al trasporto di consistenti numeri di migranti fino ad un "place of safety". Ciò comporta che, in varie occasioni, in mancanza di altri assetti più idonei, in grado di recuperare o su cui trasbordare tempestivamente i migranti assistiti da dette piccole unità, specialmente in presenza di avverse condizioni meteomarine IMRCC ha incontrato notevoli difficoltà per riuscire a prestare assistenza anche alle suddette unità soccorritrici.

Confronto tra il totale dei migranti soccorsi e quelli soccorsi da assetti ONG (2016)



Dal grafico si nota come l'attività delle ONG risulti più intensa nel periodo compreso tra i mesi di giugno e novembre (periodo in cui anche le condizioni meteomarine sono risultate più favorevoli e durante il quale era anche prevedibile un numero maggiore di partenze). Nei rimanenti mesi si registra comunque un numero significativo di migranti partiti dalle coste della Libia, sebbene i soccorsi operati da assetti ONG risultino nulli o del tutto trascurabili.

Confronto migranti soccorsi da unità mercantili anni 2014-2016



Il grafico in questione rappresenta il confronto tra il numero di migranti soccorsi da navi mercantili impegnate in traffici commerciali che, essendo presenti nell'area operativa o in aree prossime alla stessa, sono state coinvolte in attività di ricerca e soccorso (SAR) sotto il coordinamento di IMRCC, ed il numero di migranti soccorsi invece da navi di ONG (anch'esse navi mercantili, sebbene adibite ad un'attività non commerciale) stazionanti più o meno stabilmente nell'area operativa maggiormente interessata dal flusso migratorio avente origine dalla Libia. Come si può evincere:

- nel 2014 sono state impiegate solo navi mercantili commerciali che hanno contribuito per il 25% (25% mercantili commerciali + 0% mercantili ONG) del totale dei soccorsi a migranti (166.000 circa) ;
- nel 2015 tale percentuale complessiva risulta quasi invariata: 24% (13% mercantili commerciali + 11% mercantili ONG), sebbene in presenza di una lieve diminuzione del numero totale di migranti soccorsi (152.000 circa);
- nel 2016 la percentuale complessiva dei migranti soccorsi da unità mercantili risulta pari al 34% (8% mercantili commerciali + 26% mercantili ONG) del totale (178.000 circa);

Si evidenzia, quindi, che nel corso degli ultimi tre anni le navi mercantili ONG hanno sostanzialmente sostituito le navi commerciali, sgravando in buona parte queste ultime dagli oneri conseguenti alle attività di ricerca e soccorso, fermo restando, ovviamente, il concorso delle navi della Guardia costiera italiana e di quelle militari o di polizia impegnate nelle rispettive operazioni (FRONTEX ed EUNAVFORMED).

4. ATTIVITA' DI POLIZIA GIUDIZIARIA

Come si è detto, il soccorso in mare (S.A.R.) operato in relazione al fenomeno dei flussi migratori risulta strettamente legato ad altre attività previste dall'ordinamento ed in particolare al **controllo delle frontiere marittime, dato che ogni migrante salvato dev'essere poi, successivamente allo sbarco in un luogo sicuro, necessariamente sottoposto ad identificazione e ad altre particolari procedure**, a cura della Polizia di stato.

In tale contesto, nell'espletamento della specifica **attività di polizia**, rivestendo il personale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera la qualifica di **ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria** ai sensi dell'art. 1235 C.Nav. e delle altre norme speciali, sia le unità in mare che il personale operante a terra **cooperano con la competente Autorità giudiziaria e con le Forze di polizia** alle attività di P.G. dirette all'individuazione ed al contrasto delle reti dei trafficanti e dei facilitatori dell'immigrazione irregolare. Tale attività, **da sempre espletata dal Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera in stretta connessione con le altre attività ed in particolare con l'attività SAR**, ha permesso allo stesso sia di acquisire un **notevole volume di informazioni** – peraltro **costantemente messo a disposizione di tutte le forze di polizia cooperanti**, inclusa **l'Agenzia FRONTEX**, nonché delle competenti Autorità giudiziarie (DNA, DDA e Procure distrettuali), sia di contribuire **all'individuazione ed al fermo di oltre 400 tra c.d. "scafisti"** (i.e. i conduttori delle imbarcazioni) e veri "**facilitatori**", come meglio illustrato più avanti. Considerato peraltro che la stragrande maggioranza dei citati "scafisti" sono però o **criminali di bassissima taglia** od anche **semplici migranti**, a volte minorenni - costretti o che si prestano alla conduzione delle imbarcazioni perché non in possesso delle somme normalmente richieste dai veri organizzatori -, va invece evidenziata la **ben più significativa attività del Nucleo Speciale di Intervento (NSI)** del Comando generale del Corpo che, sotto il coordinamento della Direzione distrettuale antimafia (DDA) di Roma, negli anni 2015 e 2016 ha condotto **tre brillanti operazioni** (denominate "**Codice M**" e "**AGAISH**" 1 e 2, ovverosia "ospite"), le quali hanno permesso di smantellare gli stati maggiori di alcune cellule criminali dedite alla tratta di migranti, operanti in Italia e con ramificazioni in altri Paesi europei, con oltre 20 tra fermi ed arresti, in alcuni casi già sfociati in condanne esemplari.

Infatti, a partire dall'incremento dei flussi registratosi nel **2014**, il **NSI** ha avviato un **monitoraggio investigativo** degli **eventi SAR connessi al fenomeno migratorio**, in funzione delle **informazioni acquisite dallo I.M.R.C.C**. e che questi inoltrava periodicamente anche al suddetto Nucleo.

Operazione "Codice M"

In particolare, a seguito del **grave naufragio** occorso a largo delle coste libiche tra il **27** ed il **28 giugno 2014**, pervennero allo **I.M.R.C.C.** alcune segnalazioni telefoniche da parte di **parenti** di alcune presunte vittime del naufragio che, preoccupate per le sorti dei propri congiunti, **iniziarono a collaborare**, dapprima solo confidenzialmente, con gli operatori del NSI. La valorizzazione delle notizie derivate dalle segnalazioni e la fruttuosa collaborazione sviluppata in pochi giorni hanno consentito di strutturare un'ipotesi delittuosa relativa alla **tratta di esseri umani**; tratta che, seppur impiantata in territorio africano, palesava **un'articolazione presente anche in ambito nazionale**: in particolare, una base operativa e logistica risultava presente **a Roma**.

Il 9 luglio 2014 veniva inviata la doverosa notizia di reato alla competente A.G. e l' 11 luglio 2014 venivano attivate specifiche indagini tecniche mediante intercettazioni nazionali ed internazionali.

Attraverso l'intercettazione e l'ascolto di numerose intercettazioni telefoniche (oltre 33.000 conversazioni), in tempi record (60 giorni circa) sono stati acquisiti elementi comprovanti **responsabilità penali chiare ed evidenti** nonchè **debitamente circostanziate**, nei confronti di una cellula operativa di collegamento dell'organizzazione criminale. **Cellula criminale** la cui cornice è stata circostanziata intorno a **6 soggetti di origine Eritrea**.

Già il 9 settembre 2014, in seguito al **fermo di iniziativa**, a Roma, del **capo della cellula romana**, il GIP del Tribunale di Roma, nel convalidarlo, emetteva ordinanza di custodia cautelare in carcere anche nei confronti degli **altri cinque** componenti della banda. Uno degli indagati, irreperibile alla cattura, dopo una brevissima latitanza di circa un mese, a fine ottobre 2014 veniva **individuato ed arrestato in Svezia** e successivamente, su proposta del NSI, **estradato in Italia**.

*Nel mese di **giugno 2015,** le risultanze dell'indagine "Codice M" si sono concluse con la **condanna in primo grado di tutti gli imputati**; condanne successivamente confermate anche in appello.*

Operazione "Agaish" (anno 2015)

In base agli elementi investigativi raccolti ed emersi nel corso dell'indagine "**Codice M**", veniva predisposto un **approfondimento investigativo** connesso:

- al **pericolo di un nuovo trend migratorio** con l'impiego di nuovi vettori (navi cargo – *Rif. caso Ezadeen e Blu Sky M*);
- alle **possibili connessioni** tra i trafficanti libici e potenziali cellule terroristiche e milizie *qaediste* e *jihadiste* presenti nell'area delle municipalità di SURT e DERNA in Libia.

Tale approfondimento investigativo, in particolare, derivava dalle evidenze emerse nelle relazioni tra un trafficante ed un miliziano (*colonnello vicino ad Al-Qaeda, emerso in testa alla milizie jihadiste durante la rivolta contro Gheddafi*).

Le **nuove indagini**, sviluppate sempre con il supporto delle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, hanno interessato principalmente due soggetti. Sono poi

proseguite nei confronti di un Eritreo che hanno consentito di **individuare e disarticolare un'ulteriore cellula criminale collegata alla prima** ed in diretta collaborazione con **un'organizzazione libico-eritrea** predetta. Tale cellula si occupava dell' "**accoglienza**" a Roma dei clandestini provenienti dalla Libia e, dietro ulteriori pagamenti, consentiva loro di raggiungere le ambite mete europee.

Il 22 marzo 2016, sulla scorta delle indagini del NSI, il **GIP di Roma** emetteva una nuova ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di **dieci** soggetti **eritrei**, componenti della cellula. In sede di esecuzione dell'ordinanza, venivano altresì eseguiti **sei fermi di iniziativa** nei confronti di altri soggetti eritrei nel contempo identificati e nei cui confronti erano emerse analoghe responsabilità penali. In **totale, l'operazione ha portato a dodici arresti (quattro persone sono risultate però irreperibili alla cattura)**

Operazione "Agaish 2" (anno 2016)

Nel Dicembre 2016, ulteriori indagini hanno consentito di localizzare **uno** dei **latitanti** in **Germania**, successivamente arrestato ed estradato in Italia, nonché i restanti **tre** soggetti tra Roma e Viterbo, **arrestati anch'essi il 30 dicembre 2016**. **Tutti gli arrestati sono attualmente detenuti in attesa di giudizio**.

Al momento, il bilancio complessivo delle summenzionate operazioni del Nucleo Speciale di Intervento (NSI) della Guardia costiera italiana è di 25 provvedimenti (arresti, fermi, ordinanze eseguite)

Attività investigative svolta dalle unità navali della Guardia Costiera

A bordo delle unità navali maggiori del Corpo impegnate in operazioni di polizia marittima e SAR nell'area del Mediterraneo centrale, vengono inoltre svolte tutta una serie di **attività prodromiche** all'esecuzione delle misure cautelari nei confronti dei presunti "scafisti" e, soprattutto, dei veri "facilitatori" della tratta, individuati quali membri delle varie organizzazioni criminali operanti soprattutto in Libia, ma non solo; dette attività vengono svolte a seguito dell'intercetto delle imbarcazioni da soccorrere e durante il viaggio di trasferimento verso i "luoghi sicuri" di sbarco concordati tra l'I.M.R.C.C. ed il Ministero dell'interno. **Nel solo anno 2016**, le Forze dell'ordine, grazie a queste attività ed in piena sinergia con il personale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, hanno tratto in arresto/fermo **225 soggetti.**

Anche il **personale degli uffici periferici del Corpo** ha peraltro attivamente contribuito alle suddette attività di indagine, in collaborazione con le Forze dell'ordine, ed in particolare quello degli **uffici marittimi dipendenti** dalle Direzioni marittime di Catania, Palermo e Bari che, nell'anno **2016**, hanno consentito l'esecuzione di arresti o fermi nei confronti di **ulteriori 227 persone.**

5. CONCLUSIONI

Sulla base dell'esperienza operativa maturata dalla Guardia costiera italiana (che, come si è visto, da lungo tempo si trova esposta in prima linea nell'affrontare e gestire questo complesso ed oramai strutturale fenomeno di dimensioni epocali) e, quindi, dell'analisi del quadro di situazione complessivo che ho cercato di delineare e di sintetizzare nel presente documento, mi sento di poter trarre le seguenti conclusioni:

1°) - **i problemi operativi** che le varie Autorità italiane – Guardia costiera in primis - si trovano a dover fronteggiare nella gestione di tale complesso fenomeno – soprattutto, ma non solo, con riferimento ai flussi aventi origine dalle coste libiche - **non possono trovare effettiva soluzione in mare**. Infatti, da un lato **l'attività di ricerca e soccorso a tutela della vita umana in mare**, il **S.A.R.**, non può essere considerata **né la causa né la soluzione** di tali problematiche: **la salvaguardia di ogni vita umana in mare**, a prescindere dalla situazione in cui ciò avvenga, **è unicamente un obbligo giuridico** a cui non ci si può legittimamente sottrarre; d'altro canto, come peraltro già evidenziato non solo da altre audizioni ma dagli stessi dati statistici, **l'attività di polizia e di contrasto** alle organizzazioni criminali che gestiscono questo "businness" **non può certo limitarsi alle azioni in mare** per evitare il **riutilizzo delle fatiscenti imbarcazioni** dalle stesse utilizzate ed all'individuazione ed al **fermo di centinaia di "piccoli pesci"**, quali sono, per lo più, i c.d. "**scafisti**";

2°) in questo quadro di situazione, **reali soluzioni possono essere ottenute solamente da interventi** "**sul territorio**": in primo luogo **in Libia**, per agevolarne al massimo l'**indispensabile processo di stabilizzazione**; ma contestualmente **anche nei Paesi di transito e di origine dei flussi**, con il **fine ultimo** di arrivare a poter **agire anche sulle molteplici e complesse cause del fenomeno migratorio**. Del resto sono queste le **linee di azione** lungo le quali si sta muovendo il **Governo italiano** e che, ovviamente, necessitano anche del supporto di **un'azione politica, coordinata e sinergica,** della **Comunità europea** nonchè, possibilmente, dell'**intera Comunità internazionale**. A **livello operativo**, si inseriscono nell'azione di supporto a tale processo di stabilizzazione politica anche i vari **programmi di cooperazione** tra i quali, come già accennato, quelli a cui partecipa la Guardia costiera italiana;

3°) tuttavia, poiché da tali linee di azione **non possono attendersi**, per i motivi che tutti conoscono, **risultati sostanziali a brevissimo termine**, allo stato attuale è ragionevole presupporre che, essenzialmente per la sua posizione geografica, **il nostro Paese** e la **Guardia costiera italiana** rimarranno **ancora esposti in prima linea ai flussi via mare ed agli inevitabili naufragi**. Se tale analisi è corretta, **l'unico modo per limitare le problematiche** che la **doverosa ed ineluttabile attività di soccorso comporta**, sempre per il nostro Paese ed in particolare per l'Amministrazione dell'interno, nella gestione del fenomeno **successivamente allo sbarco** delle persone soccorse, è che **tale onere possa venir ripartito tra tutti i Paesi membri dell'Unione europea,** in primis e, possibilmente, anche **tra l'intera comunità internazionale** (come ad esempio avvenne per i "***Boat People***" degli anni '70). A **livello tecnico** ciò potrebbe essere conseguito attraverso una **revisione del**

c.d. ***Regolamento di Dublino III***, che però **non si limiti** alla ridistribuzione o "relocation" dei soli **rifugiati**, ma comprenda anche la **gestione** e l'eventuale rimpatrio dei **c.d. migranti economici**; attività, quest'ultima, peraltro già prevista, ancorché come attività di mero supporto, tra i nuovi compiti affidati all'Agenzia per la guardia di frontiera e costiera eurpea (**FRONTEX**) dal Reg. UE 1624/2016.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO GUARDIA COSTIERA

ALLEGATO 1

ATTIVITA' SAR

NEL MEDITERRANEO CENTRALE

CONNESSE AL FENOMENO MIGRATORIO

INDICE

1. ANALISI E DATI STATISTICI

a. Il fenomeno migratorio via mare in Italia a partire dal 1991
b. Casi S.A.R. coordinati da IMRCC Roma nell'ultimo triennio
c. Numero dei migranti soccorsi e recuperati in mare suddivisi per assetto che ha operato sotto il coordinamento di IMRCC Roma
d. Numero dei migranti soccorsi nell'ultimo quadriennio dai vari assetti nel Mediterraneo centrale sotto il coordinamento di IMRCC Roma
e. Attività operativa – giorni di picco – della Centrale Operativa della Guardia Costiera (IMRCC – Roma)
f. Principali flussi verso l'Europa attraverso il Mediterraneo e l'Italia
g. Analisi di alcuni aspetti operativi dei principali flussi migratori

2. CONDIZIONI MENO SICURE

3. SOCCORSI AL LIMITE DELLE ACQUE TERRITORIALI LIBICHE

4. UNITÀ E MIGRANTI SOCCORSI IN ACQUE SAR ITALIANE - CONFRONTO CON I RINTRACCI A TERRA

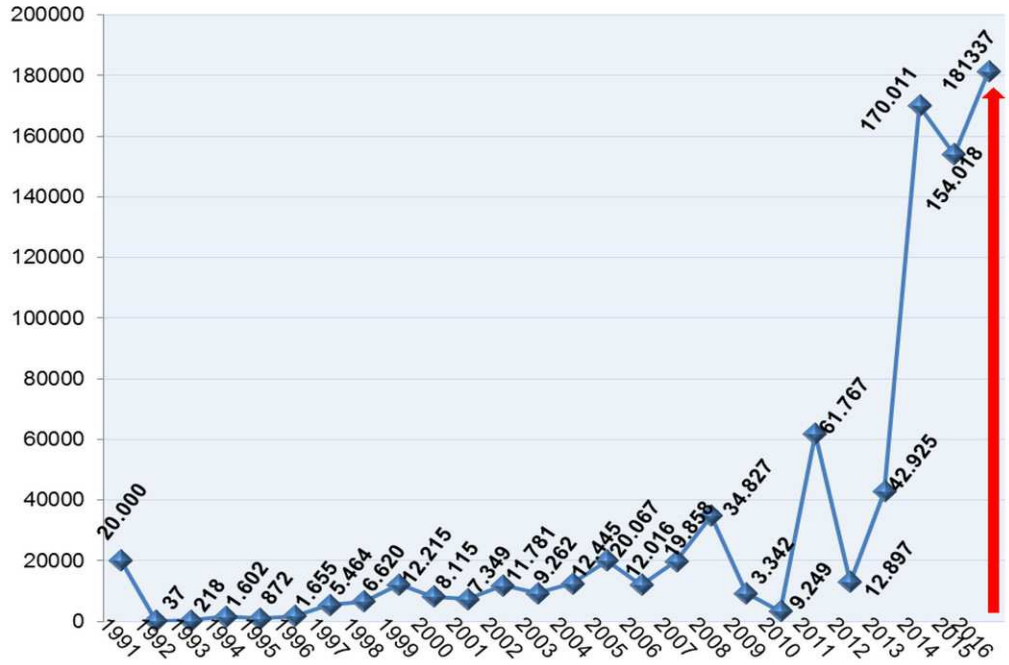
5. MORTI E DISPERSI IN MARE NEL PERIODO 2015-2016

1. ANALISI E DATI STATISTICI

a. Il fenomeno migratorio via mare in Italia a partire dal 1991

Il fenomeno migratorio via mare non rappresenta certo una novità per l'Italia e per la Guardia costiera italiana in particolare, anche se ultimamente ha assunto, come noto, le caratteristiche di un **fenomeno epocale**, oramai **non più meramente emergenziale**, ma strutturale, anche a causa della particolare situazione della Libia.

Il **grafico seguente** rappresenta infatti **l'andamento nel tempo del fenomeno** migratorio che ha interessato l'Italia in particolare a partire dal 1991, con lo scoppio della prima crisi albanese. Sebbene non si tratti affatto di flussi omogenei, in quanto **originati da differenti fattori** (c.d. "**push factors**") e che hanno visto una **variabile composizione di nazionalità ed etnie**, appare evidente un **trend in generale aumento**, con alcuni **picchi negativi o positivi**, determinati da **particolari fattori geo-politici**, quali ad esempio le crisi in Albania e nel Kossovo dei primi anni '90, la c.d. "primavera araba" iniziata alla fine del 2010, che ha coinvolto numerosi Paesi africani e non solo e che ha trovato nell'**instabilità politica in Libia**, seguita alla caduta del regime di Gheddafi, un **fortissimo fattore di attrazione** per quanti, rifugiati e non, **non avendo la possibilità di utilizzare vie legali per emigrare**, non avevano altra soluzione che rivolgersi alle **numerose bande criminali che il Libia possono operare pressoché indisturbate**, in stretto collegamento con le varie fazioni e tribù in cui è frammentato il Paese.



I dati indicati sono riferiti al totale del numero di migranti **soccorsi in mare** o **rintracciati a terra** in Italia immediatamente dopo lo sbarco.

Dal 1991 ad oggi, ovverosia in **quasi 30 anni di attività ininterrotta**, la **Guardia costiera italiana** ha provveduto a soccorrere ed assistere, direttamente con i propri mezzi specializzati SAR o coordinando le operazioni di soccorso condotte con altri mezzi concorrenti, **oltre 800.000 migranti**.

Nell'ultimo anno, il **2016** (vedasi il successivo **paragrafo c.**), i dati sono stati i seguenti: **178.415** i migranti **intercettati e soccorsi in mare**, recuperati da navi italiane o di altri Paesi europei ma comunque sbarcati in Italia; **2.922** i migranti che hanno **raggiunto autonomamente le coste italiane** senza essere stati preventivamente intercettati in mare ma rintracciati successivamente a terra dalle Forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) o dal personale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera.

b. Casi SAR coordinati da MRCC Roma nell'ultimo triennio

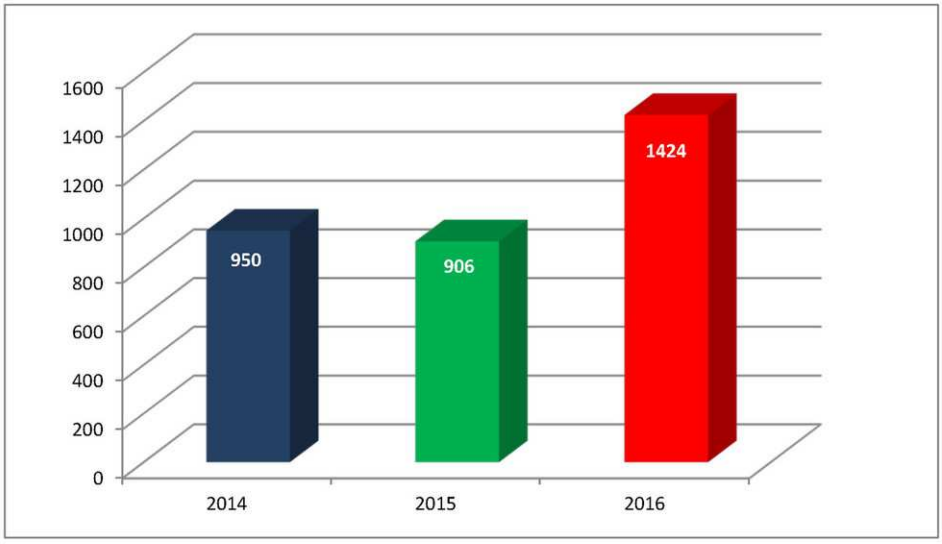
Analizzando, in particolare, i **dati degli ultimi tre anni** si evidenzia come i numeri dei migranti soccorsi in mare sotto il coordinamento dello IMRCC di Roma si attestano tra le155.000 e le 180.000 unità. Come si vedrà meglio in seguito, la percentuale delle imbarcazioni e dei migranti soccorsi nella zona del **Mar libico** rappresenta il maggior sforzo profuso in tale tipo di attività.

Nonostante **già nel 2014 e poi nel 2015 si paventasse un numero di arrivi prossimo alle 200.000 unità**[1], è nel 2016 che si è registrato l'aumento più sensibile, sia per il numero totale di migranti soccorsi, sia per il numero di casi SAR (imbarcazioni in pericolo) coordinati da M.R.C.C. Roma. Di seguito, i dati del fenomeno migratorio riferiti allo scorso anno.

Anno 2016 – Casi SAR: 1.424

+ 46,5% rispetto al 2014
+ 52% rispetto al 2015

[1] Sin dal 2014, in base alle analisi effettuate dall'Agenzia FRONTEX, si parlava di circa 600.000 migranti pronti a partire dalla Libia verso l'Europa e, quindi, verso l'Italia.



c. Numero dei migranti soccorsi e recuperati in mare suddivisi per assetto che ha operato sotto il coordinamento di IMRCC Roma

Periodo 1 Gennaio – 31 Dicembre 2016

ASSETTI NAVALI APPARTENENTI A		PERSONE SOCCORSE
	GUARDIA COSTIERA ITALIANA INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	35.875
	MARINA MILITARE ITALIANA	36.084
	GUARDIA DI FINANZA INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	1.693
	CARABINIERI INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	174

	FRONTEX (J.O. TRITON) ECCETTO LE UNITA' ITALIANE *	13.616
	NAVI MERCANTILI	13.888
	ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (ONG) (MOAS - SEAWATCH - SOS MEDITERRANEE - SEA EYE – MEDICI SENZA FRONTIERE – PROACTIVIA OPEN ARMS BARCELONA – LIFE BOAT – JUGEND RETTET – BOAT REFUGEE – SAVE THE CHILDREN)	46.796
	Altre UNITÀ MILITARI ESTERE	7.404
	UNITÀ MILITARI EUNAVFORMED "SOPHIA" (ENFM)	22.885
TOTALE		**178.415**

* Sono state **conteggiate solo le unità navali FRONTEX battenti bandiera di altri Stati membri** (MS) europei per meglio **evidenziare lo sforzo operativo sostenuto in mare dall'Italia** rispetto a quello degli **altri Stati membri**.

d. Numero dei migranti soccorsi nell'ultimo quadriennio dai vari assetti nel Mediterraneo centrale sotto il coordinamento di IMRCC Roma

ASSETTI NAVALI APPARTENENTI A		PERSONE SOCCORSE PERIODO 01 GENNAIO – 31 DICEMBRE			
		ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
	GUARDIA COSTIERA INCLUSI COFINANZIATI DA FRONTEX (J.O. HERMES AENEAS E TRITON)	20.452	38.047	41.341	35.875
	MARINA MILITARE Inclusi gli assetti cofinanziati da Frontex fino al 2015 e i dati dell' operazione MARE NOSTRUM (dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014).	6.183	82.952	29.178	36.084
	GUARDIA DI FINANZA INCLUSI COFINANZIATI DA FRONTEX (J.O. HERMES AENEAS E TRITON)	3.905	1.601	6.289	1.693
	CARABINIERI INCLUSI COFINANZIATI DA FRONTEX (J.O. HERMES AENEAS E TRITON)	33	26	1	174

	POLIZIA INCLUSI COFINANZIATI DA FRONTEX (J.O. HERMES ED AENEAS)	109	-	-	-
	NAVI MERCANTILI	6.213	40.611	16.158	13.888
	ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (ONG) (MOAS - SEAWATCH - SOS MEDITERRANEE - SEA EYE – MEDICI SENZA FRONTIERE – PROACTIVIA OPEN ARMS BARCELONA – LIFE BOAT – JUGEND RETTET – BOAT REFUGEE – SAVE THE CHILDREN) (La prima unità ONG è intervenuta nel mese di Agosto 2014)	-	1.450	20.063	46.796
	FRONTEX – ECCETTO UNITÀ ITALIANE J.O. HERMES ED AENEAS nel corso del 2013. J.O. TRITON dal 1 novembre 2014 (contestualmente al termine ufficiale dell'operazione MARE NOSTRUM).	363	978	15.428	13.616
	UNITÀ MILITARI EUNAVFOR MED ("SOPHIA") Operativa da luglio 2015.	-	-	23.885	22.885
	Altre UNITÀ MILITARI ESTERE	-	705		7.404
TOTALE		**37.258**	**166.370**	**152.343**	**178.415**

Di seguito, la stessa tabella, indicando però le **percentuali** rispetto al totale di migranti soccorsi

ASSETTI NAVALI APPARTENENTI A		**% PERSONE SOCCORSE** PERIODO 01 GENNAIO – 31 DICEMBRE			
		ANNO **2013**	ANNO **2014**	ANNO **2015**	ANNO **2016**
	GUARDIA COSTIERA INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	**54.89**	22.86	**27.14**	20.11
	MARINA MILITARE Operazione MARE NOSTRUM (dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014.	16.59	**49.86**	19.15	20.23
	GUARDIA DI FINANZA INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	10.48	0.96	4.12	0.95
	CARABINIERI	0.09	0.01	0	0.10
	POLIZIA	0.29	0	0	0

8

	NAVI MERCANTILI	16.68	24.43	10.60	7.78
	ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (MOAS - SEAWATCH - SOS MEDITERRANEE - SEA EYE – MEDICI SENZA FRONTIERE – PROACTIVIA OPEN ARMS BARCELONA – LIFE BOAT – JUGEND RETTET – BOAT REFUGEE – SAVE THE CHILDREN) Le prime unità ONG sono intervenute nel mese di Agosto 2014	0	0.87	13.17	**26.23**
	FRONTEX – ECCETTO UNITÀ ITALIANE Operazione HERMES nel corso del 2013. Operazione TRITON operativa dal 1 novembre 2014 in sostituzione di MARE NOSTRUM.	0.98	0.59	10.13	7.63
	UNITÀ MILITARI EUNAVFOR MED Piena operatività da luglio 2015.	0	0	15.69	12.82
	UNITÀ MILITARI ESTERE	0	0.42		4.15
NUMERI TOTALI		**37.258**	**166.370**	**152.343**	**178.415**

e. Attività operativa – giorni di picco – della Centrale Operativa della Guardia Costiera (IMRCC – Roma)

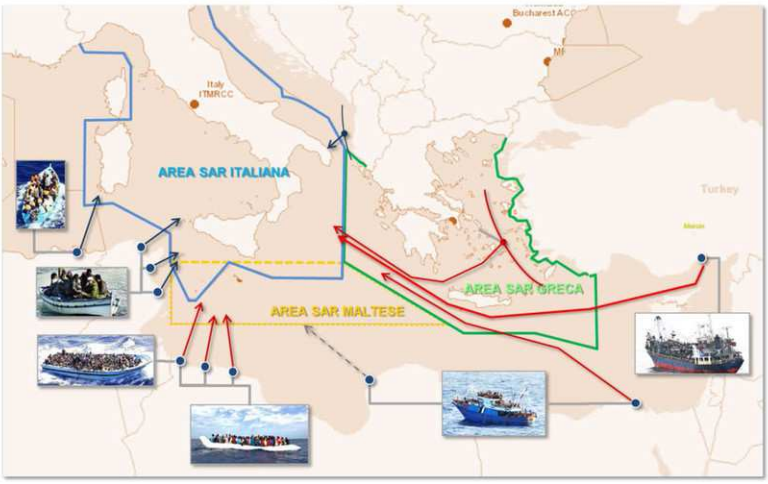
DATA	EVENTI SAR SIMULTANEI	PERSONE SOCCORSE
23 GIUGNO 2016	41	5.249
26 GIUGNO 2016	27	3.261
5 LUGLIO 2016	37	4.602
19 LUGLIO 2016	26	3.757
29 LUGLIO 2016	34	3.582

28 AGOSTO 2016	12	1.295	**13.765** PERSONE SOCCORSE IN **112** OPERAZIONI SAR
29 AGOSTO 2016	**53**	**6.953**	
30 AGOSTO 2016	34	3.623	
31 AGOSTO 2016	13	1.894	
3 OTTOBRE 2016	41	6.077	11.080 PERSONE SOCCORSE IN 76 OPERAZIONI SAR
4 OTTOBRE 2016	35	5.003	

In 96 ore (28 - 31 agosto) La Centrale Operativa della Guardia Costiera **ha coordinato 104 casi di Search and Rescue** durante i quali gli assetti coinvolti – impiegati dalla stessa Centrale Operativa - hanno **tratto in salvo 13.763 persone.**

Il 3 e 4 ottobre del 2016 – **nell'arco di 48 ore continuative** - La Centrale Operativa della Guardia Costiera **ha coordinato 74 casi di Search and Rescue** durante i quali gli assetti coinvolti - impiegati dalla stessa Centrale Operativa - hanno **tratto in salvo 11.080 persone.**

f. Principali flussi verso l'Europa attraverso il Mediterraneo e l'Italia



MIGRANTI SOCCORSI /ASSISTITI						
FLUSSO DA:	2014	%	2015	%	2016	%
LIBIA	141.293	83,1	139.777	90,75	162.732	91,2
MEDITERRANEO EST (EGITTO - GRECIA – TURCHIA)	27.262	16,1	13.377	8,7	14.974	8,4
TUNISIA	1.215	0,7	543	0,35	548	0,3
ALGERIA	155	0,1	321	0,2	161	0,1
ALTRI	86	0,05	--		--	

Nel corso della seconda metà del 2016 (successivamente alla stipula dell'accordo tra UE e Turchia per i flussi verso la Grecia), si è notata una ripresa del flusso dalla Turchia verso le coste italiane, flusso che ad inizio anno sembrava completamente bloccato; benché i numeri siano relativamente bassi risulta necessario monitorare attentamente tale fenomeno, considerato che sono necessari diversi giorni di navigazione e non è possibile valutare le condizioni meteomarine sulle rotte.

Al contrario, negli ultimi mesi dell'anno si è notato una drastica diminuzione dei flussi provenienti dall'Egitto.

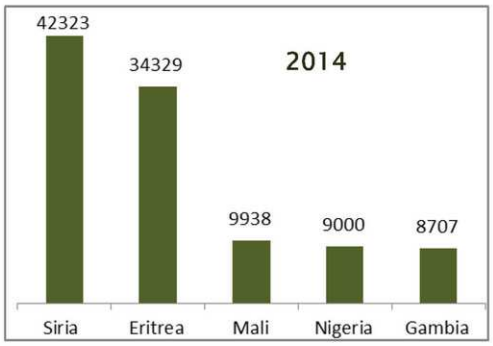
FLUSSO DA:	2016											
	GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OTT	NOV	DIC
EGITTO	0	105	866	2163	1963	2892	2220	1657	295	0	0	0
TURCHIA	0	0	0	0	86	35	330	236	669	309	914	37

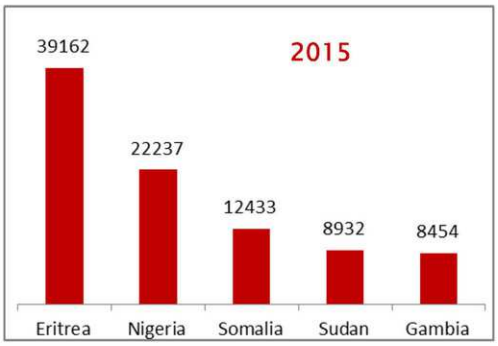
g. Analisi di alcuni aspetti operativi dei principali flussi migratori

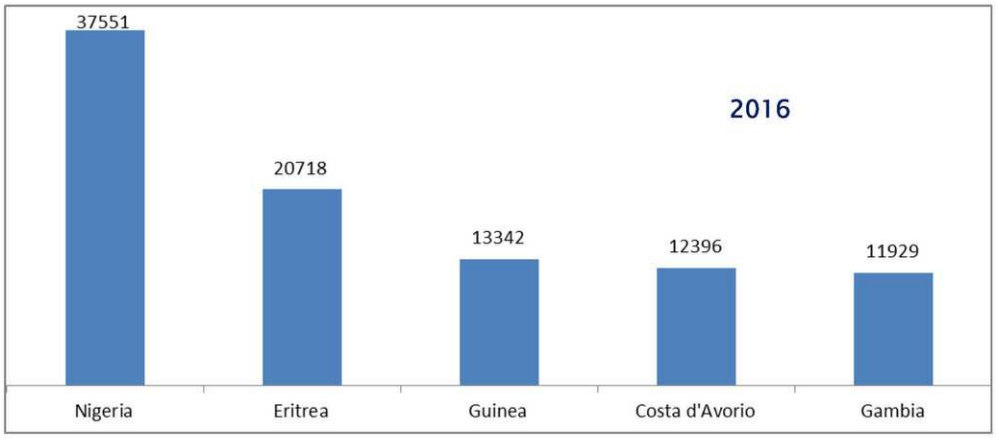
Nazionalità

Dai dati ufficiali del Ministero dell'interno, a seguito della prima identificazione dei migranti soccorsi e poi sbarcati in Italia, si riscontra come la grande maggioranza di essi provengano da **Paesi del Corno d'Africa** e del **Sub-Sahara**.

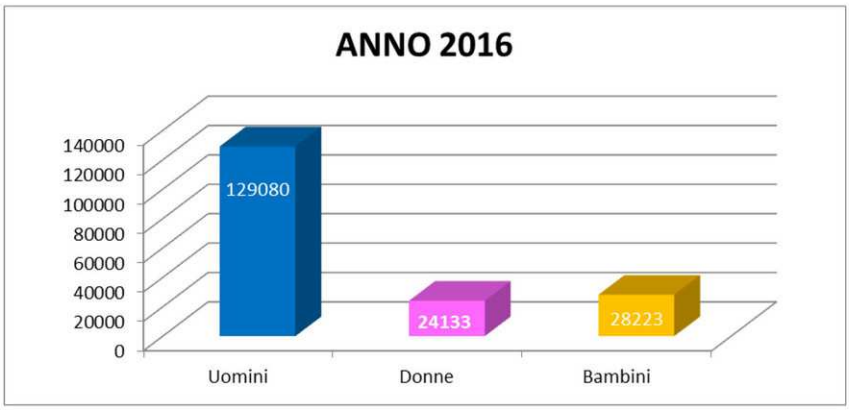
Si sottolinea peraltro che nel periodo 2015 - 2016 il numero di **migranti provenienti dalla Siria** risulta **drasticamente diminuito** (non rientrando più tra i primi cinque maggiori Paesi di provenienza), sia per l'iniziale scelta di altri più agevoli canali di migrazione (rotta balcanica dalla Turchia), ma anche per l'introduzione del visto di ingresso in Paesi attraverso i quali transitavano in Libia. Da notare che i **profughi siriani** erano per lo più di **livello sociale medio-elevato** e quindi dotati di **maggiori risorse finanziarie** e di un **buon grado di istruzione**, che permetteva loro **un certo margine di contrattazione** con le organizzazioni criminali (anche con quelle che operavano in Libia), consegnando solo un **anticipo della somma totale richiesta** ed il resto solo ad **arrivo effettivamente avvenuto** (ciò nonostante, sono stati anch'essi **vittime di numerosi tragici naufragi**).


2014
42323
34329
9938
9000
8707
Siria
Eritrea
Mali
Nigeria
Gambia


2015
39162
22237
12433
8932
8454
Eritrea
Nigeria
Somalia
Sudan
Gambia


2016
37551
20718
13342
12396
11929
Nigeria
Eritrea
Guinea
Costa d'Avorio
Gambia

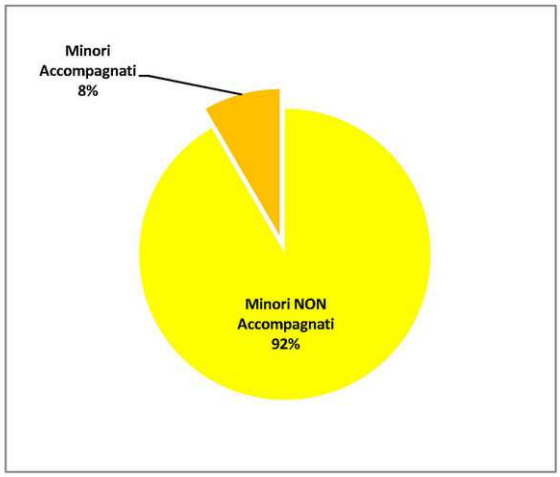
Genere

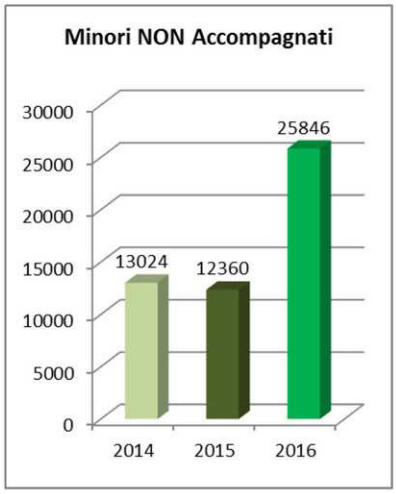


Nel corso del **2016** è stato rilevato un **notevole incremento** della presenza di **minori non accompagnati** a bordo dei natanti soccorsi.

Già nel mese di maggio il **Ministero dell'interno** aveva siglato una dichiarazione di intenti con l'**UNICEF**, per il supporto in materia di assistenza umanitaria e protezione ai minori non accompagnati. A seguito di tale iniziativa, dopo una serie di incontri preliminari avvenuti durante la scorsa estate e l'imbarco di un loro "team" a bordo di nave "Diciotti" della **Guardia costiera italiana**, l'UNICEF ha individuato nel Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera un partner di primaria rilevanza con il quale avviare azioni sinergiche a bordo delle unità navali impegnate nelle attività di soccorso in mare, finalizzate a fornire, sin dal primo momento del recupero, adeguata assistenza umanitaria ai minori non accompagnati.

Per la meritoria opera di salvataggio che da anni sta svolgendo nel Mediterraneo, recentemente l'UNICEF ha nominato la Guardia Costiera Italiana **"Ambasciatore dell'UNICEF"**.


Minori Accompagnati 8%
Minori NON Accompagnati 92%

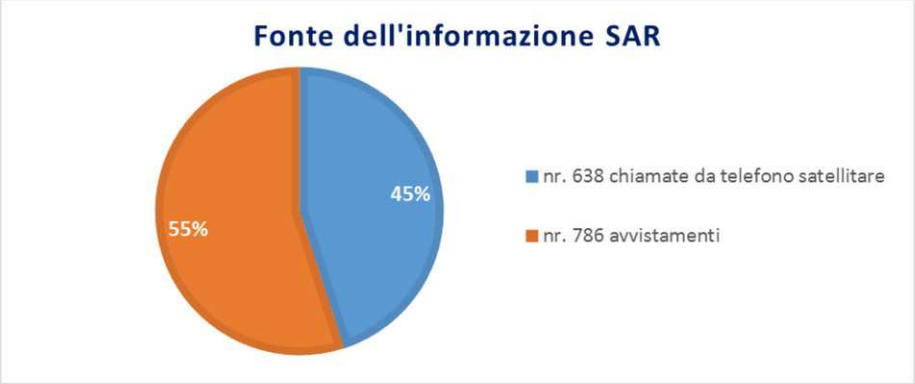

Minori NON Accompagnati
30000
25000
20000
15000
10000
5000
0
13024
12360
25846
2014
2015
2016

2. CONDIZIONI MENO SICURE

Confrontando la situazione del **2016** con quella dell'anno precedente, si è rilevato un **ulteriore peggioramento** delle **condizioni di sicurezza** delle **unità impiegate dalle organizzazioni criminali operanti in Libia**, che si possono così riassumere:

- **Minore presenza di telefoni satellitari a bordo delle unità**

L'assenza di telefoni satellitari a bordo di un **maggior numero**, rispetto al recente passato, delle imbarcazioni partite dalle coste libiche, determinando ovviamente **condizioni di maggior rischio per le stesse unità**, in quanto sprovviste di uno strumento **indispensabile per poter chiedere aiuto** in caso di necessità e per fornire i dati necessari ad una **sicura localizzazione** in mancanza di un tempestivo avvistamento, ha comportato sia **una più complessa attività di ricerca** da parte degli assetti presenti in mare, sia **maggiori difficoltà per l'attività di coordinamento operativo** condotta da I.M.R.C.C. Roma. Tale situazione ha infatti comportato **improvvisi e continui mutamenti dello scenario operativo** e, conseguente, **maggiori difficoltà nell'organizzazione dei soccorsi** con gli assetti realmente disponibili in presenza di una **imprevedibile concomitanza di eventi**.



Le **chiamate di soccorso** concernenti in particolare i flussi dalla Libia, infatti, generalmente avvengono utilizzando un **telefono satellitare** modello "**Thuraya**" (società "provider" di telefonia satellitare che ha sede negli Emirati Arabi) e sono originate dagli stessi migranti (istruiti più o meno sommariamente dagli organizzatori dei viaggi) o dai c.d. "scafisti" presenti a bordo, o nei pressi delle imbarcazioni utilizzate per il trasporto. L'impiego di tale "provider" è da riferire essenzialmente al fatto che in una vasta area lungo le coste libiche vi sono **maggiori difficoltà di comunicazione con altri strumenti** od altri apparati satellitari.

La **ricezione di una chiamata** mediante tale tipo di apparato consente di:

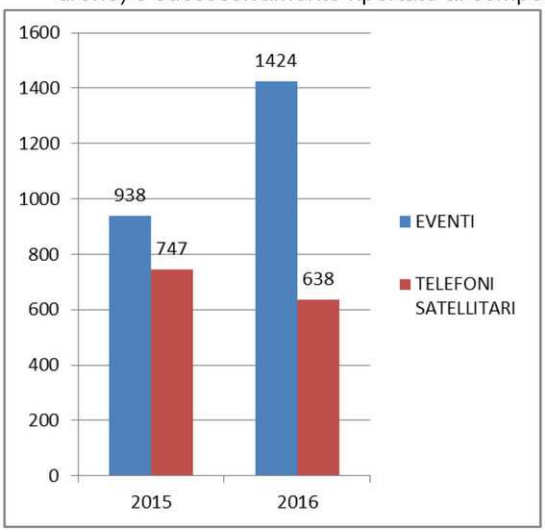
- **interloquire con i migranti** e richiedere loro, oltre alle prime **informazioni basilari** (numero di persone, tipo di imbarcazione, provenienza, orario di partenza,

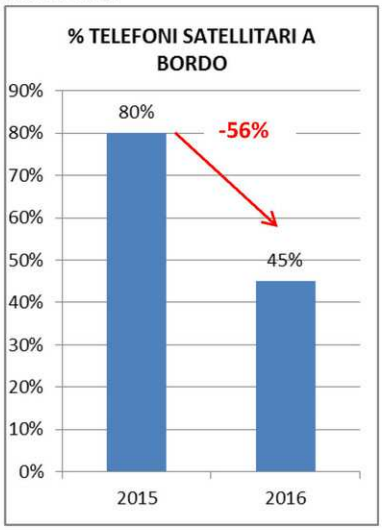
condizioni di sicurezza), di leggere **l'esatta posizione** sullo stesso display dell'apparecchio telefonico utilizzato, dotato di **GPS** satellitare integrato (seguendo una particolare procedura);

- in caso di cattiva ricezione od incapacità dei migranti di comprendere la procedura per leggere la loro posizione effettiva, **richiedere al citato gestore telefonico** di fornire l'**ultima localizzazione** dell'apparecchio, identificabile perché il numero chiamante appare sul display dei telefoni della Centrale operativa della Guaerdia costiera italiana (IMRCC): anche in tal modo, in genere in tempi relativamente brevi, è possibile ottenere una o più **posizioni effettive** dell'apparecchio e quindi dell'imbarcazione sulla quale esso si trova, ricavandone anche **utili elementi sulla rotta seguita e sulla velocità**.

La localizzazione mediante **avvistamento**, successivamente comunicato allo IMRCC può essere effettuata:

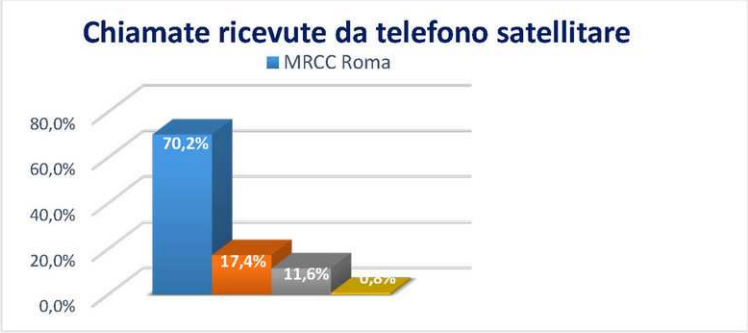
- da una **nave mercantile in transito** o da una **qualsiasi altra nave** presente in zona per una propria specifica missione od operazione (nave militare dell'operazione "Sophia", della Marina militare italiana o della Guardia costiera italiana; nave mercantile operante stabilmente in supporto alle piattaforme petrolifere ubicate nell'area; nave mercantile ONG), utilizzando i **normali sistemi di navigazione e scoperta** radar o di tipo ottico (ad esempio, un semplice binocolo) o sistemi più sofisticati (quali quelli in uso alle navi da guerra);
- avvistamento effettuato in via diretta da **mezzo aereo** che sorvola l'area di operazioni, sia proveniente da terra che da una piattaforma navale (elicottero o drone) e successivamente riportato al competente MRCC.





Malgrado il numero delle unità dotate di telefono satellitare risulti sensibilmente diminuito, come già evidenziato e meglio rappresentato nei grafici qui riportati, **destinatario primario delle chiamate di soccorso sono rimasti lo IMRCC italiano o altri Centri secondari o Comandi del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera**, con

una percentuale di richieste di soccorso ricevute pari a **circa il 90%** del totale (70.2% + 17.4%): si veda la **tabella successiva**.



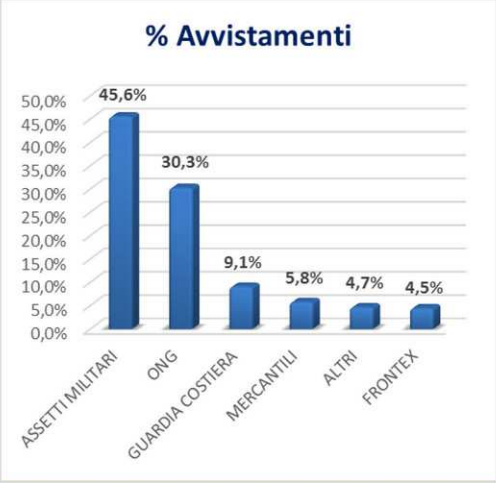
Nello specifico, le **chiamate che riportano informazioni relative a situazioni di emergenza in mare** provengono anche da sedicenti parenti od amici delle persone in pericolo o da privati cittadini, mediatori culturali, Associazioni umanitarie ed ONG, nonché altri soggetti non meglio identificati, i quali forniscono quindi **informazioni di seconda mano** e, il più delle volte, solo il numero di telefono dell'apparecchio Thuraya, se presente a bordo. Il **grafico sopra riportato**, pertanto, si riferisce a:

- **chiamate a MRCC Roma**, pervenute direttamente agli apparati della Centrale Operativa (C.O.) del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera;
- **chiamate ad altri Comandi del Corpo** che, prontamente, riferiscono alla C.O., fornendo i primi dati utili acquisiti nonché, ovviamente, il numero di telefono dell'apparecchio chiamante;
- **chiamate pervenute ad altri soggetti**, quali numeri di emergenza, C.O. delle Forze di polizia, ecc., i quali successivamente riportano le informazioni ai Comandi del Corpo o direttamente a IMRCC;
- **chiamate di soccorso** ricevute direttamente da **navi mercantili ONG che operano in mare**.

Alla **diminuzione delle unità dotate di telefoni satellitari** e, pertanto, di chiamate direttamente pervenute dalle stesse a IMRCC ha corrisposto, come si è già detto in precedenza, un **corrispondente incremento percentuale del numero di avvistamenti** ad opera degli assetti aeronavali (**principalmente aerei**) presenti nell'area.

Da evidenziare inoltre che l'**avvistamento effettuato con un assetto aereo** necessita comunque di un attività di **successiva ricerca da parte di un assetto navale**, che però potrebbe trovarsi anche a molte miglia di distanza (e quindi ad ore di navigazione), mentre l'assetto aereo in genere abbandona l'area dopo poco tempo dall'avvistamento, senza perciò poter più fornire ulteriori aggiornamenti, mentre l'unità continua invece la propria navigazione. In presenza di una **molteplicità di eventi** e **di segnalazioni**, pertanto, ciò

causa al Centro di coordinamento dei soccorsi (MRCC) **ulteriori difficoltà nella ricostruzione dell'effettivo scenario operativo**, dovendo discriminare tra le diverse segnalazioni, quali siano quelle riferite al medesimo evento e quali invece ad altri ulteriori eventi fino a quel momento non riportati. Ovverosia **correlare** tra loro dette informazioni.



Nel 2016, le **modalità di avvistamento** da parte dei soggetti maggiormente coinvolti:

- **Assetti militari**: avvistamenti da parte di assetti aerei e navali (elicotteri imbarcati/droni/radar/ottici);
- **ONG**: essenzialmente avvistamenti ottici da parte di assetti navali, anche se una ONG (MOAS) ha utilizzato un "drone" (assetto aereo);
- **Guardia Costiera**: nel Mar libico sono stati solo di tipo ottico e navale; relativamente ai flussi provenienti dal Mediterraneo orientale tutti gli avvistamenti sono stati di tipo aereo;
- **Mercantili** (**navi commerciali**): avvistamenti di tipo ottico navale;
- **Frontex**: avvistamenti di tipo aereo per i flussi provenienti dal Mediterraneo Orientale. Nessun avvistamento in area Libica (J.O. TRITON opera in posizione più arretrata rispetto agli altri attori).

- **Partenza delle unità anche in presenza di condizioni meteomarine sfavorevoli**

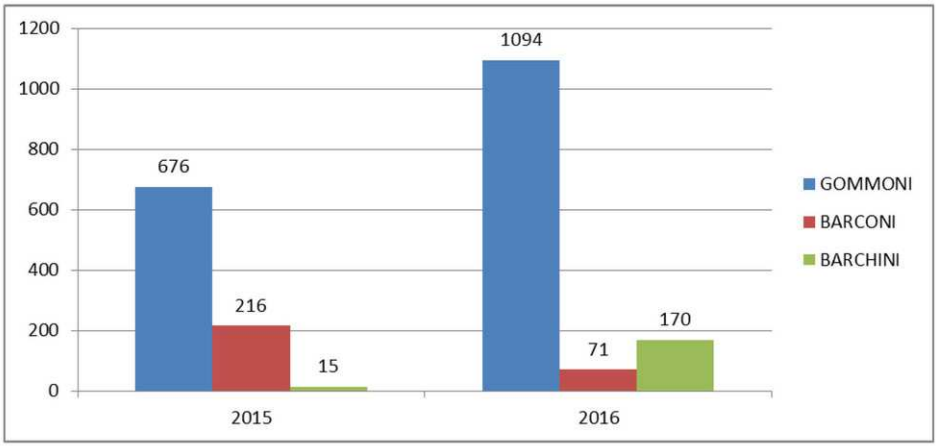
Rispetto al ***modus operandi*** degli anni scorsi, nel 2016 si è registrato un incremento di partenze dalla Libia anche in presenza di **condizioni meteomarine sfavorevoli ed in ore notturne**, determinando un impegno operativo ancora più gravoso per l'attività di coordinamento di MRCC Roma, anche allo scopo di seguire ancor più assiduamente l'attività dei mezzi impegnati nelle operazioni di soccorso. In passato, infatti, le partenze avvenivano prevalentemente nelle prime ore del giorno e, in genere, con condizioni meteo marine favorevoli, anche se si sono sempre verificate eccezioni, come nel caso degli eventi del **febbraio 2015** in cui quattro gommoni furono fatti partire nonostante fosse

prevista in arrivo una **tempesta particolarmente violenta** e tale circostanza avesse allontanato tutte le navi dall'area libica, incluse quelle militari. **Le sole unità che osarono affrontare la tempesta furono due unità specializzate SAR della Guardia costiera italiana**, partite da Lampedusa che però, dopo circa **ben 36 ore** di difficile e continua navigazione riuscirono a portare in salvo nell'isola solo una parte dei migranti degli **unici due gommoni intercettati** (uno con pochi superstiti ancora a bordo).

- **Maggior impiego di gommoni e maggior numero di migranti imbarcati**

Per quanto riguarda le **unità impiegate dai trafficanti**, nell'anno **2016** si è riscontrato:

- un incremento percentuale del numero di **gommoni** (battelli pneumatici) utilizzati
- una drastica diminuzione delle grandi imbarcazioni in legno
- l'utilizzo di barchini di ridotte dimensioni (10-15 metri), con non più di 20-50 migranti a bordo.



E' stato inoltre rilevato che, rispetto agli anni precedenti, il **numero di migranti presenti a bordo dei gommoni** è aumentato da circa 100 a circa 130-150, fino anche a superare, in qualche caso, le **200 persone**, con conseguente maggiore probabilità di naufragio.

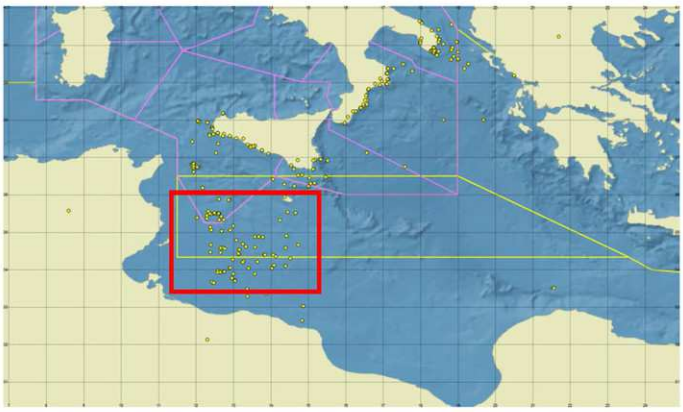
	N° GOMMONI	N° DI MIGRANTI A BORDO SOCCORSI	MIGRANTI IMBARCATI SU UN GOMMONE (MEDIA)
2015	676	69.617	103
2016	1094	133.073	122 (+18%)

Il minor uso di imbarcazioni aventi maggiore capacità di carico, ha costituito, ovviamente, anche una delle cause **dell'incremento del numero di operazioni SAR**, che risultano quasi raddoppiate rispetto al 2015 ed al 2014.

3. SOCCORSI AL LIMITE DELLE ACQUE TERRITORIALI LIBICHE

L'**inevitabile fenomeno attrattivo** esercitato dal fatto che le organizzazioni criminali cercano di sfruttare ogni elemento a loro vantaggio per favorire la loro attività criminale - inclusi, tra i vari fattori, come si è detto, anche l'obbligo di soccorso ed il principio di non respingimento -, la **nota** presenza di un **maggior numero di assetti navali,** governativi e delle varie ONG, nell'area – dovuta alla necessità di garantire sia una più tempestiva risposta alle situazioni di emergenza, sia un maggiore controllo sui flussi ai fini del contrasto all'attività delle organizzazioni criminali -, con il conseguente **incremento degli avvistamenti** (con particolar riguardo a quelli **aerei** da parte dei velivoli del dispositivo militare di EUNAVFOR MED) nonché, infine, l'**incremento delle richieste di soccorso** già **immediatamente dopo la partenza** dalle coste della Libia, hanno comportato che **dal 2012 ad oggi** la **distanza dalle coste libiche dei punti di intercetto delle unità in pericolo** sia **progressivamente diminuita**, incontrando come **unico limite** quello rappresentato dalle acque territoriali libiche. Oltre tale limite, infatti, ancorchè ai sensi della normativa internazionale **l'attività di ricerca e soccorso** sia espressamente come esercizio del diritto-dovere di **passaggio inoffensivo** (*art. 18 UNCLOS*), le presunte Autorità libiche pretendono che l'ingresso delle unità soccorritrici debba essere **preventivamente da loro autorizzato**, fermo restando che **non è possibile sapere con certezza se esse siano effettivamente in grado di controllare la situazione** ed in quale area, dato che varie sedicenti Autorità operano in maniera più o meno indipendente, specialmente nella zona tra Zawya e Zuwara.

Come reso evidente dalle successive immagini, rispetto al 2012 – 2013, l'**avvicinamento dei vari dispositivi navali** ha, per contro, comportato anche un pressocché **totale controllo dei flussi libici nell'ambito delle operazioni S.A.R.**, determinando pertanto **l'azzeramento di fatto degli arrivi autonomi ed incontrollati sulle coste italiane**, rimasto presente solo in relazione alle altre correnti di flusso (Dal Mediterraneo orientale in Puglia, Calabria e Sicilia; dalla Tunisia in Sicilia; dall'Algeria in Sardegna):



ANNO 2012

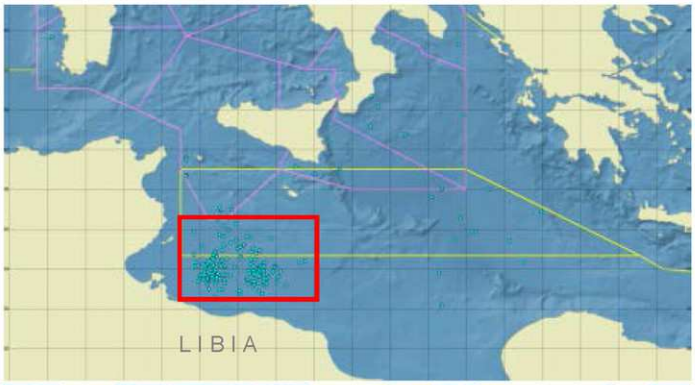
Area di maggiore concentrazione:

AL DI FUORI DELLE ACQUE TERRITORIALI ITALIANE (ZONA A SUD DI LAMPEDUSA)

ANNO 2013

Area di maggiore concentrazione:

TRA IL LIMITE SUD DELLA SRR ITALIANA E LE ACQUE TERRITORIALI LIBICHE



ANNO 2014

Area di maggiore concentrazione:

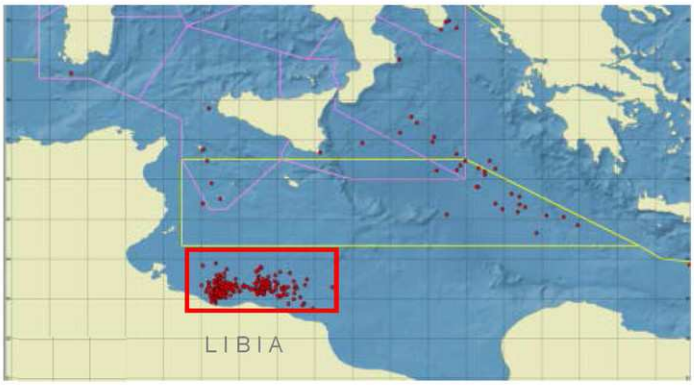
LEGEGRMENTE PIU' A SUD RISPETTO AL 2013 ma con una

drastica riduzione degli arrivi incontrollati sulle coste italiane

ANNO 2015

Area di maggiore concentrazione:

TRA IL LIMITE SUD DELLA SRR MALTESE E QUELLO DELLE ACQUE TERRITORIALI LIBICHE



ANNO 2016

Area di maggiore concentrazione:

AL LARGO DELLE ACQUE TERRITORIALI LIBICHE

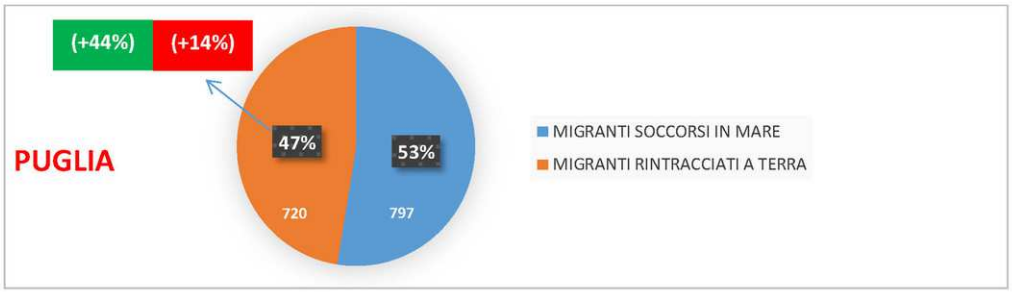
Sempre senza arrivi incontrollati sulle coste italiane dalle coste libiche

4. UNITÀ E MIGRANTI SOCCORSI IN ACQUE SAR ITALIANE - CONFRONTO CON I RINTRACCI A TERRA

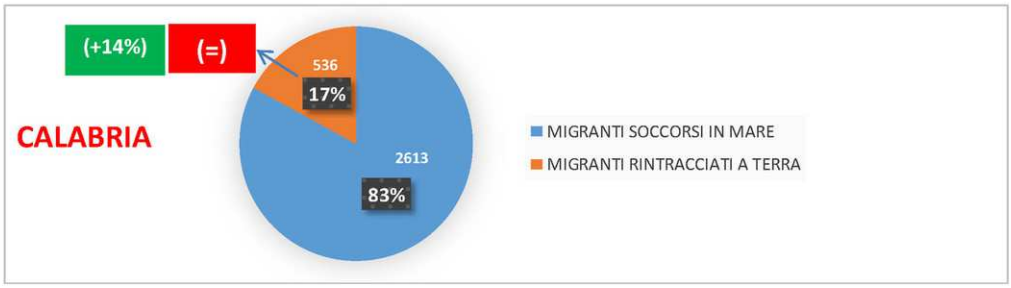
(variazioni rispetto al 2014 ed al 2015)

I grafici sotto riportati rappresentano, in sostanza, il **grado di "efficienza"** dell'**attività di sorveglianza nelle acque di giurisdizione** e **nell'area di responsabilità S.A.R.** italiane, in quanto i migranti che vengono intercettati solo dopo il loro autonomo sbarco sulle coste italiane sono un **segnale di debolezza del sistema di sorveglianza delle frontiere marittime**, considerato anche che non tutte le persone sbarcate potrebbero essere state intercettate.

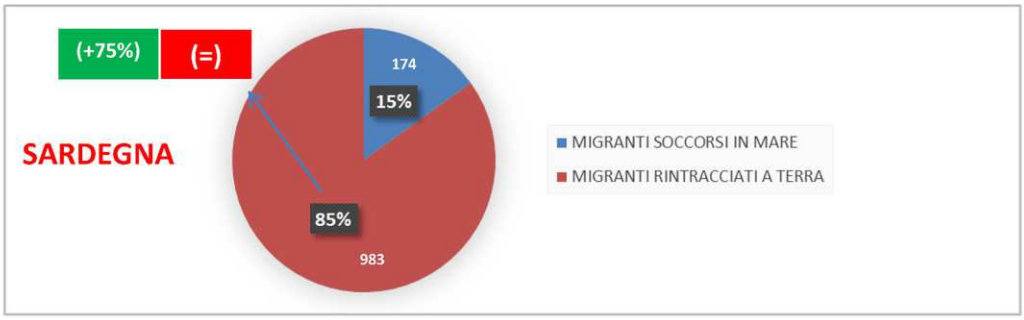
Analizzando le **singole regioni:**



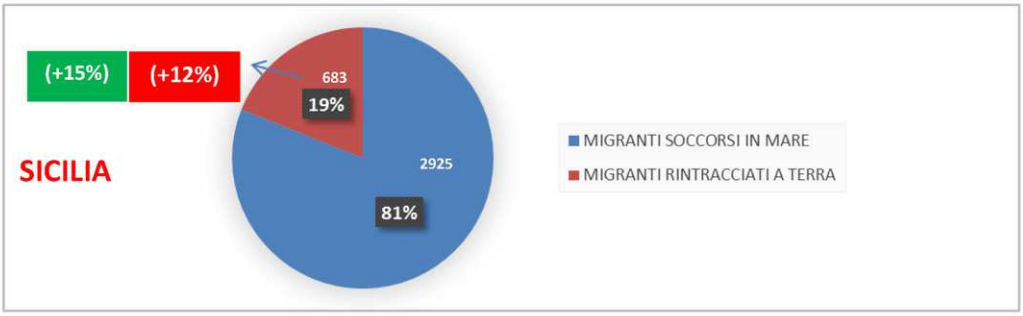
Puglia: il dato percentuale dei **rintracci a terra** risulta **aumentato del 44% rispetto al 2014** e di un 14% rispetto al 2015, per cui almeno 1 migrante su 2, nell'anno 2016, è riuscito a raggiungere la terra ferma in Puglia senza essere intercettato in mare.



Calabria: il dato percentuale dei rintracci a terra risulta **aumentato del 14% rispetto al 2014** ed invariato rispetto al 2015. Comunque, la quasi totalità dei migranti che si avvicinano alla costa calabra vengono intercettati in mare.



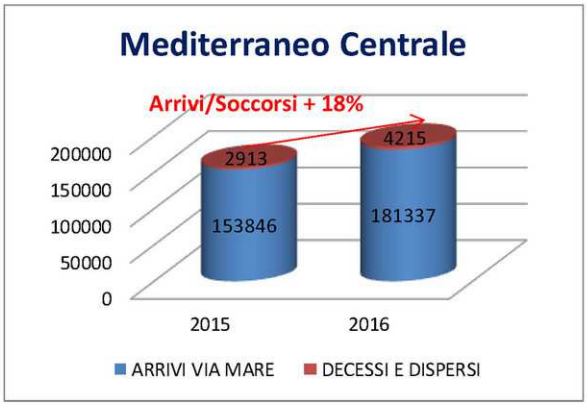
Sardegna: il dato percentuale dei rintracci a terra risulta **aumentato del 75% rispetto al 2014** e poi rimasto invariato nel 2015. Comunque, la quasi totalità dei migranti che si avvicinano alla costa sarda riescono a raggiungere la terra ferma senza essere intercettati in mare. Per tale motivo nel 2016 **l'area operativa della J.O. TRITON** è stata ampliata per intercettare i **flussi provenienti dall'Algeria** verso la Sardegna ed **al pattugliamento in mare concorrono unità della Guadia di finanza e del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera**.

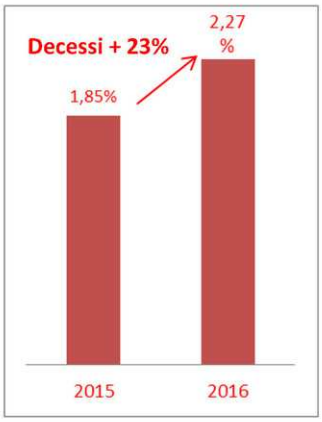


Sicilia: il dato percentuale dei rintracci a terra risulta **aumentato del 15%** rispetto **al 2014** e del 12% rispetto al 2015. Ciò nonostante, la quasi totalità dei migranti che si avvicinano alla costa siciliana (relativi esclusivamente ai **flussi provenienti dalla Tunisia**) vengono intercettati in mare. Come si è detto, **i flussi provenienti dalla Libia**, ancorchè numericamente più consistenti, **risultano invece totalmente intercettati e controllati in mare**, al di fuori delle acque italiane.

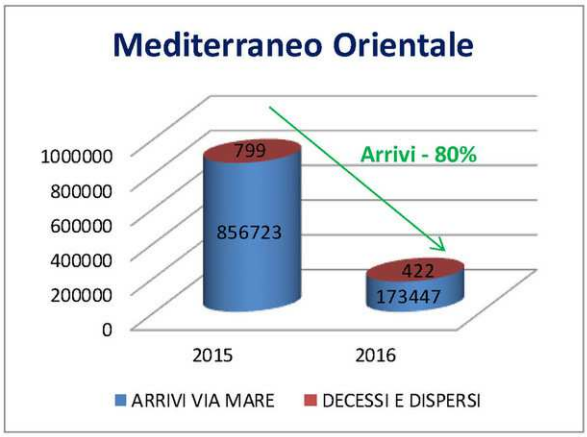
5. MORTI E DISPERSI IN MARE NEL PERIODO 2015-2016

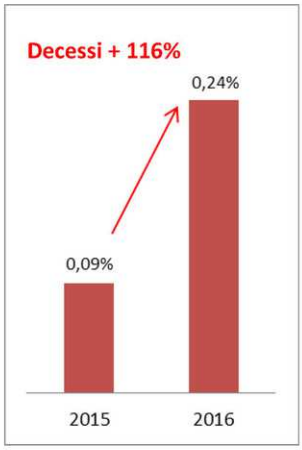
I due grafici seguenti raffrontano il **numero dei migranti arrivati via mare nel 2015-2016** sulle coste italiane, con i dati dei **presunti morti e dispersi nel Mediterraneo centrale** raccolti da **UNHCR e OIM** (i **corpi effettivamente recuperati** e sbarcati nei porti italiani risultano essere stati solo **386**). Non essendo infatti possibile calcolare i dispersi sulla base della differenza rispetto al **numero delle partenze**, ovviamente **non disponibile**, i dati sono stimati con inevitabile approssimazione, a seconda delle informazioni rese disponibili da **fonti italiane** (dichiarazioni rese dai sopravvissuti in mare o dopo lo sbarco, testimonianze dei soccorritori) e libiche (Mezzaluna rossa, Guardia costiera, ecc.).





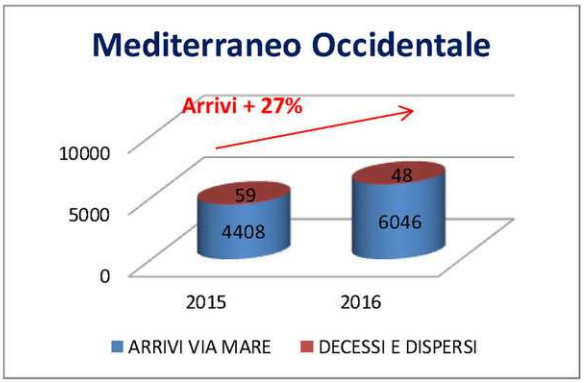
Nel **Mediterraneo centrale**, a fronte di un **aumento del 18% di migranti soccorsi** e posti in salvo, risulta un **aumento dei decessi/dispersi stimati del 23%** rispetto al 2015.

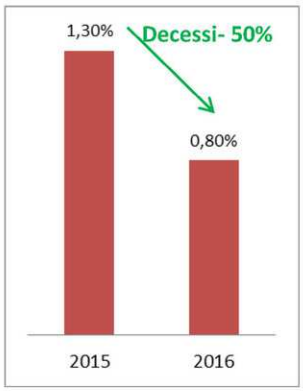




Diversamente, nel **Mediterraneo orientale**, ad una drastica diminuzione del flusso pari all'80% nel 2016, non ha corrisposto una analoga diminuzione del numero di

decessi/dispersi che, confrontando le percentuali, risulta aumentata del 116% rispetto al precedente anno (la **situazione operativa e geo-politica è tuttavia molto diversa**).





Più lineare, invece, risulta l'andamento nel **Mediterraneo occidentale** dove, nonostante un aumento dei migranti soccorsi pari al 27%, risulta in diminuzione del 50%il numero dei morti e dispersi.

FONTI: UNHCR E OIM

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO GUARDIA COSTIERA

ALLEGATO 2

ATTIVITA' SAR NEL MEDITERRANEO CENTRALE

CONNESSE AL FENOMENO MIGRATORIO

ANNO 2017

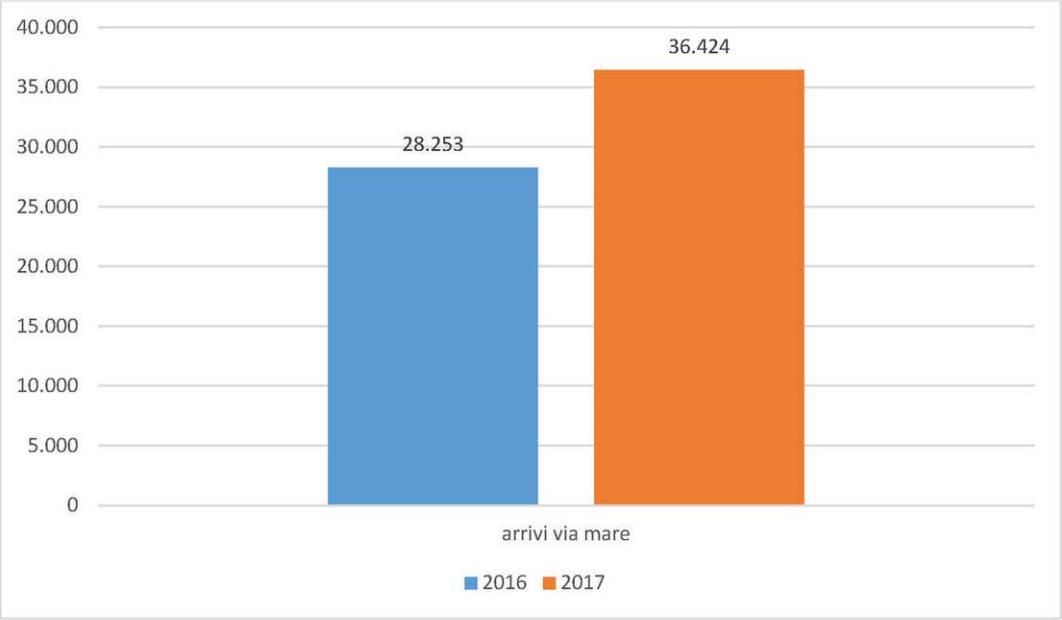
AGGIORNATO AL 30 APRILE 2017

MIGRANTI ARRIVATI IN ITALIA

36.424 (28.253 nel 2016)

(+ 28,9% rispetto allo stesso periodo nel 2016)

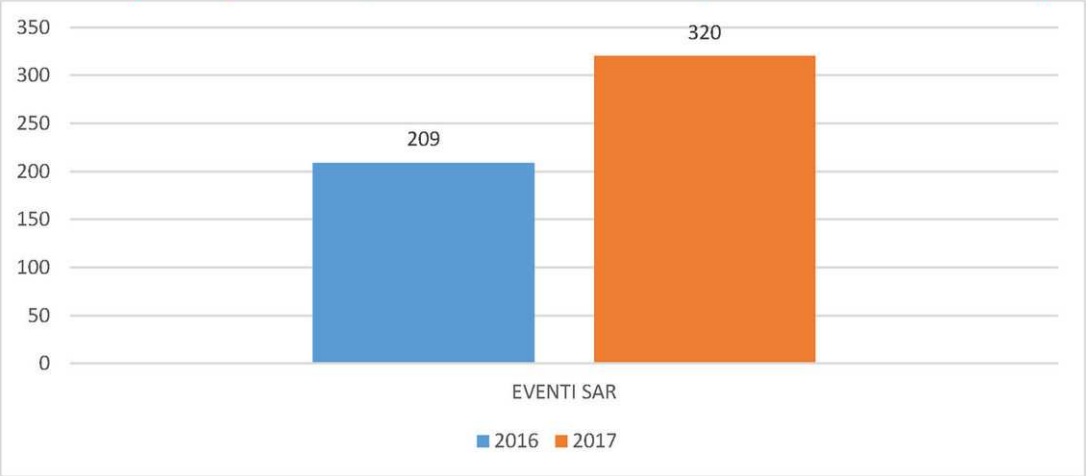
Questo numero si riferisce al numero totale di migranti soccorsi in mare e successivamente sbarcati in Italia e include anche i rintracci a terra di migranti giunti via mare.



EVENTI S.A.R. COORDINATI DA MRCC ROMA

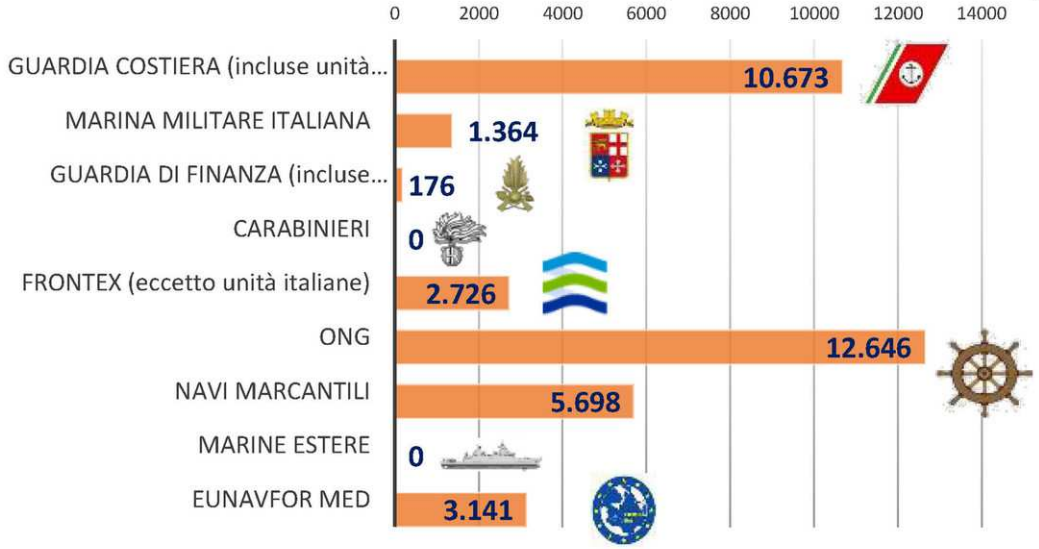
320 (209 nel 2016)

(+ 53,1% rispetto allo stesso periodo nel 2016)



MIGRANTI SOCCORSI IN MARE SUDDIVISI PER ASSETTI SOCCORRITORI

ASSETTI NAVALI APPARTENENTI A		PERSONE SOCCORSE	%
	GUARDIA COSTIERA ITALIANA INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	10.673	**29,30**
	MARINA MILITARE ITALIANA	1.364	**3,74**
	GUARDIA DI FINANZA INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	176	**0,48**
	CARABINIERI INCLUSI QUELLI COFINANZIATI DA FRONTEX	0	**0,00**
	FRONTEX ECCETTO UNITA' ITALIANE	2.726	**7,48**
	NAVI MERCANTILI	5.698	**15,64**
	ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (MOAS - SEAWATCH - SOS MEDITERRANEE - SEA EYE – MEDICI SENZA FRONTIERE – PROACTIVIA OPEN ARMS BARCELONA – LIFE BOAT – JUGEND RETTET – BOAT REFUGEE – SAVE THE CHILDREN)	12.646	**34,72**
	UNITÀ MILITARI ESTERE	0	**0,00**
	UNITÀ MILITARI EUNAVFORMED	3.141	**8,62**
TOTALE		**36.424**	



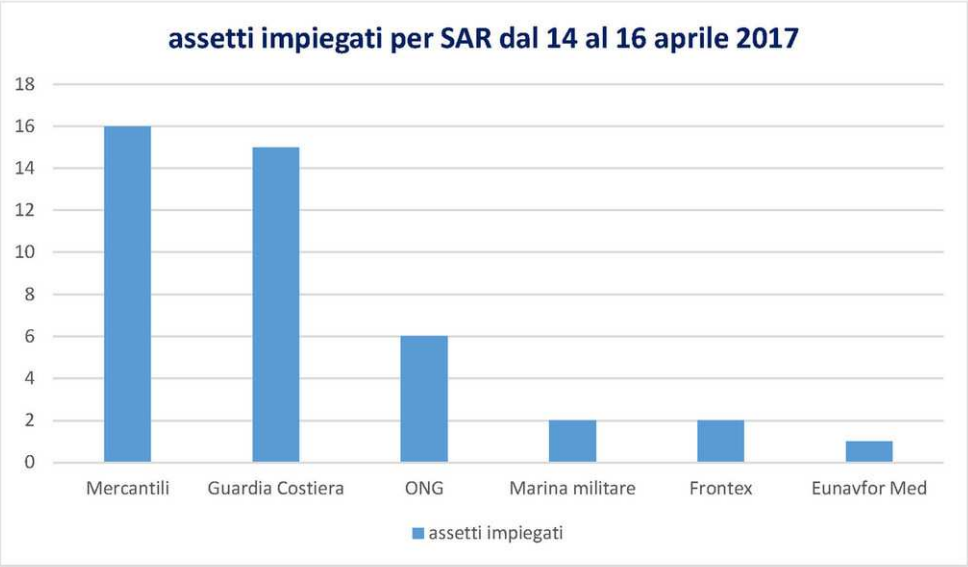
ATTIVITA' OPERATIVA – GIORNI DI PICCO

DELLA CENTRALE OPERATIVA DELLA GUARDIA COSTIERA

MRCC ROMA

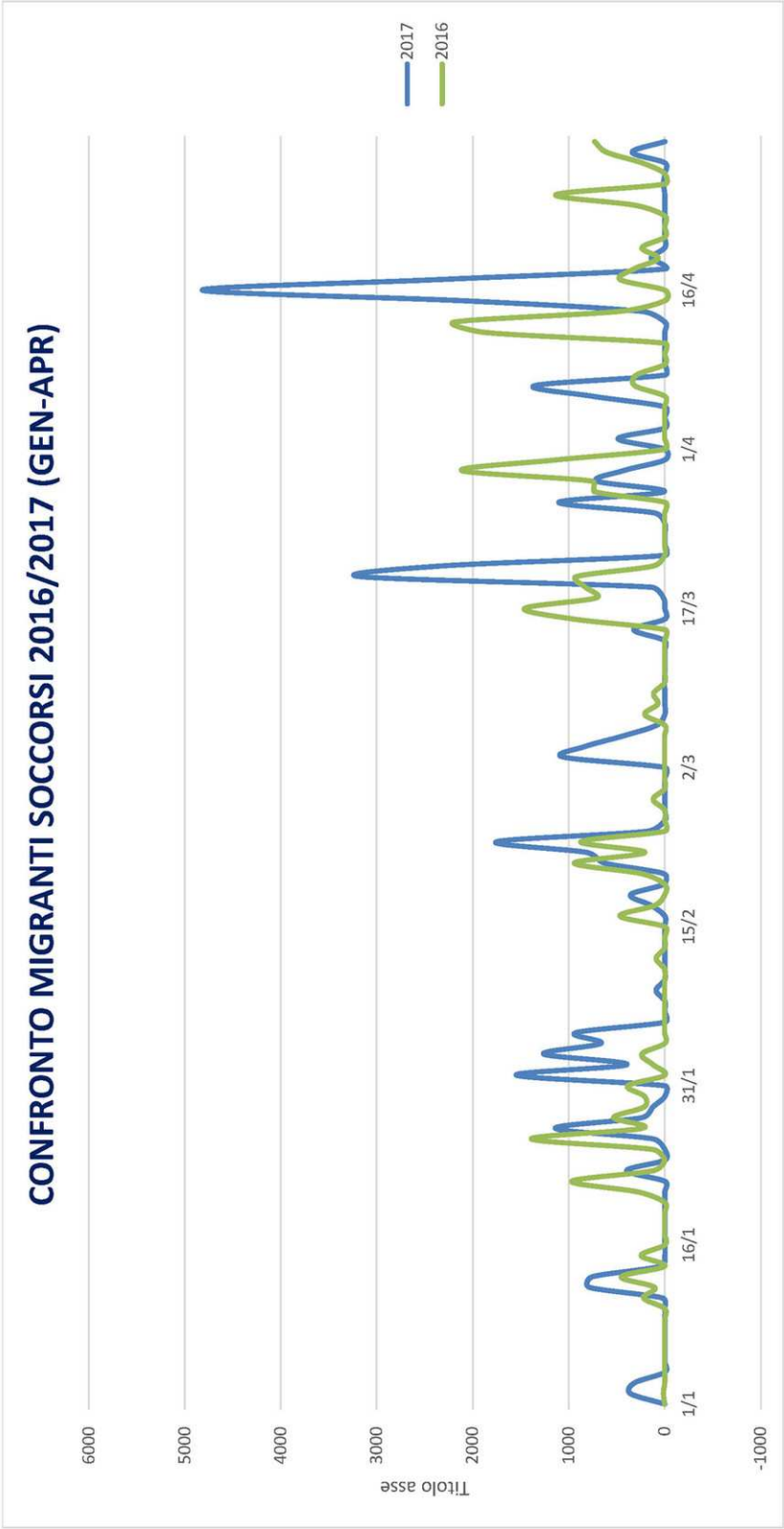
DATA	EVENTI SAR SIMULTANEI	PERSONE SOCCORSE	
23 FEBBRAO	16	1.753	
19 MARZO	22	3.171	**5.498** PERSONE SOCCORSE IN **41** OPERAZIONI SAR
20 MARZO	19	2.327	
14 APRILE	19	2.093	**9.262** PERSONE SOCCORSE IN **73** OPERAZIONI SAR
15 APRILE	**34**	**4.817**	
16 APRILE	20	2.352	

In particolare, nel week-end di Pasqua sono stati impiegati per SAR n. 42 assetti, meglio evidenziati nel grafico che segue:

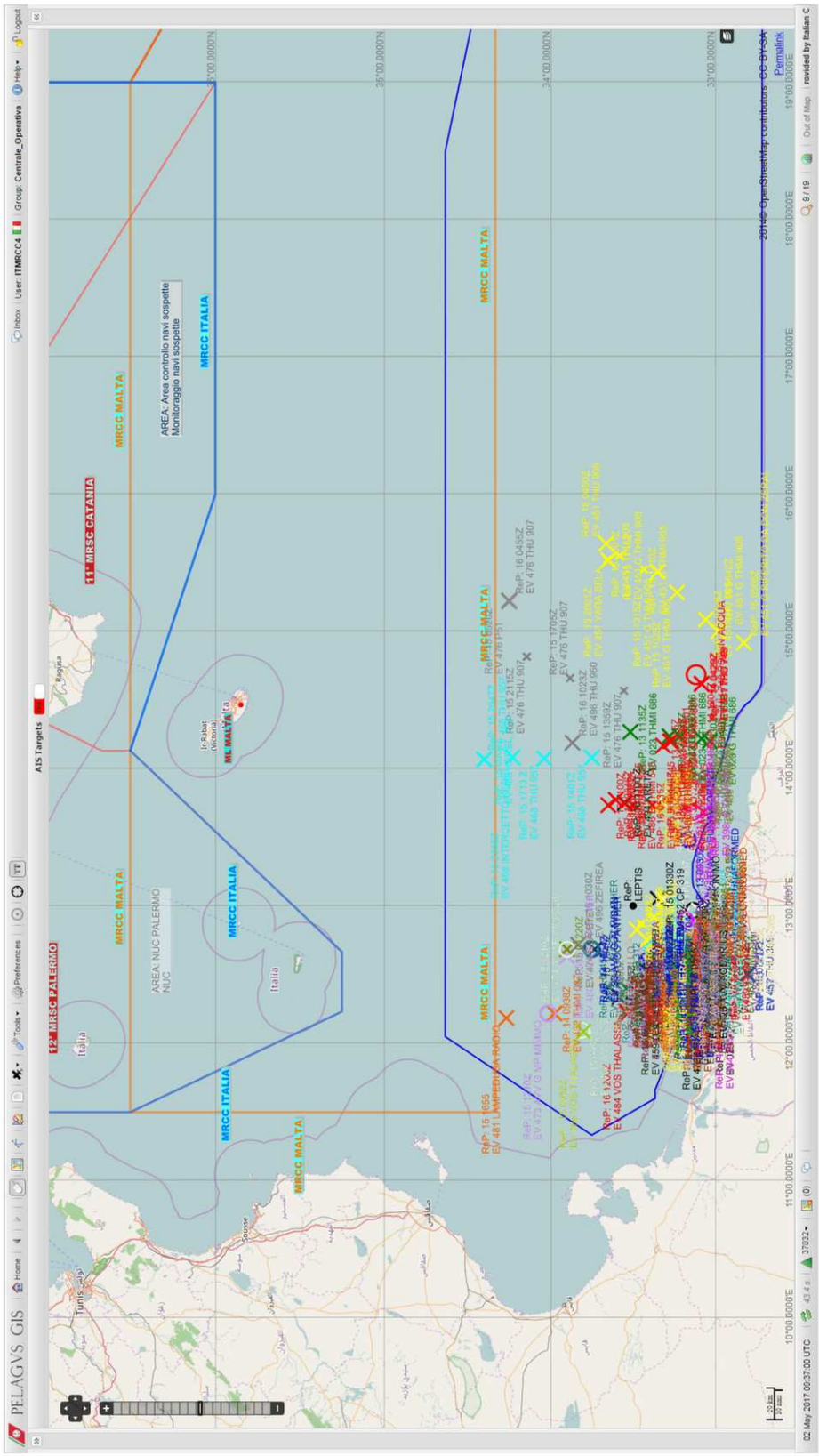


E' da rimarcare il notevole impegno delle unità mercantili, oltre a quello delle unità della Guardia Costiera, con conseguente necessità di interrompere le attività commerciali in corso. Inoltre si evidenzia come le unità mercantili intervenute in alcuni casi hanno dovuto recuperare a bordo più di 1.000 migranti e condurli in un POS italiano (es. Asso 29) nonostante il limitato numero di membri di equipaggio, l'assenza di presidi sanitari a bordo e di sufficienti generi alimentari (acqua e cibo).

Il grafico che segue mostra il numero giornaliero di migranti soccorsi nel periodo gennaio-aprile negli anni 2016 e 2017. Dal grafico risulta evidente come, rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente, sono aumentate le giornate di "picco" in cui MRCC Roma è stata chiamata a coordinare il numero maggiore di soccorsi contemporaneamente.



SCREEN SHOT SAR WEEK-END PASQUALE (14-16 APRILE 2017)

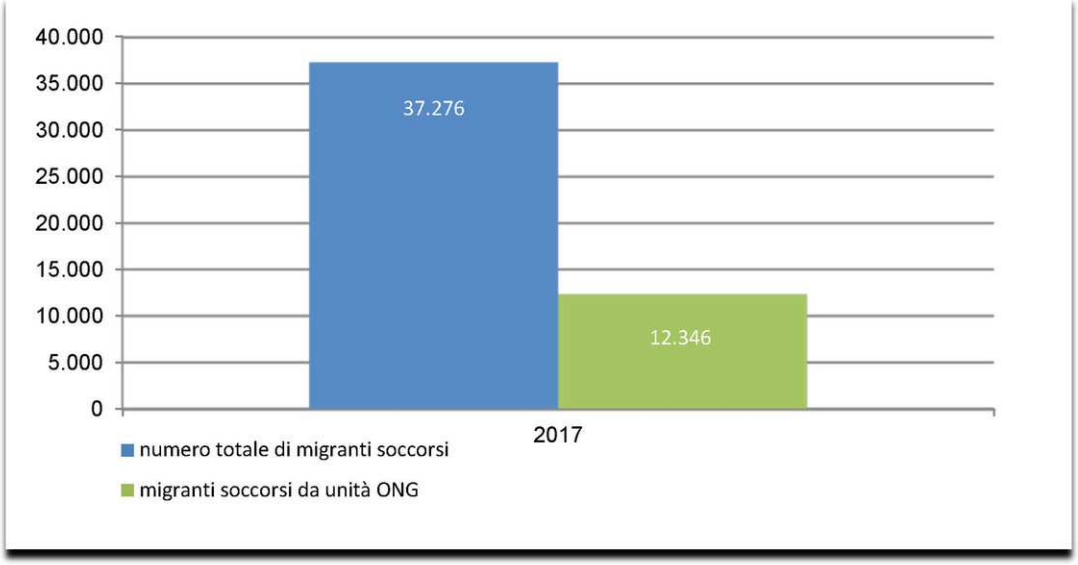


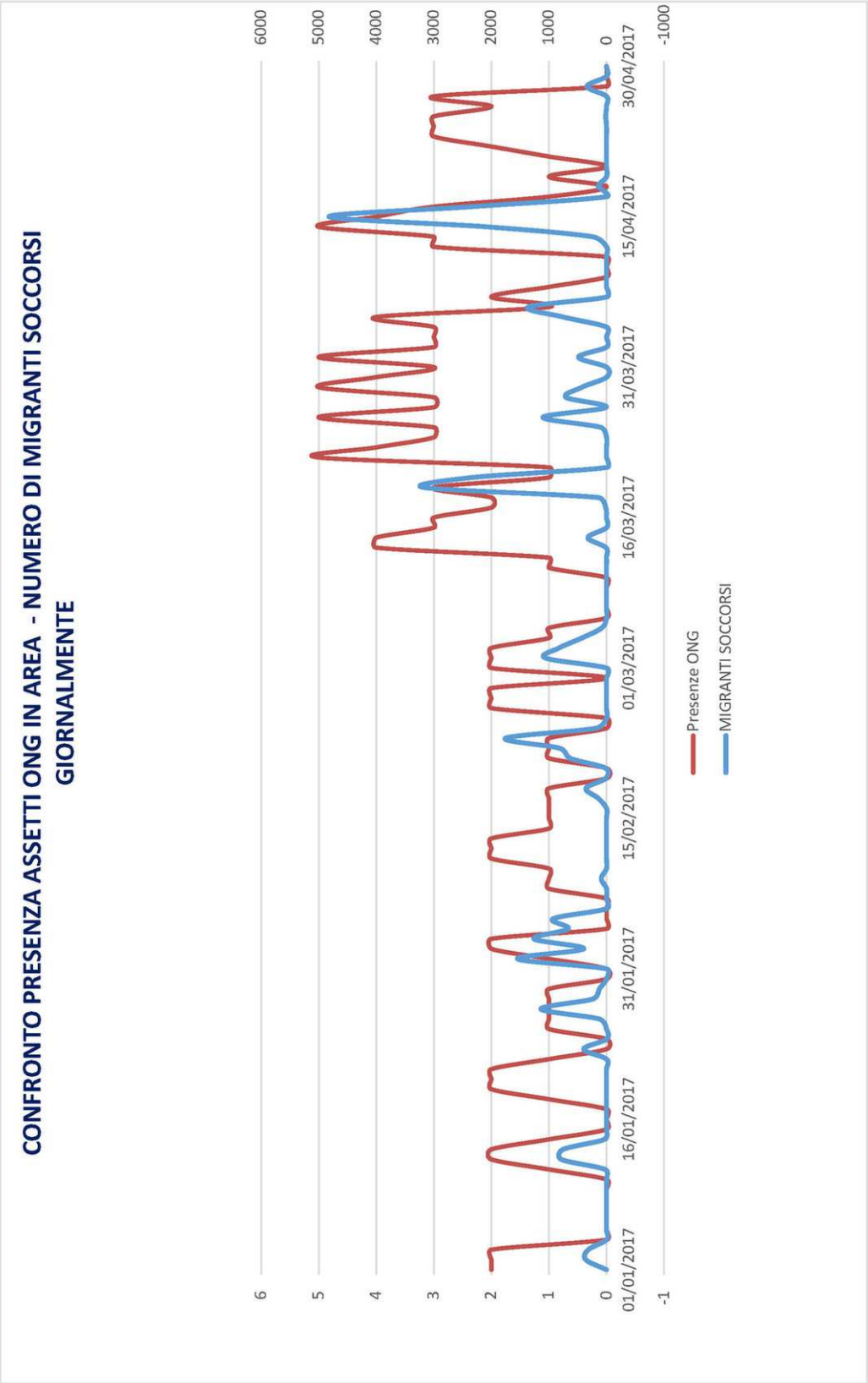
ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

All'inizio dell'anno 2017 era presente nel Mediterraneo Centrale un numero ridotto di ONG (da zero a massimo due assetti presenti simultaneamente), numero che è andato ad incrementare a partire dal mese di marzo raggiungendo una presenza massima contestuale di cinque assetti ONG.

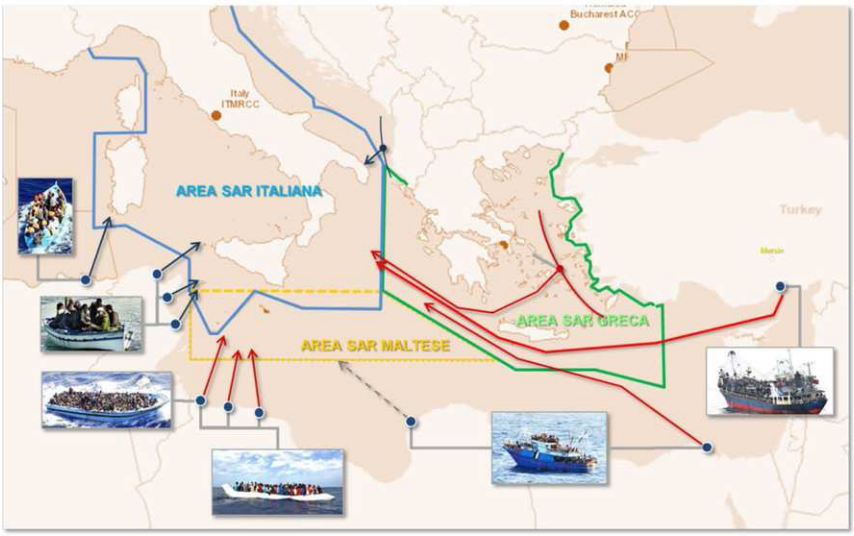
Nel grafico di seguito riportato viene rappresentato il confronto tra la presenza di assetti ONG nell'area con il numero di migranti giornalmente soccorso. Dal grafico non risulta esservi alcuna correlazione statistica tra la presenza di assetti ONG ed incremento di partenze di imbarcazioni dalla Libia. In alcuni casi la coincidenza delle partenze con l'ingresso in area degli assetti ONG (es. nel fine settimana di Pasqua) è in realtà da attribuire al miglioramento delle condizioni meteo-marine a seguito di mare molto mosso dei giorni precedenti. A conferma di ciò il grafico mostra altresì che in molteplici giornate, a fronte di una massiccia presenza di assetti ONG non si sono registrate partenze dalla Libia.

CONFRONTO TRA I MIGRANTI SOCCORSI IN TOTALE CON QUELLI SOCCORSI DA ASSETTI ONG




CONFRONTO PRESENZA ASSETTI ONG IN AREA - NUMERO DI MIGRANTI SOCCORSI GIORNALMENTE
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
-1000
6
5
4
3
2
1
0
-1
01/01/2017
16/01/2017
31/01/2017
15/02/2017
01/03/2017
16/03/2017
31/03/2017
15/04/2017
30/04/2017
Presenze ONG
MIGRANTI SOCCORSI

PRINCIPALI FLUSSI VERSO L'ITALIA ATTRAVERSO IL MEDITERRANEO

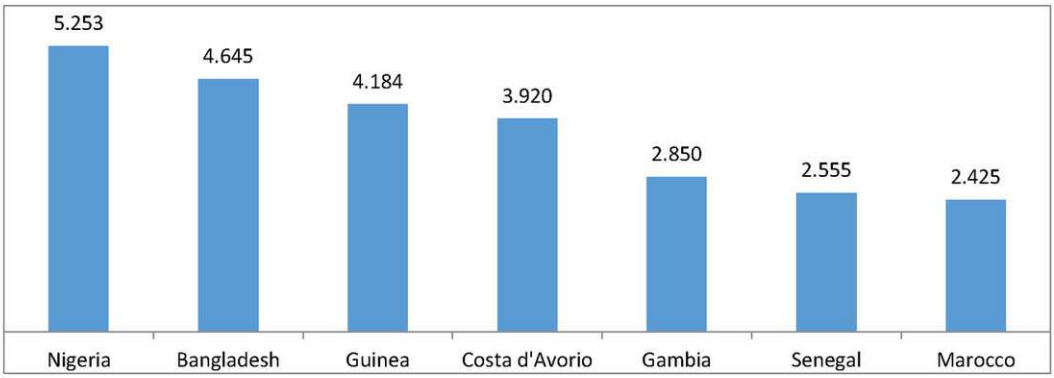


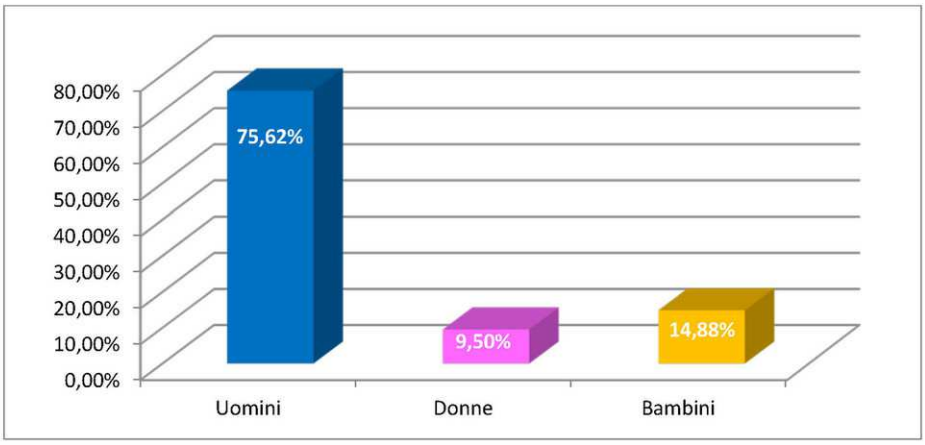
FLUSSO DA:	2017	%
LIBIA	35.969	98,7
MEDITERRANEO EST (EGITTO - GRECIA – TURCHIA)	296	0,8
TUNISIA	58	0,2
ALGERIA	101	0,3

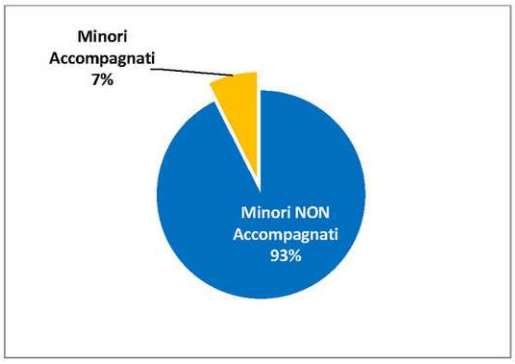
ANALISI DEL FLUSSO MIGRATORIO

1. NAZIONALITA'

*prime 7 nazionalità di origine dei migranti



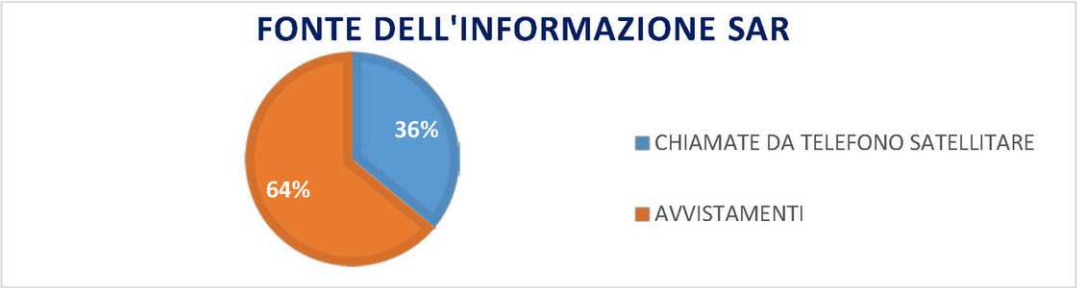


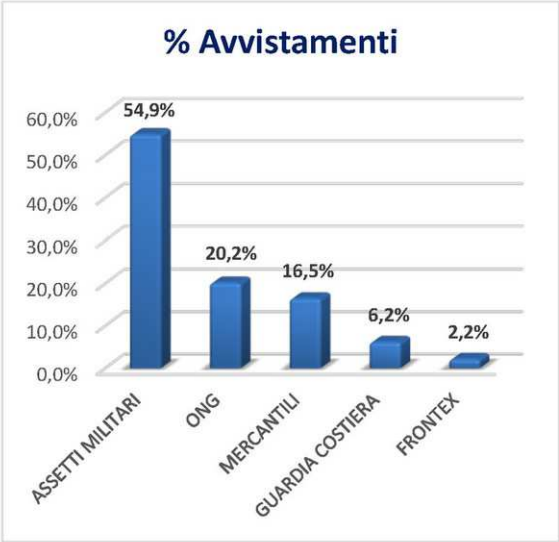


FONTE: MININTERNO

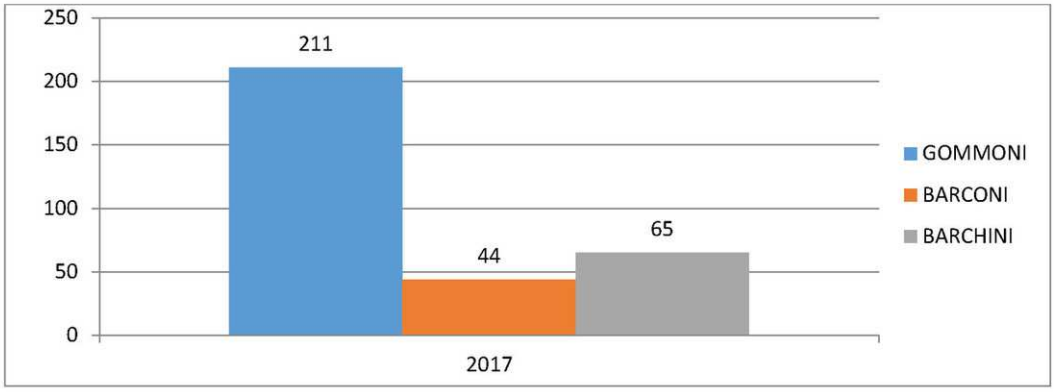
CONDIZIONI SEMPRE MENO SICURE

ASSENZA DI TELEFONI SATELLITARI A BORDO DELLE UNITA'





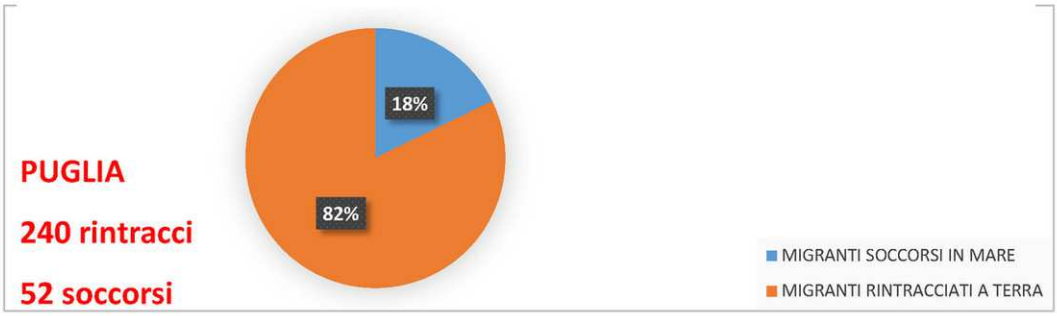
TIPOLOGIA UNITA' UTILIZZATE DAI MIGRANTI

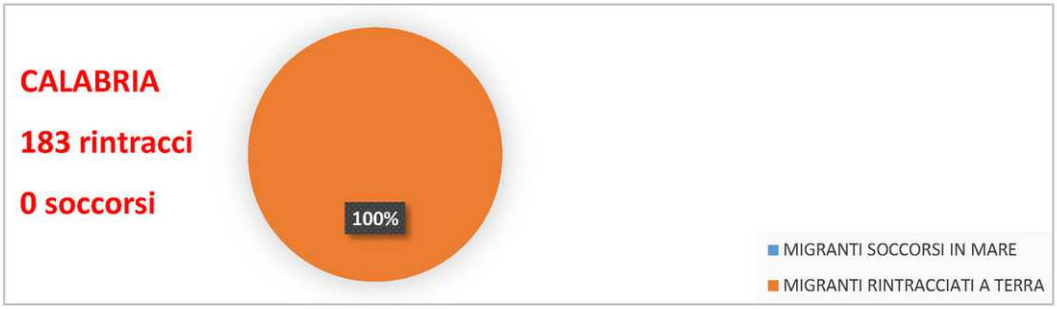


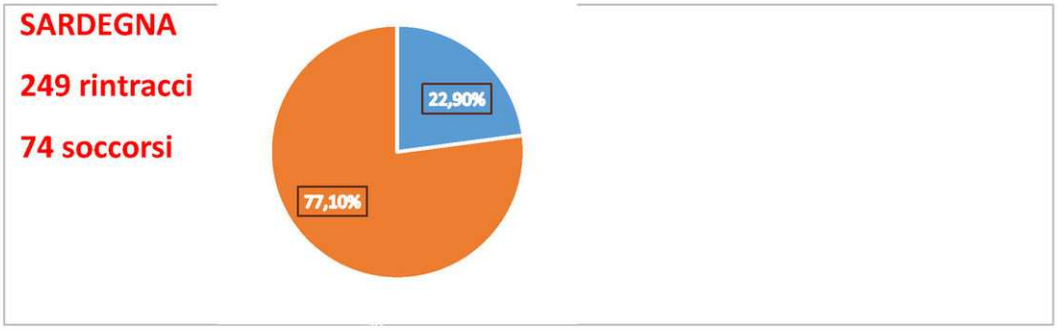
UNITA' E MIGRANTI SOCCORSI IN ACQUE SAR ITALIANE

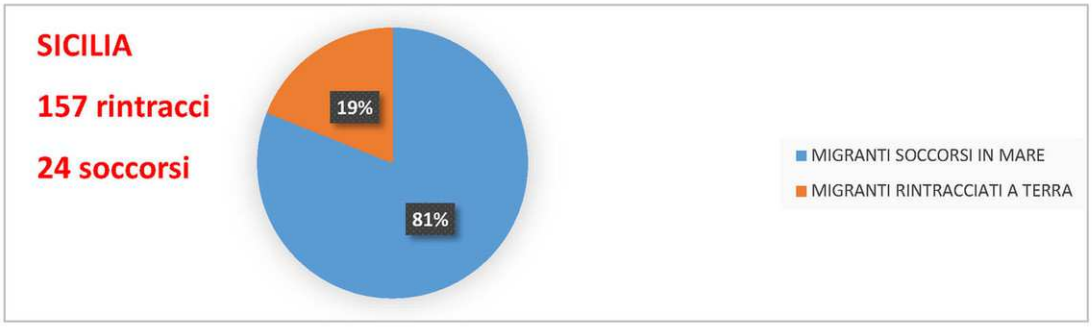
CONFRONTO CON I RINTRACCI A TERRA

I grafici sotto riportati rappresentano, in sostanza, il grado di "efficienza" dei controlli effettuati nelle acque di giurisdizione SAR Italiane poiché i migranti che vengono ritracciati direttamente sulla terra ferma "bucano" i pattugliamenti effettuati per il controllo delle frontiere. Analizzando le singole regioni:



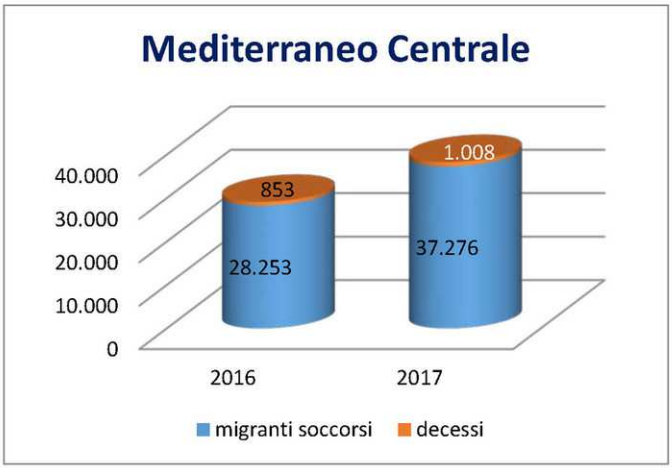


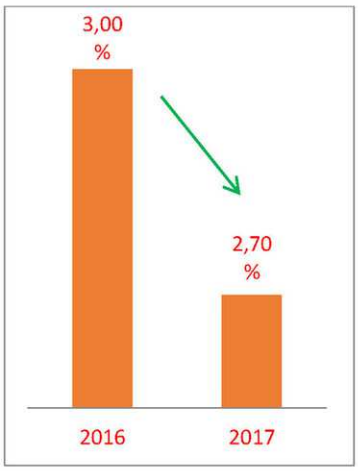




ANALISI ARRIVI VIA MARE E CONFRONTO CON DECESSI E DISPERSI IN MARE 2016-2017

Nel Mediterraneo Centrale a fronte di un aumento del 28,9% di migranti soccorsi e posti in salvo, risulta un aumento dei decessi/dispersi del 18,1% rispetto all'anno precedente. Se si misura il dato in proporzione agli arrivi si avrà che rispetto all'anno 2016 in cui sono deceduti 3 migranti su 100, nel primo quadrimestre del corrente anno sono deceduti 2,7 migranti su 100, con una diminuzione quindi dei decessi della misura del 10%.





FONTI: UNHCR, OIM E Guardia Costiera

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO GUARDIA COSTIERA

ALLEGATO 3

PROGETTI DI COOPERAZIONE PER LA STABILIZZAZIONE DELLA LIBIA

Attività di "Capacity building" in favore dell'istituendo "Maritime Rescue Coordination Centre" libico (LMRCC)

Con una nota firmata congiuntamente da Pedro Serrano, Vice Segretario Generale European External Action Service (EEAS), e da Matthias Ruete, Direttore Generale della Commisione europea - Directorate General for Migration and Home Affairs (DG HOME), è stato richiesto alla Guardia Costiera italiana - in considerazione della specifica professionalità unanimemente riconosciutale - di considerare la possibilità di avviare le **seguenti azioni**:

a) stabilire una partnership con la Guardia costiera (militare) libica (LCG);

b) sviluppare con detta Guardia costiera un piano di sviluppo per l'istituzione di un Centro per il soccorso marittimo in Libia (Libian Maritime Rescue Coordination Centre o LMRCC);

c) fornire supporto alle autorità libiche nella definizione della propria area di responsabilità per la fornitura dei previsti servizi di soccorso marittimo (Search and Rescue Region o S.R.R.), in coordinamento con gli altri Paesi limitrofi interessati.

EEAS e DG HOME hanno successivamente invitato la Guardia costiera italiana ad alcune riunioni dello "**Steering Group**" sulla cooperazione dell'UE con la Guardia Costiera libica, tenutesi a Bruxelles tra novembre 2016 ed aprile del corrente anno.

Nelle prime due occasioni, personale del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera ha avuto modo di presentare una **prima bozza del Progetto** di cui sopra, che è stata accolta favorevolmente dalle Istituzioni Europee e dalla stessa Guardia Costiera libica.

Nell'ultimo incontro è stata, quindi, **formalizzata la richiesta per il finanziamento europeo della prima fase di detto Progetto**, che prevede l'indispensabile **studio di preliminare** (assesment), volto a verificare la fattibilità delle azioni richieste dalle Istituzioni europee in relazione alle specifiche esigenze rappresentate dalla parte libica.

Sulla base dei risultati dell'assesmnet sarà redatto un successivo **Piano per la realizzazione concreta degli obiettivi,** ossia, come sopra accennato, la creazione del LMRCC e l'individuazione dell'Area SAR libica.

Gli **aspetti finanziari del citato progetto** sono stati oggetto di discussione sia nell'ambito degli **Steering Groups** di cui si è fatto cenno, sia durante alcuni specifici incontri tecnico finanziari, nel corso dei quali il Comando generale del Corpo ha ritenuto di dovere richiedere rassicurazioni circa l'intera copertura dei costi del Progetto da parte delle Istituzioni Europee che hanno originato la richiesto.

In data 20 febbraio 2017, con nota a firma del Director General di DG Home, detta Direzione Generale hanno confermato la **primaria importanza che la Commissione Europea rivolge nei confronti degli obiettivi stabiliti** e la volontà di supportare finanziariamente le necessarie attività di implementazione del Progetto a guida italiana.

Per quanto riguarda il finanziamento, rileva inoltre come, nell'ambito della Comunicazione congiunta di EEAS e Commissione Europea - JOINT COM (2017) 4 final del 25 gennaio 2017 - sia stato inserito un espresso riferimento al supporto finanziario dell'Unione Europea alla Guardia costiera italiana per assistere la Guardia costiera libica nello stabilire il proprio Maritime Rescue Coordination Centre (LMRCC).

Aspetti tecnico operativi e impatto del progetto sull'attuale scenario del Mediterraneo centrale

L'iniziativa in esame è parte integrante della **strategia Europea per il controllo dei flussi migratori** diretti verso i confini esterni dell'Unione e si inquadra, più precisamente, tra le azioni di "*Capacity Building*" a favore delle Autorità e delle Agenzie libiche competenti a contrastare il suddetto fenomeno ed a provvedere alla salvaguardia della vita umana in mare, ed in particolare della Guardia Costiera militare Libica, dipendente dal Ministero della Difesa.

Giova a tal proposito ricordare che l'attività in parola è **complementare ad altre iniziative**, aventi simili finalità, **poste in essere in ambito Europeo**. A titolo di esempio, possono essere citati anche i programmi di formazione ed addestramento a favore della citata Guardia costiera libica, organizzati nell'ambito dell'Operazione "Sophia" di Eunavfor Med (al quale peraltro ha contribuito anche personale della Guardia costiera italiana), dal Progetto "Seahorse" (a guida spagnola) e le altre **iniziative bilaterali supportate da varie Amministrazioni nazionali** (Ministero dell'Interno, Ministero degli affari esteri e Guardia di finanza) a favore sia della Guardia costiera militare Libica dipendente dal Ministero della difesa che della Guardia costiera civile (o anche Polizia di sicurezza costiera), dipendente dal Ministero dell'interno libico.

Tuttavia, a differenza delle iniziative di cui sopra, il Progetto per il LMRCC non si limita alla formazione del personale della Guardia costiera per svilupparne le specifiche competenze S.A.R., ma intende creare le **condizioni legali e operative per mettere le Autorità marittime libiche nelle condizioni di adempiere alle proprie funzioni connesse al soccorso marittimo ed al contestuale controllo dei flussi migratori** provenienti dalle proprie coste, in autonomia o in coordinamento con le omologhe Organizzazioni EU e non EU del Mediterraneo centrale.

Per quanto sopra, appare evidente come la **definizione ufficiale di un'area di responsabilità S.A.R. libica** (**SRR**) e la creazione di un dedicato Centro per il coordinamento dei soccorsi (**LMRCC**) secondo i dettami fissati dalle convenzioni Internazionali in materia, ovviamente **supportate da un'effettiva stabilizzazione del Paese** e dalla **creazione delle condizioni per riconoscerlo come "*luogo sicuro*"**, appaiano una "***condicio sine qua non***" per poter ridurre il numero delle operazioni di soccorso connesse ai flussi migratori dalla Libia ad oggi condotte quasi esclusivamente dallo MRCC italiano e, quindi, anche il numero di migranti da sbarcare sulle coste italiane.

17STC0022940