



## OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 2/2021

### 1. “L’ALTERNATIVA È ESSERE COMPLICIS SILENTI DI UN CRIMINE IGNOBILE”: L’APPROCCIO EUROPEO ALLA RICERCA E AL SOCCORSO IN MARE TRA RESPINGIMENTI DELEGATI E INTERDIZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE DAL MAR MEDITERRANEO.

#### 1. *Introduzione*

Giovedì 6 maggio 2021, sul quotidiano *Avvenire* è stata pubblicata la lettera aperta del Consiglio italiano per i rifugiati [Noi, i profughi e gli emigranti: Mare Nostrum oltre la vergogna](#), sottoscritta da Roberto Zaccaria, Livia Turco, Donatella Di Cesare, Silvia Costa, Lucia Tria, Paola Scevi, Paolo Benvenuti, Sergio Marchisio, Lino Duilio e Kurosh Danesh.

Il Consiglio scientifico del CIR, nota organizzazione non governativa che da oltre trent’anni lavora per favorire l’accesso alla protezione dei rifugiati e per contribuire a costruire condizioni di accoglienza dignitose in Italia, vuole richiamare l’attenzione su una tematica apparentemente marginale per l’opinione pubblica del nostro Paese, concentrata su altre problematiche e ormai pressoché assuefatta alle ricorrenti catastrofi nel Mar Mediterraneo.

L’iniziativa del CIR, difatti, segue l’ennesimo naufragio verificatosi nella zona di mare antistante le coste libiche: il 22 aprile, per l’inadeguatezza della guardia costiera libica e per l’inerzia delle guardie costiere italiana e maltese – come dettagliatamente ricostruito da [Alarm Phone](#) – circa 130 persone hanno perso la vita a seguito dell’inabissamento di un gommone in balia della marea da oltre due giorni. L’arrivo sul luogo dell’incidente da parte di Ocean Viking ha confermato l’assenza di sopravvissuti ([Statement: Ocean Viking witnesses aftermath of deadly shipwreck off Libya](#)). Questa prevedibile ed evitabile tragedia va ad accrescere il bilancio delle vittime legate alla tentata traversata del Mediterraneo centrale, stimabili ad almeno 500 nel 2021, rispetto ai 150 dello stesso periodo del 2020 ([UNHCR, 2021a](#)).

La lettera del Consiglio scientifico del CIR ci obbliga ad una serie di riflessioni sull’*ordine delle cose*, che in questa sede non potrà che essere parziale e lacunosa ma che sarà utile a ribadire che quanto accade quotidianamente nel Mar Mediterraneo non è ineluttabile, ma frutto di determinate scelte politiche.

#### 2. *Cenni agli obblighi giuridici gravanti sugli Stati in relazione al salvataggio in mare*

Come ribadito dai firmatari della lettera aperta del CIR, il salvataggio dei migranti in mare discende da norme internazionali gravanti sugli Stati e, come tali, vincolanti.

Il Capitolo V dell'Allegato alla Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 ([Convenzione SOLAS](#)) e l'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 ([Convenzione UNCLOS](#)) impegnano gli Stati a garantire che i comandanti delle navi – siano esse militari e civili, dello Stato e private – prestino soccorso alle persone che si trovano in pericolo in mare se nella possibilità di adempiere a questo obbligo senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri. Inoltre, gli Stati parte alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 ([Convenzione SAR](#)), ai sensi degli emendamenti [SOLAS](#) e [SAR](#) del 2004, hanno l'obbligo di coordinare le ricerche e i salvataggi in mare su una zona del mare attiguo, la c.d. “zona SAR”, e di assistere le imbarcazioni coinvolte nelle attività di soccorso, organizzando al più presto lo sbarco delle persone in un luogo sicuro. La definizione di “luogo sicuro” fornita dalle [Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare](#) comprende la sicurezza della vita delle persone soccorse, il soddisfacimento dei loro bisogni basilari e la possibilità che sia organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione finale.

Il luogo di sbarco, evidentemente, non può consistere in un luogo in cui i sopravvissuti nutrano il sospetto fondato di essere perseguitati o di essere sottoposti a tortura o trattamenti inumani o degradanti. In tal senso, è ormai pacifico che l'obbligo di *non refoulement* – nelle due distinte e complementari configurazioni derivanti dalla Convenzione sullo status dei rifugiati ([UNHCR, 2007](#)) e dal diritto internazionale dei diritti umani (*ex multis*, [M. GIUFFRÉ, 2016](#)) – vincola *ratione loci* gli Stati ben al di là del proprio territorio nazionale, non rilevando pertanto se la violazione dei diritti umani sia avvenuta in alto mare (o nella zona SAR di un altro Stato). A riguardo, la Corte europea dei diritti dell'uomo in una celebre sentenza ha asserito che «*the special nature of the maritime environment cannot justify an area outside the law where individuals are covered by no legal system capable of affording them enjoyment of the rights and guarantees protected by the Convention which the States have undertaken to secure to everyone within their jurisdiction*» ([Grand Chamber, Hirsi Jamaa et al. v. Italy, Application No. 27765/09, 23 February 2012, par. 178](#)).

### 3. Le missioni di salvataggio in mare da *Mare Nostrum* a *Themis* e *Irini*

Il 13 ottobre 2013, a dieci giorni da una delle più drammatiche tragedie verificatesi a largo delle coste libiche, il governo italiano diede il via all'operazione *Mare Nostrum*, volta a rafforzare il dispositivo italiano di ricerca e soccorso in mare, assicurando una presenza massiccia di navi e aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Capitaneria di Porto nella zona di mare tra il canale di Sicilia e le coste della Libia. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno ([Senato XVII legislatura Dossier n. 210](#)), l'operazione *Mare Nostrum* ha garantito 563 interventi SAR e circa 101.000 salvataggi dal 13 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014, data in cui si è conclusa (con un periodo di *phasing out* durato fino al 31 dicembre dello stesso anno). Il Ministero della difesa (*ivi*) ha stimato il costo dell'operazione italiana a circa 9,3 milioni di euro al mese.

Ad ottobre 2014, la Commissione europea ha [comunicato](#) l'avvio di una nuova operazione comunitaria coordinata da Frontex, *Triton* (inizialmente denominata *Frontex Plus*), che avrebbe dovuto subentrare alla missione *Mare Nostrum* a partire dal 1° novembre 2014. *Triton*, tuttavia, presentava delle profonde discontinuità con l'operazione italiana: la priorità della missione europea risiedeva nel controllo delle frontiere e nel contrasto all'immigrazione illegale e non nel salvataggio in mare dei migranti ([Frontex, 2014](#)). Inoltre, l'area di mare pattugliata veniva significativamente ridimensionata: dalle circa 70.000 miglia quadrate di *Mare Nostrum* alle 27.000 di *Triton*, non operando oltre il limite di 30 miglia dalle coste italiane

([The Guardian, 2014](#)). Sebbene vi abbiano preso parte ventisei Stati membri dell'Unione Europea ([Frontex, 2016](#)), il budget stanziato per l'operazione *Triton* era di appena 2,7 milioni di euro al mese: meno di un terzo di quello di *Mare Nostrum* ([Dossier Senato n. 210](#)). Nonostante le critiche sollevate sull'insufficienza della missione *Triton* (tra cui quelle del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, [N. MUIŽNIEKS, 2015](#)) e il numero crescente di morti in mare dal 2015 al 2016 (da 2.913 a 4.578, secondo [UNHCR, 2021b](#)), l'operazione è stata prolungata fino al febbraio 2018, quando è stata sostituita da *Themis*.

L'[Operazione Themis](#) ha ereditato il mandato di *Triton*, ma il suo raggio di copertura è stato ulteriormente ridotto a sole 24 miglia dalle coste italiane ([Ministero dell'interno, 2018](#)), mentre la componente di *intelligence* e di contrasto all'immigrazione irregolare e alle altre attività criminali (come il contrabbando di stupefacenti) è stata rafforzata.

Dal 22 giugno 2015 al 31 marzo 2020, nel Mar Mediterraneo ha operato anche EUNAVFOR Med – *Operation Sophia*, prima operazione militare di sicurezza marittima europea ad operare nel Mediterraneo centrale ([Ministero della Difesa, 2017](#)). L'operazione *Sophia*, ancor più delle due precedentemente descritte, aveva come fine “*to undertake systematic efforts to identify, capture and dispose of vessels and enabling assets used or suspected of being used by migrant smugglers or traffickers, in order to contribute to wider EU efforts to disrupt the business model of human smuggling and trafficking networks in the Southern Central Mediterranean and prevent the further loss of life at sea*” ([EUNAVFOR Med – Operation Sophia](#)). La riduzione delle vittime in mare, pertanto, era da considerarsi come uno dei risultati attesi dalle attività di contrasto all'immigrazione irregolare e non come uno degli obiettivi primari della missione. Dal 2015, nondimeno, le imbarcazioni impegnate nell'ambito dell'Operazione *Sophia* hanno contribuito a salvare quasi 50.000 migranti ([ECRE, 2019](#)), sebbene sia stato rimarcato più volte che l'operazione non conducesse attività SAR ([R. BOȘILCĂ, M. STENBERG, M. RIDDERVOLD, 2021](#)).

Nel marzo del 2019, in occasione del rinnovo semestrale della missione, il Consiglio ha stabilito di sospendere l'impiego di unità navali nell'ambito dell'Operazione *Sophia* e di rafforzare l'impiego di mezzi aerei ([EU Council 2019](#)), ponendo *de facto* fine all'azione di salvataggio in mare condotta dalle navi militari.

Il 31 marzo 2020, l'Operazione *Sophia* si è conclusa e, contestualmente, ha preso avvio la EUNAVFOR Med – *Operation Irini*, volta ad «*assicurare il rispetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU che dal 2011 vietano il traffico di armi da e per la Libia*», garantendo, «*come compiti secondari, (...) il contributo al potenziamento delle capacità e alla formazione della Guardia Costiera e della Marina Militare libica, oltre ad offrire un contributo per lo smantellamento del modello di business del traffico di esseri umani*» ([Ministero della Difesa, 2020](#)). Come ribadito dall'Alto rappresentante Borrell, le navi dell'Operazione *Irini*, il cui mandato è stato esteso fino al 31 marzo 2023 ([EU Council, 2021](#)), «*are not patrolling the sea looking for people to be rescued*» ([ECRE, 2020](#)).

Il cambio di prospettiva intercorso dal lancio di *Mare Nostrum* alla istituzione delle operazioni europee, come denunciato dalla lettera del CIR, non potrebbe essere più radicale: il salvataggio in mare dei migranti non solo ha ormai cessato di essere il principale fine delle operazioni navali presenti nel Mar Mediterraneo, ma risulta del tutto assente dal loro mandato, rappresentando un'attività residuale e condotta – quasi malvolentieri – solo in forza degli obblighi giuridici gravanti sugli Stati e sull'Unione Europea.

#### 4. La campagna di criminalizzazione e delegittimazione delle ONG

Il vuoto lasciato in mare dalle autorità istituzionali è stato progressivamente colmato

dall'azione delle organizzazioni non governative (il ruolo delle ONG nelle operazioni di soccorso in mare è stato già oggetto di analisi nell'[Osservatorio sulle organizzazioni non governative n. 3/2019](#)), che sono passate dal costituire lo 0,87% dei salvataggi in mare, per un totale di 1.450 persone soccorse, nel 2014 al 40,77% (46.601) nel 2017 ([Guardia Costiera, 2018](#)). Alla *MOAS*, presente nel Mediterraneo già dal settembre 2014, si sono affiancate con le rispettive imbarcazioni *MSF*, *Sea-Watch*, *Sea-Eye*, *Lifeboat Project*, *ProActiva*, *SOS Méditerranée*, *Jugend Rettet*, *Boat Refugee Foundation*, *Save the Children*, *Mission Lifeline*, *Mediterranea Saving Humans* e *Salvamento Marítimo Humanitario* ([E. CUSUMANO, M. VILLA, 2021 – Table 1](#)).

Tuttavia, la combinazione tra un crescente numero di provvedimenti amministrativi sfavorevoli e una serrata campagna di stigmatizzazione ha comportato un notevole ridimensionamento del ruolo e della presenza delle ONG nel Mediterraneo.

Già a dicembre 2016, il *Financial Times* pubblicava un estratto di un rapporto confidenziale di Frontex in cui si ipotizzavano relazioni tra trafficanti e ONG impegnate nel Mediterraneo, le quali avrebbero fornito «*clear indications before departure on the precise direction to be followed in order to reach the NGOs' boats*» ([Financial Times, 2016a](#)). Sebbene a ciò seguì una parziale smentita ([Financial Times, 2016b](#)), la retorica sui soccorritori delle ONG “angeli del mare” si avviava gradualmente ad essere soppiantata dall'opposta narrazione degli “scafisti” o “taxi del mare” ([E. CUSUMANO, M. VILLA, 2021](#)). Nei mesi successivi si susseguirono numerose dichiarazioni che contribuirono a delegittimare l'operato della società civile: un'intervista al direttore di Frontex, Fabrice Leggeri, confermava indirettamente le accuse emerse dal rapporto e auspicava indagini sulle attività delle ONG ([Die Welt, 2017](#)); un rapporto confidenziale del Capo dell'Operazione *Sophia* Credendino, svelato da [Wikileaks](#), rinnovava la preoccupazione che i trafficanti potessero fare affidamento sulla presenza massiccia di navi delle ONG a pochi chilometri dalle coste libiche; un rapporto ufficiale di Frontex descriveva le ONG impegnate in operazioni *SAR* come «*influenc(ing) smugglers' planning and act(ing) as a pull factor that compounds the difficulties inherent in border control and saving lives at sea*» ([Frontex, 2017](#)); la Commissione europea, infine, reiterava la tesi secondo cui le missioni *SAR* delle ONG potessero avere “*unintended consequences*” ([EU Parliament, 2017](#)).

A ciò si aggiunse una campagna di delegittimazione politica, che vide protagonisti politici italiani di primo piano ([Huffington Post, 2018](#)), rinfrancati da alcune iniziative giudiziarie che ebbero molto risalto pubblico ([La Repubblica, 2017](#)) e che condussero ad un'indagine conoscitiva della Commissione Difesa del Senato ([Senato della Repubblica, 2017](#)). Queste pressioni risultarono nella pretesa del Governo italiano – supportato dalla Commissione europea – che le ONG operanti nel Mar Mediterraneo sottoscrivessero un codice di condotta, volto a regolamentare la loro attività ([Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare](#); sul tema [E. CUSUMANO, 2017](#))

Parallelamente, le ONG sono state oggetto di un numero crescente di provvedimenti amministrativi, che dal 2017 al 2020 ha comportato il fermo di almeno diciassette imbarcazioni ([EU Agency for Fundamental Rights, 2020](#)).

La c.d. “politica dei porti chiusi” promossa dall'allora Ministro dell'Interno Salvini, pur nell'assenza di modifiche normative, ha reso quasi impossibile per le ONG continuare ad operare nel Mar Mediterraneo ([OHCHR, 2018](#)). A riguardo, è stato calcolato che tra giugno 2018 e agosto 2019 (nel periodo del c.d. Governo Conte I) le autorità italiane abbiano impiegato una media di nove giorni per indicare alle imbarcazioni che avevano effettuato un soccorso in mare il porto di sbarco, fino a venti giorni nei noti casi della *Sea-Watch 3* a maggio 2019 e della *Open Arms* nell'agosto dello stesso anno ([E. CUSUMANO, M. VILLA, 2021 – Table 3](#)). Da settembre 2019 a febbraio 2020 (Governo Conte II), il periodo di attesa si è ridotto



ad una media di 4,2 giorni (*ibidem*).

Le modifiche normative introdotte dai c.d. decreti sicurezza ([decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113](#), convertito con [legge 1 dicembre 2018, n. 132](#), e [decreto-legge 14 maggio 2019, n. 53](#), convertito con [legge 8 agosto 2019, n. 77](#)) hanno ulteriormente aggravato il quadro, istituendo un sistema sanzionatorio caratterizzato da pene pecuniarie milionarie e sequestri amministrativi delle imbarcazioni delle ONG in violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane imposto dal Ministero dell'Interno. L'intervento del seguente Governo ([decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130](#), convertito con [legge 18 dicembre 2020, n. 173](#)), pur ridimensionando sensibilmente la portata delle pene pecuniarie, ha mantenuto il sistema sanzionatorio (prima amministrativo, ora penale) nei confronti delle imbarcazioni che abbiano soccorso migranti in mare e che non abbiano rispettato le indicazioni ricevute dalla Guardia costiera del Paese competente – ivi inclusa, si può presumere, quella libica ([ASGI, 2020](#)).

Tale campagna di criminalizzazione e delegittimazione politica ha comportato un radicale ridimensionamento delle operazioni di *Search and Rescue* condotto dalle ONG nel Mediterraneo, ormai ridotte a poche unità. Questa prolungata assenza ha ragionevolmente contribuito al costante aumento del tasso di mortalità in mare dal 2017 ad oggi ([IOM, 2020](#); [UNHCR, 2021b](#)), senza influire sul numero delle tentate traversate e, quindi, smentendo la tesi del c.d. *pull factor* ([M. VILLA, 2020](#)).

##### 5. *La cooperazione con la Guardia costiera libica e l'esternalizzazione delle frontiere*

La politica migratoria dell'Italia e dell'Unione europea perseguita negli ultimi anni non potrebbe comprendersi se non tenendo conto dell'incondizionato investimento politico ed economico nei confronti della Libia, cui in questa sede si deve almeno brevemente accennare.

La cooperazione con la Libia è inquadrabile nell'ambito del più ampio programma della c.d. *esternalizzazione delle frontiere*, volta a delegare a Paesi terzi un'ampia parte delle responsabilità – giuridiche, ma anche morali – dell'UE in materia di migrazione e asilo. Questa si concreta nella negazione dell'accesso al territorio e alla giurisdizione dei Paesi membri tramite la cooperazione con i Paesi di transito limitrofi (per una definizione operativa della nozione, [B. FRELICK, I. M. KYSEL, J. PODKUL, 2016](#)).

Nell'ambito delle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale, rileva il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia, firmato il 2 febbraio 2017 a Roma dal Presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Gentiloni, e dal Presidente del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia, Fayez Mustafa Serraj ([testo](#)).

Tra gli obblighi assunti dalla Libia nell'ambito della cooperazione con l'Italia e l'Unione Europea, vi era lo stabilimento di una zona *SAR* nazionale, in cui la Guardia costiera libica – facendo uso delle ingenti risorse economiche ottenute e delle imbarcazioni fornite dall'Italia – sarebbe chiamata a coordinare i salvataggi in mare cui è obbligata dalla normativa *supra* richiamata. A tal fine, il 10 luglio 2017, il Governo di riconciliazione nazionale comunicava all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) la volontà di istituire una propria zona *SAR*. Dopo mesi di serrate discussioni con l'IMO, volte ad accertare l'effettiva operatività di un eventuale centro di coordinamento di ricerca e soccorso, il Governo Serraj ha ritirato la notifica, rinunciando temporaneamente alla propria zona *SAR* ([L'Avvenire, 2017](#)). Solo nel giugno del 2018, a seguito di un lavoro di mediazione e *capacity-building* condotto da Italia e Unione Europea, la Libia ha inoltrato una seconda comunicazione all'IMO, che stavolta ha confermato e dato notizia della costituzione di una zona *SAR* libica ([Vita, 2018](#)).

Ciononostante, la Guardia costiera libica si è dimostrata sinora incapace di gestire il coordinamento delle attività di *Search and Rescue*. Il 29 giugno 2020, un *network* di ONG ha inoltrato al Segretario generale dell'IMO, Kitack Lim, la [richiesta di revoca](#) della zona SAR libica, denunciando l'inadeguatezza della flotta navale della Guardia costiera, così come la totale assenza di personale e capacità tecniche necessari a coordinare una così vasta area, entrambe risultate nella morte di un numero difficilmente calcolabile di persone.

La richiesta delle ONG, che sosteneva un [precedente esposto](#) presentato da alcune ONG italiane, mirava anche a evidenziare come nei pochi casi in cui la Guardia costiera libica era stata in grado di intraprendere operazioni SAR, queste fossero risultate nella sistematica violazione dei diritti umani e della dignità delle persone salvate ([HRW, 2017](#)), nonché in gravi attacchi e minacce nei confronti delle ONG incontrate in mare ([Vita, 2017](#)).

Resta da ribadire – per quanto ormai assodato – che la Libia non rappresenta un luogo di sbarco sicuro, come riconosciuto da [UNHCR](#), da [OIM](#), dal [Segretario generale dell'ONU](#) e da un [comunicato congiunto di quattro Special Rapporteur del Consiglio per i diritti umani](#). Queste autorevoli prese di posizione, così come i numerosi rapporti di ONG internazionali in merito (*ex multis*, [Amnesty International, 2020](#); [HRW, 2019](#)), hanno evidenziato il gravissimo stato in cui versano i circa 60.000 migranti intercettati dalla Guardia costiera libica dal 2016 ad oggi, indiscriminatamente sottoposti a privazione della libertà e a condizioni di vita disumane. Peraltro, questa prassi risulta attualmente al vaglio della procuratrice della Corte penale internazionale, Fatou Bensouda ([ICC, 2020](#)).

Lo sbarco dei migranti in Libia rappresenta, pertanto, una violazione dei diritti umani dei migranti, anche nel caso in cui le operazioni SAR siano condotte dalle stesse autorità libiche. D'altra parte, se è pacifico che eventuali respingimenti verso la Libia condotti da altri Paesi integrerebbero una violazione del principio di *non refoulement*, più complesso è stabilire se l'assistenza finanziaria e tecnica fornita alla Guardia costiera libica costituisca *ipso facto* una violazione del diritto internazionale.

A questo riguardo si attende la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata a stabilire se il coinvolgimento del Centro italiano di coordinamento del soccorso marittimo in un'operazione SAR condotta dalle autorità libiche – che ha comportato la morte di almeno 20 persone e il rinvio in Libia di 40 sopravvissuti – costituisca una violazione delle disposizioni della CEDU ([A. FAZZINI, 2020](#)). La causa pendente dinanzi alla Corte di Strasburgo (*S.S. et al. v. Italy, Application No. 21600/18*) sarà determinante per chiarire eventuali profili di responsabilità dell'Italia e degli altri Paesi dell'UE derivanti dalla prassi dei *respingimenti delegati* a Paesi non sicuri (nella forma dei c.d. *pull-back*), nell'ambito della strategia di esternalizzazione delle frontiere.

#### 6. Il Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo: l'ennesima occasione persa

Il [Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020, ambisce ad una revisione complessiva della normativa europea in materia di immigrazione e asilo. Malgrado ciò, i profili di continuità con il sistema vigente sono numerosi, a partire dalla conferma della politica del contenimento dei flussi attraverso il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine e transito ([C. FAVILLI, 2020](#)).

Quanto alla politica in ambito SAR, secondo le intenzioni della Commissione, il Patto ambisce a creare i presupposti per “un nuovo meccanismo di solidarietà per le situazioni di ricerca e soccorso, di pressione e di crisi”. In tal senso, effettivamente, il Patto contiene dei riferimenti importanti al soccorso in mare, nonché al ruolo delle ONG che svolgono

operazioni SAR, sebbene contenuti quasi esclusivamente in atti non vincolanti.

La comunicazione della Commissione *sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali* (2020/C 323/01) ha lo scopo di formulare orientamenti sull'interpretazione della direttiva sul favoreggiamento (*Direttiva 2002/90/CE del Consiglio*), al fine di chiarirne l'ambito di applicazione. Segnatamente, la Commissione ha voluto fornire un'interpretazione autorevole dell'art. 1 comma 2, secondo cui «*[c]iascuno Stato membro può [may] decidere di non adottare sanzioni riguardo ai comportamenti di cui al paragrafo 1, lettera a), applicando la legislazione e la prassi nazionali nei casi in cui essi abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata*». La Commissione è intervenuta quindi a precisare che «*è chiaro che essa non può essere interpretata nel senso di consentire la criminalizzazione di attività umanitarie obbligatorie per legge, quali le operazioni di ricerca e soccorso in mare, indipendentemente dalle modalità di applicazione della direttiva stessa negli ordinamenti nazionali. In virtù del diritto internazionale del mare, gli Stati hanno l'obbligo di imporre ai comandanti delle navi battenti la loro bandiera (...) di prestare assistenza alle persone e alle imbarcazioni in pericolo in mare. (...) La criminalizzazione delle organizzazioni non governative o di altri attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso nel rispetto del quadro normativo applicabile costituisce pertanto una violazione del diritto internazionale e di conseguenza non è permessa dal diritto dell'UE. (...) Alla luce di quanto precede, la Commissione invita gli Stati membri che non lo hanno ancora fatto a ricorrere alla possibilità prevista dall'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva sul favoreggiamento, che permette loro di distinguere tra le attività condotte per prestare assistenza umanitaria e quelle volte a favorire l'ingresso o il transito illegali, e consente di non configurare le prime come reato*» (2020/C 323/01). La comunicazione della Commissione, resa anche su impulso del Parlamento europeo (2018/2769(RSP)), si è resa necessaria per contrastare il fenomeno di criminalizzazione delle ONG che prima è stato richiamato, ma pur rappresentando un'importante argine a quelle tendenze – a dire il vero, inaugurate da organi della stessa Unione – nulla aggiunge al quadro giuridico internazionale e dell'Unione.

La *raccomandazione 2020/1365* della Commissione sulla *cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso* sembra voler bilanciare la presa di posizione contro la criminalizzazione delle organizzazioni della società civile. In essa, infatti, si rivendica il lavoro svolto dalla Commissione e dai Paesi membri nel regolamentare – *rectius*, ostacolare – le operazioni SAR condotte dalle ONG nel Mar Mediterraneo, ribadendo che è «*nell'interesse dell'ordine pubblico, compresa la sicurezza, che tali navi siano adeguatamente registrate ed equipaggiate in modo da soddisfare i pertinenti requisiti sanitari e di sicurezza associati a tale attività, così da non mettere in pericolo l'equipaggio o le persone soccorse. Tali attività devono svolgersi in un quadro coordinato, tramite una cooperazione e un coordinamento rafforzati tra operatori privati e autorità nazionali*» (par. 12). Oltre alla rituale raccomandazione di una più solida cooperazione tra Stati membri, la Commissione ha istituito un gruppo di contatto interdisciplinare sulla ricerca e il soccorso, riunitosi per la prima volta a marzo scorso (*Comunicato stampa della Commissione*), privo di un mandato chiaro e comunque senza la presenza dei principali attori SAR.

Sebbene il Patto indichi la necessità di nuovi investimenti nella ricerca e nel soccorso in mare, riconoscendo che Frontex «*dovrebbe fornire un maggiore sostegno operativo e tecnico nell'ambito di competenza dell'UE e mettere mezzi marittimi a disposizione degli Stati membri, al fine di migliorarne le capacità e contribuire così a salvare vite umane in mare*» (COM/2020/609 final), nelle proposte normative non si dà alcun seguito a queste intenzioni.

Maggiore attenzione è stata senz'altro riservata al tentativo di alleggerire la pressione sugli Stati di primo approdo, al fine di favorire una più celere designazione del porto di sbarco

e ridurre le tensioni politiche che portarono alla c.d. *chiusura dei porti* italiani. Tuttavia, sebbene il regolamento Dublino venga formalmente abrogato, le regole sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale contenute nel nuovo regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo riproducono in gran parte la proposta di modifica del Regolamento Dublino del 2016. Secondo le intenzioni della Commissione, una maggiormente equa ripartizione degli oneri deriverebbe, più incisivamente, dall'istituzione di un nuovo sistema di contributi flessibili da parte degli Stati membri. Questo sistema – consistente nella scelta da parte degli Stati membri tra ricollocazione dei richiedenti asilo, assunzione della responsabilità del rimpatrio degli stranieri senza diritto di soggiorno e in altre forme di sostegno operativo – difficilmente supererà indenne lo scoglio del Consiglio ([Visegrad Group Joint Position](#)), oltre ad essere inutilmente complesso e macchinoso.

Il nuovo approccio europeo alla ricerca e al soccorso, dunque, non solo non rappresenta un punto di svolta, ma pare ricalcare pedissequamente il modello seguito sinora dall'Unione europea, fatti salvi l'inedito ammonimento rivolto agli Stati membri di evitare violazioni palesi del diritto internazionale del mare e la proposta di un sistema di *burden sharing* difficilmente implementabile e, comunque, non necessariamente favorevole per il soccorso in mare.

## 7. Conclusioni

Alla luce di quanto sommariamente descritto, è possibile individuare tre costanti nella politica dell'UE e, parimenti, dell'Italia in ambito SAR: un sempre meno celato disinteresse verso le operazioni di ricerca e soccorso in mare; una crescente avversione nei confronti delle ONG, che hanno provato a sopperire a questa assenza; l'incondizionato investimento politico ed economico sulla Guardia costiera libica, affinché questa provveda a impedire le partenze e intercettare le imbarcazioni dei migranti.

Il Nuovo patto europeo appare, in tale contesto, come l'ennesima conferma dell'approccio *rescue-without-interdiction* o *rescue-withouth-protection* che ha caratterizzato gli ultimi anni delle politiche dell'Unione e dell'Italia ([V. MORENO-LAX, 2021](#)).

I primi cinque mesi del 2021 hanno visto un incremento del 170% degli arrivi via mare, cui è corrisposto un aumento del 230% delle vittime ([UNHCR, 2021a](#)), e con l'arrivo dell'estate è presumibile un'ulteriore ripresa delle partenze. D'altra parte, il presente momento storico – anche nella sua accezione originaria di *momentum* – appare propizio per approfittare della parvenza di una ritrovata unità europea e dar vita ad un *approccio europeo alla ricerca e al soccorso* radicalmente nuovo, il cui obiettivo primario sia la protezione della vita delle persone, mutuando dall'esperienza italiana il modello dell'Operazione *Mare Nostrum*.

In conclusione, non si può che concordare con i firmatari e le firmatarie della lettera del CIR quando costoro affermano che «*(l)a storia ci giudicherà severamente per quanto siamo scegliamo di fare e di non fare. Perché esiste un bene e un male*». Non si tratta di contrapporre un ingenuo manicheismo al paradigma della *realpolitik*, egemonico nelle questioni migratorie, ma di preferire il rispetto della vita e dei diritti umani all'indifferenza e al cinismo.

FRANCESCO NEGOZIO