

SAGGI

LUCA ANCIS

SUL CODICE DI CONDOTTA DELLE UNITÀ SOCCORRITRICI PRIVATE (*)

The rescue of people in distress has always been an ethical and moral imperative for seafarers, even before it became a legal obligation. Only in the past century did it become a precise legal duty under international and domestic law, provided that the rescue operation does not endanger the rescuing vessel and its occupants. Initially developed for occasional emergencies involving trained personnel, the current regulations now face unprecedented challenges. Political, economic, and climatic crises in Africa drive increasing numbers of people to the southern shores of the Mediterranean, where criminal organizations exploit their desperation by arranging dangerous sea journeys. This has transformed rescue operations into a regular service, sometimes conducted by coastal states and other times by private entities with moral or altruistic motives. The protection of human life at sea, the safeguarding of fundamental rights, the control of irregular immigration, and the defense of national borders have largely been subject to ad-hoc political measures. In this complex context, the decree-law of January 2, 2023, known as the «Code of Conduct for NGOs» has outlined the procedures foreign private rescue ship commanders must follow to avoid restrictive measures from Italian authorities.



SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'obbligo di soccorso di persone nel diritto uniforme e interno. – 3. Il soccorso in mare nell'attuale contesto storico. – 4. La delicata posizione del comandante della nave soccorritrice privata. – 5. Il codice di condotta delle navi soccorritrici private. – 5.1. Il supposto divieto di operazioni di soccorso multiple. – 5.2. (Segue) il supposto divieto di trasbordo di naufraghi fra unità private. – 6. Considerazioni conclusive.

(*) Questo studio è il risultato della ricerca condotta nell'ambito del progetto multidisciplinare *Nuovi sviluppi in tema di protezione internazionale dei migranti: il caso italiano* – BERN Project – Responsabile scientifico Prof. Luca Ancis – Progetti biennali dell'Ateneo di Cagliari finanziati dalla Fondazione di Sardegna, annualità 2020.

1. *Introduzione* – Il soccorso di persone in pericolo è sempre stato per i naviganti un imperativo etico e morale, prima ancora che giuridico, espressione del vincolo solidaristico che da sempre lega chi opera professionalmente in mare.

Soltanto a partire dal secolo scorso cominciò a formare oggetto di un preciso obbligo giuridico, imposto dal diritto internazionale uniforme e dall'ordinamento interno nei confronti di tutti coloro che fossero venuti a conoscenza del rischio di perdita di vite umane, sempre che l'intervento non esponesse ad un grave pericolo l'unità soccorritrice e i suoi occupanti (1).

Sviluppatisi con riferimento a situazioni di emergenza del tutto occasionali e generalmente coinvolgenti mezzi con a bordo personale addestrato ad affrontare ogni tipo di condizione, l'attuale disciplina da tempo ormai è costretta a confrontarsi con situazioni del tutto nuove. Le gravi tensioni politiche, economiche e climatiche del continente africano spingono infatti masse sempre crescenti di persone sulle sponde meridionali del mare Mediterraneo, dove sono attive organizzazioni criminali dedite a lucrare sulla disperazione altrui, organizzando viaggi con imbarcazioni improvvisate e malferme, spesso destinate a sicuro naufragio.

Ciò ha finito per trasformare la dinamica stessa delle operazioni di soccorso, divenute oggetto di un vero e proprio servizio stabile. Talvolta garantito dagli Stati rivieraschi, talaltra assunto da soggetti privati per finalità di carattere morale o altruistico. Il tutto è reso assai più complicato dal fatto che oramai gli interventi riguardano nella maggior parte

(1) Sulle origini e l'evoluzione dell'istituto v. per tutti E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, Padova, 1957, 6 ss.; S. FERRARINI, *Il soccorso in mare. Assistenza, salvataggio, recupero*, Milano, 1964, 1 ss.; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, Milano, 1994, 422 ss.; M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in mare e il codice della navigazione*, Napoli, 1996, 21 ss.; R. MORRAL SOLDEVILA, *El salvamento marítimo*, Barcellona, 1997, 51 ss.; F. BERINGIERI, *L'introduzione nell'ordinamento italiano della Convenzione del 1989 sul salvataggio: suoi effetti sulla normativa previgente*, in *Dir. mar.* 1998, 1369 ss. e G. CAMARDA, *Il soccorso in mare, profili contrattuali ed extracontrattuali*, Milano, 2006, 7, per il quale «Non v'è dubbio che nell'era antica e medioevale era difficile che si realizzassero fenomeni di assistenza e salvataggio come nell'era moderna ed in particolare contemporanea, specialmente dopo che le grandi navi cominciarono a costruirsi in ferro e non in legno e dopo che si diffusero le telecomunicazioni. (Non è casuale che in quest'ultimo periodo – si è già nella seconda metà del XIX secolo – la dottrina tedesca elabora la distinzione fra *Bergung*, cioè salvamento e *Hilfsleistung in Seenoth*, cioè assistenza nei pericoli di mare; mentre in Inghilterra viene emanato il *Merchant shipping act* del 1854)».

dei casi natanti inadatti alla navigazione in alto mare e con a bordo un numero eccessivo di persone, spesso privi di capacità propulsiva, se non addirittura talmente malfermi da rischiare disastrosi rovesciamenti per effetto del semplice improvviso spostamento dei loro occupanti.

Nonostante l'Italia sia sempre stata il principale luogo di approdo, le risposte offerte dal nostro ordinamento non sono sempre state adeguate, anzi la salvaguardia della vita umana in mare, la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, il controllo dell'immigrazione irregolare e la difesa delle frontiere nazionali sono stati per lo più affidati a provvedimenti ispirati alle necessità politiche del momento e quasi sempre privi della necessaria visione di sistema ⁽²⁾.

In questo già complesso quadro d'insieme è venuto ad innestarsi il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, prontamente denominato dalla stampa «codice di condotta delle ONG» che, intervenendo sul d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, il cosiddetto «decreto Lamorgese», ha segnato il percorso che i comandanti delle navi soccorritrici private straniere dovranno seguire per tenersi a riparo da eventuali provvedimenti limitativi l'ingresso e la navigazione nel mare territoriale da parte delle Autorità pubbliche italiane ⁽³⁾.

Ispirate alla comprensibile esigenza di alleggerire la pressione dei centri di accoglienza dislocati nelle località del meridione d'Italia, le

⁽²⁾ In questo senso M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e il «diritto di obbedire al diritto» (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2019, 6, per il quale «Le incertezze normative e le tensioni tra i governi hanno finito così per scaricarsi anche sui comandanti delle navi private, i quali si sono venuti a trovare nella difficile situazione di essere chiamati, per un verso, a rispettare il dovere di soccorso previsto dal diritto internazionale e, per altro verso, a far fronte ad ostacoli di vario tipo che ne hanno reso difficile l'adempimento». Sul punto v. anche A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *Federalismi* 2023, 4 ss., secondo cui gli interventi adottati negli ultimi anni hanno prodotto «una evidente contaminazione tra piani, favorita da un vero e proprio groviglio normativo nel quale si confrontano le regole consuetudinarie e uniformi sulla salvaguardia della vita umana in mare, i principi universalmente riconosciuti sui diritti fondamentali dell'individuo, le norme sul controllo dell'immigrazione e quello degli Stati sulle proprie frontiere, le norme di diritto marittimo sui compiti, doveri, e responsabilità, anche penali, del comandante della nave». Sul tema in generale v. *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione* (a cura di A.C. Amato Mangiameli - L. Daniele - M.R. Di Simone - E. Turco Bulgherini), Torino, 2018; *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana*, in *Ordine internazionale e diritti umani (Numero speciale)*, 2020 e *La Criminalizzazione del comandante di nave. Criticità e prospettive* (a cura di M. Carta), Roma, 2021.

⁽³⁾ Il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, è stato convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 2023, n. 15.

nuove regole sembrerebbero aver tuttavia inciso indirettamente anche sulla disciplina del soccorso in mare di persone, in particolare sui principi che governano le prerogative e gli obblighi del comandante di unità commerciali (4).

2. *L'obbligo di soccorso di persone nel diritto uniforme e interno* – Nel diritto uniforme la prima compiuta definizione delle regole sul soccorso in mare di persone si deve a due Convenzioni internazionali, firmate entrambe a Bruxelles il 23 settembre 1910, rivolte rispettivamente all'*unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritime*, e all'*unification de certaines règles en matière d'abordage* (5).

Il primo strumento imponeva agli Stati contrenti di introdurre, nel proprio ordinamento interno, l'obbligo di qualsiasi comandante di nave

(4) Sulla particolare posizione del comandante della nave soccorritrice v. in particolare U. LA TORRE, *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, Napoli, 1997, 199, secondo cui nell'assistere altre unità in difficoltà questi «impiega la nave per la tutela di interessi che sono esterni ed estranei alla sua spedizione» e A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, 2022, 376, per i quali l'obbligo di soccorso è da inquadrare «nella categoria degli obblighi legali nei confronti dello Stato». Diversamente R. TRANQUILLI LEALI, *La figura del comandante della nave: brevi lineamenti*, in *La Criminalizzazione del comandante di nave. Criticità e prospettive* (a cura di M. Carta), Roma, 2021, 56, secondo cui dell'obbligo di soccorso il comandante sarebbe investito in qualità di «capo della spedizione».

(5) Entrambe le Convenzioni sono state approvate e rese esecutive in Italia dalla l. 12 giugno 1913, n. 606. La prima, sostituita dalla Convenzione di Londra del 28 aprile 1989 sul soccorso in acqua, trovava applicazione «à l'égard de tous les intéressés lorsque, soit le navire assistant ou sauveteur, soit le navire assisté ou sauvé appartient à un Etat de l'une des hautes parties contractantes, ainsi que dans les autres cas prévus par les lois nationales» (art. 15, comma primo). La seconda, invece, continua ad operare «à l'égard de tous les intéressés, lorsque tous les navires en cause seront ressortissants aux Etats des hautes parties contractantes et dans les autres cas prévus par les lois nationales» (art. 12, comma primo). Sulla fattispecie del soccorso in generale v., senza pretesa di completezza, E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, cit., 13 ss.; F. BERLINGIERI, *Salvataggio, assistenza, recupero e ritrovamento di relitti*, in *Noviss. dig. it.* XVI, Torino, 1957, 342 ss.; S. FERRARINI, *Il soccorso in mare*, cit., 1 ss. e G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, Milano, 440 ss. e A. ANTONINI, *Salvataggio, assistenza, ricupero e ritrovamento di relitti della navigazione*, in *Dig. priv., Sez. comm.*, XIII, Torino, 1996, 93 ss. Riguardo all'urto v., invece, G. ROMANELLI - G. SILINGARDI, *Urto di navi o aeromobili* (voce), in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 906 ss.; E. SPASIANO, *Urto di navi e di aeromobili* (voce), in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994; G.A. RIGHETTI, *Urto di navi* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, XVI, Torino 1999, 324 ss.; A.L.M. SIA, *L'urto di navi e di aeromobili tra disciplina speciale e diritto comune*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Milano, 2008, 361 ss. e S. POLLASTRELLI, *La Convenzione di Bruxelles del 1910 in materia di urto di navi. Legge applicabile e competenza giurisdizionale*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, 798 ss.

di prestare soccorso alle persone, ancorché nemiche, trovate in mare in pericolo di perdersi. Sempre che l'intervento fosse possibile senza esporre ad un serio pericolo la propria nave, il suo equipaggio ed eventuali passeggeri. Nessun compenso avrebbe potuto essere richiesto ai naufraghi, salva la possibilità dei *pure life salvors* di concorrere ad una parte delle somme dovute per l'assistenza prestata alla nave e al carico (art. 11 e 9) ⁽⁶⁾.

La seconda Convenzione aggiunse l'obbligo di imporre al comandante di ciascuna unità eventualmente coinvolta in un urto di prestare soccorso all'altra, al relativo equipaggio e ai suoi passeggeri. Sempre quando l'intervento fosse possibile senza grave pericolo per la propria nave e i suoi occupanti (art. 8, comma primo).

Dopo qualche tempo, l'*International Radiotelegraph Convention*, firmata a Londra il 5 luglio 1912, dunque solo pochi mesi dopo il disastroso affondamento del Titanic, nel predisporre il primo sistema di comunicazioni fra stazioni radiotelegrafiche costiere e di bordo, impose alle prime di dar seguito, con priorità assoluta, alle richieste di assistenza provenienti da navi in pericolo. Cominciò così a delinearsi l'eventualità dell'estensione degli obblighi di soccorso anche alle ipotesi in cui non vi fosse stata percezione diretta, ovvero visiva, della situazione di rischio (art. 9) ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Riguardo alla remunerazione del soccorso di persone di cui all'art. 493 c. nav. F. NANJI, *Profili assicurativi nel compenso per salvataggio marittimo di persone*, in *Dir. mar.* 2019, 145 ss., distingue tre diverse fattispecie: quando le obbligazioni derivanti da un eventuale soccorso risultano coperte da assicurazione, il soccorritore avrà diritto a ricevere, nei limiti della copertura e in caso di risultato utile, un compenso determinato in ragione dei rischi corsi, degli sforzi compiuti, del tempo impiegato e del tipo di pericolo corso dai soggetti assistiti. In mancanza di specifica copertura potrà ottenere soltanto una parte, da determinarsi in via equitativa, delle somme dovute per le operazioni di salvataggio della nave e del carico. Diversamente non avrà alcun diritto. Negli stessi termini A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 694 s. Sul punto v. anche A. ANTONINI, *Le obbligazioni pecuniarie nascenti dal soccorso: profili soggettivi e natura giuridica*, in *Dir. trasp.* 1997, 16. Per M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 8, l'assenza di remunerazione per il soccorso di naufraghi è da mettere in rapporto col fatto che non si ritenne necessario incentivare attività da sempre svolte dai naviganti in modo del tutto spontaneo. Sull'argomento v. anche C. SEVERONI, *L'obbligazione di corrispondere il compenso di soccorso alla luce delle ultime pronunce di legittimità*, in *Dir. trasp.* 2023, 371 ss.

⁽⁷⁾ Alla Convenzione radiotelegrafica internazionale di Londra del 5 luglio 1912, chiamata a sostituire quella firmata a Berlino il 3 novembre 1906, è stata data esecuzione in Italia con il r.d. 11 luglio 1913, n. 1006. Sul punto cfr. I.H. WILDEBOER, *The Brussels Salvage Convention. Its Unifying effect in the Netherlands, France, Belgium, Germany and*

Subito dopo, la Convenzione di Londra del 20 gennaio 1914, *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS), ribadì il dovere di ciascuno Stato contraente di adottare un sistema interno di regole che, a fronte della notizia di un pericolo avente ad oggetto persone, obbligasse ogni comandante ad intervenire. Salva comunque la possibilità della nave bisognosa di assistenza di individuare, se possibile previa consultazione delle unità potenzialmente in grado di intervenire, quella ritenuta più idonea. Chi avesse ricevuto la chiamata di soccorso avrebbe potuto considerarsi libero solo quando informato che altra unità era stata preferita, oppure che altri erano giunti sul posto e non occorreva più alcun ausilio. Si confermava ancora una volta, infine, che, ricevuta la richiesta, il comandante avrebbe potuto evitare l'intervento solo giudicandolo non ragionevole o comunque non necessario alla luce della particolare situazione conosciuta in quel momento (art. 39) ⁽⁸⁾.

La Convenzione SOLAS venne riformulata varie volte, in particolare nel 1929, 1948, 1960 e 1974. Quest'ultima versione, quella attualmente in vigore, cercò di rispondere alla necessità dell'aggiornamento continuo delle sue regole prevedendo una procedura semplificata di accettazione tacita, con emendamenti destinati a divenire operativi in assenza di contestazioni da parte di una determinata maggioranza di Paesi con-

England, Leiden, 1965, 269 e M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 9.

(8) L'art. 39 della Convenzione SOLAS disponeva testualmente «*Tout capitaine de navire qui reçoit un appel de secours lancé par un navire en détresse, est tenu de se porter au secours des sinistrés. Tout capitaine de navire en détresse a le droit de réquisitionner, parmi les bâtiments qui ont répondu à son appel, celui ou ceux qu'il juge les plus aptes à lui porter secours. Il ne doit exercer ce droit qu'après avoir, autant que possible, consulté les capitaines de ces bâtiments. Ceux-ci sont tenus d'obtempérer immédiatement à la réquisition en se rendant, à toute vitesse, au secours des sinistrés. Les capitaines des navires tenus de l'obligation de secours en sont libérés dès que le ou les capitaines réquisitionnés ont fait connaître qu'ils obtempéraient à la réquisition, ou que le capitaine de l'un des bâtiments arrivés sur le lieu du sinistre leur a fait connaître que leur secours n'est plus nécessaire. Si le capitaine d'un navire se trouve dans l'impossibilité, ou ne considère pas comme raisonnable ou nécessaire, dans les circonstances spéciales de l'événement, de se porter au secours du navire en détresse, il en informe immédiatement le capitaine de celui-ci. Il doit, en outre, inscrire à son journal de bord les raisons qui permettent d'apprécier sa conduite. Il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent à la Convention internationale, signée à Bruxelles le 23 septembre 1910, pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, ni, spécialement, à l'obligation d'assistance définie par l'art. 11 de cette Convention*».

traenti ⁽⁹⁾.

Venne dunque sottoscritta ad Amburgo, il 27 aprile 1979, l'*International Convention on Maritime Search and Rescue* (SAR), che impegnò gli Stati contraenti ad istituire e mantenere in funzione appositi *Maritime Rescue Coordination Centres* (MRCC) chiamati, nelle zone di mare di rispettiva competenza, fra le altre cose anche a sollecitare la partecipazione alle operazioni di navi e aeromobili privati ⁽¹⁰⁾.

Il contenuto delle prescrizioni in materia di soccorso venne ulteriormente precisato dalla *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, che ancora una volta ribadì il dovere di ciascuno Stato contraente di esigere dai comandanti delle navi nazionali un pronto soccorso alle persone in pericolo di perdersi in mare, ogni qual volta l'assistenza potesse svolgersi senza grave rischio per la nave soccorritrice, il suo equipaggio ed eventuali passeggeri (art. 98) ⁽¹¹⁾.

Più di recente, il 28 aprile 1989, è stata sottoscritta a Londra la *International Convention on Salvage*, che ha sostituito quella di Bruxelles del 1910 ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ La versione del 1974 della SOLAS è stata resa esecutiva in Italia dalla l. 23 maggio 1980, n. 313. Ai sensi dell'art. VIII (b) (iv), gli emendamenti approvati dal *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'International Maritime Organization (IMO) entrano in vigore in caso di mancata opposizione da parte di un terzo delle Parti contraenti o di un numero di Stati complessivamente rappresentanti il 50% della flotta mercantile mondiale. Sul punto J. HARRISON, *Making the Law of the Sea. A Study in the Development of International Law*, Cambridge, 2011, 160 ss. e M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 15, nt. 25.

⁽¹⁰⁾ La Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 è stata ratificata dall'Italia con l. 3 aprile 1998, n. 147. Ai sensi dell'art. 5.3.3.5. del suo Allegato i suddetti MRCC devono, fra le altre cose, «*sollicite au plus tôt toute assistance pouvant être fournie par les aéronefs, navires ou autres services qui ne participent pas à proprement a l'organisation de recherche et de sauvetage, étant donné que, dans la majorité des situations de détresse dans les zones océaniques, les autres navires se trouvant dans de voisinage jouent un rôle important dans les opérations de recherche et de sauvetage*».

⁽¹¹⁾ La Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 è stata ratificata dall'Italia con l. 2 dicembre 1994, n. 689. L'art. 98 dispone testualmente «*Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without serious danger to the ship, the crew or the passengers: a) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost; b) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him; c) after a collision, to render assistance to the other ship, its crew and its passengers and, where possible, to inform the other ship of the name of his own ship, its port of registry and the nearest port at which it will call*».

⁽¹²⁾ La convenzione di Londra del 28 aprile 1989 è stata ratificata dall'Italia con la

Il nuovo strumento internazionale declina in modo ancor più chiaro gli obblighi di soccorso, investendone direttamente il comandante dell'unità soccorritrice e affidando agli Stati contraenti l'adozione di tutte le misure occorrenti a garantirne l'efficacia. Il proprietario della nave viene inoltre espressamente tenuto indenne dalle responsabilità scaturenti da eventuali omissioni del comando (art. 10).

La Convenzione di Londra del 1989 ha finito per incidere pesantemente sulla nostra disciplina interna. Le nuove regole uniformi, infatti, sono destinate ad operare in relazione a qualsiasi operazione di soccorso in mare, o in altre acque, che abbia condotto ad un procedimento giudiziario o arbitrale in Italia. Cosicché il codice della navigazione è rimasto operativo soltanto per gli aspetti non regolati dal sistema uniforme, oppure per i quali si sia esplicitamente fatto rinvio all'ordinamento interno dei paesi aderenti (art. 2) ⁽¹³⁾.

Più di recente il quadro ha subito due ulteriori sviluppi.

Per effetto dell'emendamento alla Convenzione SOLAS approvato nel 2000, infatti, il diritto di scegliere l'unità ritenuta nelle migliori condizioni per prestare assistenza è stato esteso al MRCC competente ⁽¹⁴⁾.

l. 12 aprile 1995, n. 129, ed è entrata in vigore il 14 luglio 1996. Sul tema v. fra gli altri A. ANTONINI, *Salvataggio, assistenza, ricupero e ritrovamento*, cit., 93 ss.; M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua*, cit., 23 ss.; G. CAMARDA, *Il soccorso in mare*, cit., 47 ss. e P. CELLE, *Note sull'applicazione della Convenzione di Londra del 1989 sul soccorso in mare*, in *Studi per F. Berlingieri*, Genova, 2010, 828 ss.

⁽¹³⁾ Così A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 681. Nello stesso senso F. BERLINGIERI, *L'introduzione nell'ordinamento italiano della Convenzione del 1989 sul salvataggio*, cit., 1369 ss. M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua*, cit., 73 ss. e G. CAMARDA, *Il soccorso in mare*, cit., 53 ss.

⁽¹⁴⁾ V. Resolution MSC.99 (73) del 5 dicembre 2000. Il nuovo testo della Regola 33 del Capitolo V, entrato in vigore due anni dopo, recita «*The master of a ship at sea which is in a position to be able to provide assistance on receiving a signal from any source that persons are in distress at sea, is bound to proceed with all speed to their assistance, if possible informing them or the search and rescue service that the ship is doing so. If the ship receiving the distress alert is unable or, in the special circumstances of the case, considers it unreasonable or unnecessary to proceed to their assistance, the master must enter in the log-book the reason for failing to proceed to the assistance of the persons in distress, taking into account the recommendation of the Organization, to inform the appropriate search and rescue service accordingly. 2 The master of a ship in distress or the search and rescue service concerned, after consultation, so far as may be possible, with the masters of ships which answer the distress alert, has the right to requisition one or more of those ships as the master of the ship in distress or the search and rescue service considers best able to render assistance, and it shall be the duty of the master or masters of the ship or ships requisitioned to comply*

Inoltre, nel 2004 il *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO ha approvato le *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea* con le quali si è voluto rileggere, in una chiave di sempre maggiore coordinamento e cooperazione fra i vari paesi e le autorità pubbliche coinvolte, gli obblighi a carico dei comandanti, degli Stati costieri e di quelli di bandiera (reg. 5 e 6) ⁽¹⁵⁾.

Precisato che il compito dei MRCC è quello di organizzare e coordinare la riconsegna dei sopravvissuti fino all'approdo nel *Place of Safety* (POS), per la prima volta è stata anche fornita una precisa definizione di quest'ultimo concetto, facendolo coincidere col luogo ove le operazioni possono considerarsi senz'altro terminate, essendo cessato ogni pericolo per le vite delle persone salvate, potendo queste ultime nuovamente soddisfare i propri bisogni primari, come quelli del vitto, di un riparo stabile e dell'assistenza medica (reg. 6.12 e 6.14) ⁽¹⁶⁾.

with the requisition by continuing to proceed with all speed to the assistance of persons in distress». Sul punto v. ancora M. STARITA, Il dovere di soccorso in mare, cit., 15, nt. 25.

⁽¹⁵⁾ Quanto agli obblighi del comandante della nave soccorritrice la regola 5.1. stabilisce che egli dovrà «1) understand and heed obligations under international law to assist persons in distress at sea (such assistance should always be carried out without regard to the nationality or status of the persons in distress, or to the circumstances in which they are found; 2) do everything possible, within the capabilities and limitations of the ship, to treat the survivors humanely and to meet their immediate needs; 3) carry out SAR duties in accordance with the provisions of Volume III of the IAMSAR Manual; 4) in a case where the RCC responsible for the area where the survivors are recovered cannot be contacted, attempt to contact another RCC, or if that is impractical, any other Government authority that may be able to assist, while recognizing that responsibility still rests with the RCC of the area in which the survivors are recovered; 5) keep the RCC informed about conditions, assistance needed, and actions taken or planned for the survivors (see paragraph 6.10 regarding other information the RCC may wish to obtain; 6) seek to ensure that survivors are not disembarked to a place where their safety would be further jeopardized; 7) comply with any relevant requirements of the Government responsible for the SAR region where the survivors were recovered, or of another responding coastal State, and seek additional guidance from those authorities where difficulties arise in complying with such requirements».

⁽¹⁶⁾ Al par. 6.12. le *Guidelines* dispongono testualmente «A place of safety (as referred to in the Annex to the 1979 SAR Convention, paragraph 1.3.2) is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination. 6.13. An assisting ship should not be considered a place of safety based solely on the fact that the survivors are no longer in immediate danger once aboard the ship. An assisting ship may not have appropriate facilities and equipment to sustain additional persons on board without endangering its own safety or to properly care for the survivors. Even if the ship is capable of safely accommodating the survivors and may serve as a temporary place of safety, it should be relieved of this responsibility as soon

Con il reg. (UE) del 15 maggio 2014 n. 656, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dalla Agenzia Frontex, l'Unione europea, alla luce anche della grave situazione in atto nel sud del Mediterraneo, ha opportunamente precisato l'ambito assolutamente generale degli obblighi di assistenza previsti dal diritto internazionale uniforme, potendo questi ultimi riguardare «qualunque natante o persona in pericolo», imponendo agli Stati membri di garantire che tutte le unità sottoposte alla propria giurisdizione si attengano scrupolosamente a tale prescrizione (art. 9, comma primo).

Quest'ultima previsione assume un valore altamente significativo, quale presa d'atto dell'evoluzione del soccorso in mare, avente ormai ad oggetto un costante flusso di unità fatiscenti del tutto in balia del mare e delle correnti (17).

Più agevole si presenta la ricostruzione del nostro sistema interno.

Il codice della navigazione cercò di modellare il proprio impianto sulla falsariga delle prescrizioni della Convenzione di Bruxelles del 1910 sull'assistenza e salvataggio marittimi, al fine di predisporre un regime sostanzialmente unitario a prescindere dalla presenza o meno di elementi di estraneità. L'ambito degli obblighi del comandante risultava tuttavia sensibilmente più ampio di quello uniforme, essendosi ritenuto opportuno estendere il dovere di soccorso anche al mezzo, ogni qual volta fossero presenti a bordo persone in pericolo di perdersi (art. 489 e 490 c. nav.) (18).

Come anticipato, tuttavia, l'ambito di operatività della disciplina domestica ha finito per essere significativamente eroso dall'entrata in

as alternative arrangements can be made. 6.14. A place of safety may be on land, or it may be aboard a rescue unit or other suitable vessel or facility at sea that can serve as a place of safety until the survivors are disembarked to their next destination».

(17) Sul punto v. in particolare M.P. RIZZO, *Soccorso in mare di persone in pericolo tra norme consolidate e problematiche ancora aperte*, in *Dir. mar.* 2020, 960 s. Successivamente l'Unione europea, col reg. (UE) 13 novembre 2019 n. 1896, ha istituito la guardia di frontiera europea. Sull'argomento D. VITIELLO - E. DE CAPITANI, *Il regolamento (UE) n. 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della guardia di frontiera e costiera europea: da fire brigade ad amministrazione europea integrata?*, in *sidiblog.org*; C. INGRATOCCI, *La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Ord. int. dir. umani* 2019, 886 ss. e E.G. ROSAFIO, *Osservazioni sul controllo delle frontiere esterne marittime*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 55 ss.

(18) Sul punto v. per tutti M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua*, cit., 75 e 156 ss.

vigore della Convenzione di Londra del 1989, costringendola ad assumere una valenza esclusivamente residuale ⁽¹⁹⁾.

In tempi molto più vicini altri provvedimenti legislativi sono venuti indirettamente ad incidere sul sistema degli obblighi di soccorso.

Dapprima il d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (cosiddetto decreto sicurezza *bis*), convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 2019, n. 77, integrando l'art. 11 d.lg. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) con l'introduzione del nuovo comma 1-*ter*, riconobbe al Ministro dell'interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito e la sosta nel mare territoriale italiano delle unità straniere non militari, né in servizio governativo non commerciale, in presenza di ragioni di sicurezza, ordine pubblico, e soprattutto quando il transito non avrebbe potuto considerarsi inoffensivo per violazione della disciplina interna in materia di immigrazione ⁽²⁰⁾.

Dopo qualche tempo, l'art. 1 d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (cosiddetto decreto Lamorgese), convertito con modificazioni nella l. 18 dicembre 2020, n. 173, pur abrogando la previsione appena menzionata, finì sostanzialmente per confermare le prerogative del Ministro dell'interno,

⁽¹⁹⁾ Così A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 680.

⁽²⁰⁾ Il diritto di passaggio inoffensivo, da sempre ammesso dal diritto internazionale consuetudinario, è stato codificato dall'art. 19 della Convenzione UNCLOS, secondo cui «*Passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in any of the following activities: g) the loading or unloading of any commodity, currency or person contrary to the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State*». L'istituto in questione finisce per limitare la sovranità dello Stato rivierasco sulle proprie acque territoriali. Il passaggio deve tuttavia essere rapido e continuo, anche se sono comunque consentite la sosta e l'ancoraggio necessitati da forza maggiore o da uno stato di pericolo. Il codice della navigazione ammette comunque limitazioni o divieti al transito e alla sosta delle navi straniere nel mare territoriale italiano per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e di protezione dell'ambiente (art. 83 c. nav.). Sull'argomento in generale v. G. CATALDI, *Il passaggio di navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990, 83 ss. e A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 90 s. Sui provvedimenti in questione v., fra gli altri, U. NAZZARO, *I decreti «Salvini» su «immigrazione» e «sicurezza» tra profili di incostituzionalità, violazione delle norme di diritto internazionale e diritto penale massimo*, in *Riv. pen.* 2019, 995 ss. e G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.* 2019, 65 ss. In ordine ai loro riflessi sugli obblighi di soccorso in mare v. in particolare A. ZAMPONE, *Il cosiddetto «decreto sicurezza bis»: profili di diritto della navigazione*, in *Dir. pubbl.* 2019, 693 ss.

sebbene definendone meglio i contenuti.

Dalle misure interdittive in questione venivano tuttavia esplicitamente escluse le unità che avessero svolto operazioni «immediatamente comunicate al MRCC competente ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali» (art. 1, comma secondo).

Proprio su quest'ultimo aspetto è venuto ad incidere il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 2023, n. 15, il cosiddetto «codice di condotta delle ONG» che, introducendo nell'art. 1 d.l. n. 130/2020 il comma 2 *bis*, ha inteso precisamente identificare il contegno che la nave soccorritrice privata straniera dovrà tenere per mettersi al riparo da eventuali provvedimenti interdittivi il transito e la sosta in acque italiane ⁽²¹⁾.

Questa sorta di *vademecum tecnico-operativo* impone alle unità impegnate in attività di sistematica ricerca e soccorso in mare di operare esclusivamente in conformità a quanto previsto dalle certificazioni e dai documenti rilasciati dallo Stato di bandiera, oltre che naturalmente nel rispetto di tutte le disposizioni applicabili.

Ad ogni unità privata che abbia effettuato operazioni di soccorso si impone, inoltre, di informare tempestivamente i naufraghi della possibilità di fare domanda di protezione internazionale, trasmettendo all'autorità pubblica competente le relative generalità; di richiedere immediatamente il porto di sbarco e raggiungerlo senza ritardo, oltre che di fornire alle autorità tutte informazioni necessarie per ricostruire l'operazione di soccorso.

La nuova disciplina precisa inoltre che, al di là degli atteggiamenti tenuti nel caso concreto, provvedimenti di divieto non potranno mai essere esclusi nei confronti delle navi che abbiano operato con modalità tali da «creare situazioni di pericolo a bordo» oppure che «non abbiano raggiunto tempestivamente il porto di sbarco» (art. 1, comma 2 *bis*, d.l. n. 130/2020).

A prescindere dalle molteplici perplessità e interrogativi sollevati dal nuovo sistema, in particolare dalla sua architettura generale, che sembrerebbe prospettare la sistematica interdizione del mare territoria-

⁽²¹⁾ V. ancora A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 8.

le italiano alle unità private straniere che non si siano scupolosamente attenute al *vademecum*, occorre domandarsi in quali termini quest'ultimo abbia finito per incidere sulle regole internazionali e interne sulle prerogative e gli obblighi del comandante di unità commerciali in presenza di situazioni di pericolo (22).

3. *Il soccorso in mare nell'attuale contesto storico* – Non sembrano sussistere particolari dubbi sul fatto che il soccorso di persone in pericolo sia imposto da una regola di diritto internazionale consuetudinario (23).

Ciononostante, la Convenzione UNCLOS impose agli Stati contraenti di inserire nella propria legislazione interna tale obbligo, ribadendo le prescrizioni della Convenzione SAR sui sistemi pubblici di ricerca e soccorso e sulla necessità di un costante coordinamento degli uffici chiamati a concorrere alla salvaguardia della vita umana in pericolo. Un importante contributo è stato fornito anche dall'IMO che, in collaborazione con l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO), non solo ha promosso opportuni aggiornamenti del sistema vigente, ma ha anche adottato una serie di manuali pratici recanti puntuali norme di attuazione delle disposizioni uniformi.

Fra questi particolare interesse assume l'*International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* (IAMSAR), in tre volumi, il secondo dei quali dedicato proprio alle funzioni di *Mission Coordination* (24).

Nello schema ideale di ciascuna operazione ogni MRCC, ricevuta la notizia dello stato di pericolo, dovrebbe innanzi tutto approfondire la

(22) Sul punto v. ancora A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 9.

(23) In questo senso Cass. pen. 20 febbraio 2020, n. 6626. Sull'argomento cfr. C. giust. UE 1° agosto 2022, C-14/21, *Sea Watch*, con nota di G. CALVELLI, *Le navi ONG destinate al soccorso privato e il potere ispettivo dello Stato di approdo*, in *Dir. trasp.* 2022, 643 ss.; Cass., sez. VI pen., 16 dicembre 2022, con nota di G. CILIBERTO, *Lo sbarco in un «luogo sicuro» tra obbligo degli Stati e diritto soggettivo: alcune considerazioni a margine della sentenza sul caso Vos Thalassa*, in *Dir. trasp.* 2022, 713 ss. Cfr. M.P. RIZZO, *Soccorso in mare di persone in pericolo*, cit., 955, nt. 15; L. MASERA, *Soccorsi in mare e diritto penale nella stagione dei porti chiusi. Alcune riflessioni a partire dal caso di Carola Rackete*, in *Leg. pen.* 2022, 54 ss. e A. MARINO, *Salvaguardia della vita umana in mare e poteri del comandante*, in *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana*, in *Ordine internazionale e diritti umani (Numero speciale)*, 2020, 174 ss.

(24) V. IMO-ICAO, *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* (IAMSAR), Londra-Montreal, 2022. I, *Organization and Management*; II, *Mission Coordination* e III, *Mobile Facilities*.

situazione in atto, se possibile interloquendo con l'unità in pericolo e informando le navi eventualmente presenti nelle vicinanze.

Dopodiché si aprono due possibilità.

Se la situazione riguarda l'area SAR di propria competenza, l'MRCC dovrà senz'altro adoperarsi nel coordinamento delle operazioni di soccorso. Diversamente dovrà trasmettere tutte le informazioni al centro effettivamente competente. Se quest'ultimo sarà in grado di procedere autonomamente dovrà assumere la responsabilità del coordinamento, che altrimenti rimarrà a capo del primo MRCC (25).

Parte della dottrina ha rilevato che in un contesto ottimale, cioè dove tutti gli MRCC offrono garanzie di pronta risposta e sono effettivamente in grado di assumere la responsabilità delle operazioni di rispettiva competenza, le complesse dinamiche dell'attività di ricerca e soccorso dovrebbero assumere una connotazione organizzativa prevalentemente verticale. Un sistema SAR organizzato dallo Stato costiero in cooperazione con gli altri Stati, si è infatti affermato, è uno strumento certamente migliore e più efficace di qualsiasi ipotesi orizzontale di comunicazioni da nave a nave (26).

Come accennato, tuttavia, l'attuale sistema di regole si è sviluppato con precipuo riferimento ad operazioni del tutto occasionali, ma da tempo è costretto a fare i conti con una situazione del tutto nuova, quella delle sistematiche attività di soccorso che, unità pubbliche e private, sono costrette a svolgere nel mar Mediterraneo (27).

Inoltre, le aree SAR vengono spesso dichiarate dai singoli governi per esigenze non sempre perfettamente coincidenti con quella della mera salvaguardia della vita umana in mare.

Malta, per esempio, con soli 197 km complessivi di coste, ha un'area di 200.000 km quadrati, che non solo ha una dimensione pari alla metà di quella italiana, ma è stata anche tracciata in modo tale da sovrapporsi a questa su larghi spazi a est ed ovest dell'isola maltese. Ciò

(25) V. IAMSAR, II, 86, figura 3.1., *Action of the First Rescue Coordination Centre*.

(26) Così F. MUNARI, *Migrazioni, SAR, Ruolo e responsabilità delle ONG, degli Stati e dei funzionari delle competenti amministrazioni nella recente giurisprudenza italiana*, in *Dir. mar.* 2020, 335. In termini simili M. CARTA, *Tutela dei diritti umani e obblighi di soccorso in mare: qualche considerazione sul ruolo del comandante della nave*, in *Ordine internazionale e diritti umani (numero speciale)* 2021, 1191.

(27) Cfr. sul punto F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il nuovo piano nazionale SAR 2020 e i soccorsi in alto mare, tra prassi operative e diritto internazionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2021, 341 e F. MUNARI, *Migrazioni, SAR, Ruolo e responsabilità delle ONG*, cit., 342.

ha determinato conflitti di competenza con effetti talvolta disastrosi, riguardando determinazioni che avrebbero dovuto essere assunte nel breve volgere di qualche minuto.

Il 27 giugno 2018 il governo libico ha dichiarato un'area SAR di addirittura 300.000 km quadrati che, per varie ragioni di carattere sociopolitico, non è assolutamente in grado di governare.

Ma soprattutto sono emerse problematiche finora inedite, come quella della gestione di un consistente numero di naufraghi, a bordo di unità certamente non attrezzate per il trasporto, dopo il soccorso e durante la navigazione verso il porto di sbarco assegnato. Questione che assume particolare drammaticità ogni qual volta vi sia stata la perdita di vite umane, la divisione di nuclei familiari, o comunque se fra i sopravvissuti vi siano feriti o persone in condizioni di salute precarie.

Gli ultimi decenni hanno infine visto comparire sul campo, spesso con un ruolo da protagonista, unità armate da organizzazioni non governative unicamente per svolgere attività di soccorso in precise zone del Mediterraneo.

4. *La delicata posizione del comandante della nave soccorritrice privata* – Nell'ottica della massima salvaguardia della vita umana in mare non è affatto precluso alle unità private di intraprendere azioni di soccorso.

In via generale, tuttavia, è l'autorità marittima a dover procedere ogni qual volta abbia notizia di una nave in pericolo, di un naufragio o di un altro sinistro. Quando non disponga dei mezzi occorrenti potrà farne richiesta ad altre amministrazioni, oppure ordinare alle navi presenti in porto, o nelle vicinanze, di tenersi a disposizione con i rispettivi equipaggi. In mancanza, le misure necessarie sono adottate dal sindaco (art. 69 e 70 c. nav.).

Tali provvedimenti sono stati per lo più inquadrati come atti amministrativi d'urgenza diretti alla requisizione in uso di una o più unità. Si è aggiunto che gli stessi potrebbero anche non avere ad oggetto un semplice ordine di consegna, potendo l'autorità pretendere persino l'attività professionale dei relativi equipaggi. In quest'ultimo caso si tratterebbe di vere e proprie requisizioni di servizi (28).

(28) Così E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, cit., 6, per il quale, infatti, «quando l'interesse dello Stato lo esiga, al privato può essere ordinato non solo di prestare una cosa, ma anche la sua attività»; R. RUSSO, *Assistenza e salvataggio*, in *Enc. dir.* III, 1958, 811 e A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 205. Diversamente R. TRANQUILLI LEALI, *Il soccorso per ordine della pubblica autorità*, in *Studi*

Assai di frequente, tuttavia, la gestione diretta delle operazioni risulta impossibile, essendosi il pericolo verificato in aree non raggiungibili in tempi utili. In questi casi l'autorità non potrà fare altro che richiedere la collaborazione dei mezzi eventualmente presenti in loco, presumibilmente unità commerciali o comunque armate per finalità diverse dalle attività di ricerca e soccorso.

Tale eventualità è esplicitamente ammessa sia dal diritto internazionale che da quello interno. Più precisamente la Convenzione SOLAS prescrive ad ogni comandante cui sia stata trasmessa la notizia dell'esistenza di persone in pericolo di procedere senza ritardo alla loro assistenza, ove possibile informando la stessa nave in pericolo e il MRCC competente. Potrà evitare di intervenire solo quando ritenga il proprio mezzo «*unable or, in the special circumstances of the case, considers it unreasonable or unnecessary to proceed to their assistance*» (Chapter V, Reg. 33, n. 1).

Si aggiunge che il comandante della stessa unità in pericolo, o il MRCC competente, ove possibile previa consultazione con la nave che abbia risposto alla chiamata, potranno invitare quest'ultima, o comunque le unità ritenute *best able to render assistance*, a procedere senza ritardo alle operazioni. A seguito dell'esercizio di tale *right of requisition* il comandante dovrà accorrere alla massima velocità. (Chapter V, Reg. 33, n. 2).

Tali prescrizioni vanno naturalmente integrate con quelle della Convenzione UNCLOS che, nel ribadire l'obbligo degli Stati contraenti di esigere dai propri comandanti il soccorso, come si è detto precisa che quest'ultimo sarà dovuto solo quando possibile senza esporre ad un serio pericolo la propria nave e le persone presenti a bordo (art. 98).

Dal canto suo l'ordinamento italiano sanziona penalmente, con la reclusione da sei mesi a otto anni, il comandante che, anche colposamente, abbia omesso di prestare assistenza ad un'unità con persone in pericolo di perdersi, sempre che l'operazione fosse possibile senza grave rischio per la sua nave e le persone a bordo, fosse prevedibile un risultato utile e lo stesso non fosse a conoscenza del fatto che altri, in

in onore di A. Lefebvre d'Ovidio, Milano, 1995, 1191 ss., per la quale, non assumendo l'autorità l'esercizio della nave, né implicando il provvedimento urgente alcun trasferimento dei diritti di godimento della stessa, le determinazioni in esame andrebbero ricondotte ai poteri di polizia marittima necessitati da una situazione di pericolo.

condizioni più idonee o quantomeno simili, avessero già provveduto (art. 1158 c. nav.).

Il manuale IAMSAR attribuisce il coordinamento delle operazioni, e il suddetto *right of requisition*, al MRCC nella cui area SAR si sia presentato il pericolo. Quando quest'ultimo non si sia attivato, o non sia in grado di procedere, le stesse competenze spetteranno al MRCC che abbia per primo ricevuto la notizia.

La pluralità delle fonti contemporaneamente applicabili, e la loro appartenenza a livelli di normazione diversi, non impedisce affatto di ricostruire con precisione compiti e obblighi reciproci degli stessi MRCC e dei comandanti delle navi private destinatari di una richiesta di intervento.

Ricevuta la notizia del pericolo, il MRCC è tenuto a svolgere una sommaria indagine sulla situazione in atto, se possibile comunicando con l'unità in pericolo. Quando l'autorità marittima non sia in grado di provvedere direttamente, lo stesso organismo dovrà richiedere l'intervento delle unità commerciali presenti in loco.

La richiesta verrà indirizzata alla nave ritenuta, all'esito di una valutazione tecnica necessariamente superficiale perché effettuata a distanza, dunque senza una percezione diretta dello stato del mare e delle condizioni complessive in cui dovrà svolgersi l'operazione, *best able to render assistance*.

Nonostante la chiara assonanza di tipo linguistico e lessicale, il suddetto *right of requisition* non ha alcun rapporto diretto con la requisizione delle navi private presenti in porto o comunque nelle vicinanze ad opera dell'autorità marittima, o in mancanza di quella comunale (art. 70 c. nav.).

Qui, infatti, il provvedimento d'urgenza è sufficiente a far sorgere un obbligo giuridico nei confronti dei destinatari, tenuti a mettere prontamente a disposizione il mezzo, eventualmente col relativo equipaggio, a favore dell'amministrazione ordinante. Diversamente se l'invito è rivolto alle unità che incrociano in acque internazionali, soprattutto quando non soggette alla giurisdizione italiana perché battenti bandiera di altro Stato.

La denominazione stessa di Centri nazionali di coordinamento delle operazioni di soccorso denuncia la mancanza di una vera e propria sovranità nel governo delle operazioni stesse, essendo gli MRCC chiamati ad una semplice, ancorché essenziale, attività di raccordo fra la nave in pericolo e tutti i mezzi che potrebbero potenzialmente prestarle aiuto.

Ma soprattutto gli stessi uffici non dispongono di alcuno strumento giuridico o operativo per costringere il destinatario dell'invito a provvedere tempestivamente, soprattutto quando di altra nazionalità.

In questi casi la repressione delle condotte contrarie al diritto internazionale o all'ordinamento interno potrà avvenire soltanto a posteriori, attraverso l'attivazione del procedimento penale per il reato di omissione di soccorso obbligatorio in mare (art. 489, 490 e 1158 c. nav.).

Ciò significa che, almeno nel nostro ordinamento, la mancata osservanza dell'invito proveniente da un MRCC assumerà rilevanza soltanto nei casi in cui la condotta del comandante dell'unità destinataria presenti gli estremi dell'omissione penalmente rilevante. Il che presuppone il concorso di due differenti elementi, uno di carattere puramente oggettivo, l'altro soggettivo.

Il primo è rappresentato dalla consapevolezza di una situazione di pericolo in mare avente ad oggetto persone. La comunicazione da parte di un MRCC è soltanto una delle possibili fonti dell'informazione, che potrà eventualmente ricavarsi anche dalla percezione diretta oppure da avvisi provenienti da terzi, eventualmente anche organismi privati operanti a terra (29).

Soddisfatto questo primo elemento, l'azione di soccorso diverrà giuridicamente esigibile dall'ordinamento, dunque obbligatoria e penalmente sanzionabile in caso di omissioni, soltanto a seguito di una delicata valutazione di carattere tecnico-discrezionale rimessa al vertice dell'organizzazione di bordo.

L'intervento assumerà, infatti, i connotati dell'obbligatorietà solo quando il comandante, sulla base della corretta e prudente valutazione delle conoscenze e delle previsioni disponibili in quel preciso momento, abbia giudicato il soccorso:

- a) *possibile*, nel senso che l'unità richiesta poteva raggiungere in tempo quella in pericolo, e soprattutto disponeva degli strumenti e delle persone necessarie per eliminare, o quantomeno attenuare, il ri-

(29) Altamente meritoria è per esempio l'attività svolta da anni dall'associazione senza scopo di lucro denominata *Alarm Phone*, alarmphone.org, che non è direttamente attiva nelle operazioni di soccorso nel Mediterraneo, ma ha istituito un numero di emergenza per migranti in difficoltà. L'obiettivo è quello di contribuire ad una più ampia possibile informazione sulle situazioni di pericolo in atto. *Alarm Phone*, infatti, documenta la situazione, informa le guardie costiere nazionali e, quando necessario, cerca di mobilitare ulteriori risorse per il soccorso.

- schio di perdita di vite umane;
- b) *utile*, cioè del tutto giustificato alla luce del prudente bilanciamento fra l'esigenza di attenuare il rischio altrui e quella di non esporre ad un grave pericolo il proprio mezzo e le persone presenti a bordo;
 - c) *ragionevole*, ovvero anche soltanto potenzialmente fruttuoso, non avendosi notizia di altri mezzi meglio attrezzati, o nella migliore posizione, per procedere.

È evidente che, quando in perfetta efficienza, ogni MRCC si trova in condizione di suggerire quale, fra gli innumerevoli mezzi che possono trovarsi nelle vicinanze, sia in grado di procedere nel migliore modo.

Altrettanto chiaro è però che lo stesso ufficio non potrà in alcun caso sostituirsi al comandante dell'unità richiesta nell'effettuazione di tutte quelle valutazioni tecnico-discrezionali, come quelle relative alla fattibilità dell'intervento e all'accettabilità dei suoi rischi, che l'ordinamento a lui solo rimette.

Le attività di soccorso svolte dalle navi private in alto mare non potranno pertanto mai avere una gestione completamente d'autorità, cioè interamente verticale, del tutto incompatibile con la struttura dell'organizzazione di bordo, con i caratteri essenziali della funzione di comando e soprattutto con le prerogative e le valutazioni rimesse al comandante a fronte di una richiesta di intervento ⁽³⁰⁾.

5. *Il codice di condotta delle unità soccorritrici private* – La maggior parte delle operazioni di soccorso condotte nel mare Mediterraneo riguarda ormai naufraghi che non hanno soltanto interesse ad essere messi in sicurezza, ma richiedono di essere trasportati in un luogo diverso da quello da cui sono fuggiti. Ogni sbarco implica naturalmente l'ingresso, o quantomeno il transito, nelle acque territoriali dello Stato rivierasco, ma può sollevare delicate problematiche quando l'azione di soccorso sia stata condotta da una nave privata soggetta alla giurisdizione

⁽³⁰⁾ Per A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, 419, l'obbligo di prestare soccorso è un dovere «che la legge pone a carico del comandante e per assolverlo gli dà il potere di deviare la rotta e disporre della nave o dell'aeromobile e dell'equipaggio ai fini del soccorso», mentre U. LA TORRE, *Comando e comandante*, cit., 199 s., precisa che in questi frangenti questi «impiega la nave per la tutela di interessi che sono esterni ed estranei alla sua spedizione. Eppure anche questo compito rientra nella funzione di comando». Sul punto cfr. F. MUNARI, *Migrazioni, SAR, Ruolo e responsabilità delle ONG*, cit., 337 ss.

zione di un altro paese.

Come si è detto la Convenzione UNCLOS codifica l'antico principio consuetudinario del diritto di passaggio inoffensivo sul mare territoriale altrui. Il transito deve essere rapido e continuo, e non avvenire con modalità tali da turbare la pace, il buon ordine e la sicurezza di quel paese. Non può pertanto certamente riconoscersi ai mezzi intenzionati a imbarcare o sbarcare persone in violazione delle leggi nazionali in materia di immigrazione (art. 19, comma secondo, lett. g) ⁽³¹⁾.

Il codice della navigazione attribuisce in via generale al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il potere di vietare il transito e la sosta di navi mercantili straniere per motivi di ordine pubblico e sicurezza della navigazione, imponendo tuttavia a quest'ultimo di individuare precisamente le aree coinvolte dal provvedimento interdittivo (art. 83).

Il d.l. n. 53/2019 aveva attribuito anche al Ministro dell'interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito e la sosta in acque nazionali delle unità straniere non militari, né in servizio governativo non commerciale, ogni qual volta il passaggio non avesse potuto considerarsi inoffensivo per violazione delle nostre norme in materia di immigrazione.

Il d.l. n. 130/2020 sostanzialmente confermò tali prerogative. Escluse però dai provvedimenti in questione tutte le unità impegnate in operazioni di soccorso che fossero state immediatamente comunicate al MRCC competente ed effettuate nel rispetto delle direttive impartite dal medesimo, oltre che dallo Stato di bandiera.

Proprio su quest'ultimo aspetto è venuto ad incidere il d.l. n. 1/2023, che precisa in modo analitico il contegno richiesto alla nave soccorritrice privata.

Fra le altre cose si pretende che, nell'immediatezza dell'evento, sia stata richiesta al MRCC competente l'assegnazione del porto di sbarco; che quest'ultimo sia stato raggiunto senza ritardo per il completamento dell'operazione e soprattutto che, nel suo complesso, l'attività condotta dal mezzo in questione non abbia comunque concorso a creare situazioni di pericolo a bordo, oppure ritardato il raggiungimento del porto (art. 1, comma secondo bis, lett. c, d e f).

La stessa norma si affretta a chiarire che il transito e la sosta saranno «comunque garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assisten-

⁽³¹⁾ Sull'argomento v. ANCOFA G. CATALDI, *Il passaggio di navi straniere nel mare territoriale*, cit., 192 ss.

za a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità», salva l'applicazione, nel caso di violazione dei provvedimenti interdittivi di cui si è detto, di una serie di sanzioni amministrative particolarmente gravi.

Quando il fatto non è previsto dalla legge anche come reato, si prevede in particolare la possibilità della condanna del comandante ad una sanzione fino ad euro 50.000, estendendone la responsabilità all'armatore e al proprietario. Alla stessa si aggiunge il fermo amministrativo dell'unità che, nei casi di reiterazione, potrà addirittura convertirsi in confisca (art. 1, commi secondo *bis*, secondo *ter* e secondo *quater*) ⁽³²⁾.

⁽³²⁾ Nella sua attuale formulazione, l'art. 1 d.l. n. 130/2020, convertito con modificazioni nella l. 18 dicembre 2020, n. 173, dispone «– 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. – 2 *bis*. Le disposizioni del comma secondo non si applicano nelle ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146. Ai fini del presente comma devono ricorrere congiuntamente le seguenti condizioni: *a*) la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare opera in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo; *b*) sono state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità; *c*) è stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco; *d*) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità è raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso; *e*) sono fornite alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere; *f*) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco. – 2 *ter*. Il transito e la sosta di navi nel mare territoriale sono comunque garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità, fatta salva, in caso

La denominazione *Codice di condotta delle ONG*, prontamente attribuita dai media al provvedimento in esame, è certamente imprecisa, riferendosi il medesimo a tutte le unità non militari o in servizio governativo non commerciale. Dunque, non solo a quelle armate da ONG per attività sistematiche di ricerca e soccorso in mare.

È evidente, però, che l'intento è stato proprio quello di elaborare un

di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma secondo, l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi 2 *quater* e 2 *quinquies*. – 2 *quater*. Nei casi di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000. La responsabilità solidale di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si estende all'armatore e al proprietario della nave. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per due mesi della nave utilizzata per commettere la violazione. L'organo accertatore, che applica la sanzione del fermo amministrativo, nomina custode l'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, che fa cessare la navigazione e provvede alla custodia della nave a proprie spese. Avverso il provvedimento di fermo amministrativo della nave, adottato dall'organo accertatore, è ammesso ricorso, entro sessanta giorni dalla notificazione del verbale di contestazione, al Prefetto che provvede nei successivi venti giorni. Al fermo amministrativo di cui al presente comma si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 214 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. – 2 *quinquies*. In caso di reiterazione della violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'organo accertatore procede immediatamente a sequestro cautelare. – 2 *sexies*. Fuori dei casi in cui è stato adottato il provvedimento di limitazione o divieto di cui al comma secondo, quando il comandante della nave o l'armatore non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione. In caso di reiterazione della violazione, la sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo è di due mesi e si applica il comma 2 *quater*, secondo, quarto, quinto e sesto periodo. In caso di ulteriore reiterazione della violazione, si applica quanto previsto dal comma 2 *quinquies*. Le sanzioni di cui al presente comma si applicano anche in caso di mancanza di una delle condizioni di cui al comma 2 *bis* accertata successivamente all'assegnazione del porto di sbarco. – 2 *septies*. All'irrogazione delle sanzioni di cui ai commi 2 *quater*, primo periodo, 2 *quinquies* e 2 *sexies*, primo e quinto periodo, accertate dagli organi addetti al controllo, provvede il prefetto territorialmente competente per il luogo di accertamento della violazione. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. I proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fondo di cui all'articolo 1, comma 795, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e destinati annualmente, a decorrere dall'anno 2023, all'erogazione dei contributi ivi previsti, con i criteri e le modalità stabiliti ai sensi dell'articolo 1, comma 796, della medesima legge n. 178/2020».

vero e proprio *Codice di condotta*, ovvero un sistema di regole destinate a profilare l'applicazione di misure interdittive l'accesso nel nostro mare territoriale, oltre che di altre gravi sanzioni, verso tutte le navi private straniere che se ne fossero totalmente o parzialmente discostate ⁽³³⁾.

A bene vedere, poi, neppure la sua rigorosa osservanza metterà al riparo da eventuali divieti, non potendo certo precludersi al Ministero dell'interno di adottare, nell'interesse pubblico, provvedimenti di questo tipo anche in casi differenti da quelli precisamente tipizzati. La mancanza di tassatività trova implicita conferma nella generica declinazione del requisito *sub* lett. *f*, che sembrerebbe surrettiziamente rendere sanzionabile in sé il fatto stesso dello svolgimento di attività sistematiche di ricerca e soccorso da parte di navi private.

Difficilmente giustificabile è anche il fatto che eventuali provvedimenti di divieto vengano messi in collegamento con la mancata comunicazione verso MRCC stranieri, per operazioni di soccorso svolte nelle aree SAR di questi ultimi e dunque del tutto fuori dalle competenze italiane.

Infine, la responsabilità solidale dell'armatore e del proprietario della nave per la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogarsi al comandante sembrerebbe irrimediabilmente in contrasto con le prescrizioni della Convenzione di Londra del 28 aprile 1989 sul soccorso, nella parte in cui prevede che «*The owner of the vessel shall incur no liability for a breach of the duty of the master*» (art. 10, n. 3).

Ancora maggiori interrogativi sollevano, però, le prescrizioni relative alla continuità dell'intervento, che una parte della dottrina ha interpretato come espressione di un implicito divieto di operazioni di soccorso multiple nonché del trasbordo di naufraghi fra un'unità privata e l'altra ogni qual volta sia mancata una esplicita richiesta in tal senso da parte del MRCC responsabile ⁽³⁴⁾.

5.1. *Il supposto divieto di operazioni di soccorso multiple* – Uno degli obiettivi avuti di mira dal legislatore italiano è stato certamente quello di evitare che unità private continuassero a stazionare in prossimità delle rotte percorse dai migranti nella convinzione che queste ultime

⁽³³⁾ Sul punto cfr. A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 4.

⁽³⁴⁾ Così sembrerebbe ritenere A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 9.

rappresentassero un significativo fattore di attrazione, sostituendosi all'organizzazione pubblica del soccorso e riversando ingenti quantità di persone nei porti del sud Italia, con gravi problemi di ordine pubblico e sanità.

Per questo, fra le condizioni richieste per scongiurare eventuali provvedimenti di divieto sono state inserite quella di richiedere «nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco», e di raggiungere quest'ultimo «senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso» (art. 1, comma secondo bis, lett. *c* e *d*, d.l. n. 130/2020).

Nella consapevolezza di non poter precludere la navigazione o lo stazionamento in acque internazionali in attesa di eventuali chiamate, il legislatore italiano ha inteso in questo modo precisamente indentificare la scansione ideale delle operazioni.

Acquisita consapevolezza della situazione di pericolo, per effetto della sua percezione visiva oppure di una richiesta di intervento da parte del MRCC competente o di un avviso proveniente da terzi, il comandante dovrà rapidamente valutare la *possibilità, utilità e ragionevolezza* e del suo intervento.

Dopodiché rientrerà nei suoi poteri esclusivi la determinazione delle modalità tecniche e degli strumenti operativi attraverso cui tentare di mettere in sicurezza i naufraghi.

Una volta realizzato l'obiettivo dovrà richiedere al MRCC l'assegnazione del POS e intraprendere il viaggio necessario per raggiungerlo.

Sul significato da attribuire alla necessità di provvedere alla richiesta *nell'immediatezza dell'evento* è tuttavia il caso di soffermarsi.

In primo luogo, non è affatto detto che il MRCC competente offra una pronta risposta, come è frequentemente accaduto per salvataggi avvenuti in acque SAR libiche o maltesi. La nuova disciplina non stabilisce affatto che in questi casi l'unità soccorritrice debba rimanere inerte in attesa delle istruzioni del caso, potendo fino al momento della ricezione delle stesse eventualmente continuare ad incrociare in zona, alla ricerca di eventuali ulteriori imbarcazioni in pericolo.

In secondo luogo, il legislatore non ha prescritto che l'evento di soccorso debba necessariamente essere unico. Come osservato in precedenza, infatti, la notizia dello stato di pericolo potrà provenire da un MRCC, ma anche essere stata percepita direttamente oppure per via di comunicazioni ad opera di terzi. Nel primo caso sarà probabilmente lo stesso ufficio ad invitare l'unità soccorritrice ad effettuare il nuovo intervento. La

condizione prescritta dalla legge dovrà tuttavia considerarsi soddisfatta anche quando, effettuata ogni altra operazione consecutiva che il comandante abbia giudicato per lui dovuta e giuridicamente obbligatoria, sia stata nuovamente richiesta al MRCC l'assegnazione di un POS.

Diversamente questi non potrebbe sfuggire dalla seguente alternativa: rischiare di essere chiamato a rispondere del reato di omissione di soccorso in mare, pur rimanendo al riparo da eventuali provvedimenti interdittivi la navigazione in acque italiane. Oppure viceversa rischiare di incorrere nel divieto pur avendo tenuto una condotta assolutamente rispettosa delle prescrizioni del diritto internazionale e interno.

Qualche riflessione merita di essere fatta anche sul significato da attribuire al raggiungimento *senza ritardo* del POS assegnato, condizione che potrebbe prestarsi ad essere interpretata come espressione di una implicita preclusione di ogni deviazione dalla rotta ideale per raggiungerlo.

Se fosse così i provvedimenti interdittivi e le gravi sanzioni amministrative di cui al d.l. n. 1/2023 riguarderebbero esclusivamente le deviazioni non autorizzate dal MRCC per il compimento di operazioni di soccorso consecutive.

Similmente a quanto si è appena detto, però, se tale prescrizione fosse interpretata in senso letterale il comandante dell'unità potenzialmente in grado di effettuare un intervento possibile, utile e ragionevole, si troverebbe a dover rispondere di omissione, quanto meno colposa, di soccorso in mare. Senza che la mancata autorizzazione del MRCC, per altro non indispensabile alla luce delle norme di diritto internazionale uniforme passate in rassegna, possa in alcun modo essere invocata come elemento scriminante.

Se ne ricava che, quando riveste i canoni dell'obbligatorietà giuridica, l'intervento di soccorso sarà sempre e comunque doveroso a prescindere, ed eventualmente anche in conflitto, con eventuali indicazioni e richieste del MRCC competente che abbiano come effetto ultimo quello di distogliere il comandante da ogni intervento possibile senza un grave rischio.

5.2. (Segue). *Il supposto divieto di trasbordo di naufraghi fra unità private* – Un discorso pressoché analogo deve essere fatto in relazione al supposto divieto di trasbordo dei naufraghi da un'unità privata all'altra.

La determinazione delle concrete modalità dell'operazione rientra

nella discrezionalità tecnica del comandante che, anche di fronte ad un esplicito invito di trasbordo da parte del MRCC competente, potrebbe considerare l'operazione rischiosa per la propria nave e i suoi occupanti, procedendo secondo altre modalità.

Allo stesso modo potrebbe accadere che un'altra unità eventualmente presente in loco non sia in grado di provvedere all'intervento, perché per esempio priva di una velocità tale da giungere nel luogo del pericolo in tempi utili. Può darsi che in questo caso il trasferimento dei naufraghi imbarcati nel corso di un precedente intervento sia giudicato dal comando l'unico strumento per provvedere.

La prescrizione secondo cui il POS assegnato deve essere raggiunto *senza ritardo* deve dunque essere interpretata nel senso che soltanto i ritardi arbitrari, o comunque del tutto ingiustificati, potranno determinare provvedimenti interdittivi o sanzioni amministrative. Potranno dunque legittimamente colpire solo quelle unità che, in assenza della consapevolezza di ulteriori situazioni di pericolo, si siano attardate in loco in attesa di eventuali ulteriori richieste.

6. *Considerazioni conclusive* – Attenta dottrina ha dimostrato che il diritto del comandante di attenersi alle prescrizioni internazionali sul soccorso di persone in mare trova simmetrica contropartita nel dovere dello Stato di astenersi dall'ostacolare o ritardare gli interventi prescritti dal diritto internazionale, oltre che nel non «fare ricadere sul comandante le conseguenze sfavorevoli delle attività medesime sul piano penale o civile» (35).

Alla stessa conclusione si perviene sulla base delle norme internazionali e interne che si occupano delle prerogative del comandante.

La gestione esclusivamente verticale del soccorso condotto da unità private è un obiettivo del tutto illusorio, non potendo l'effettuazione dell'intervento e la determinazione delle sue concrete modalità prescindere da valutazioni rimesse all'unico ed esclusivo responsabile dell'organizzazione di bordo, il comandante.

È pertanto indispensabile chiarire che le indicazioni ricevute dal MRCC responsabile, inclusa l'indicazione del POS, non potranno in alcun caso assumere valore scriminante di comportamenti omissivi illeciti-

(35) COSÌ M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 46.

ti, né tanto meno avere l'effetto di sospendere l'operatività degli obblighi di soccorso ogni qual volta si abbia la consapevolezza dell'esistenza di persone in pericolo di perdersi in mare e l'intervento sia stato giudicato possibile, utile e ragionevole.

Per evitare equivoci con conseguenze potenzialmente drammatiche occorre altresì precisare che nel nostro sistema giuridico non esiste alcun divieto di operazioni di soccorso multiple, né di trasbordo di naufraghi da un'unità privata all'altra in mancanza di precise indicazioni del MRCC competente, ferma restando la necessità di intraprendere prontamente la rotta verso il POS una volta che quest'ultimo sia stato effettivamente assegnato.

