

L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AMBURGO DEL 1979 SUL SAR (*)

L'obbligo per gli Stati di garantire la sicurezza della vita umana in mare discende dalla convenzione SOLAS (acronimo di *Safety of Life at Sea*), dalla convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, adottata ad Amburgo nel 1979 (di seguito «convenzione Amburgo 1979») e dalla convenzione del diritto del mare del 1982 (CNUDM).

Tali convenzioni riflettono il diritto consuetudinario per quanto riguarda gli obblighi di salvataggio, secondo principi – risalenti anche alle tradizioni di solidarietà marinara – la cui codificazione inizia nel secolo scorso con la convenzione internazionale per l'unificazione di alcune regole in materia di collisioni fra navi adottata a Bruxelles nel 1910. Questa convenzione, che ha valenza di carattere generale riguardante tutti gli spazi marittimi, all'art. 8 stabilisce infatti che: «A seguito una collisione fra navi, il capitano di ciascuna di esse è tenuto, in quanto lo possa fare senza serio pericolo per la sua nave, il suo equipaggio e i suoi passeggeri, a prestare assistenza all'altro bastimento, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri».

L'evoluzione di tale principio generale si è avuta con l'art. 98, § 1, della CNUDM che così dispone:

«1. 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:

a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo;

b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto,

(*) L'articolo trae spunto dall'intervento tenuto dal prof. Umberto Leanza nel corso della tavola rotonda su «sicurezza ed emergenza umanitaria: una riflessione giuridica» organizzata il 20 marzo 2015 presso la sede di Confitarma dall'Associazione italiana di diritto marittimo (AIDIM).

nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa;

c) prestì soccorso, in caso di collisione, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui far scalo».

La normativa stabilita dalla CNUDM è conforme al diritto consuetudinario in materia di obblighi di salvataggio che ciascuno Stato contraente è tenuto ad imporre ai comandanti delle navi mercantili ed alle navi pubbliche di propria bandiera, per quanto sia possibile. Tali obblighi impongono agli stessi comandanti di a) prestare assistenza a chiunque è trovato in pericolo in mare; b) portarsi al più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà se vi è notizia che queste hanno bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente attendere che nelle loro funzioni di comando navale agiscano in tal modo.

La CNUDM, nella parte in cui prevede che le navi prestino soccorso, fa riferimento all'esigenza che il soccorso sia celere. Il che presuppone che la nave sia in prossimità dell'evento in modo da intervenire in tempo utile in base alle proprie possibilità e capacità (una nave da guerra ha evidentemente una velocità superiore rispetto ad un mercantile; la tipologia del mercantile e la sua condizione di carico ne condizionano d'altro canto la velocità).

Altra condizione rilevante stabilita dalla stessa norma è che il comandante della nave che ha avuto notizia del sinistro sia obbligato ad intervenire solo se tale operazione possa essere condotta senza «un pericolo grave per la nave, l'equipaggio ed i passeggeri».

La CNUDM, al § 2 dell'art. 98, tiene anche conto delle nuove responsabilità in materia di SAR imposte agli Stati dalla convenzione di Amburgo 1979, affermando che «Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali».

In precedenza la convenzione SOLAS aveva previsto che gli Stati parte organizzassero meccanismi di comunicazione e coordinamento in situazione di «*distress*» nelle loro «rispettive aree di responsabilità» e

per il salvataggio di persone in pericolo «intorno alle loro coste» (cap. V, regola 7).

Tali principi sono poi stati declinati nella convenzione di Amburgo 1979 che ne dettaglia le previsioni sancendo l'obbligo per lo Stato costiero di istituire una propria area di ricerca e salvataggio (SAR, dall'acronimo *Search and Rescue*).

Lo Stato che ha deciso di fornire servizi SAR in «un'area specifica» – come obbligo a carattere sistematico e permanente – deve utilizzare risorse adeguate, sia pubbliche che private, per fornire assistenza a colui che è o sembra trovarsi in situazione di pericolo, indipendentemente dalla nazionalità, dallo *status* personale, o dalle circostanze specifiche del naufrago (annesso, cap. 2, §§ 2.1.9 e 2.1.10 della convenzione di Amburgo 1979). In proposito va ricordato che non tutti gli Stati utilizzano risorse pubbliche per tale servizio, come accadeva nei paesi di tradizione anglosassone dove la dimensione privatistica del SAR trovava una base nel regime del *Salvage* comportante il diritto ad un'indennità a favore del soccorritore.

Nel caso invece – come accade in Italia in relazione alla tradizione pubblicistica – in cui lo Stato assegni al servizio SAR risorse in termini di uomini e mezzi, l'utilizzo di assetti privati è subordinato e condizionato alla indisponibilità di mezzi pubblici. Tale regime è regolamentato espressamente dal codice della navigazione, come risulta dal combinato disposto degli artt. 69 e 70. Peraltro lo stesso codice si adegua al regime privatistico del soccorso vigente al tempo, prevedendo che il mercantile intervenuto in soccorso abbia diritto a indennità e compensi per l'opera prestata (art. 70, comma 2, c. nav.).

È da sottolineare che il nostro codice della navigazione, già nel 1942, aveva accolto e regolamentato in modo sistematico gli aspetti penalistici della violazione degli obblighi di soccorso e salvataggio in capo ai soggetti pubblici e privati recependo principi stabiliti dalla già citata convenzione di Bruxelles del 1910.

Tali obblighi, al tempo dell'emanazione del codice della navigazione, avevano però, come detto, un carattere generale che non presentava un profilo sistematico e che prescindeva dall'esistenza di specifiche aree marine di soccorso. Essi andrebbero perciò contestualizzati alla luce della convenzione di Amburgo con riferimento alle attuali zone SAR che gli Stati parte devono istituire procedendo eventualmente, nel caso

sussistano zone SAR straniere adiacenti od opposte, alla definizione dei rispettivi limiti in accordo con gli altri Stati interessati. Resta fermo comunque che tali zone non corrispondono necessariamente alle frontiere degli spazi marittimi di giurisdizione nazionale stabilite dagli Stati in accordo con la CNUDM né, quindi, devono seguirne obbligatoriamente il tracciato.

Gli Stati possono anche istituire, in collaborazione con altri Stati, zone SAR congiunte come hanno fatto nell'Artico, mediante specifico accordo stipulato nel 2011, Canada, Danimarca, Finlandia, Islanda, Federazione Russa, Regno Unito, Stati Uniti. In ogni caso, le regioni SAR non dovrebbero sovrapporsi l'una all'altra.

Le fasce di mare individuate come SAR rientrano nella responsabilità dello Stato costiero e sottostanno al controllo ed al potere di intervento di ogni singolo Stato parte. Ciò che si vuole evidenziare è che l'istituzione di una zona SAR è intrinsecamente subordinata alla circostanza che lo Stato parte della convenzione sia in grado di garantire l'operatività continua ed efficace dei servizi SAR nell'area di propria competenza. In particolare, lo Stato si impegna ad istituire un centro e dei sotto-centri di coordinamento, a designare delle unità costiere di soccorso, a disporre di strutture, mezzi navali ed aerei, centri di telecomunicazione di soccorso e personale adeguato (da un punto di vista quantitativo e qualitativo).

La convenzione di Amburgo chiarisce che un servizio SAR per essere efficace deve essere gestito e sostenuto adeguatamente ed essere integrato in un contesto normativo adeguato. Il nostro Paese ha adempiuto a quest'obbligo in sede di attuazione della convenzione di Amburgo con il d.P.R. n. 662/1994 che ha attribuito la responsabilità del servizio al Comando generale delle Capitanerie di porto-Guardia costiera (MARICOGECAP) quale articolazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, procedendo anche all'istituzione di un Centro nazionale di coordinamento e di soccorso e di centri secondari.

Fermo restando l'obbligo più generale di natura consuetudinaria di assistere in qualsiasi area marittima le persone in difficoltà che incombe su tutti i comandanti di nave, l'obbligo di intervenire in soccorso stabilito dal nostro codice della navigazione va dunque interpretato prendendo in considerazione l'istituto delle zone SAR come aree di responsabilità nazionale.

In sostanza, mentre il primo riguarda l'assistenza in mare da parte di chi sia presente o prossimo alla scena dell'evento, il secondo attiene ad una prestazione più complessa che implica anzitutto la ricerca della nave in pericolo e conseguentemente il salvataggio degli eventuali naufraghi.

È appena il caso di accennare al fatto che tali ipotesi attengono all'ordinaria assistenza di imbarcazioni che abbiano subito un sinistro o che si trovino in difficoltà per eventi esterni o accidentali. È evidente comunque che deve trattarsi di imbarcazione idonea alla navigazione secondo gli *standard* internazionali.

Altra è invece la situazione delle imbarcazioni trasportanti i migranti che a volte sono dei semplici natanti e che nella gran parte dei casi sono *unsafe*, cioè prive dei requisiti di navigabilità secondo la SOLAS.

Da ciò deriva la circostanza che la richiesta di soccorso può pervenire agli organi SAR nazionali prima che si verifichi un evento pregiudizievole per la vita delle persone trasportate. Il problema riguarda in particolare la questione dell'esistenza di un effettivo o imminente «*distress*» potendosi anche presentare il caso che la richiesta sia avanzata in assenza di pericolo imminente, ma tuttavia pervenga da un'imbarcazione priva dei requisiti di sicurezza. La nozione di «*distress*» è così stabilita dalla convenzione Amburgo del 1979 (Annex, ch. 1, para. 1.3.11) «*a situation wherein there is a reasonable certainty that a vessel or a person is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance*». La prassi italiana è orientata ad un'interpretazione estensiva degli obblighi di soccorso, ma sul punto esistono, com'è noto, valutazioni divergenti tra i Paesi impegnati in Mediterraneo nell'assistenza ai migranti.

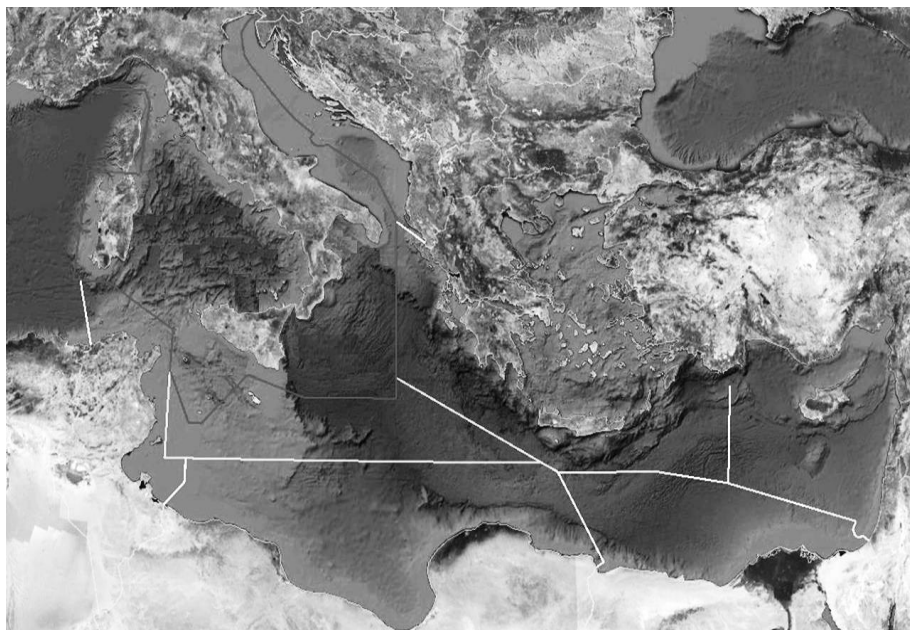
La convenzione di Amburgo del 1979 non precisa quali debbano essere i limiti spaziali delle zone SAR pur ponendo in risalto, in linea con la CNUDM, che deve esservi un rapporto tra l'estensione delle zone SAR e le capacità dei servizi SAR del Paese responsabile.

Esaminando la zona SAR italiana stabilita dal d.P.R. n. 662/1994 si ha la conferma di come i limiti degli spazi marittimi di responsabilità nazionale siano ragionevolmente vicini alla costa con distanze che oscillano tra qualche decina di miglia da Lampedusa e da circa un centinaio di miglia dalle coste siciliane. Questa circostanza può ritenersi indice del

fatto che il Ministero dei trasporti, nell'emanare il d.P.R. n. 662/1994, abbia voluto limitare l'ampiezza della SAR alle capacità medie di intervento dei mezzi di ricerca e soccorso. In sostanza l'estensione della SAR italiana consente ai mezzi pubblici di soccorso, nel caso che a richiedere assistenza sia un'imbarcazione trasportante migranti le cui condizioni di navigabilità non siano conosciute, di intervenire in tempo per accertare la situazione.

Qualora invece tale richiesta venga avanzata alle autorità italiane all'interno della SAR di un altro Paese (per esempio Malta o Tunisia) si applicano i principi della convenzione di Amburgo secondo i quali scatta l'obbligo di cooperazione che può portare o all'intervento dello Stato responsabile della SAR o, nel caso questo lo richieda, all'azione dei mezzi coordinati dalle autorità italiane.

È chiaro quindi che un'eventuale omissione di soccorso penalmente sanzionata si declina diversamente a seconda che si verta nella prima fase in cui le autorità italiane hanno richiesto l'intervento dello Stato competente ovvero si tratti della fase successiva in cui la richiesta di intervento sia stata girata a quelle italiane per impossibilità o incapacità dello Stato responsabile della SAR a far fronte all'esigenza. Si pensi al caso di Malta che per innumerevoli occasioni ha dichiarato la propria indisponibilità, a volte anche a distanza di ore dalla segnalazione italiana. In proposito va sottolineato che la cooperazione SAR tra Italia e Malta non è stata mai istituzionalizzata da alcun accordo, nonostante ciò sia raccomandato dalla convenzione di Amburgo e nonostante i rapporti tra i due Paesi siano stati sempre eccellenti a livello politico. Con Malta l'Italia ha inoltre altri punti di disaccordo. Si pensi all'estensione delle rispettive zone SAR (l'enorme zona maltese, coincidente con la sovrastante FIR, si sovrappone con quella italiana in più aree, compresa quella delle acque territoriali delle Isole Pelagie) non definita da alcun accordo. O alla nozione di «*place of safety*» vale a dire del «luogo sicuro» previsto dal cap. V della SOLAS in cui trasportare i migranti salvati in una SAR al termine delle operazioni di soccorso (Malta sostiene che, nel caso di migranti recuperati nella sua SAR, tale «*place*» non si identifichi con Valletta quale sede del centro maltese responsabile del soccorso, ma con Lampedusa, se più vicina al punto in cui i migranti sono stati assistiti).



Le zone SAR mediterranee: si noti la sovrapposizione tra la SAR italiana e quella maltese. La ipotetica zona SAR libica comprende anche le acque territoriali libiche e le pretese acque interne del Golfo della Sirte.

Per la Libia la situazione si presenta invece in termini radicalmente diversi in quanto la Libia, oltre ad essere attualmente un Paese in preda ad anarchia, non ha mai proceduto in passato ad istituzionalizzare i propri servizi di assistenza SAR. Prova ne è la difficoltà per le autorità italiane di individuare organi corrispondenti, a meno di non pensare al periodo del regime di Gheddafi in cui le autorità libiche, sulla base di intese tecniche, cooperavano con quelle italiane anche ai fini della riammissione verso le proprie coste delle imbarcazioni da esse partite secondo i principi del protocollo di Palermo sul traffico illecito di migranti via mare allegato alla convenzione sul contrasto alla criminalità organizzata transnazionale del 2000.

Nessuna norma italiana né pattizia configura quindi l'ipotetica SAR libica come un'area di responsabilità italiana né primaria né secondaria in relazione alla mancanza di contiguità che è interrotta dalla vastissima SAR maltese che si spinge sino a Creta.

Un'eventuale richiesta di soccorso da parte imbarcazioni trovatesi all'interno dell'ipotetica SAR libica (i cui confini si deducono a contrario da quelli delle SAR frontiste come depositati all'IMO) le quali siano in «*distress*» ovvero soltanto in cattive condizioni di navigabilità, deve perciò essere configurata, alla luce dell'art. 98, § 1, della CNUDM, come una prestazione di assistenza non sistematica ma meramente eventuale che incombe a tutte le navi in navigazione in qualsiasi spazio marittimo.

Peraltro, considerando tale circostanza e la pericolosità per la sicurezza della navigazione che ne consegue, sembra auspicabile che le autorità SAR italiane emettano un avviso ai naviganti diffuso internazionalmente (NOTMAR) in cui indichino i rischi che corrono coloro i quali accettano di mettersi in mare su imbarcazioni insicure ed incapaci di navigare. Sembra, comunque, che la disponibilità di tali imbarcazioni, anche per via di sequestri messi in atto dalle Forze navali operanti o del loro affondamento al termine degli interventi SAR, sia in via di esaurimento,

Ai fini della configurabilità dell'omissione di soccorso è in conclusione da ritenersi che responsabilità sarebbero ipotizzabili nei seguenti casi: 1) non intervento di navi le quali siano a conoscenza della situazione (anche a seguito di *warning* emanato dalle autorità italiane) e siano in condizione di intervenire in tempo utile in ragione della distanza e della velocità e non sussistano condizioni ostative attinenti alla sicurezza della navigazione e delle persone che sono a bordo nonché alla tipologia di nave (si pensi alle navi gasiere) sprovviste di spazi per ospitare le persone salvate o addirittura pericolose nei confronti dei migranti da trasportare; 2) mancata emissione di *warning* ai mercantili in transito, da parte delle autorità SAR italiane.

UMBERTO LEANZA

Vice Presidente della Società italiana
per l'organizzazione internazionale (SIOI)

FABIO CAFFIO

Ammiraglio Ispettore (aus.)