

International Human Rights Legal Clinic

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Torino

**LA PORTATA DEGLI OBBLIGHI DI COOPERAZIONE
NELL'AMBITO DELLE OPERAZIONI DI RICERCA E
SALVATAGGIO IN MARE**

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Torino, Campus Luigi Einaudi

Lungo Dora Siena 100/A – 10153 – Torino – Italia

Indice

Indice	i
Ringraziamenti	ii
1. Introduzione	1
2. I fatti oggetto di esame	3
3. L'obbligo di cooperazione di cui al Capitolo III della Convenzione SAR	5
4. (segue) L'obbligo di cooperazione: un obbligo di due diligence	8
5. Il dovere di cooperazione e il diritto alla vita in mar	11
6. Conclusioni	12

Ringraziamenti

Il presente parere è stato redatto dalla Strategic Litigation: International Human Rights Legal Clinic (IHRLC), un corso clinico offerto alle studentesse e agli studenti del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Fra le sue attività, la Clinica è impegnata nel contenzioso strategico dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), alla Corte di giustizia europea (CGUE), agli organi delle Nazioni Unite e – in procedimenti connessi alla protezione dei diritti umani – le Corti interne. Hanno partecipato alla stesura del presente documento le studentesse Nabintou Dembele, Elisa Ferrero, Ginevra Gatti, Carola Gritella, Alberica Quercetti, sotto la supervisione del prof. Andrea Spagnolo e del dott. Mattia Colli Vignarelli.

1. Introduzione

Il presente parere intende ricostruire la portata degli obblighi in capo allo Stato italiano in base alla Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (Convenzione SAR), adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979¹, con particolare riguardo al contenuto dell'obbligo di cooperazione di cui al Capitolo III della Convenzione SAR. Secondo quanto ivi previsto, «*Parties shall co-ordinate their search and rescue organizations and should, whenever necessary, co-ordinate search and rescue operations with those of neighbouring States*»². Il contenuto di tale obbligo di cooperazione, come si avrà modo di dimostrare, è riconducibile a standard consuetudinari di *due diligence*, che l'Italia ha violato, in particolare, in occasione del naufragio dell'11 marzo 2023.

Dopo aver fornito una breve nota sull'interpretazione della Convenzione SAR e un quadro delle norme e degli strumenti giuridici rilevanti nell'analisi, il rapporto è strutturato in quattro sezioni: la prima ricostruisce i fatti rilevanti; la seconda e la terza accertano il contenuto dell'obbligo di cooperazione di cui al Capitolo III della Convenzione SAR, interpretandolo alla luce del principio di *due diligence* ed evidenziando gli standard di condotta che gli Stati parte della Convenzione sono tenuti ad osservare al fine ultimo di assicurare l'effettiva tutela del diritto alla vita in mare. Infine, nella quarta sezione il rispetto dell'obbligo di cooperazione è posto in relazione alla tutela del diritto alla vita in mare.

¹ La Convenzione SAR è un trattato internazionale elaborato nell'ambito dell'IMO (Organizzazione marittima internazionale). Il suo obiettivo principale è quello di sviluppare un piano per le operazioni di *Search and Rescue* (SAR) in acque internazionali in modo che, indipendentemente dal luogo dell'incidente, il salvataggio delle persone in pericolo in mare sia coordinato da un'organizzazione di ricerca e soccorso e, quando necessario, mediante la cooperazione tra organizzazioni *Search and Rescue* limitrofe. La Convenzione è suddivisa nei seguenti 5 capitoli: a) definizione del servizio di ricerca e salvataggio; b) individuazione delle aree di competenza; c) cooperazione tra le diverse autorità nazionali; d) preparazione di piani operativi e) redazione di report sul traffico natale.

² Convenzione SAR, par. 3.1.1

NOTA SULL'INTERPRETAZIONE DELLA CONVENZIONE SAR

In quanto accordo internazionale, la Convenzione SAR deve essere interpretata ai sensi degli Articoli 31 e seguenti della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (CVDT), vale a dire in buona fede, in base al senso comune dei suoi termini nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. Il contesto comprende il testo della Convenzione, inclusi il suo preambolo, gli allegati, e gli accordi relativi al trattato. Oltre ad essi, va considerato «ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso» e ogni prassi successiva nell'applicazione del Trattato.

In particolare, la guida MSC rileva nell'interpretazione della Convenzione SAR come accordo successivo alla conclusione del trattato. Infatti, lo scopo della guida MSC è precisamente quello di aiutare i governi a «comprendere i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale e fornire una guida utile in merito l'adempimento di questi obblighi».

La guida MSC indica a sua volta il Manuale IAMSAR come volume sviluppato per aiutare i governi a soddisfare i loro doveri SAR. Ne deriva che anch'esso possa essere utilizzato per ottenere una visione completa del sistema SAR e interpretare le disposizioni in esso contenute.

È dunque possibile concludere che per interpretare correttamente le disposizioni della Convenzione SAR, essa vanno considerati unitariamente anche gli strumenti della guida MSC e il Manuale IAMSAR quali accordi successivi della Convenzione SAR.

Peraltro, una volta ricostruito l'obbligo di cooperazione di cui Convenzione SAR, esso verrà inserita nel contesto delle norme pattizie in materia di diritti umani applicabili all'Italia. Sotto, un quadro degli strumenti giuridici rilevanti nell'analisi.

QUADRO DEGLI STRUMENTI GIURIDICI RILEVANTI

- Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (Convenzione SAR), resa esecutiva Italia con la Legge 3 aprile 1989, n. 147 e relativo regolamento di esecuzione, D.P.R. 28 settembre 1994, n. 662
- Risoluzione MSC.167(78) (adottata il 20 Maggio 2004) Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, MSC 78/26/Add.2 (Guida MSC)
- Manuale internazionale di ricerca e soccorso aereo marittimo, 2006 (Manuale IAMSAR)
- Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita in Mare (Convenzione SOLAS), autorizzazione all'adesione ed esecuzione legge 23 maggio 1980, n. 313
- Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), autorizzazione alla ratifica ed esecuzione legge 2 dicembre 1994, n. 689
- Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (CVDT), autorizzazione alla ratifica ed esecuzione legge 12 febbraio 1974, n. 112
- Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione legge 25 ottobre 1977, n. 881
- Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione legge 4 agosto 1955, n. 848

2. I fatti oggetto di esame

Sabato 11 marzo 2023, la Piattaforma Alarm Phone³ (AP) contattava il Comando generale del corpo delle capitanerie di porto, nelle sue funzioni di Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (IMRCC), per segnalare la presenza in acque internazionali di un'imbarcazione in difficoltà a causa delle condizioni meteomarine proibitive. Circa 27 ore dopo, la stessa organizzazione segnalava il naufragio dell'imbarcazione: su 47 individui a bordo, 17 venivano tratti in salvo, i restanti 30 erano dispersi⁴.

La ricostruzione dei principali fatti verificatisi nelle 27 ore fra la prima segnalazione e il naufragio dell'imbarcazione è di fondamentale importanza per ricostruire quali condotte attribuibili allo Stato italiano costituiscano una violazione della Convenzione SAR. Ciò consente inoltre di stabilire come l'adeguata applicazione delle sue disposizioni avrebbe consentito di prevenire la perdita di vite umane nel Mediterraneo centrale, assicurando l'effettiva tutela del diritto alla vita in mare.

L'11 marzo all'alba⁵ la piattaforma di soccorso AP⁶ informava per la prima volta le autorità italiane⁷, maltesi e libiche della presenza di una barca in difficoltà nella regione libica di ricerca e soccorso (SAR). La petroliera AMAX AVENUE e la nave mercantile GAMMA STAR erano nei pressi della barca in difficoltà ma decisero di non prestare soccorso⁸. Dopo diverse ore, la nave mercantile BASILIS L⁹ si diresse verso la posizione del natante in pericolo, ma si limitò a monitorare la situazione senza intervenire.

Nel frattempo, le autorità italiane e maltesi attesero l'intervento della cosiddetta¹⁰ Guardia costiera libica, nonostante AP avesse informato dell'impossibilità delle autorità libiche di intervenire per mancanza di mezzi. Infatti, le autorità libiche avevano precedentemente informato AP di poter inviare un'unità sul posto, salvo poi dichiarare di non essere disponibili

³ Alarm Phone di Watch The Med è stata fondata nel 2014 da un gruppo di organizzazioni non governative con lo scopo di fornire un servizio telefonico volta a ricevere le chiamate di emergenza ai migranti nel Mediterraneo.

⁴ Alarm Phone, *30 people died due to non assistance by the Italian authorities*, Marzo 2023, disponibile su alarmphone.org

⁵ *Ibid.*

⁶ AlarmPhone (alarm_phone), «Alarm Phone is contact with 47 people in a boat adrift who fled from #Libya. Weather is extremely dangerous and immediate rescue is needed!!» Twitter, 11 Marzo 2023.

⁷ Alarm Phone (alarm_phone), «Siamo scioccate. Secondo diverse fonti, decine di persone di questa barca sono annegate. Dalle h 2.28, dell'11 marzo, le autorità erano informate dell'urgenza e della situazione di pericolo. Le autorità italiane hanno ritardato deliberatamente i soccorsi, lasciandole morire.» Twitter, 12 Marzo 2023

⁸ Alarm Phone, *30 people died due to non assistance by the Italian authorities*, Marzo 2023, disponibile su alarmphone.org

⁹ AlarmPhone (alarm_phone), «There are now three merchant vessels at the scene of distress: the KINLING, the ATLANTIC NORTH and the BASILIS L. We don't know whether they are carrying out a rescue operation as we lost contact to the boat. We repeat: don't forcibly return them to #Libya!» Twitter, 12 Marzo 2023.

¹⁰ Le numerose criticità strutturali e relative alle prassi messe in atto dalla Guardia Costiera Libica hanno indotto molti a dubitare della possibilità di annoverare tale organizzazione al fianco delle altre Guardie Costiere dei Paesi firmatari della Convenzione SAR. In particolare rilevano le sistematiche violazioni dei diritti umani, le pratiche aggressive nei confronti delle ONG che si occupano di soccorso nel Mediterraneo e le infiltrazioni delle milizie locali nei ranghi dell'organizzazione, come riportato in OHCHR e UNSMIL, «*Detained and dehumanised*». *Report on human rights abuses against migrants in Libya*, 13 dicembre 2016, disponibile a https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf

e aggiungendo, in seguito, che a coordinare l'intervento di ricerca e soccorso sarebbe stata l'Italia.

Si tenga presente che l'imbarcazione era situata in acque internazionali, nell'area di operazione della missione europea EUNAVFOR MED IRINI¹¹ e della missione italiana 'Mediterraneo Sicuro'. Entrambe le operazioni predispongono mezzi natanti e aerei incaricati di pattugliare la zona del Mediterraneo centrale al fine di combattere l'immigrazione clandestina e, se necessario, soccorrere imbarcazioni in difficoltà. In particolare, come riportato in una registrazione resa pubblica dall'agenzia di stampa ANSA, alle 17:06 dell'11 marzo l'equipaggio di terra di Sea Bird contattò la IMRCC di Roma per conoscere eventuali sviluppi del caso.

Si riporta uno stralcio della trascrizione - tradotta in italiano - della conversazione:

IMRCC: «Avete un aggiornamento della situazione?»

Sea Bird: «No, il nostro aereo ha lasciato la scena. Ma abbiamo appena chiamato il Centro di coordinamento della Libia in quanto autorità competente e ci hanno informato che hanno provato a mettersi in contatto con l'autorità portuale di Bengasi, ma che non ci sono riusciti e nessuna nave si è mossa in soccorso. Ora l'imbarcazione è seguita solo dal mercantile di cui vi abbiamo informato. Chi è responsabile ora per questo caso visto che il centro libico non è in grado di rispondere?»

IMRCC: «Ok, grazie per l'informazione, ciao ciao».¹²

Dopo tale improvvisa chiusura della comunicazione, non risultano altre azioni da parte delle autorità italiane. Ciononostante la conoscenza delle condizioni marittime estremamente avverse, dello stato di grave difficoltà dell'imbarcazione e - non ultimo - dell'indisponibilità delle autorità libiche di condurre effettivamente l'operazione di soccorso in mare.

Dopo un ultimo contatto con AP, avvenuto all'alba del 12 marzo, la barca si capovoltò dopo l'ultimo contatto con AP¹³, causando la morte di 30 persone sulle 47 a bordo. Solo 17 di queste vennero infine tratte in salvo dalla nave mercantile FROLAND.

¹¹ Alarm Phone (alarm_phone). «Many questions remain open and still need to be answered: Why did the Italian and Maltese authorities fail to intervene and rescue the persons in distress? Why has no EUNAVFOR MED asset reacted to the mayday relay by Seabird?» Twitter, 14 Marzo 2023

¹² ANSA, *Sea Watch, ecco i dialoghi con Roma e Tripoli sul barcone ribaltato L'AUDIO*, 13 Marzo 2023, disponibile su [ansa.it](https://www.ansa.it)

¹³ AlarmPhone (alarm_phone). «Still no rescue? We have lost contact to the 47 people over 2h ago & we are very worried! The so-called Libyan coastguard told us that Italian authorities would coordinate the rescue but they aren't giving any info. The people need to be rescued & brought to safety in Europe now!» Twitter, 11 Marzo 2023.

3. L'obbligo di cooperazione di cui al Capitolo III della Convenzione SAR

La Convenzione SAR stabilisce *in primis* che gli Stati parte della convenzione debbano coordinare le operazioni di ricerca e salvataggio con gli stati limitrofi, come stabilito dal paragrafo 3.1.1, e che gli stati coinvolti nell'operazione SAR in questione debbano cooperare al fine di identificare il luogo sicuro (il *place of safety*)¹⁴ più adatto per lo sbarco, come stabilito dal paragrafo 3.1.9, secondo cui «la Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile». Si riporta il testo originale dei paragrafi 3.1.1 e 3.1.9 della Convenzione SAR:

«Parties shall co-ordinate their search and rescue organizations and should, whenever necessary, co-ordinate search and rescue operations with those of neighbouring States».

«Parties shall co-ordinate and co-operate to ensure that masters of ships providing assistance by embarking persons in distress at sea are released from their obligations with minimum further deviation from the ships intended voyage, provided that releasing the master of the ship from these obligations does not further endanger the safety of life at sea. The Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases, the relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable».

In particolare, secondo quanto stabilito dalla guida MSC, la prima autorità SAR che viene a conoscenza della richiesta di soccorso ha il dovere di trasferire la chiamata alla autorità SAR competente¹⁵. Quando il Centro di Coordinamento di Salvataggio Marittimo responsabile della regione SAR in cui è necessaria l'assistenza viene informato della situazione, esso deve accettare immediatamente la responsabilità di coordinare gli sforzi di soccorso, poiché le responsabilità relative, comprese le disposizioni per un luogo di sicurezza per i sopravvissuti,

¹⁴ La Convenzione SAR definisce il concetto di '*place of safety*' come un luogo in cui sia assicurata la sicurezza, intesa come protezione fisica, delle persone soccorse in mare, mentre le linee guida dell'IMO specificano che per *place of safety* si intenda un luogo «nel quale l'operazione di soccorso può ritenersi conclusa», e che la nave soccorritrice possa essere considerata un *place of safety* solo temporaneamente. Per approfondimenti si veda anche Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011, *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, disponibile a <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=18006&lang=en>

¹⁵ Si veda la Guida MSC, par. 6.7.

ricadono principalmente sul governo responsabile di quella regione. Il primo Centro, tuttavia, è responsabile del coordinamento del caso fino all'assunzione di responsabilità da parte del Centro responsabile o di un'altra autorità competente¹⁶. Lo stesso principio è ribadito dal paragrafo 3.6.1 del Manuale internazionale di ricerca e soccorso aeronautico e marittimo (IAMSAR), Vol. 1, dove si stabilisce che un Centro di Coordinamento di Salvataggio Marittimo, dopo la ricezione di una chiamata di soccorso, diventa responsabile nella gestione delle relative operazioni SAR, fino a quando altra autorità competente non ne assuma il coordinamento.

Tuttavia, la Convenzione stabilisce anche che, qualora lo Stato competente per quella area SAR, non possa assumere il coordinamento delle operazioni di soccorso, tali operazioni vengono coordinate dall'Autorità nazionale SAR che, per prima, ne ha avuto notizia ed è in grado di fornire la migliore assistenza possibile. Ne consegue quindi, che nel caso in esame, l'Italia, informata dell'impossibilità della Libia - autorità competente per quella specifica area SAR - fosse l'autorità nazionale che meglio potesse prestare assistenza.

In aggiunta al dovere di cooperare, la Convenzione SAR stabilisce anche il dovere di prestare assistenza¹⁷ e svolgere le operazioni di soccorso in mare, come stabilito dal paragrafo 2.1.1., secondo cui le Parti – nella misura in cui sono in grado di farlo individualmente o in cooperazione con altri Stati e, se del caso, con l'Organizzazione – partecipano allo sviluppo di servizi di ricerca e salvataggio per garantire che venga prestata assistenza a qualsiasi persona in pericolo in mare. Quando ricevono l'informazione che una persona è, o sembra essere, in pericolo in mare, le autorità responsabili di una Parte adottano misure urgenti per assicurare che sia fornita l'assistenza necessaria. Si riporta il testo originale del paragrafo 2.1.1. della Convenzione SAR:

«Parties shall, as they are able to do so individually or in co-operation with other States and, as appropriate, with the Organization, participate in the development of search and rescue services to ensure that assistance is rendered to any person in distress at sea. On receiving information that any person is, or appears to be, in distress at sea, the responsible authorities of a Party shall take urgent steps to ensure that the necessary assistance is provided».

Per poter adempiere a tale obbligo, la Convenzione SAR stabilisce delle zone di ricerca e soccorso¹⁸ - dette zone SAR - ripartite concordemente tra gli stati interessati e non vincolate dai confini degli stati¹⁹. Tra i requisiti applicati alle zone SAR si annoverano la capacità di

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Il dovere di fornire assistenza è stabilito in diverse convenzioni internazionali. Si fa riferimento in particolare alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) e dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) del 1974, così come alla Convenzione SAR analizzata in questa opinione. L'obbligo di fornire assistenza è oggi anche riconosciuto come un principio di diritto consuetudinario a causa della sua ripetizione nei trattati e nel diritto interno, e alla luce della prassi degli Stati, anche se non sempre uniforme.

¹⁸ In linea, peraltro, con quanto stabilito dall'Articolo 92.2 UNCLOS.

¹⁹ La Convenzione SAR prevede inoltre l'istituzione di Centri di Coordinamento di Salvataggio Marittimo che devono rispettare requisiti tecnici e organici, tra cui disponibilità 24 ore su 24 e impiego di personale qualificato.

comunicare e di ricevere segnalazioni di pericolo, la capacità di fornire consulenza, assistenza medica e l'evacuazione (Manuale IAMSAR, vol. I, punto 2.3.7)²⁰.

In ultimo, il principio di cooperazione è un concetto che trova applicazione in molteplici aree del diritto internazionale come il diritto internazionale ambientale²¹, penale,²² umanitario²³ e – non ultimo – dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS). L'art. 197 di tale Convenzione stabilisce che gli stati debbano cooperare «*per elaborare regole, pratiche e procedure raccomandate e coerenti con la presente Convenzione, intese a proteggere e preservare l'ambiente marino*». Sugli Stati ricade inoltre il dovere di notificare immediatamente gli stati che ritenga essere a rischio di inquinamento (Art. 198 UNCLOS), norma che specifica il contenuto della condotta che lo Stato deve mantenere.

²⁰ Si veda *State obligations relating to rescue at sea. Booklet aimed at civil society*, 2020, disponibile a https://alliance-europa.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/RescueAtSea2020_compressed.pdf

²¹ N. Craik, *The duty to cooperate in the customary law of environmental impact assessment in International and comparative law quarterly*, 2020, p. 239 ss.

²² C. Soler, *The global prosecution of core crimes under international law*, Springer Link, The Hague, 2019, p. 155 ss.

²³ N.P. Oranye, A.W. Aremu, *The duty to cooperate in state interactions for the sustainable use of international watercourses in Discover Sustainability*, 2021, p. 1 ss.

4. (segue) L'obbligo di cooperazione: un obbligo di due diligence

Alla luce della natura di tali obblighi primari, possiamo affermare di trovarci di fronte a norme di *due diligence*. Si tratta cioè di norme che impongono allo Stato di adottare misure appropriate ed efficaci per pervenire ad un determinato risultato, normalmente legato alla gestione di una fonte di rischio su cui esiste una qualche capacità di intervenire. Tali norme sono formulate in modo tale da operare, in concreto, in una cornice di ragionevole esigibilità²⁴. In altri termini, le norme di *due diligence* impongono di *fare tutto il possibile* - alla luce degli elementi fattuali del caso concreto - per garantire il risultato atteso. Le norme di *due diligence* impongono obblighi di condotta, non di risultato, in quanto la condotta diligente richiesta è legata alla 'gestione' di un rischio²⁵. Allo Stato non si chiede di pervenire in qualsiasi circostanza e a qualsiasi costo al risultato auspicato dall'obbligo primario, ma di disporre i mezzi necessari e fare tutto possibile per pervenire a tale risultato, in relazione alle circostanze concrete del caso di specie²⁶. Affinché si possa imputare allo Stato una responsabilità per non aver esercitato il livello di diligenza richiesto, occorre dunque verificare la sussistenza di due condizioni.

La prima, è il c.d. *Power over the Source of Risk* (PSR). Lo Stato deve avere una qualche capacità di incidere sulla fonte di rischio in modo da mitigarne gli effetti dannosi. Tale capacità – sebbene elementi giuridici come la giurisdizione dello Stato o un criterio territoriale possano esserne indicatori – va assestata in concreto²⁷ con riguardo al fatto in esame, considerando anche elementi materiali quali il tempo e i mezzi a disposizione, la vicinanza con la fonte di rischio e la sicurezza dell'intervento richiesto.

Nell'ambito operazioni SAR, il criterio territoriale non è dirimente nell'individuare il PSR. Molto più pregnante appare essere quella che la Corte Internazionale di Giustizia – nella sentenza sul caso *Bosnian Genocide* del 2007 – definisce come la capacità di 'influenzare effettivamente' la situazione che determina il rischio²⁸. Nel caso oggetto di questo parere, il fatto che l'imbarcazione si trovasse all'interno della zona SAR libica non appare essere determinante. Infatti, secondo la stessa Convenzione SAR, l'obbligo di cooperare sussiste anche nel caso in cui le attività di ricerca e soccorso debbano essere svolte al di fuori della zona SAR di competenza, laddove l'autorità dello stato che sarebbe, invece, competente in base alla delimitazione convenzionale delle zone SAR non intervenga, o non risponda entro un tempo ragionevole²⁹. Qualora lo stato competente non intervenga, la responsabilità di coordinare le

²⁴ Si veda *ILA Study Group on Due Diligence in International Law, Second Report*, p. 2: «At its heart, due diligence is concerned with supplying a standard of care against which fault can be assessed. It is a standard of reasonableness, of reasonable care».

²⁵ International Court of Justice, *Pulp Mills on the river Uruguay* (Argentina c. Uruguay), par. 187.

²⁶ ITLOS, *Seabed Disputes Chambers Responsibilities and Obligations of States with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion of 1 February 2011, ITLOS Report 2011, 10, par. 110* come riportato in Irini Papanicolopulu *Due Diligence in the Law of the Sea*.

²⁷ A. Ollino, *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 168-175

²⁸ Corte Internazionale di Giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro), sentenza del 26 Febbraio 2007, par. 430.

²⁹ F. Vassallo Paleologo. *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in *Questione Giustizia*, 2018, p. 215 ss.

operazioni di salvataggio ricade sullo stato che per primo è entrato in contatto con le persone in pericolo³⁰.

Il PSR da parte dell'Italia può dunque essere individuato *in primis* considerando come essa avesse concretamente la capacità di incidere sulla fonte di rischio, disponendo dei mezzi materiali per farlo. Ciò appare ancor più evidente considerando che la situazione di *distress* si sia verificata nella zona di competenza dell'operazione Mediterraneo sicuro, nonché di quella europea EUNAVOR MED IRINI, i cui mezzi natanti e aerei monitorano il Mediterraneo centrale. Ciononostante, nessuna risorsa italiana è intervenuta per soccorrere i naufraghi. In secondo luogo, l'Italia disponeva di un'imbarcazione battente bandiera italiana presente in area utile per l'intervento e adeguatamente equipaggiata a tal fine, la petroliera AMAX AVENUE. Nonostante l'esplicita richiesta di AP in tal senso, l'Italia ha mancato di ordinare alla petroliera di intervenire, venendo meno – oltre che al suo dovere di cooperare con i mezzi a sua disposizione nell'operazione SAR – anche all'obbligo internazionale di rendere assistenza in mare e assicurare la stessa da parte delle proprie imbarcazioni³¹.

Più in generale, a corroborare l'evidente esistenza di un PSR dell'Italia nel caso in esame sono i legami tra il Governo italiano e quello libico in materia di operazioni di soccorso e di contrasti all'immigrazione clandestina nel Mediterraneo centrale, coronati dal Memorandum Italia-Libia³². Da un lato è il testo stesso del Memorandum a ribadire il dovere di cooperazione da parte dell'Italia³³, dall'altra esso prevede ingenti misure di finanziamento e rifornimento da parte dell'Italia nei confronti della Guardia costiera libica.

La seconda condizione si riferisce alla conoscibilità del rischio, nonché alla prevedibilità del verificarsi dell'evento dannoso in caso di inazione da parte dello Stato³⁴. La *due diligence* opera, come detto, in una cornice di possibilità e di ragionevolezza, per cui non sarebbe ragionevole attendersi che lo Stato incida su fonti di rischio di cui non era a conoscenza o di cui non avrebbe potuto essere a conoscenza né che eviti un evento dannoso non prevedibile. Anche in questo caso, la valutazione sulla sussistenza di tale condizione è da operarsi in concreto, con riguardo delle circostanze del caso.

Nel caso della Convenzione SAR, il pericolo da scongiurare attraverso l'adozione di una condotta diligente è evidentemente la perdita di vite umane, il che – come si vedrà poco più avanti – collega funzionalmente il rispetto degli obblighi derivanti da tale convenzione alla protezione del diritto alla vita in mare³⁵. Nella specifica vicenda in esame, la conoscenza da parte delle autorità italiane della situazione di rischio per le vite degli individui coinvolti deve considerarsi pacifica a partire dal momento in cui AP l'ha segnalata.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Si veda anche UNCLOS, art. 98.

³² Accordo rinnovato tacitamente nel 2023.

³³ Si veda il Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, Art. 1(c): «La parte italiana si impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, e che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla guardia costiera del Ministero della Difesa, e dagli organi e dipartimenti competenti presso il Ministero dell'Interno».

³⁴ «It cannot be concluded from the mere fact of the control exercised by a State over its territory and waters that that State necessarily knew, or ought to have known, of any unlawful act perpetrated therein [...]». International Court of Justice, Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), sentenza del 9 aprile 1949, p. 18.

³⁵ Si veda la successiva Sezione 4.

Si consideri a questo punto che la mera conoscenza della stessa determina in capo allo Stato un nucleo minimo di obblighi procedurali³⁶. Pertanto, anche indipendentemente dalla diretta capacità di incidere sulla fonte di rischio (già accertata sopra), l'Italia avrebbe dovuto coordinarsi con le autorità libiche assicurandosi che ad una formale presa di responsabilità da parte di queste ultime potesse seguire un intervento effettivo ed efficace³⁷. In concreto, l'Italia avrebbe dovuto, ad esempio, accertare che la Guardia costiera libica avesse i mezzi necessari all'intervento e – in caso negativo – mettere a disposizione i propri; sollecitare la Guardia costiera libica di fronte alla sua inerzia; tenersi costantemente informata sull'avanzamento delle operazioni SAR. Tali obblighi di natura informativa debbono considerarsi ancora più stringenti in virtù delle note criticità dell'azione libica nelle operazioni SAR. È ben nota, infatti, la cronica incapacità della guardia costiera libica di intervenire nella sua zona SAR, dovuta spesso a un'insufficienza di mezzi e personale³⁸, così come sono conosciute le pratiche di intervento pericolose e in contrasto con il rispetto dei diritti umani messe in atto dalle autorità libiche³⁹. Nulla di tutto ciò è accaduto. Dopo aver interrotto le comunicazioni con Sea Bird, l'Italia ha mancato di monitorare adeguatamente la situazione di *distress*, ritenendosi erroneamente sollevata da qualsiasi responsabilità per il solo fatto che la Libia avesse risposto a una chiamata d'emergenza. Ciò configura una palese violazione dell'obbligo di cooperazione di cui alla Convenzione SAR.

³⁶ A questo proposito, per la giurisprudenza internazionale sul *transboundary harm* in materia ambientale, si veda a titolo di esempio International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), sentenza del 20 aprile 2010.

³⁷ Tutto ciò senza nemmeno considerare l'argomento secondo cui nessuna operazione SAR potrebbe legittimamente dirsi conclusa con lo sbarco di naufraghi su territorio libico: la Convenzione SAR sottolinea come l'obbligo di fornire assistenza termini soltanto con lo sbarco delle persone assistite in un porto sicuro (si prenda ad esempio la sentenza n. 954 del 7 ottobre 2009 del Tribunale di Agrigento, nel caso Cap Anamur), una nozione che non può certamente essere applicata alla Libia (Si veda Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, SS c. Italia, ricorso n. 21660/18, sentenza del 11 Novembre 2019).

³⁸ Si veda, a titolo esemplificativo, Alarm Phone, Four shipwrecks in one week off Libya, 23 agosto 2020, disponibile a <https://alarmphone.org/en/2020/08/23/four-shipwrecks-in-one-week-off-libya/>

³⁹ OHCHR, Lethal disregard. Search and Rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean sea, 2021, disponibile a <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf>

5. Il dovere di cooperazione e il diritto alla vita in mare

Il dovere di cooperazione, così come tutta la Convenzione SAR, deve essere letto congiuntamente all'obbligo internazionale di proteggere la vita degli individui coinvolti. Non si può ignorare infatti che la salvaguardia della vita in mare sia da considerare quale fine ultimo di tutte le disposizioni della Convenzione⁴⁰.

La Convenzione SAR e la protezione del diritto alla vita in mare sono pertanto intimamente connessi: come indicato nella decisione n. 3043/2017 del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite⁴¹, l'art. 6 ICCPR – che tutela il diritto alla vita – si applica anche alle situazioni in cui il rischio per la vita umana derivi da una condizione di pericolo in mare⁴². Nella circostanza in cui uno Stato venga a conoscenza di una situazione di *distress* - e per il solo fatto di aver conosciuto tale situazione di rischio - esso ha l'obbligo di adottare *reasonable positive measures* per neutralizzare le minacce al diritto alla vita. Inoltre, la stretta relazione tra Convenzione SAR e diritto alla vita è stata esplicitata nel Commento Generale n. 36 del Comitato, in cui si legge che gli Stati hanno il dovere di rispettare e proteggere la vita di chi si trovi in condizione di *distress* in mare, in conformità con gli obblighi internazionali dei firmatari riguardo il soccorso in mare⁴³.

Si potrebbe dunque affermare che rispetto dell'obbligo di cooperare di cui alla Convenzione SAR costituisca un parametro attraverso cui valutare il rispetto dell'art. 6 ICCPR e che, per converso, l'art. 6 ICCPR contribuisca a definire la soglia di *due diligence* richiesta dal paragrafo 3.1.9 della Convenzione SAR: la condotta diligente che lo Stato dovrà tenere affinché si ritenga adempiuto il suo dovere di cooperazione non è solo quella funzionalmente orientata ad un efficace ed effettivo compimento delle operazioni SAR in quanto tali ma, soprattutto, quella che sia adeguata a salvaguardare il diritto alla vita degli individui coinvolti.

Non si può dunque che notare la totale e assoluta incompatibilità della linea di condotta dello Stato italiano sia con gli obblighi derivanti dalla Convenzione SAR sia con quelli derivanti dall'art. 6 ICCPR. Il caso oggetto di questo parere, in effetti, non è che un esempio del sistematico temporeggiamento nelle risposte alle segnalazioni di allarme al fine di attendere l'intervento della Guardia Costiera Libica finalizzato al respingimento degli individui a bordo, una condotta che determina la perdita di numerose vite in mare⁴⁴.

⁴⁰ Si veda ad es. Guida MSC, par. 3, che indica il *lifesaving* come primo obiettivo delle operazioni SAR.

⁴¹ SA e altri c. Italia e SA e altri c. Malta n. 3043/2017. Si noti come proprio l'Italia sia *respondent* nel presente caso, a dimostrazione del persistente quadro di violazioni dei diritti umani nella gestione dei flussi migratori da parte dello Stato. Va considerato, inoltre, come le decisioni dei Comitati costituiscano una fonte autorevole per l'interpretazione degli obblighi internazionali, come sottolineato dalla Corte Internazionale di Giustizia. Cfr. CGI, *Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, sentenza del 30 novembre 2010, par. 66-67.

⁴² Si veda il General Comment n. 36 on Art. 6: right to life del 3 Settembre 2019: «Due diligence requires taking reasonable, positive measures that do not impose disproportionate burdens on States parties in response to reasonably foreseeable threats to life. As an obligation of conduct, this requires States to do their utmost to try to save persons in distress at sea».

⁴³ Si veda in particolare, UNCLOS artt. 98(1) e (2).

⁴⁴ Alarm Phone, “30 people die due to non-assistance by the Italian authorities”, 12 Marzo 2023, disponibile su alarmphone.org

6. Conclusioni

Il presente parere ha ricostruito la natura e il contenuto dell'obbligo di cooperazione di cui al paragrafo 3.1.9 della Convenzione SAR. Esso costituisce un obbligo di *due diligence*, da cui scaturiscono standard positivi di condotta volti a minimizzare il rischio della perdita di vite in mare. Il concreto rispetto di tali obblighi deve essere valutato caso per caso, valutando l'esistenza del PSR, la conoscibilità del rischio e la prevedibilità del verificarsi dell'evento dannoso in caso di inazione da parte dello Stato. Sia le circostanze della vicenda specifica, sia il quadro generale dei rapporti fra Italia e Libia portano a concludere come tutte queste condizioni si siano verificate nel caso del naufragio del 12 marzo 2023.

Indipendentemente dalla non configurabilità della Libia come *place of safety* e dall'inadeguatezza di qualsiasi affidamento alle autorità libiche per la conduzione di operazioni SAR, il presente parere ha dimostrato come – anche ammettendo di attribuire alla Libia un ruolo nella conduzione delle operazioni – l'Italia è internazionalmente responsabile per la propria condotta omissiva. Infatti, le autorità italiane avrebbero dovuto mantenere costantemente monitorata la situazione e coordinarsi con le autorità libiche affinché l'operazione venisse effettivamente e tempestivamente portata a termine, eventualmente mettendo a disposizione i propri mezzi o chiedere l'intervento delle navi battenti bandiera italiana presenti sul posto.

Al contrario, rimanendo inerti di fronte alla situazione di emergenza, l'Italia ha violato i propri obblighi internazionali. Pertanto, le condotte omissive dell'Italia configurano, stante la stretta connessione fra applicazione della Convenzione SAR e protezione del diritto alla vita in mare, sia una violazione degli obblighi della Convenzione SAR, sia una violazione del diritto alla vita degli individui vittima del naufragio.