

Introduzione

Il soccorso in mare di persone costituisce un preciso obbligo per gli Stati e prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare¹. Il nostro ordinamento, secondo quanto viene previsto dall'art. 10 della Costituzione, si conforma alle norme internazionali che non possono essere derogate da scelte discrezionali dell'autorità politica. Tale principio viene di fatto rafforzato dall'art. 117 Cost, il quale è stato modificato con la riforma costituzionale del titolo V del 2001², sostenendo che la potestà legislativa viene esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Questo emerge dalla sentenza della Corte di cassazione in merito al sequestro preventivo adottato dal tribunale di Agrigento³, e la successiva sentenza di assoluzione⁴ emessa nel 2009 dal medesimo tribunale sul caso dell'azione di soccorso operata dalla nave umanitaria Cap Anamur nel 2004. Dalla sen-

¹ F. VASSALLO PALEOLOGO, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in *Questione di giustizia* 2/2018, p. 215.

² L. Cost n. 3/2001.

³ Cass., Sez. III Pen., 27 aprile 2005, n. 15689, in *Diritto.it*, 2005, con nota di L. SALOMONE e V. CAIOLA.

⁴ Trib. di Agrigento, sent. 7 ottobre 2009, n. 54.

tenza di assoluzione emerge il principio del “*pacta sunt servanda*” secondo cui le norme attuate da accordi internazionali in vigore in Italia hanno un rango gerarchico superiore rispetto alla normativa interna. Inoltre, il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite, firmato a Palermo nel 2000, contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti per via terrestre, aerea e marittima prevede la prevalenza gerarchica delle norme del diritto internazionale relative ai diritti dell’uomo e alla convenzione di Ginevra. Questo viene di fatto sancito dall’art. 19 di tale protocollo secondo cui nessuna norma va a pregiudicare altri diritti o obblighi derivanti dal diritto internazionale. In questa trattazione si affronteranno le tematiche e le problematiche riguardanti il soccorso in mare di persone nella normativa interna e internazionale.

CAPITOLO 1

Il soccorso in mare: la prevalenza della normativa sovranazionale sulla disciplina interna

1.1 La sicurezza della vita umana in mare

L'epoca a cui risale la prima regolamentazione della sicurezza della navigazione marittima, soprattutto con riguardo alla protezione della vita umana in mare, è quella che prende il via dal XIX secolo, durante la quale avvengono importanti innovazioni nella cantieristica navale e la rapida diffusione del trasporto marittimo di persone, con la conseguente instaurazione del traffico di linea⁵. La prima regolamentazione di carattere patrizio è la Convenzione di Bruxelles del 23 settembre 1910⁶ per l'unificazione di alcune regole in materia di collisioni tra navi. Spesso le navi erano coinvolte in collisione erano spesso di nazionalità diversa e questa avveniva fuori dal mar territoriale e, a volte, in spazi marini non soggetti alla sovranità di alcuno Stato, oppure in acque territoriali di uno Stato del quale

⁵ A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, in *Giureta - Rivista di diritto dell'Economia e dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. IX, 2001, p. 395.

⁶ Venne resa esecutiva in Italia con la L. 12 giugno 1913 ed è entrata in vigore il 2 luglio 1913.

le navi coinvolte nell'urto non possedevano la nazionalità⁷. Nacquero diversi conflitti che andarono a riguardare sia la legislazione sui principi regolatori della responsabilità sia sulla giurisdizione tra gli Stati coinvolti che davano luogo ad una serie di soluzioni contrastanti. Tra il 1897 e il 1902 vennero convocate, da parte del Comitato marittimo internazionale, tre conferenze diplomatiche che erano volte all'elaborazione di un unitario strumento internazionale in materia di salvataggio. Ma solo con la Conferenza di Bruxelles che si giunse alla sottoscrizione del testo definitivo della Convenzione per l'unificazione di alcune norme in materia di urto fra navi, la quale rappresentò uno dei primi contributi per l'unificazione internazionale del diritto marittimo. Successivamente l'impulso per la regolamentazione della sicurezza in mare e soprattutto della sicurezza della vita umana di valenza internazionale si ebbe con la tragedia dell'affondamento del Titanic avvenuto nel 1912⁸. Dopo la convocazione, nel 1914 e successivamente nel 1929, di due conferenze internazionali che avevano come fine l'elaborazione di regole comuni per la sicurezza del trasporto

⁷ S. POLLASTRELLI, *La convenzione di Bruxelles del 1910 in materia di urto di navi. Legge applicabile e competenza giurisdizionale*, in *Diritto marittimo*, Numero Speciale "Scritti in onore di Francesco Berlingieri", 2010, pp. 798-799.

⁸ Il Titanic fu un transatlantico britannico, costruito a Liverpool, che divenne famoso per la collisione con un iceberg nella notte tra il 14 e 15 aprile del 1912 che provocò la morte di 1498 persone a causa anche dell'abbandono caotico della nave e dell'insufficienza delle imbarcazioni di salvataggio.

marittimo⁹, nel 1948 venne firmata a Londra una convenzione internazionale, relativa alle navi passeggeri e a quelle da carico, nella quale i precetti che erano stati adottati in precedenza vennero perfezionati per fornire una disciplina organica in tema di sicurezza della navigazione e della salvaguardia della vita umana¹⁰. Dopo l'affondamento della nave Andrea Doria¹¹, nel 1956 si sentì l'esigenza di un profondo rinnovamento in materia. Il 17 giugno del 1960 venne firmata a Londra da 46 paesi la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare "*Safety of life at sea – Solas 1960*", la quale perfezionò le regole applicabili alle navi – passeggeri ed aggiunse ulteriori prescrizioni per le navi da carico, andando a prevedere, tra l'altro per quest'ultime l'obbligo del rilascio di un certificato di sicurezza nel caso di stazza lorda superiore alle 500 tonnellate. A seguito delle varie innovazioni tecnologiche, negli anni successivi, la SOLAS venne più volte perfezionata, proprio per garantire un grado elevato di protezione. La continua esigenza di aggiornamento si concluse nel 1974

⁹ G. RIGHETTI, *Trattato di diritto Marittimo*, Parte I, Tomo II, Milano, Giuffrè, 1987, p. 1934 ss.

¹⁰ In riferimento alla terza conferenza internazionale per la sicurezza della navigazione e per la salvaguardia della vita umana in mare che venne indetta a Roma nel 1948, i rappresentanti di 34 paesi e di numerosi organismi tecnici internazionali giunsero alla conclusione di una convenzione internazionale, firmata il 10.6.1948 ed entrata in vigore il 15.11.1952. Tale atto prevedeva nuove e migliori regole strutturali relative alla compartimentazione, stabilità delle navi, misure antiincendio, nonché prescrizioni dettagliate sui mezzi individuali e collettivi di salvataggio.

¹¹ L'imbarcazione Andrea Doria entrò in collisione con una nave svedese lo Stockholm il 25 luglio 1956. Il sinistro tra le due imbarcazioni causò un'avaria con l'affondamento della Doria in 11 ore. Grazie alle buone condizioni atmosferiche e all'immediato soccorso la tragedia venne contenuta con la morte di 50 vittime su 1076.

a Londra dove venne sottoscritta da 70 Paesi¹² la nuova “Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare” (International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS). In questa convenzione venne previsto un meccanismo più flessibile di revisione del testo, per permettere l’adeguamento delle regole ivi contenute al rapido progresso del settore nautico. Ma il preciso obbligo per gli stati di garantire la sicurezza della vita umana in mare non discende unicamente dalla Convenzione SOLAS ma anche da altri strumenti internazionali di grande importanza quali la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) stipulata a Montego Bay nel 1982 e la Convenzione sulla ricerca e il salvataggio marittimo stipulata ad Amburgo nel 1979¹³ che andranno ad essere esaminate successivamente. L’obbligo di proteggere la vita umana in mare si applica in qualsiasi spazio marino, indipendentemente dalla sua condizione giuridica¹⁴ (acque marine interne, mare territoriale, zona contigua e alto mare). In materia di salvataggio è importante ricordare la Convenzione internazionale sul Salvataggio (International Convention on Salvage) stipulata a

¹² Tale convenzione venne ratificata nel nostro paese con la legge n. 313 del 1980.

¹³ Convenzione di Amburgo del 1979 resa esecutiva dall’Italia con la legge n. 147 del 1989 e alla quale è stata data attuazione con il D.P.R. n. 662 del 1994, che ha individuato nel Ministero dei Trasporti l’Autorità nazionale responsabile dell’esecuzione della Convenzione e nel Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, l’organismo nazionale che deve assicurare il coordinamento dei servizi di soccorso marittimo ed i contatti con gli altri Stati.

¹⁴ T. SCOVAZZI, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l’Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 106-120.

Londra il 28 aprile 1989. Tale accordo è andato a sostituire la Convenzione di Bruxelles per l'unificazione di alcune norme in materia di assistenza e salvataggio in mare, che incorporava tra i suoi principi quello del “*no cure, no pay*” in base al quale il soccorritore veniva pagato per i suoi servizi solo se l'operazione di salvataggio aveva esito positivo. La Salvage tentò di porre rimedio a tale principio prevedendo una ricompensa maggiore, tenendo conto degli sforzi per prevenire o ridurre al minimo i danni ambientali. L'obbligo di salvare vite umane in mare, già sancito nel Codice per la marina mercantile del 1865 e successivamente anche dalla già ricordata Convenzione di Bruxelles del 1910, riguarda un bene fondamentale, quello della vita degli esseri umani, indipendentemente dalla nazionalità e delle attività in cui essi sono impegnati¹⁵.

1.2 La convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS)

La Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare SOLAS del 1974/1978 è la fonte normativa internazionale più importante in materia di salvaguardia della vita umana in mare. Nella sua

¹⁵ T. SCOVAZZI, *Il respingimento di un dramma umano collettivo e le sue conseguenze*, in *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di A. ANTONUCCI, I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI, Giappichelli, Torino, 2016, p. 45.

origine limitava il suo ambito di applicazione alla sicurezza della navigazione intesa nell'accezione anglosassone di *Maritime Safety*¹⁶, materia che si sviluppò in campo internazionale con lo scopo di evitare il verificarsi di nuove tragedie come quella del Titanic. Essa si riferisce a precise branche quali ausili alla navigazione, le dotazioni ed equipaggiamento delle navi e del personale, regole per prevenire collisioni in mare, procedure e requisiti di sicurezza, tenuta dei registri e dei documenti della navigazione e la sicurezza della vita umana in mare. Tale concezione è rimasta immutata anche se con gli anni si è evoluta nella *Maritime Security*, che invece si riferisce alla sicurezza come la combinazione delle misure preventive dirette a proteggere il trasporto marittimo e gli impianti portuali contro le minacce di azioni illecite intenzionali. Attualmente la SOLAS è il testo convenzionale di riferimento della *Safety*¹⁷. Le disposizioni contenute all'interno del capitolo V della SOLAS vanno a disciplinare i servizi essenziali per la sicurezza della navigazione che gli stati contraenti sono tenuti a fornire a tutte le navi quali servizi meteorologici, servizi di ricerca e soccorso (SAR dall'espressione inglese "*search and rescue*"). Inoltre, tutte le navi devono possedere impianti e apparecchiature tra le quali un

¹⁶ Il titolo in inglese della Convenzione è infatti *International Convention for the Safety at sea*. Si può puntualizzare che il termine in inglese di "sicurezza" viene indicato con i termini "safety" e "security".

¹⁷ F. CAFFIO, *La sicurezza della navigazione (Safety e Security)*, in *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marittimi*, a cura di F. CAFFIO, N. CARNIMEO, A. LEANDRO, Cacucci, Bari, 2013, p. 211 ss.

sistema di identificazione ed informazione di trasmissione via terra, alle altre navi e agli aeromobili, nonché dati riguardanti l'identificazione e la posizione della nave denominato AIS (*Automatic Identification System*). Il capitolo V della SOLAS inoltre contiene delle regole, in particolare la 31 e la 34 che hanno lo scopo di prevenire i sinistri marittimi e di tutelare in maniera efficace la vita umana in mare.

Secondo quanto viene disposto dalla regola 31 il comandante ha dei precisi obblighi laddove incontri dei pericoli durante la navigazione. Egli avrà l'obbligo di dare comunicazione, con tutti i mezzi messi a sua disposizione, alle altre navi vicine e alle autorità competenti. Non viene stabilita alcuna forma particolare di trasmissione. La comunicazione potrà essere effettuata sia in linguaggio chiaro (preferibilmente l'inglese) sia a mezzo del Codice Internazionale dei segni¹⁸. Inoltre, al fine che la situazione di pericolo sia resa adeguatamente nota per evitare il verificarsi di incidenti marittimi, la disposizione numero 31 obbliga lo Stato contraente che ne abbia ricevuto notizia a darne prontamente comunicazione agli interessati e agli altri Paesi contraenti della Convenzione¹⁹. Per quanto riguarda la

¹⁸ Reg 31, par. 1 del Cap. V SOLAS.

¹⁹ La regola 34, parr. 1 e 2 del Cap. V che recita: "1. Prima della partenza, il comandante deve assicurarsi che il viaggio previsto sia stato programmato impiegando le carte nautiche e le pubblicazioni nautiche appropriate per l'area in questione, tenendo conto della guida e delle raccomandazioni emanate dall'IMO 2. Il piano viaggio deve identificare una rotta che: 1) tenga conto di tutti i sistemi di rotte navali pertinenti; 2) assicuri un sufficiente spazio di mare per il passaggio sicuro della nave per tutto il viaggio; 3) preveda tutti i rischi della navigazione e le condizioni meteorologiche avverse che siano

regola 34, al contrario, tende a prevenire le circostanze pericolose attraverso una dettagliata programmazione del viaggio. In maniera particolare, il comandante dovrà assicurarsi che il piano di viaggio (il quale dovrà conformarsi alle raccomandazioni dell'IMO²⁰) vada a salvaguardare la sicurezza della navigazione, prevedendo gli eventuali rischi ed evitando azioni pericolose che possano tra l'altro, danneggiare l'ambiente marino. La programmazione del viaggio è di esclusiva competenza del comandante in quanto né l'armatore e neppure il noleggiatore potranno impedire o sindacare delle decisioni necessarie per la sicurezza della navigazione prese da quest'ultimo. Il Capitolo XI-1 della Convenzione SOLAS, va a prevedere inoltre che le navi siano provviste di un numero d'identificazione, permanentemente marcato in modo ben visibile sullo scafo o sulla sovrastruttura, ovvero per le navi-passeggeri, su una superficie orizzontale visibile dall'alto²¹. La regola 4 del Capitolo XI-1, va a descrivere la procedura "*Port State Control*" che va a garantire in concreto la *Safety* Marittima durante l'intero viaggio delle navi. Tale regolamentazione permette un monitoraggio delle condizioni di sicurezza durante il viaggio. Laddove la nave si

noti; e 4) tenga conto delle misure di protezione dell'ambiente marino che si applicano ed eviti, per quanto possibile, azioni ed attività che possano causare danno all'ambiente".

²⁰ L'Organizzazione marittima internazionale, in acronimo IMO (dall'inglese International Maritime Organization) è un istituto specializzato delle Nazioni Unite incaricato di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione marittima internazionale al fine di promuovere la progettazione e lo sviluppo del trasporto marittimo internazionale rendendolo più sicuro ed ordinato.

²¹ Reg. 3, Cap. XI-1 della SOLAS.

trovi in un porto diverso da quello di bandiera, il Governo del porto, nella quale essa si trova, è legittimato ad effettuare a bordo, laddove ritenga che la nave e il suo equipaggio non vadano a rispecchiare le norme di sicurezza, i controlli ed adottare tutte le misure necessarie per impedire che questa possa partire in condizioni di pericolo per i passeggeri o per l'equipaggio. Subito dopo l'attentato terroristico alle Torri Gemelle di New York, avvenuto l'11 settembre 2001²², si avvertì l'esigenza di fronteggiare il fenomeno terroristico sia nell'ambito del trasporto aereo che marittimo, per evitare altri disastri e perdite di vite umane. Con preciso riguardo al trasporto marittimo sono state predisposte delle misure in tema di sicurezza della navigazione, per fronteggiare il fenomeno terroristico, che prevedono non soltanto a salvaguardare la nave, le persone a bordo e il carico dei rischi del mare, ma garantendo la protezione da atti illeciti esterni alla nave, anche di stampo terroristico²³ che prende il nome di *maritime security*²⁴.

²² L'11 settembre del 2001 quattro aerei di linea, appartenenti a due delle maggiori compagnie aeree statunitensi furono dirottati da 19 terroristi appartenenti ad al-Qaida. Due dei due aerei vennero fatti schiantare contro le Torri Nord e Sud del World Trade Center, nel quartiere della Lower Manhattan a New York. Questo causò la morte di oltre 2.977 persone e il ferimento di oltre 6.000. Tali eventi drammatici vengono spesso citati dall'opinione pubblica come i più gravi attentati terroristici dell'età contemporanea.

²³ U. LEANZA, *Il traffico illegale di migranti via mare e i problemi di safety e security*, in *Sicurezza Marittima. Un impegno comune*, a cura di Fondazione Marittima Ammiraglio Michelagnoli, Taranto, 2005, p. 107.

²⁴ S. ZUNARELLI, M. TRANCHIDA, *L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza marittima*, in *Sicurezza Marittima. Un impegno comune*, a cura di Fondazione Marittima Ammiraglio Michelagnoli, Taranto, 2005, p. 42.