

Scienza e Pace

Science & Peace

ISSN 2039-1749

VOL. XIV, N. 2 (2023)

Alcune osservazioni sulla International Convention on Maritime Search and Rescue e Frontex

Matteo Del Chicca

Rivista online del Centro Interdisciplinare
“Scienze per la Pace” – Università di Pisa



Paper soggetto a double-blind peer review

Ricevuto: 4 giugno 2024.

Accettato: 4 agosto 2024.

Per citare il *paper*:

Del Chicca, M. (2023), “Alcune osservazioni sulla International Convention on Maritime Search and Rescue e Frontex”, *Scienza e Pace*, XIV, 2, pp. 45-71.

I contenuti di “Scienza e Pace” sono rilasciati sotto licenza
Creative Commons BY-NC-SA 4.0



Alcune osservazioni sulla International Convention on Maritime Search and Rescue e Frontex

Matteo Del Chicca*

Abstract

La International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) del 1979 ha istituito un sistema internazionale avente ad oggetto le operazioni di ricerca e salvataggio marittimo. Frontex è l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera che ad oggi svolge un ruolo essenziale anche nelle attività di ricerca e salvataggio marittimo dell'Unione europea. Per tali motivi, questo contributo analizza se e in che misura la International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) sia applicabile alle attività di Frontex ad essa correlate. In primo luogo, saranno esaminate le origini di tale Convenzione e le seguenti modifiche ad essa apportate, nonché il ruolo e i compiti di Frontex nell'ambito della ricerca e soccorso marittimo. Verranno quindi valutati i Regolamenti dell'Unione europea che disciplinano le attività di Frontex, in relazione alla International Convention on Maritime Search and Rescue. Infine, verrà preso in considerazione il caso 'Adriana', in modo da avere un riscontro nella prassi delle problematiche passate in rassegna.

Parole chiave: diritto internazionale del mare; Frontex; International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) del 1979; organizzazioni internazionali.

Abstract

The 1979 International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) established an international system covering maritime search and rescue operations. Frontex is the European Border and Coast Guard Agency which nowadays plays a significant role also in European Union maritime search and rescue activities. For such reasons, this paper surveys if and how far the International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) is applicable to Frontex maritime search and rescue activities. Firstly, the origins and the following amendments of such Convention will be reviewed, along with

* Docente di Diritto delle organizzazioni internazionali nel Corso di laurea in Diritto dell'innovazione per l'impresa e le istituzioni presso l'Università di Pisa. E-mail: matteo.delchicca@unipi.it

the key role and tasks of Frontex in the maritime search and rescue fields. Secondly, the European Union Regulations about Frontex will be analysed in relation to the International Convention on Maritime Search and Rescue. Lastly, the 'Adriana' case will be considered, in order to see the surveyed issues in *praxis*.

Keywords: Frontex; 1979 International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex); international law of the sea; international organizations.

1. Premesse introduttive

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) svolge un ruolo essenziale, *inter alia*, nelle attività di ricerca e salvataggio marittimo realizzate nell'ambito dell'Unione europea. Come noto, la fonte normativa che disciplina principalmente tali attività – nell'ordinamento internazionale – è la International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) del 1979¹. C'è da chiedersi, pertanto, se, in che modo e in quale misura le norme previste in tale Convenzione (e nel suo Annex) possano essere applicate nel contesto delle attività di ricerca e salvataggio marittimo poste in essere da Frontex.

A tal fine, la scelta metodologica seguita nel presente contributo condurrà inizialmente a una sinottica ricostruzione storica-giuridica delle origini della International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) e del suo successivo sviluppo normativo, caratterizzato da alcune importanti revisioni del proprio Annex. Verranno quindi ricordati l'esordio di Frontex e il progressivo ampliamento delle funzioni di tale Agenzia negli anni seguenti, che l'ha portata ad assumere, ad oggi, un ruolo particolarmente rilevante nell'ambito della ricerca e del soccorso marittimo².

In seguito, l'indagine si soffermerà su alcune norme contenute nei principali atti

1 United Nations Treaty Series, vol. 1405, no. 23489. Val la pena ricordare che la materia è in parte disciplinata anche da altre fonti, in particolare dalla Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) del 1974 e dall'art. 98 della United Nations Convention on the Law of the Sea del 1982.

2 *Infra* par. 2.

normativi dell'Unione europea che attualmente disciplinano le attività di Frontex, vale a dire il Regolamento (UE) 2019/1896 e il Regolamento (UE) n. 656/2014, che verranno lette in relazione a quanto previsto dalla International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex)³.

Infine, verrà esaminato il riscontro che hanno avuto nella prassi le problematiche prese in considerazione nel presente contributo: a tal proposito, verrà analizzato il caso del peschereccio 'Adriana', alla luce dell'indagine svolta al riguardo dal Mediatore europeo⁴, all'interno della quale si osserveranno molteplici profili giuridici particolarmente sintomatici⁵. Tale caso, come noto, è stata una tragedia di notevoli dimensioni, ben rappresentate dallo stesso Mediatore europeo: "While there had been numerous previous shipwrecks of boats carrying migrants to the European Union [...] the Adriana tragedy is considered to be the deadliest, and provoked international outcry"⁶. Sotto questo profilo, val la pena ricordare anche quanto affermato dalla Commissaria europea Johansson nel proprio discorso di apertura alla seduta plenaria del Parlamento europeo relativa alla ricerca e soccorso nel Mediterraneo:

The Adriana sank on 14 June. The loss: as many as 600 souls. Making this one of the worst shipwrecks. Not just in the Mediterranean. Not just of migrant vessels. But one of the worst shipwrecks this century worldwide⁷.

L'indagine svolta in merito dal Mediatore europeo – volta ad esaminare "how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations with regard to search and rescue in the context of its maritime surveillance activities, in particular the Adriana shipwreck" – rappresenta un ragguardevole esempio delle molteplici attività, aventi ad oggetto Frontex, poste in essere in seno all'Unione europea negli ultimi anni (in particolare dal Tribunale, dalla Corte dei conti, dal Mediatore europeo, dall'Ufficio europeo antifrode, dalla

³ *Infra* par. 3.

⁴ "Decision on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations with regard to search and rescue in the context of its maritime surveillance activities, in particular the Adriana shipwreck", Decision on Case OI/3/2023/MHZ, 26/02/2024.

⁵ *Infra* par. 4.

⁶ Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., p. 1.

⁷ Commissioner Johansson's Opening Statement, European Parliament Plenary Debate on Search and Rescue in the Mediterranean, Speech/23/3822, 12 July 2023.

Commissione e dal Parlamento europeo)⁸. Tra queste è possibile ricordare, ad esempio, una pluralità di casi – riguardanti Frontex – che sono stati sottoposti alla giurisdizione del Tribunale⁹, così come un'indagine conoscitiva, avviata a gennaio 2021 dal Parlamento europeo, che è stata condotta dal gruppo di lavoro della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) per il controllo di Frontex. Tale gruppo di lavoro ha presentato la propria relazione finale al Parlamento europeo nel luglio 2021: essa è risultata così significativa da indurre tale istituzione a adottare una risoluzione, il 14 dicembre 2023, avente ad oggetto giustappunto Frontex¹⁰.

Tale Agenzia è stata recentemente oggetto di particolare attenzione, anche da parte della stessa Unione europea (da qui in avanti indicata anche con "UE"), non solo per questioni relative al rispetto dei diritti fondamentali¹¹, ma anche per le funzioni che essa svolge nell'ambito della ricerca e salvataggio marittimo¹²: proprio in ragione di quest'ultimo profilo pare pertanto utile offrire alcune osservazioni sull'applicabilità della International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) alle attività di Frontex ad essa correlate.

8 Cfr., ad esempio: Ingravallo I. (2023), "Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex", *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale Convegno Forum Immigrazione Frontiere e Asilo (IFA) del 13 ottobre 2023, pp. 1-23.

9 Cfr., ad esempio: sentenza del Tribunale del 27 novembre 2019, Causa T-31/18 DEP, *Luisa Izuzquiza e Arne Semsrott contro Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*; ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, Causa T-282/21, *SS e ST/Frontex*; sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, Causa T-600/21, *WS e a./Frontex*; ordinanza del Tribunale del 28 novembre 2023, Causa T-600/22, *ST/Frontex*; Tribunal order 13/12/2023, Case T-136/22, *Hamoudi v Frontex*.

10 Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2023 su Frontex, sulla base dell'indagine conoscitiva condotta dal gruppo di lavoro della commissione LIBE per il controllo di Frontex (2023/2729(RSP)).

11 Sull'argomento cfr., ad esempio: Atac I., Dieynaba N. (2020), "L'Agence Frontex: la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants", *Revue québécoise de droit international*, pp. 369-393; Ingravallo I. (2022), "Il rispetto dei diritti fondamentali nell'azione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera", in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 111-139; Id., "Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex", cit.; Nicolosi S. F. (2023), "Frontex e i rischi per la tutela dei diritti fondamentali dei migranti: "Pratiche del passato" o ombre nel futuro?", in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 46 ss.; Vitiello D. (2023), "Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica", *Quaderni AISDUE*, n. 10, 8 febbraio 2023, p. 233 ss.

12 Cfr., ad esempio: Fink M. (2020), "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable", *German Law Journal*, n. 3, pp. 532-548; Corte dei conti UE, Relazione speciale n. 8/2021, "Il sostegno di Frontex alle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace"; ordinanza del Tribunale del 7 aprile 2022, Causa T-282/21, cit.; sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, Causa T-600/21, cit.

2. Origini e sviluppi della International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) e il ruolo di Frontex

La International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex) del 1979 (da qui in avanti “SAR Convention”, o “Convezione di Amburgo”) è, come noto, l'accordo internazionale volto a sviluppare un coordinamento interstatuale per le operazioni di ricerca e soccorso in mare. L'obbligo di prestare assistenza alle navi in difficoltà era già presente nell'ordinamento internazionale¹³ – peraltro previsto anche nel diritto internazionale pattizio precedente la SAR Convention, in particolare nella International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) del 1974 – ma soltanto mediante la Convenzione di Amburgo si venne a creare un vero e proprio sistema internazionale avente ad oggetto le operazioni di ricerca e salvataggio marittimo.

I profili tecnici di tali operazioni sono stati previsti nell'Annex della SAR Convention: composto originariamente da sei capitoli, tale Annex impone agli Stati Parti un'ampia pluralità di obblighi, tra cui quelli relativi all'istituzione di *rescue co-ordination centre*, *rescue sub-centre* e *rescue unit* dotate di specifici equipaggiamenti¹⁴, così come quelli inerenti alla stipulazione di accordi con gli Stati finitimi per disciplinare una molteplicità di aspetti riguardanti le attività di ricerca e soccorso in mare¹⁵.

È da notare, comunque, che un consistente numero di Stati inizialmente non ratificò la SAR Convention e, inoltre, che una buona parte di quelli che la ratificarono non provvidero a un adeguato adattamento del proprio diritto statale a quanto previsto

13 Cfr., ad esempio: Reuter N. (1975), *La notion d'assistance en mer*, Librairies techniques, Paris; Treves T. (1985), “La navigation”, in R.-J. Dupuy & D. Vignes (Eds.), *Traité du nouveau droit de la mer*, Pedone, Paris, pp. 717–748; Oxman B. H. (1997), “Human rights and the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 36, pp. 399–429; Trevisanut S. (2012), *Immigrazione irregolare via mare – diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli; Scovazzi T. (2014), “Human rights and immigration at sea”, in R. Rubio-Marín (Ed.), *Human rights and immigration*, Oxford University Press, Oxford, pp. 225–248; Papanicopolulu I. (2016), “The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview”, *International Review of the Red Cross*, 98, pp. 491–514; Munari F. (2020), “Search and Rescue at Sea: Do New Challenges Require New Rules?”, in A. Chircop, F. Goerlandt, C. Aporta, R. Pelot (Eds.), *Governance of Arctic Shipping – Rethinking Risk, Human Impacts and Regulation*, Springer, Cham, pp. 63–81.

14 Cfr. parr. 2.3, 2.4 e 2.5 dell'Annex del 1979 alla International Convention on Maritime Search and Rescue.

15 Cfr., ad esempio, parr. 2.1.4, 2.1.5, 3.1.5, 3.1.8, 5.3.4.1, *ibidem*.

dall'Annex della Convenzione¹⁶. Una delle cause di tali risultati è probabilmente da rinvenire nel contenuto normativo dell'Annex citato, che evidentemente è apparso difficilmente applicabile.

Anche per tali motivi, tale Annex incorse in non poche modifiche, che furono adottate nel 1998 e che, *inter alia*, comportarono una ristrutturazione dell'Annex in cinque capitoli, così abbandonando la composizione originaria in sei capitoli, propria dell'Annex del 1979. Inoltre, l'Annex revisionato nel 1998 razionalizza più ordinatamente, ad esempio, gli obblighi previsti per gli Stati Parti nel capitolo 2, nonché la cooperazione interstatuale disciplinata nel capitolo 3, così come le procedure operative, prima suddivise nei capitoli 4 e 5, che l'Annex revisionato prevede ora più organicamente in un unico capitolo (il novellato capitolo 4); infine, nel capitolo 5 dell'Annex del 1998 sono stati modificati alcuni aspetti dei "Ship reporting systems" (prima disciplinati all'interno del capitolo 6 dell'Annex del 1979), volti a fornire preziose informazioni per le attività di ricerca e soccorso in mare¹⁷.

Nello stesso periodo in cui l'Annex incorse in tale revisione, due agenzie specializzate delle Nazioni Unite – vale a dire l'International Maritime Organization (IMO) e l'International Civil Aviation Organization (ICAO) – hanno congiuntamente sviluppato un International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual (IAMSAR Manual): adottato nel 1999, tale manuale si compone di tre volumi, che forniscono alcune linee guida per organizzare i servizi di ricerca e soccorso con un approccio interconnesso, tanto aereo quanto marittimo¹⁸.

È altresì da ricordare che successivamente, nel 2004, l'Annex della SAR Convention è stato ulteriormente modificato, con l'aggiunta di alcune norme riguardanti la definizione di "persons in distress" (nel capitolo 2), le possibilità che gli Stati Parti

16 Cfr. Resolution MSC 167(78), adopted on 20 May 2004, "Guidelines on The Treatment of Persons Rescued at Sea". Cfr. anche, ad esempio, Knapp S., Franses P.H. (2009), "Does ratification matter and do major conventions improve safety and decrease pollution in shipping?", *Econometric Institute Report 2009-03*.

17 Cfr. Resolution MSC.70(69), adopted on 18 May 1998, "Adoption of Amendments to The International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979".

18 Il manuale IAMSAR ha revisionato tanto l'IMO Merchant Ship Search and Rescue Manual (MERSAR), pubblicato la prima volta nel 1971, quanto l'IMO Search and Rescue Manual (IMOSAR), pubblicato per la prima volta nel 1978, sostituendosi ad essi.

devono accordare al comandante di una nave che imbarca tali “persons in distress” (nel capitolo 3) e il procedimento di identificazione dei posti più appropriati per sbarcare tali persone, che deve essere avviato dai *rescue co-ordination centre*, ovvero dai *rescue sub-centre* (nel capitolo 4)¹⁹.

Ora, è da considerare che le norme previste dalla SAR Convention (e dal suo Annex) sembrano prospettare come destinatari preferenziali gli Stati: rivolgendosi essenzialmente agli Stati Parti e, in alcune occasioni, facendo riferimento anche ai “neighbouring States”, ovvero a “other States”²⁰, tali norme sono state evidentemente redatte tenendo conto che esse sarebbero state applicate solo da tali soggetti dell’ordinamento internazionale. Tale impostazione sembrerebbe trovare una conferma anche nel disposto letterale di alcune norme della Convenzione in esame: ad esempio, esse fanno più di una volta riferimento al “territorial sea or territory”, elementi che non sono del tutto propri di alcuni soggetti dell’ordinamento internazionale diversi dagli Stati, come – ad esempio – le organizzazioni internazionali²¹.

Del resto, va tenuto presente il periodo nel quale è stata adottata la SAR Convention, così come quello in cui l’Annex della stessa è incorso in un’ampia revisione²²: si tratta di momenti storici nei quali, ad esempio, le organizzazioni regionali e sub-regionali, pur essendo un fenomeno diffuso, non hanno ancora raggiunto livelli di integrazione e di sviluppo tali da consentire loro di esercitare funzioni significative negli ambiti di applicazione della Convenzione di Amburgo. Forse alcune organizzazioni regionali o sub-regionali potevano, per alcuni profili, presentare siffatti livelli nel momento in cui l’Annex della Convenzione ha subito le ultime modifiche (che, si ricorda, sono state apportate nel 2004), ma – come osservato poc’anzi – tali modifiche non hanno inciso in alcun modo nel novero dei destinatari della Convenzione.

19 Cfr. Resolution MSC.155(78), adopted on 20 May 2004, “Adoption of Amendments to The International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, as Amended”.

20 C’è da aggiungere che l’art. 2 della SAR Convention fa riferimento anche a “any State” e a “coastal and flag State”.

21 Comunque, a proposito del mare territoriale, è da ricordare che esso è previsto nella United Nations Convention on the Law of the Sea del 1982 (ex Part II) e che tale Convenzione prevede la possibilità di adesione anche per le organizzazioni internazionali (ex art. 305, lett. f, e Annex IX).

22 Come ricordato *supra*, la SAR Convention è stata adottata nel 1979, mentre il suo Annex ha subito numerose modifiche nel 1998.

Ebbene, giacché la SAR Convention consta di un *corpus* normativo che non raramente prevede norme puntuali per molteplici aspetti operativi (in particolare nel suo Annex) e che appare orientato essenzialmente agli Stati, essa può presentare alcune difficoltà applicative nel momento in cui viene introdotta nell'ordinamento internazionale un'Agenzia della guardia di frontiera e costiera che non appartiene a uno Stato ma che, invece, è propria di un'organizzazione regionale, quale risulta essere Frontex.

A tal proposito, si ricorda che Frontex è stata originariamente istituita attraverso un Regolamento (CE) del 2004, il quale tuttavia assegnava a quella che allora venne denominata "Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" limitate funzioni di coordinamento e assistenza agli Stati membri nel settore delle frontiere esterne dell'UE, Stati membri che comunque restavano i principali attori in tale settore²³. Il quadro normativo iniziale di Frontex non presentava pertanto particolari problematiche applicative nel contesto della SAR Convention, poiché sia tale Convenzione che il Regolamento (CE) del 2004 attribuivano agli Stati le funzioni primarie nell'ambito delle operazioni di ricerca e soccorso marittimo.

Ciò non di meno, negli anni successivi sono stati prodotti una pluralità di atti normativi, che hanno notevolmente ampliato le funzioni operative di Frontex, rendendole sempre più rilevanti, consentendo al contempo a tale Agenzia di assumere dimensioni progressivamente maggiori²⁴.

23 Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004.

24 A tal riguardo è opportuno ricordare, in particolare, i seguenti Regolamenti: Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati; Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea; Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio; Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

Ad oggi, Frontex è disciplinata dal Regolamento (UE) 2019/1896, il quale dota tale Agenzia di un corpo permanente di non modesta entità²⁵: “[i]l corpo permanente dovrebbe gradualmente ma rapidamente raggiungere l'obiettivo strategico di una capacità di 10.000 membri del personale operativo [...] con poteri esecutivi”²⁶. Il Regolamento (UE) 2019/1896 provvede inoltre a incrementare i poteri che erano propri del corpo permanente precedentemente previsto nel Regolamento (UE) 2016/1624²⁷, tra l'altro aggiungendo alla preesistente “riserva di reazione rapida” ulteriori categorie di personale, con differenti funzioni²⁸.

È opportuno soprattutto ricordare che lo stesso Regolamento (UE) 2019/1896, in un ‘considerando’, sottolinea che i compiti di Frontex “sono stati ampliati” e, tra i ruoli principali dell'Agenzia, annovera anche quello di “fornire assistenza tecnica e operativa a sostegno delle operazioni di ricerca e soccorso in mare di persone in pericolo”²⁹. Tale ruolo è, tra le altre cose, espressamente previsto dal Regolamento (UE) 2019/1896 anche come uno dei compiti di Frontex (ex art. 10, lett. i)³⁰, nonché

25 L'art. 5, par. 2, del Regolamento (UE) 2019/1896 così dispone al riguardo: “L'Agenzia comprende il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea («corpo permanente») di cui all'articolo 54, con una capacità massima di personale operativo di 10 000 membri, ai sensi dell'allegato I”.

26 ‘Considerando’ (5) del Regolamento (UE) 2019/1896.

27 L'art. 20, par. 5, del Regolamento (UE) 2016/1624 prevedeva quanto segue: “La riserva di reazione rapida è un corpo permanente posto a disposizione immediata dell'Agenzia, che può essere dispiegato a partire da ciascuno Stato membro entro cinque giorni lavorativi dal momento in cui il piano operativo è approvato dal direttore esecutivo e dallo Stato membro ospitante. A tale scopo, ogni Stato membro mette a disposizione dell'Agenzia ogni anno un numero di guardie di frontiera o di altro personale competente. [...] Il numero totale del personale reso disponibile dagli Stati membri ammonta come minimo a 1 500 guardie di frontiera o altro personale competente”.

28 L'art. 54, par. 1, del Regolamento (UE) 2019/1896 stabilisce infatti quanto segue: “L'Agenzia comprende un corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea con la capacità stabilita nell'allegato I. Il corpo permanente è formato dalle quattro seguenti categorie di personale operativo ai sensi del piano annuale delle disponibilità di cui all'allegato I:

- a) categoria 1: personale statuario impiegato come membri delle squadre nelle aree operative ai sensi dell'articolo 55, e personale responsabile del funzionamento dell'unità centrale ETIAS;
- b) categoria 2: personale distaccato a lungo termine presso l'Agenzia dagli Stati membri e facente parte integrante del corpo permanente ai sensi dell'articolo 56;
- c) categoria 3: personale degli Stati membri pronto per essere messo a disposizione dell'Agenzia per un impiego di breve durata quale parte integrante del corpo permanente ai sensi dell'articolo 57; e
- d) categoria 4: riserva di reazione rapida composta da personale degli Stati membri pronto per essere impiegato, ai sensi dell'articolo 58 ai fini di interventi rapidi alle frontiere ai sensi dell'articolo 39”.

29 ‘Considerando’ (3), *ibidem*.

30 L'art. 10, lett. i), del Regolamento (UE) 2019/1896 così dispone al riguardo: “fornisce assistenza tecnica e operativa agli Stati membri e ai paesi terzi, a norma del regolamento (UE) n. 656/2014 e del diritto internazionale, a sostegno delle operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in

incluso tra le possibili “Azioni dell’Agenzia alle frontiere esterne” (ex art. 36, lett. e)³¹. La finalità di Frontex è, infatti, quella di “garantire una gestione europea integrata alle frontiere esterne, allo scopo di gestire tali frontiere efficacemente e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali [...]”³². Tale gestione europea integrata delle frontiere si compone di vari elementi; tra questi, il Regolamento (UE) 2019/1896 comprende anche il seguente:

operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, avviate e svolte a norma del regolamento (UE) n. 656/2014 e del diritto internazionale, che hanno luogo e sono avviate in situazioni che possono verificarsi nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere in mare³³.

3. La International Convention on Maritime Search and Rescue (with Annex), il Regolamento (UE) 2019/1896 e il Regolamento (UE) n. 656/2014

Anche in virtù di quanto finora ricordato, Frontex oggi rappresenta un attore significativo per l’applicazione delle norme previste dalla SAR Convention, la quale – non a caso – è richiamata all’interno di un ‘considerando’ del Regolamento (UE) 2019/1896:

L’attuazione del presente regolamento non incide sulla ripartizione delle competenze tra l’Unione e gli Stati membri né sugli obblighi che incombono agli Stati membri in base alla [...] convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo [...]³⁴.

Eppure, non sembra che Frontex possa risultare direttamente titolare degli obblighi previsti dalla SAR Convention, perlomeno per un duplice motivo: da una parte, perché l’Unione europea non ha ratificato tale Convenzione; dall’altra, perché – come ora

mare che possono verificarsi nel corso di operazioni marittime di sorveglianza delle frontiere”.

31 L’art. 36 del Regolamento (UE) 2019/1896, non a caso rubricato “Azioni dell’Agenzia alle frontiere esterne”, alla lett. e) prevede quanto segue: “nell’ambito delle operazioni di cui alle lettere a), b) e c) del presente paragrafo e a norma del regolamento (UE) n. 656/2014 e del diritto internazionale, fornire assistenza tecnica e operativa agli Stati membri e ai paesi terzi, a sostegno delle operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, che possono svolgersi nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere in mare”.

32 Art. 1, *ibidem*.

33 Art. 3, lett. b), *ibidem*.

34 ‘Considerando’ (20), *ibidem*.

ricordato – lo stesso Regolamento (UE) 2019/1896 precisa che tali obblighi “incombono agli Stati membri”. Ad ogni modo, gli Stati membri che hanno ratificato la SAR Convention³⁵ sono comunque tenuti a rispettare gli obblighi ivi previsti anche durante la propria partecipazione alle attività di Frontex, pertanto – seppur indirettamente – tali obblighi incidono, in una certa misura, sull’operatività di tale Agenzia.

Sotto tale profilo, è da osservare che non sempre gli obblighi derivanti dalla SAR Convention si conciliano adeguatamente con quanto previsto dal Regolamento (UE) 2019/1896.

Ad esempio, come sopra accennato, l’Annex della SAR Convention impone agli Stati Parti l’istituzione di *rescue co-ordination centre* e di *rescue sub-centre* al fine di assicurare un’adeguata attuazione dei servizi di ricerca e salvataggio, attribuendo così a tali *centre* una molteplicità di considerevoli funzioni³⁶. Similmente, nel contesto del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)³⁷, il Regolamento (UE) 2019/1896 rinnova l’obbligo per gli Stati membri di istituire centri nazionali di coordinamento³⁸, che tale Regolamento dota di compiti determinanti per un adeguato funzionamento di Frontex, alcuni dei quali analoghi a quelli propri dei *centre* della SAR Convention. Tali centri, con non poche funzioni simili, potrebbero presentare alcuni profili problematici: si prenda, ad esempio, il caso in cui uno Stato membro dell’UE decida sostanzialmente di creare il proprio centro nazionale di coordinamento distinto dai *centre* previsti dalla SAR Convention³⁹. Una siffatta pluralità di centri con

35 Ad oggi, a quanto risulta, soltanto tre Stati membri dell’Unione europea non hanno ratificato la SAR Convention: Austria, Repubblica Ceca e Slovacchia.

36 Cfr. capp. 2, 3, 4 e 5 dell’Annex del 1998 alla International Convention on Maritime Search and Rescue, nonché il par. 4.8.5, introdotto nel 2004.

37 Si ricorda che EUROSUR era stato introdotto dal Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere; tale Regolamento è stato abrogato dal Regolamento (UE) 2019/1896 ora in commento, che ha innovato la disciplina normativa di EUROSUR.

38 L’ art. 21, par. 1, del Regolamento (UE) 2019/1896 prevede quanto segue: “Ogni Stato membro istituisce, attiva e gestisce un centro nazionale di coordinamento che provvede al coordinamento e allo scambio di informazioni tra tutte le autorità responsabili del controllo delle frontiere esterne a livello nazionale, nonché con gli altri centri nazionali di coordinamento e con l’Agenzia. Ogni Stato membro comunica l’istituzione del proprio centro nazionale di coordinamento alla Commissione, che ne informa immediatamente gli altri Stati membri e l’Agenzia”. Si ricorda che tali centri erano stati originariamente introdotti dal Regolamento (UE) n. 1052/2013 (ex art. 5).

39 È, ad esempio, il caso dell’Italia, la quale ha istituito il proprio Centro nazionale di coordinamento presso la Polizia di Stato, mentre i *centre* previsti dalla SAR Convention sono stati inquadrati

compiti simili – al di là dell'onere, per alcuni aspetti ultroneo, che produce a carico dello Stato – può potenzialmente provocare tra essi alcune questioni di competenza, ovvero di coordinamento, compromettendone così in parte l'efficacia operativa. Se, invece, uno Stato membro optasse per assommare le funzioni del centro nazionale di coordinamento e quelle dei *centre* previsti dalla SAR Convention in un'unica struttura operativa, probabilmente tali difficoltà sarebbero più agevolmente superabili. Tuttavia, in una siffatta singola struttura potrebbero venirsi a creare alcune discrasie, perché non tutte le funzioni dei centri nazionali di coordinamento e dei *centre* previsti dalla SAR Convention appaiono analoghe. È inoltre da evidenziare che i centri nazionali di coordinamento, previsti dal Regolamento (UE) 2019/1896, attestano una certa autonomia di Frontex; infatti, l'art. 28, par. 3, di tale Regolamento dispone quanto segue:

L'Agenzia può respingere una richiesta presentata da un centro nazionale di coordinamento per motivi tecnici, finanziari od operativi. L'Agenzia notifica al centro nazionale di coordinamento, a tempo debito, i motivi di tale diniego.

A tal proposito, è da notare che la SAR Convention non prevede una norma analoga per i *rescue co-ordination centre* e i *rescue sub-centre* da essa disciplinati.

Oltre a ciò, è da ricordare che le acque internazionali sono suddivise in regioni di ricerca e soccorso (SAR): per ognuna di esse è stato individuato come responsabile il *rescue co-ordination centre* di uno Stato designato. Ad esempio, nel Mar Mediterraneo centrale, le regioni SAR sono divise tra Italia, Libia, Malta e Tunisia, con i *rescue co-ordination centre* di tali Stati responsabili per le rispettive regioni di competenza.

Ora, un altro esempio di problematica interazione di Frontex con i *rescue co-ordination centre*, previsti dalla SAR Convention, riguarda le operazioni di ricerca e soccorso in mare che coinvolgono più Stati Parti di tale Convenzione. A questo riguardo, va ricordato che la SAR Convention, al par. 4.6 dell'Annex del 1998 – la cui rubrica non a caso è intitolata “Co-ordination when two or more Parties are involved” – prevede, in merito, quanto segue:

funzionalmente ed organizzativamente nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

For search and rescue operations involving more than one Party, each Party shall take appropriate action in accordance with the plans of operation referred to in paragraph 4.1 when so requested by the rescue co-ordination centre of the region.

Orbene, stando alla lettera della SAR Convention, Frontex non può risultare destinataria di tale norma, poiché tale Agenzia – come sopra osservato – non può essere considerata “one Party” della Convenzione in esame. La problematica potrebbe assumere connotati ancor più preoccupanti nell’ipotesi in cui il *rescue co-ordination centre* competente appartenga a uno Stato che non è membro dell’UE: in tal caso, tale *centre* potrebbe optare per non coinvolgere Frontex nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare, giacché essa non risulta Parte della SAR Convention; per gli stessi motivi, anche Frontex non sarebbe tenuta a dare seguito alla richiesta inoltratale ex par. 4.6 dell’Annex del 1998.

Inoltre, c’è da considerare che il Regolamento (UE) 2019/1896 richiama più volte l’applicazione del Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea⁴⁰. Anche tale Regolamento, al ‘considerando’ (8), invoca il rispetto – da parte degli Stati membri – degli obblighi che essi si sono internazionalmente assunti ratificando la SAR Convention⁴¹. Il ‘considerando’ (9) aggiunge però poi una particolare precisazione, sottolineando quanto segue:

Nel coordinare le operazioni di sorveglianza di frontiera in mare, l’Agenzia dovrebbe espletare le sue funzioni nel pieno rispetto [...] del pertinente diritto internazionale, in particolare quello di cui al considerando 8.

Tale aspetto, come si è visto, appare problematico, perché l’Agenzia non è Parte della SAR Convention. Per tale motivo, ad esempio, un *rescue co-ordination centre* competente, che appartiene a uno Stato terzo rispetto all’UE, potrebbe decidere di

40 Cfr., ad esempio, *supra* note 30, 31, e 33.

41 Nel ‘considerando’ (8) del Regolamento (UE) n. 656/2014 si precisa infatti quanto segue: “Durante operazioni di sorveglianza di frontiera in mare, gli Stati membri dovrebbero rispettare i rispettivi obblighi loro incombenti ai sensi del diritto internazionale, in particolare [...] della convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo [...]”.

non collaborare con Frontex. Il Regolamento (UE) n. 656/2014 sembra forse contemplare in qualche modo una siffatta ipotesi, disponendo – ex art. 9, par. 2, lett. i) – quanto segue:

qualora il centro di coordinamento del soccorso di un paese terzo competente per la regione di ricerca e soccorso non risponda alle informazioni trasmesse dall'unità partecipante, questa contatta il centro di coordinamento del soccorso dello Stato membro ospitante, salvo che tale unità partecipante ritenga che un altro centro di coordinamento del soccorso riconosciuto a livello internazionale sia in condizione di assumere in maniera più efficace il coordinamento della situazione di ricerca e soccorso⁴².

Tuttavia, tale norma non appare del tutto conforme a quanto previsto dalla SAR Convention, perché quest'ultima non obbliga un *rescue co-ordination centre* a rispondere “alle informazioni trasmesse dall'unità partecipante”: piuttosto, una volta che un *rescue co-ordination centre* acquisisce tali informazioni, questi è tenuto a valutarle immediatamente e a determinare le procedure da attuare⁴³. Il par. 4.2.4 dell'Annex del 1998 alla Convention on maritime search and rescue stabilisce infatti quanto segue:

Rescue co-ordination centres and rescue sub-centres concerning a person, a vessel, or other craft in a state of emergency, evaluate such information and determine the phase of emergency in accordance with paragraph 4.4, and the extent of operations required.

La norma del Regolamento (UE) n. 656/2014, invece, sembra presupporre che una mancata risposta, da parte di un *rescue co-ordination centre* di uno Stato terzo rispetto all'UE, debba essere interpretata come una sorta di incapacità (o di mancanza di volontà) di tale *centre* di coordinare la missione di ricerca e soccorso, quando potrebbe in realtà dipendere da altre e diverse cause. Tra queste, potrebbe emergere anche l'eventualità – qualora le informazioni siano state trasmesse da Frontex – che tale Agenzia, non essendo Parte della SAR Convention, non venga volontariamente inclusa nelle operazioni di ricerca e soccorso concertate dal *rescue*

⁴² Art. 9, par. 2, lett. i), del Regolamento (UE) n. 656/2014.

⁴³ Il par. 4.2.4 dell'Annex del 1998 alla International Convention on Maritime Search and Rescue prevede infatti quanto segue: “Rescue co-ordination centres and rescue sub-centres concerning a person, a vessel, or other craft in a state of emergency, evaluate such information and determine the phase of emergency in accordance with paragraph 4.4, and the extent of operations required”.

co-ordination centre dello Stato terzo.

Comunque, la SAR Convention prende in considerazione anche l'ipotesi che il *rescue co-ordination centre* di uno Stato dimostri una certa incapacità a gestire la missione di ricerca e soccorso marittimo. Nel caso, infatti, in cui non esista un *rescue co-ordination centre* competente, ovvero esso risulti "unable to co-ordinate the search and rescue mission", la SAR Convention dispone che "the facilities involved should designate an on-scene co-ordinator by mutual agreement"⁴⁴. Anche per questo profilo, se la norma del Regolamento (UE) n. 656/2014, ora in esame, intende prevedere una sorta di rimedio all'inerzia di un *rescue co-ordination centre* di uno Stato terzo di coordinare le attività di ricerca e soccorso, lo fa in modo difforme da quanto previsto, in merito, dalla SAR Convention. Oltretutto, contattare il *rescue co-ordination centre* "dello Stato membro ospitante", ovvero quello che "sia in condizione di assumere in maniera più efficace il coordinamento della situazione di ricerca e soccorso", perché il *rescue co-ordination centre* di uno Stato terzo rispetto all'UE non risponde "alle informazioni trasmesse", può eventualmente pregiudicare l'effettiva concertazione delle operazioni di soccorso marittimo. Come si è visto, in virtù del par. 4.2.4 dell'Annex del 1998 alla SAR Convention, spetta infatti al *rescue co-ordination centre* competente valutare se, quando e in che modo attuare una risposta. Se un'unità ha cognizione di un "distress incident", può comunque intraprendere un'azione iniziale ex par. 4.3 dell'Annex del 1998, ma deve altresì immediatamente "notify the rescue co-ordination centre or rescue sub-centre in whose area the incident occurred"⁴⁵.

Anche la norma ora ricordata fa riferimento al *rescue co-ordination centre* competente, che assicura una omogeneità nel coordinamento delle attività di ricerca

44 Cfr. par. 4.7.3, *ibidem*, il quale stabilisce quanto segue: "If there is no responsible rescue co-ordination centre or, for any reason, the responsible rescue co-ordination centre is unable to co-ordinate the search and rescue mission, the facilities involved should designate an on-scene co-ordinator by mutual agreement".

45 Il par. 4.3 dell'Annex del 1998 alla International Convention on Maritime Search and Rescue, la cui rubrica recita "Initial action", dispone quanto segue: "Any search and rescue unit receiving information of a distress incident shall initially take immediate action if in the position to assist and shall, in any case without delay, notify the rescue co-ordination centre or rescue sub-centre in whose area the incident has occurred". Si ricorda, inoltre, che lo stesso Annex del 1998, al par. 1.3.13, precisa che una "distress phase" è "A situation wherein there is a reasonable certainty that a person, a vessel or other craft is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance".

e salvataggio marittimo. Quanto invece previsto dall'art. 9, par. 2, lett. i), del Regolamento (UE) n. 656/2014 rischia di attivare più *rescue co-ordination centre*, anche quando non necessario, così compromettendo l'efficacia delle operazioni di ricerca e soccorso. Infine, è da evidenziare che il Regolamento ora in esame non sembra prendere in considerazione l'ipotesi che sia un *rescue co-ordination centre* di uno Stato membro dell'UE a non rispondere alle informazioni trasmesse.

4. Il caso 'Adriana'

Le problematiche applicative finora rilevate appaiono purtroppo emergere anche in un recente caso inверatosi nella prassi, di notevole interesse. Si tratta del noto caso del peschereccio 'Adriana', che trasportava circa 750 migranti e che è affondato il 14 giugno 2023 nell'alto mare al largo di Pylos. L'operazione di ricerca e soccorso, che è stata attuata al riguardo, ha consentito il salvataggio di 104 persone e, al contempo, il recupero di 82 cadaveri: tutti gli altri passeggeri sono stati tuttavia considerati deceduti.

Dal momento che Frontex ha svolto un ruolo di una certa entità in tale operazione di ricerca e soccorso, il Mediatore europeo – il 24 luglio 2023 – ha avviato di propria iniziativa un'indagine, sulla base dell'art. 228 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁴⁶ e in virtù di quanto previsto, a tal proposito, dall'art. 119 del Regolamento (UE) 2019/1896, il quale stabilisce chiaramente che “Le attività dell'Agenzia sono soggette alle indagini del Mediatore europeo ai sensi dell'articolo 228 TFUE”. Tale indagine si è conclusa con la “Decision on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations with regard to search and rescue in the context of its maritime surveillance activities, in particular the Adriana shipwreck”⁴⁷, che presenta alcuni aspetti degni di nota.

⁴⁶ Si ricorda che l'art. 228 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a proposito delle indagini poste in essere dal Mediatore europeo, prevede quanto segue: “[...] Conformemente alla sua missione, il Mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il Mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il Mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, all'organo o all'organismo interessati [...]”.

⁴⁷ Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit.

Anzitutto, è da segnalare che il Mediatore europeo, in tale Decisione, precisa inizialmente che “Responding to maritime emergencies and conducting search and rescue (SAR) operations involves obligations and procedures for all parties, which are set out in international law [1]”, puntualizzando – all’interno della nota 1 – “In particular, the International Convention on Maritime Search and Rescue (1979)”. A ciò, che appare indubbio, aggiunge però che “These obligations also apply to the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in the context of its activities”⁴⁸.

Tale assunto, come si è avuto modo di osservare, non sembra del tutto condivisibile: da un lato, infatti, è pur vero che la quasi totalità degli Stati membri dell’UE è anche Parte della SAR Convention (fatta eccezione per Austria, Repubblica Ceca e Slovacchia, che comunque sono Stati *enclavé*)⁴⁹ e questo fa sì che gli obblighi previsti in tale Convenzione condizionino anche l’operato di Frontex; dall’altro, tuttavia, l’Unione europea non è Parte della Convenzione. Inoltre, anche se il rispetto di tali obblighi potrebbe essere imposto a Frontex dal diritto dell’UE – in special modo, dalle norme previste nei Regolamenti dell’UE che disciplinano le attività di Frontex (in particolare, il Regolamento (UE) 2019/1896 e il Regolamento (UE) n. 656/2014, sopra esaminati) – si è avuto occasione di notare che non sempre tali norme appaiono pienamente conformi a quanto previsto dalla SAR Convention⁵⁰.

Per tali motivi, non appare condivisibile neppure la seguente precisazione iniziale, che il Mediatore europeo include nella propria Decisione: “Frontex’s SAR obligations and surveillance responsibilities are also set out under EU law [4]” (specificando poi, nella corrispondente nota 4, “In particular, Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard and Regulation 656/2014 on establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex”)⁵¹.

È poi da segnalare che l’indagine del Mediatore europeo ha messo in luce anche

⁴⁸ *Ibidem*, par. 1.

⁴⁹ Cfr. *supra* nota 35.

⁵⁰ Cfr. *supra* par. 3.

⁵¹ Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., par. 1.

quello che abbiamo rilevato a proposito delle problematiche che potrebbero emergere nel contesto dei centri imposti dal Regolamento (UE) 2019/1896, che sono andati ad aggiungersi ai vari *rescue co-ordination centre* e *rescue sub-centre* istituiti in virtù della SAR Convention⁵². Una comunicazione non del tutto efficiente – che purtroppo si è manifestata, nel caso del peschereccio ‘Adriana’, tra Frontex e il *rescue co-ordination centre* competente – ha infatti in una certa misura condizionato l’esito dell’operazione di ricerca e soccorso. Per tale motivo, il Mediatore europeo ha affermato quanto segue:

It is of paramount importance that, in the context of the response to maritime emergencies and/or SAR operations, communication between Frontex (the European Surveillance Team) and the relevant national authorities is ensured and that accurate and comprehensive information is exchanged in a timely manner⁵³.

Analizzando più nello specifico il contesto operativo del caso, va ricordato che l’affondamento del peschereccio ‘Adriana’ ha avuto luogo nella regione SAR di competenza del *rescue co-ordination centre* della Grecia⁵⁴. Frontex è venuta a conoscenza dell’accaduto perché è stata messa in copia in un messaggio inviato al *rescue co-ordination centre* greco dall’omologo italiano, che aveva ricevuto alcune informazioni sull’indicante⁵⁵. L’indagine del Mediatore europeo ha accertato che Frontex ha dunque inviato un proprio mezzo aereo sul luogo del disastro, che ha trasmesso tanto al *rescue co-ordination centre* greco, quanto a quello italiano, alcune preziose informazioni sulla situazione in essere⁵⁶. Seppur l’invio delle informazioni pertinenti a due differenti *rescue co-ordination centre* sia per alcuni aspetti da salutare con un plauso, tale condotta non appare del tutto conforme a quanto previsto dalla SAR Convention⁵⁷. Come si è avuto occasione di verificare, infatti, tale

⁵² Cfr. *supra* par. 3.

⁵³ Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., par. 74.

⁵⁴ “The shipwreck occurred in the Greek ‘search and rescue region’ in the Central Mediterranean [...]”, *ibidem*, par. 8.

⁵⁵ “On the morning of 13 June 2023, Frontex was copied in a message sent to the Greek RCC by the Italian Maritime RCC, which had received information about the situation on the boat from civil society representatives that were in contact with the boat’s crew”, *ibidem*, par. 9.

⁵⁶ “Frontex had then directed an aircraft deployed under Joint Operation Themis [15] to the position of the boat, which was outside the Joint Operation Themis operational area. The aircraft surveyed the boat and transmitted information about its condition and the sea state (including video footage) to the Italian and Greek RCCs [...]”, *ibidem*.

⁵⁷ Anche da quanto emerge dall’Annesso 1 alla Decisione del Mediatore europeo, sembra alquanto

Convenzione impone a “any search and rescue unit receiving information of a distress incident” di darne conto soltanto al *rescue co-ordination centre* (ovvero al *rescue sub-centre*) nella cui area di competenza è avvenuto l’incidente⁵⁸. La *ratio* di tale norma si poggia, tra l’altro, sull’intento di evitare perniciose entropie, che potrebbero emergere qualora più *rescue co-ordination centre* provvedessero a coordinare simultaneamente le attività di ricerca e soccorso. Ciò sembrerebbe trovare conferma anche nel par. 4.6 dell’Annex del 1998, il quale – nel caso in cui “two or more Parties” si ritrovino coinvolti nelle operazioni di ricerca e soccorso – attribuisce soltanto al “rescue co-ordination centre of the region” il potere di richiedere a ciascun Stato Parte della Convenzione di “take appropriate action in accordance with the plans of operation referred to in paragraph 4.1”.

Dopo che ha trasmesso tali informazioni, l’aereo di Frontex è stato costretto ad abbandonare il luogo dell’incidente, perché stava terminando il carburante⁵⁹. In seguito, Frontex ha più volte chiesto al *rescue co-ordination centre* greco “to return to assist with aerial surveillance”, ma non ha ottenuto alcuna risposta da esso⁶⁰. Ciò nonostante, il giorno successivo Frontex ha fatto giungere sul luogo dell’incidente un altro mezzo aereo, il quale si è limitato a prendere atto che l’operazione di ricerca e soccorso, coordinata dal *rescue co-ordination centre* della Grecia, si era già conclusa⁶¹. Tale attività di sorveglianza aerea, realizzata in assenza di una risposta del *rescue co-ordination centre* greco in merito, sembra anch’essa attuata in modo non pienamente conforme a quanto previsto dalla SAR Convention, che – come si è visto – attribuisce a tale *centre* il compito di concertare le attività di ricerca e

chiaro che l’unico *rescue co-ordination centre* competente fosse quello greco: “Frontex’s aerial asset Eagle 1 is redirected to the coordinates of the Adriana. [...] While the coordinates of the Adriana were outside the Italian SAR region, they were very close to the flight plan. At this stage, it was not clear if the Greek JRCC was coordinating a response to a maritime emergency but, once the MRCC Italy sent information about the Adriana, the Greek JRCC is responsible for the incident”, in *Annex 1: Timeline of Frontex’s actions during the Pylos Incident* della Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., p. 21.

58 Cfr. par. 4.3 dell’Annex del 1998 alla International Convention on Maritime Search and Rescue.

59 Cfr. Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., par. 9.

60 “Evidence that emerged after the tragedy indicated that, subsequently, Frontex had, on a number of occasions over the course of the day, offered to the Greek authorities to return to assist with aerial surveillance. The Greek authorities did not reply”, *ibidem*, par. 10.

61 “On the morning of 14 June 2023, a Frontex-directed remote-piloted aircraft taking part in aerial surveillance under EUROSUR arrived at the site of the shipwreck. At the time it arrived, the search and rescue operation coordinated by the Greek authorities had already concluded”, *ibidem*.

soccorso⁶² (non imponendogli alcun obbligo di rispondere alle unità coinvolte nelle stesse)⁶³. Siffatta condotta non potrebbe neppure essere giustificata sulla base del par. 4.3 dell'Annex della SAR Convention, che impone a "any search and rescue unit receiving information of a distress incident" di "initially take immediate action if in the position to assist", giacché tale seconda attività aerea – svolta da Frontex il giorno successivo alla notizia dell'incidente – difficilmente potrebbe essere qualificata come una "initial action" (come invece indicato nella stessa rubrica del par. 4.3)⁶⁴. Né sembra applicabile, per analoghi motivi, quanto previsto dall'art. 9, par. 2, lett. g), del Regolamento (UE) n. 656/2014, che dispone quanto segue: "in attesa delle istruzioni del centro di coordinamento del soccorso, le unità partecipanti adottano tutte le opportune misure per salvaguardare l'incolumità delle persone interessate". Parrebbe infatti che anche tale norma si riferisca ad un momento iniziale delle attività di soccorso; comunque, lo stesso art. 9, par. 2, nella sua parte iniziale precisa che le attività di soccorso devono svolgersi "conformemente al pertinente diritto internazionale, compreso quello in materia di ricerca e soccorso" e – come ora osservato – tale secondo intervento aereo di Frontex non appare del tutto consono a tale ordinamento⁶⁵.

D'altra parte, non sembra invero si possa applicare a tale fattispecie neppure l'art. 9, par. 2, lett. i), del Regolamento (UE) n. 656/2014, che – come abbiamo avuto occasione di appurare – prevede sì alcuni effetti come conseguenza di una mancata

62 Va da sé che tale competenza è stata acclarata anche nella Decisione del Mediatore europeo: "The Greek Coast Guard (HCG) established contact with the boat. From this moment, it is clear that the Greek JRCC is coordinating a response to the maritime emergency, and has ultimate authority in issuing orders to vessels in the context of that response", in *Annex 1: Timeline of Frontex's actions during the Pylos Incident*, cit., p. 22. "Where Frontex believes that a vessel that it detects through its surveillance is in a *state of emergency*, it is obliged to notify the relevant national RCC, so the RCC can make a determination as to the phase of the emergency and decide on the necessary steps to be taken. The coordinating RCC has the exclusive competence to decide to launch, organise and coordinate an SAR operation or coordinate any other assistance to the boat", in Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., par. 48.

63 È quanto ragionevolmente ammesso anche da Frontex durante l'indagine del Mediatore europeo: "Where Frontex sends sighting reports and/or is aware of an ongoing SAR operation, it seeks updates from the coordinating RCC. It may also proactively offer assistance or make assets available to the coordinating RCC. However, there is no obligation on national authorities to provide updates or information to Frontex", in Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., par. 39.

64 Cfr. *supra* nota 45.

65 Per tali motivi, non appare tutto sommato condivisibile quanto espresso in merito – nell'indagine del Mediatore europeo – dalla società civile, che invece ha ritenuto che Frontex avrebbe dovuto tornare "to the site with available assets": cfr. Decision on Case OI/3/2023/MHZ, cit., par. 21.

risposta da parte di un *rescue co-ordination centre* di uno Stato terzo rispetto all'UE, ma non quando l'assenza della risposta dipende dal *rescue co-ordination centre* di uno Stato membro⁶⁶, com'è invece accaduto nel caso di specie. Da questo punto di vista, anche applicando al caso quanto disposto dall'art. 9, par. 2, lett. i) – mediante un'interpretazione particolarmente estensiva dello stesso, che lo potrebbe considerare applicabile anche nell'ipotesi di mancata risposta da parte del *rescue co-ordination centre* di uno Stato membro dell'UE – le azioni intraprese dal mezzo aereo di Frontex non corrisponderebbero comunque neppure alle condotte previste nella norma citata. Infatti, nell'eventualità che il *rescue co-ordination centre* competente non risponda, tale norma stabilisce che l'unità partecipante possa contattare il *rescue co-ordination centre* dello Stato membro ospitante, che – in questo caso – sarebbe stato comunque quello greco. Alternativamente, tale unità potrebbe contattare un altro *rescue co-ordination centre*, che risulti “in condizione di assumere in maniera più efficace il coordinamento della situazione di ricerca e soccorso”: il mezzo di Frontex non ha però contattato alcun altro *centre*, reiterando invece la richiesta a quello greco, senza ottenerne risposta⁶⁷.

Come si è avuto modo di osservare, tale mancata risposta può essere potenzialmente dettata da varie cause, che potrebbero non avere a che fare con l'incapacità (o con la mancanza di volontà) del *rescue co-ordination centre* competente: il caso del peschereccio 'Adriana' evidenzia distintamente questo aspetto, poiché il mezzo aereo di Frontex – quando è al fine sopraggiunto sul luogo dell'incidente, in assenza di qualsiasi risposta in merito da parte del *rescue co-ordination centre* greco – ha scoperto che l'operazione di ricerca e soccorso, coordinata da quest'ultimo, “had already concluded”⁶⁸.

5. Considerazioni conclusive

In definitiva, come si è avuto occasione di constatare, la SAR Convention venne

⁶⁶ Cfr. *supra* nota 42.

⁶⁷ Cfr. *Annex 1: Timeline of Frontex's actions during the Pylos Incident*, cit., pp. 21-25.

⁶⁸ Cfr. *supra* nota 61.

elaborata in un determinato contesto storico-giudico, all'interno del quale le organizzazioni regionali non avevano la rilevanza che ad oggi hanno assunto a tutti gli effetti⁶⁹. Essa, pertanto, non sembra rivolgersi essenzialmente a tali organizzazioni, giacché le sue norme sono state redatte concependo altri soggetti come possibili destinatari delle stesse (principalmente, gli Stati). Limitandosi al dato formale, è da ricordare che la Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations è del 1986⁷⁰, dunque successiva alla SAR Convention del 1979.

Abbiamo altresì osservato che l'Annex della SAR Convention include norme particolarmente significative e che esso è stato oggetto di un'ampia revisione nel 1998, alla quale ne è poi seguita una ulteriore nel 2004⁷¹. Sebbene tali revisioni siano incorse in periodi nei quali le organizzazioni regionali stavano acquisendo un rilievo maggiore rispetto a quello di cui erano dotate nel momento in cui fu elaborato l'Annex originario del 1979, non sembra che le modifiche normative apportate nel 1998 e nel 2004 possano aver influito in modo determinante sul novero dei destinatari delle stesse. Soprattutto, non era stata evidentemente presa nella giusta considerazione – neppure in tali revisioni – la possibile creazione, all'interno di un'organizzazione regionale, di una Agenzia della guardia di frontiera e costiera dotata di ampie e notevoli funzioni anche nell'ambito della ricerca e salvataggio marittimo, qual è ad oggi Frontex⁷².

Si è avuto così modo di rilevare che una siffatta Agenzia presenta non pochi problemi negli ambiti applicativi della SAR Convention, che risultano ancor più complessi poiché l'organizzazione regionale che l'ha istituita – vale a dire l'Unione europea – non ha (almeno fino ad oggi) ratificato tale Convenzione. A ciò si aggiungono anche

⁶⁹ Cfr. *supra* par. 2.

⁷⁰ Cfr. Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Volume II, Vienna, 18 February – 21 March 1986, A/CONF.129/15.

⁷¹ Cfr. *supra* par. 2.

⁷² Come si è avuto occasione di osservare, le ultime modifiche all'Annex della SAR Convention sono state apportate precedentemente all'istituzione di Frontex (cfr. *supra* note 19 e 23). Inoltre, è da considerare che furono inizialmente assegnate all'originaria "Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" funzioni liminali e limitate (cfr. *supra* par. 2).

le problematiche connesse al fatto che alcune norme, previste nei Regolamenti dell'UE che disciplinano le attività di Frontex, non sembrano sempre conciliarsi felicemente con quanto disposto dalla SAR Convention. Si è visto, comunque, che la quasi totalità degli Stati membri dell'UE sono anche Stati Parti della SAR Convention, pertanto gli obblighi previsti in tale Convenzione incidono in qualche modo sull'operatività di Frontex⁷³.

Tuttavia, preme sottolineare che un adattamento diverso – da parte di tali Stati – a quanto previsto dalla SAR Convention può produrre difficoltà applicative di non modesta entità: da questo punto di vista, probabilmente l'esistenza di una Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, dotata delle considerevoli funzioni che ad oggi le sono state attribuite, rischia di accrescere tali difficoltà, più che attenuarle. Qualora, infatti, uno di tali Stati operi un adattamento alla SAR Convention difforme da quello effettuato da un altro Stato membro dell'UE (e, al contempo, Stato Parte della SAR Convention), ne deriverebbe una disarmonia applicativa di ragguardevoli proporzioni, che diverrebbe ancor più allarmante quando tali Stati dovessero operare congiuntamente all'interno di Frontex.

Sotto questo profilo, più che una revisione delle norme dell'UE che disciplinano le attività di Frontex, sarebbe utile un'armonizzazione degli ordinamenti interni degli Stati membri dell'UE, che sono anche Stati Parti della SAR Convention, con riferimento a quanto previsto in essa.

C'è da chiedersi, inoltre, se gli obblighi contenuti in tale Convenzione siano divenuti, in tutto o in parte, norme di diritto internazionale consuetudinario e, dunque, siano applicabili, in tale veste, anche alle attività di Frontex. L'indagine in merito eccederebbe i limiti propri del presente contributo: comunque, sarebbe auspicabile l'adesione dell'Unione europea alla SAR Convention, anche in ragione delle rilevanti funzioni che sono state attribuite a Frontex. A tal fine, però, sarebbe necessario modificare quelle norme dell'UE, inerenti a tale Agenzia, che non appaiono conciliarsi adeguatamente con quanto previsto da tale Convenzione⁷⁴. Ciò favorirebbe anche gli

⁷³ Cfr. *supra* par. 3.

⁷⁴ Cfr. *supra* parr. 3 e 4.

Stati membri dell'UE, che sono altresì Stati Parti della SAR Convention, nell'adempimento degli obblighi che si sono internazionalmente assunti ratificando tale Convenzione.

Tra le problematiche evidenziate nel corso dell'analisi è infine da ricordare anche quella attinente alle attività di Frontex di ricerca e soccorso marittimo attuate in relazione agli Stati terzi rispetto all'UE⁷⁵. In aggiunta alle valutazioni già proposte a tal riguardo, è anche da annotare che tali questioni appaiono ancor più gravose qualora lo Stato terzo rispetto all'UE non risulti più in grado di svolgere adeguatamente le proprie funzioni essenziali, perché afflitto da un'intensa e persistente crisi di effettività⁷⁶.

⁷⁵ Cfr. *supra* par. 3.

⁷⁶ Cfr., ad esempio: "EU 'cooperation' with militia to enable pullbacks to Libya", Parliamentary Question to the Commission for written answer, E-000074/2024.

Riferimenti bibliografici

Atac I., Dieynaba N. (2020), "L'Agence Frontex: la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants", *Revue québécoise de droit international*, pp. 369-393.

Boisson de Chazournes L. (2010), "Les relations entre organisations régionales et organisations universelles", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*.

Cadin R. (2010), "Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione africana", *Federalismi*, 6, pp. 1-16.

Caggiano G. (2020), "Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", in A. Di Stasi, L. S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 383 ss.

Campesi G. (2022), *Policing Mobility Regimes. Frontex and the Production of the European Borderscape*, Routledge, Abingdon.

Fink M. (2018), *Frontex and Human Rights. Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford University Press, Oxford.

Fink M. (2020), "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable", *German Law Journal*, n. 3, pp. 532-548.

Hettne B., Söderbaum F. (2006), "The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?", *Global Governance*, 3, pp. 227-232.

Ingratoci C. (2019), "La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione europea: profili giuridici e problematiche applicative", *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 886-918.

Ingravallo I. (2022), "Il rispetto dei diritti fondamentali nell'azione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera", in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 111-139.

Ingravallo I. (2022), “L’evoluzione dell’Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera”, in V. Faggiani (dir.), *Desafíos y límites de la política migratoria en Europa y América. Perspectivas de derecho comparado*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 75-96.

Ingravallo I. (2023), “Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex”, *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale Convegno Forum Immigrazione Frontiere e Asilo (IFA) del 13 ottobre 2023, pp. 1-23.

Knapp S., Franses P.H. (2009), “Does ratification matter and do major conventions improve safety and decrease pollution in shipping?”, *Econometric Institute Report 2009-03*.

Martinez M.M.M. (1996), *National Sovereignty and International Organizations*, Kluwer, The Hague-Boston-London.

Munari F. (2020), “Search and Rescue at Sea: Do New Challenges Require New Rules?”, in A. Chircop, F. Goerlandt, C. Aporta, R. Pelot (Eds.), *Governance of Arctic Shipping. Rethinking Risk, Human Impacts and Regulation*, Springer, Cham, pp. 63-81.

Nicolosi S. F. (2023), “Frontex e i rischi per la tutela dei diritti fondamentali dei migranti: “Pratiche del passato” o ombre nel futuro?”, in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 46 ss.

Oxman B. H. (1997), “Human rights and the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 36, pp. 399-429.

Papanicolopulu I. (2016), “The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview”, *International Review of the Red Cross*, 98, pp. 491-514.

Pasquali L. (2012), *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l’uso della forza*, Giappichelli, Torino.

Pasquali L. (ed.) (2022), *Solidarity in International Law. Challenges, Opportunities and the Role of Regional Organizations*, Giappichelli-Routledge, Torino-Abingdon.

Pennetta P., Cafaro S.M., Di Stasi A., Ingravallo I., Martino G., Novi C. (a cura di) (2024), *Diritto delle organizzazioni internazionali - Seconda edizione*, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano.

Raimondo G. (2024), *The European Integrated Border Management - Frontex, Human Rights, and International Responsibility*, Hart Publishing, London.

Reuter N. (1975), *La notion d'assistance en mer*, Librairies techniques, Paris.

Santos Vara J. (2018), "La transformación de Frontex en la Agencia europea de la guardia de fronteras y costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, pp. 143-186.

Scovazzi T. (2014), "Human rights and immigration at sea", in R. Rubio-Marín (Ed.), *Human rights and immigration*, Oxford University Press, Oxford, pp. 225-248.

Spagnolo A. (2014), "La tutela dei diritti umani nell'ambito dell'attività di Frontex", *Diritto, immigrazione, e cittadinanza*, nn. 3-4, pp. 32-63.

Treves T. (1985), "La navigation", in R.-J. Dupuy & D. Vignes (Eds.), *Traité du nouveau droit de la mer*, Pedone, Paris, pp. 717-748.

Trevisanut S. (2012), *Immigrazione irregolare via mare – diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli.

Vellano M. (a cura di) (2015), *Il Futuro delle Organizzazioni Internazionali - Prospettive Giuridiche*, Atti del XIX Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Editoriale Scientifica, Napoli.

Virzo R., Ingravallo I. (eds.) (2015), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Brill, Leiden-Boston.

Vitiello D. (2020), *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci, Bari.

Vitiello D. (2023), "Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica", *Quaderni AISDUE*, n. 10, 8 febbraio 2023, p. 233 ss.

Zorzi Giustiniani F. (2017), "Da Frontex alla Guardia di costiera e frontiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, pp. 523-539.