

Rosario Sapienza

**Dal Codice Minniti al Caso Aquarius:
errare humanum, perseverare ...**

2018 - 2.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di giugno 2018

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Pubblichiamo una riflessione del nostro direttore, professor Sapienza, sulla posizione del Governo italiano nei confronti delle ONG attive con proprie navi nel Mediterraneo in operazioni di salvataggio di migranti in pericolo

La redazione

Un anno fa, nel mese di luglio del 2017, il ministro italiano degli interni, Minniti, emanò un «Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare», chiedendo alle organizzazioni di sottoscriverlo impegnandosi a rispettarne le disposizioni.

Esso suscitò non pochi clamori, anche perché molte organizzazioni si rifiutarono di firmarlo.

Constava di tredici punti, chiaramente volti a regolamentare le operazioni, a riportarle (ma molte ONG hanno dichiarato di aver sempre operato in sintonia con la Guardia costiera italiana) sotto il controllo ufficiale italiano e a ribadire la priorità delle competenze libiche in materia. Eccone una sintetica esposizione:

1. Non entrare nelle acque libiche, "salvo in situazioni di grave ed imminente pericolo" e non ostacolare l'attività della Guardia costiera libica.
2. Non spegnere o ritardare la trasmissione dei segnali di identificazione.
3. Non fare comunicazioni per agevolare la partenza delle barche che trasportano migranti.
4. Attestare l'idoneità tecnica per le attività di soccorso. In particolare, viene chiesto alle ONG anche di avere a bordo "capacità di conservazione di eventuali cadaveri".
5. Informare il proprio Stato di bandiera quando un soccorso avviene al di fuori di una zona di ricerca ufficialmente istituita.
6. Tenere aggiornato il competente Centro di coordinamento marittimo sull'andamento dei soccorsi.
7. Non trasferire le persone soccorse su altre navi, "eccetto in caso di richiesta del competente Centro di coordinamento per il soccorso marittimo (Mrcc) e sotto il suo coordinamento anche sulla base delle informazioni fornite dal comandante della nave".
8. Informare costantemente lo Stato di bandiera dell'attività intrapresa dalla nave.
9. Cooperare con il competente Centro di coordinamento marittimo eseguendo le sue istruzioni.
10. Ricevere a bordo, su richiesta delle autorità nazionali competenti, "eventualmente e per il tempo strettamente necessario", funzionari di polizia giudiziaria che possano raccogliere prove finalizzate alle indagini sul traffico.
11. Dichiarare le fonti di finanziamento alle autorità dello Stato in cui l'ong è registrata.

12. Cooperazione leale con l'autorità di pubblica sicurezza del previsto luogo di sbarco dei migranti.
13. Recuperare, "una volta soccorsi i migranti e nei limiti del possibile", le imbarcazioni improvvisate ed i motori fuoribordo usati dai trafficanti di uomini.

Si precisava altresì che:

«La mancata sottoscrizione di questo Codice di Condotta o l'inosservanza degli impegni in esso previsti può comportare l'adozione di misure da parte delle Autorità italiane nei confronti delle relative navi, nel rispetto della vigente legislazione internazionale e nazionale, nell'interesse pubblico di salvare vite umane, garantendo nel contempo un'accoglienza condivisa e sostenibile dei flussi migratori. Il mancato rispetto degli impegni previsti dal presente Codice di Condotta sarà comunicato dalle Autorità italiane allo Stato di bandiera e allo Stato in cui è registrata l'ONG»

Va doverosamente chiarito che il dispositivo a tutela dei migranti e a prevenzione degli incidenti di navigazione in atto nel Mediterraneo è stato ed è tutt'ora estremamente composito e articolato quanto a provenienza delle imbarcazioni impiegate e varietà delle specifiche missioni

Sono attive sia le agenzie europee di contrasto all'immigrazione illegale, quali FRONTEX e per la sua parte di competenze anche l'EUROPOL, come anche le imbarcazioni delle Operazioni europee TRITON ed EU Nav For Med. A queste si aggiunge la Guardia Costiera italiana che esercita i poteri di coordinamento operativo delle attività a presidio della zona Search and Rescue italiana.

A questo importante dispositivo si sono aggiunte fin da subito navi private armate da organizzazioni internazionali non governative quali la spagnola *Proactiva Open Arms*, la francese *Médécins Sans Frontières*, o la tedesca *SOS Méditerranée*, per citare solo le più note. Queste navi private hanno utilmente collaborato alla difficile missione umanitaria del salvataggio in mare di migliaia di persone in pericolo di vita su imbarcazioni spesso fatiscenti, ma sono state anche sospettate di intralciare le attività "ufficiali" delle agenzie statali o europee, e financo di vera e propria connivenza con le organizzazioni criminali che organizzano questi viaggi.

Il ruolo italiano in questa complessa vicenda è stato ovviamente assai importante e l'operazione EUNAVFORMED è stata sempre (fin dalla sua istituzione nel 2015) sotto il comando italiano assicurato dall'ammiraglio di divisione Enrico Credendino. Nel 2016 poi il mandato dell'operazione (nota anche come operazione Sophia

dal nome di una bimba nata su una nave impegnata nell'operazione) è stato esteso anche all'addestramento del personale della Guardia Costiera e della Marina libiche. Negli anni successivi poi, il mandato dell'operazione Sophia è stato ulteriormente arricchito da compiti ulteriori di contrasto e di intelligence sia nell'ambito della lotta alla tratta degli esseri umani sia contro le illecite esportazioni di armi e petrolio dalla Libia (in applicazione delle risoluzioni 2146(2014) e 2362 (2017) del Consiglio di Sicurezza ONU.

L'operazione ha dunque rappresentato lo snodo centrale sia delle strategie europee di contrasto ai traffici illegali nel Mediterraneo sia delle iniziative di *empowerment* delle forze libiche in vista di un affidamento a loro della gran parte di queste attività.

L'impegno delle organizzazioni non governative è stato così visto come un intralcio allo svolgimento delle attività "ufficiali" quando non addirittura sospettato di connivenza con i trafficanti di esseri umani.

Resta però il fatto che un documento come questo, del quale è dubbio financo che il Governo italiano abbia competenza ad emanarlo, indurrebbe le ONG che ottemperassero al suo disposto a violare il diritto internazionale, esponendo lo stesso Governo italiano a responsabilità internazionale.

Il 2018, poi, sembra aver segnato una cesura rispetto alle logiche che avevano caratterizzato le scelte politiche del Governo italiano nei confronti della crisi migratoria nel Mediterraneo.

Alcune opzioni del 2017, come l'approvazione del codice Minniti, avevano dunque già lasciato intravedere un cambio di strategia, ma indubbiamente alcuni eventi del 2018 danno la sensazione netta che qualcosa sta cambiando. E non solo nelle strategie governative.

Il 16 aprile 2018, ad esempio, il Tribunale di Ragusa rigettava la richiesta di sequestro della nave Open Arms ma, pur ritenendo operante la causa di esclusione del reato di cui all'articolo 54 del Codice penale, riconosceva comunque sussistente il reato di favoreggiamento della immigrazione clandestina.

La nave, appartenente alla organizzazione non governativa (di seguito ONG) spagnola Proactiva Open Arms, era stata sottoposta a sequestro dal Procuratore di Catania nel quadro di una indagine per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (articolo 12 d.lgs.286/1998) e di associazione per delinquere (articolo 416 c.p.) per aver condotto in Italia 218 migranti che aveva soccorso nel Mediterraneo, rifiutando invece di condurli in Libia che non riteneva porto sicuro ai sensi della normativa internazionale vigente. La Convenzione di Amburgo del 1979 sulla

ricerca e soccorso delle persone in mare prevede infatti che chi effettua il soccorso porti poi i naufraghi nel porto sicuro più vicino.

Il tribunale di Catania, decidendo in sede di convalida, aveva però stabilito che la competenza si concretava in capo al tribunale di Ragusa e ciò spiega perché a decidere per il dissequestro sia poi stato il tribunale di Ragusa.

Il 10 giugno 2018, poi, il ministro dell'Interno e vicepresidente del Consiglio rifiutava l'accesso ai porti italiani alla nave *Aquarius*, che aveva a bordo 629 migranti, tra cui 123 minori non accompagnati, soccorsi in mare in operazioni svolte sotto il coordinamento della Guardia Costiera italiana.

Secondo la posizione del Ministero degli interni italiano, doveva essere il governo di Malta a fornire un« porto sicuro» alla nave, mentre il governo maltese rispondeva di non avere competenza, atteso che l'operazione di salvataggio era avvenuta nell'area di competenza libica e sotto il coordinamento della Guardia costiera italiana. La vicenda si è poi sbloccata con la disponibilità del governo spagnolo ad accogliere la nave nel porto di Valencia.

Al riguardo si è espressa una qualificata compagine di specialisti italiani del diritto marittimo internazionale, sottolineando che «il dovere di tutelare la vita umana in mare è imposto, dal diritto internazionale, a tutti gli Stati (costieri – attraverso un complesso sistema di ripartizione di obblighi di “*search and rescue*” – e di bandiera – per il tramite degli equipaggi a bordo delle navi). Così si esprime la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, facendo peraltro propria un'antica consuetudine internazionale. Tale dovere, per sua natura, non può rivestire carattere esclusivo, e il mancato adempimento da parte di uno Stato non costituisce adeguato fondamento per il rifiuto di ottemperare opposto da un altro Stato. Nell'ultimo, positivo sviluppo della vicenda della nave “*Aquarius*” la Spagna ha dato una plastica dimostrazione di questa circostanza»

Fortemente dubbia è pure la legalità della chiusura dei porti. Anche se è vero che, quanto al diritto del mare lo Stato costiero, nell'esercizio dei suoi poteri sovrani, può sempre chiudere i suoi porti, resta però altrettanto vero che si tratta di una misura estrema di salvaguardia cui non si dovrebbe ricorrere nei confronti di una nave in missione umanitaria. Va pure considerato che a termini della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, quanto accaduto potrebbe considerarsi un respingimento in massa.

Certo le navi delle ONG non navigano più. Ma forse è l'Italia a navigare in cattive acque ...