



Il ruolo delle ONG nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo: la necessità di un coordinamento europeo*

Erika Colombo**

SOMMARIO: 1. La crisi umanitaria nel Mar Mediterraneo all'origine delle operazioni di ricerca e salvataggio condotte dalle ONG. – 2. La legittimazione giuridica dell'attività delle ONG nel quadro giuridico internazionale: l'obbligo di salvataggio delle persone in pericolo in mare. – 2.1. Il contenuto dell'obbligo di salvare le persone in mare: l'obbligo di soccorso. – 2.2. *Segue*: l'obbligo di predisporre un sistema di ricerca e soccorso. – 2.3. I profili di complessità del quadro giuridico internazionale. – 3. Il contesto giuridico europeo. – 4. Altre forme di ostacolo all'attività delle ONG nel Mediterraneo. – 5. Prospettive future. – 6. Conclusioni.

1. *La crisi umanitaria nel Mar Mediterraneo all'origine delle operazioni di ricerca e salvataggio condotte dalle ONG*

Sono trascorsi ormai più di dieci anni dal 3 ottobre 2013, giorno in cui, in un naufragio al largo delle coste di Lampedusa, hanno perso la

* L'articolo rappresenta una versione rielaborata ed ampliata della relazione tenuta nel corso del seminario "*I flussi migratori via mare e il diritto dell'Unione europea*", organizzato il 13 ottobre 2023 presso l'Università di Roma "La Sapienza", nell'ambito del Forum "Immigrazione, Frontiere e Asilo" di AISDUE.

** Dottoressa di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Milano La Statale.

vita 368 persone che cercavano di raggiungere l'Europa nel disperato tentativo di trovare sicurezza¹. Un tragico evento che ha scosso l'opinione pubblica e sollevato gravi preoccupazioni riguardo alla crisi umanitaria legata alle migrazioni nel Mar Mediterraneo.

Ne è seguito pochi giorni dopo, il 13 ottobre del 2013, l'inizio dell'operazione *Mare Nostrum*, una missione guidata dalla Marina militare italiana, con l'impiego di circa un migliaio di militari e numerosi mezzi aeronavali, finalizzata a garantire la salvaguardia delle persone in pericolo in mare e ad assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti.

Tale operazione, tuttavia, è durata solamente un anno: a partire dal 31 ottobre 2014, infatti, è stata sostituita da un'operazione coordinata a livello dell'Unione europea, chiamata *Triton*², finalizzata, per lo più, alla lotta all'immigrazione irregolare.

Ebbene, proprio la diversa vocazione della missione europea, nonché la sensibile riduzione dei mezzi economici ed operativi in essa investiti rispetto alle risorse messe in capo con *Mare Nostrum* hanno generato un enorme vuoto nella capacità di soccorso nel Mediterraneo centrale, che ha avuto quale diretta conseguenza un drastico aumento dei naufragi³.

È così, dunque, che è emersa nel panorama marittimo europeo una nuova forma di operazioni di ricerca e soccorso: navi gestite da

¹ Per una ricostruzione di quanto accaduto, si veda www.ispionline.it/it/web-stories/naufragio-di-lampedusa.

² L'operazione *Triton* aveva l'obiettivo di sostenere l'Italia attraverso la sorveglianza delle frontiere nel Mar Mediterraneo centrale. Mirava, inoltre, a impedire la diffusione del terrorismo straniero all'interno dell'UE. La ricerca e il salvataggio in mare continuano ancora oggi a costituire un elemento fondamentale dell'operazione, divenuta operazione "*Themis*" dal 2018. Per un approfondimento si rimanda al seguente link: www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/saving-lives-sea/. Ad essa si è affiancata l'operazione *Poseidon*, che ha coperto le zone del Mar Mediterraneo orientale, concentrandosi sulla sorveglianza lungo le frontiere marittime tra Grecia e Turchia sin dal 2006. Per un approfondimento sul tema si rimanda al seguente link: www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/saving-lives-sea/. In proposito, si veda A. ANNONI, *Il ruolo delle operazioni Triton e Sophia nella repressione della tratta di esseri umani e del traffico di migranti*, in *DUE*, n. 4, 2017, p. 829 ss.

³ Basti ricordare, tra gli episodi più terribili, la tragedia del 18 aprile 2015, con l'annegamento nel Canale di Sicilia di un numero di persone stimato tra le 800 e le 900; ed il naufragio che il 18 aprile 2016 ha visto a morte di oltre 400 persone nel medesimo tratto di mare interessato dalla tragedia dell'anno precedente.

organizzazioni non governative (ONG) hanno iniziato ad effettuare, come attività predominante, operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale con il coordinamento dei centri nazionali di coordinamento del soccorso in mare o di propria iniziativa⁴.

Un'attività che, pur inizialmente accolta con plauso generale, ha poi iniziato a suscitare l'ostilità degli Stati, soprattutto costieri, i quali hanno cominciato ad adottare diverse forme di ostacolo alle operazioni *search and rescue* (c.d. SAR) condotte da questi soggetti⁵ (v. § 4), anche in ragione della convinzione – peraltro infondata⁶ – che le stesse creassero (e creino) un “fattore di attrazione” in grado di alimentare il traffico di migranti.

Così, stando all'ultimo report pubblicato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (*European Union Agency for fundamental rights*, in breve *FRA*)⁷, a partire dall'agosto 2014 sino a maggio 2024, delle quarantuno imbarcazioni appartenenti alle ONG, variamente coinvolte nelle operazioni SAR nel Mar Mediterraneo, e censite dall'Agenzia, ventisei sono state oggetto di almeno un procedimento giudiziario da parte delle autorità dei Paesi membri⁸. Di queste, ben quattordici navi

⁴ Secondo i dati raccolti dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (*European Union Agency for fundamental rights*, in breve *FRA*), a partire dal 2014, sono state dispiegate, principalmente nel Mediterraneo centrale, 40 navi e quattro aerei da ricognizione, che hanno aiutato a ridurre le vittime in mare.

⁵ Si veda sul punto L. MASERA, *La criminalizzazione delle ONG e il valore della solidarietà in uno Stato democratico*, in *federalismi.it*, n. 2, 2019, p. 18 ss., che ricostruisce molto chiaramente i diversi passaggi politico-istituzionali che hanno portato alla stigmatizzazione delle attività condotte dalle ONG in mare quali forme di favoreggiamento all'immigrazione irregolare. Nello scritto si evidenzia che è stato un rapporto del mese di febbraio 2017 redatto da Frontex ad aver per la prima volta veicolato a livello istituzionale il larvato messaggio per cui le attività delle ONG costituiscono un *pull factor* delle partenze dalla Libia.

⁶ Si veda, per tutti, C. AMENTA, P. DI BETTA, C. FERRARA, *La crisi dei migranti nel Mediterraneo centrale: le operazioni search and rescue non sono un fattore di attrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2021, p. 17 ss.

⁷ *European Union Agency for fundamental rights, June 2023 update - Search and rescue operations in the Mediterranean and fundamental rights*, 1 July 2024, reperibile al seguente link: www.fra.europa.eu/en/publication/2024/june-2024-update-ngo-ships-sar-activities.

⁸ Le navi che sono state sottoposte a procedimento di natura giudiziaria, dal 2014 a maggio 2024, sono: Aita Mari, Alan Kurdi, Alex Mediterranea, Astral, Aquarius, Aurora, Eleonore, Geo Barents, Golfo Azzurro, Humanity 1, Iuventa, Lifeline, Mare Go, Mare Liberum, Mare Jonio, Louise Michel, Ocean Viking, Open Arms, Sea-Eye, Sea-Eye 4, Sea-Watch 3, Sea-Watch 4, Sea-Watch 5, The Seefuchs, Vos Hestia, Vos Prudence.

sono oggi inattive, mentre solamente dodici continuano ad operare nel Mediterraneo. Inoltre, delle quindici imbarcazioni immuni da procedimenti giudiziari⁹, dieci hanno interrotto le loro operazioni di assistenza umanitaria in alto mare.

Ebbene, nonostante le forti resistenze dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, il numero di ONG impegnate a predisporre equipaggi e imbarcazioni destinate ad operare nelle zone SAR del Mar Mediterraneo è fortemente aumentato nel tempo, consolidando una pratica che è ormai divenuta essenziale per assicurare l'assistenza umanitaria a coloro che decidono di affrontare una delle rotte migratorie tra le più pericolose al mondo¹⁰.

2. La legittimazione giuridica dell'attività delle ONG nel quadro giuridico internazionale: l'obbligo di salvataggio delle persone in pericolo in mare

Preso atto delle ragioni storiche che consentono di spiegare la presenza delle ONG nel Mar Mediterraneo, occorre porsi alcuni interrogativi in merito alla legittimazione giuridica delle operazioni di salvataggio condotte da queste organizzazioni, al fine di chiarire le basi giuridiche che ne consentono (e/o ne limitano) l'operato.

In tal senso, prima di prendere in esame l'ordinamento dell'Unione europea, è necessario richiamare il quadro giuridico internazionale e, nello specifico, l'obbligo – di natura pattizia¹¹ – di ricerca e salvataggio delle persone in pericolo in mare.

⁹ Tra cui: Bourbon Argos, Colibri, Dignity I, Josefa, Life Support, Minden, Mo Chara, Nadir, Open Arms Uno, Phoenix, ResQPeople, Rise Above, Sea Punk, Sea-Watch, Sea-Watch 2.

¹⁰ V. www.italy.iom.int/it/news/oim-e-unhcr-chiedono-unazione-decisa-seguito-dellultima-tragedia-nel-mediterraneo.

¹¹ Tra le fonti pattizie rilevanti rientrano Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (United Nations Convention on the Law of the Sea, "UNCLOS"), la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare (*International Convention for the Safety Of Life At Sea*, "SOLAS") e la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso (*International Convention on Maritime Search and Rescue*, "SAR"). Sul tema, si veda I. PAPANICOLOPULU, *Le operazioni di search and rescue: problemi e lacune del diritto internazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 2, 2019, p. 507 ss.

Si tratta di un obbligo generale e universale, che ha ormai assunto, secondo larga parte della dottrina, natura consuetudinaria¹². Esso infatti: *i*) vincola tutti gli Stati, sia in tempo di pace, che in tempo di guerra; *ii*) si applica a tutte le navi, sia pubbliche, che private; *iii*) è vigente in tutte le zone marine; *iv*) riguarda qualsiasi persona che si trovi in situazione di pericolo in mare. E, dunque, non può che giustificare anche le operazioni condotte dalle navi delle ONG.

2.1. Il contenuto dell'obbligo di salvare le persone in mare: l'obbligo di soccorso

L'obbligo di salvare le persone in mare consta di due componenti: *i*) l'obbligo di prestare soccorso; *ii*) l'obbligo di predisporre un sistema di ricerca e soccorso.

Quanto al primo obbligo, esso è rivolto, da un lato, agli Stati di bandiera, dall'altro, direttamente ai comandanti.

Quanto al primo profilo, è possibile fare riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (nota anche come UNCLOS, acronimo di *United Nations Convention on the Law of the Sea*)¹³, che si occupa di definire un ordine giuridico per i mari e per gli oceani e di stabilire regole sugli utilizzi degli oceani e delle loro risorse, sancendo i limiti materiali e territoriali dei diritti sovrani e della giurisdizione esercitata dagli Stati nelle diverse zone marittime. Secondo quanto previsto dalla Convenzione, ogni Stato esercita una giurisdizione esclusiva sulle navi che battono la sua bandiera e si trovano in alto mare, giurisdizione che implica, per lo Stato di bandiera, alcuni obblighi. E tra essi si colloca proprio il dovere fondamentale di prestare soccorso alle persone in pericolo o in difficoltà, nella misura in

¹² In tal senso, tra gli altri, v. R. BARNES, *The International Law of the Sea and Migration Control*, in R. BERNARD, M. VALSAMIS (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, 2010, p. 103 ss.; I. PAPANICOLOPULU, *The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A General Overview*, in *International Review of the Red Cross*, n. 98, 2016, p. 491 ss.; F. G. ATTARD, *The Duty of the Shipmaster to Render Assistance at Sea under International Law*, Leiden, 2020.

¹³ La Convenzione UNCLOS è stata sottoscritta a Montego Bay (Giamaica) il 10 dicembre 1982 ed è entrata in vigore il 16 novembre 1994. La Convenzione è stata approvata dalla Comunità europea con la decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998, ed è stata ratificata da tutti i Paesi membri.

cui ciò sia possibile senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri (art. 98, par. 1, della Convenzione).

Si tratta di un obbligo di carattere assoluto, che, come tale, consente peraltro di ritenere conforme al concetto di *passaggio inoffensivo*¹⁴, anche l'ingresso nel mare territoriale di un diverso Stato e il soffermarsi per ivi prestare attività di soccorso. Questo significa che una nave battente bandiera straniera che abbia ricevuto una richiesta di soccorso da parte di un'altra imbarcazione che si trovi nel mare territoriale di uno Stato, ivi potrà – *rectius* dovrà – fare ingresso per prestare soccorso¹⁵ e lo Stato costiero non sarà autorizzato ad adottare misure contro questa nave.

¹⁴ Il diritto di passaggio inoffensivo consiste nella facoltà, riconosciuta a tutti gli Stati, di far navigare le proprie navi nel mare territoriale altrui al fine di attraversarlo o di raggiungere i porti dello Stato costiero, a condizione che la navigazione si svolga in maniera continua e rapida e non rechi pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero (cfr. articolo 17 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare). Esso rappresenta un limite invalicabile dalla sovranità dello Stato costiero, il quale può adottare esclusivamente misure necessarie a prevenire il passaggio non-inoffensivo (v. articolo 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare).

¹⁵ Cfr. art. 18, par. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che contempla tra le eccezioni al passaggio «rapido e continuo» di un'imbarcazione straniera – caratteristica necessaria per poter connotare come «inoffensivo» l'attraversamento del mare territoriale di uno Stato costiero – proprio «situazioni di forza maggiore, pericolo e necessità di prestare assistenza a navi e aeromobili in pericolo». Questa conclusione, tuttavia, non si applica ad attività di ricerca di imbarcazioni in pericolo: in questo caso, lo Stato costiero ha il potere di regolare l'attività e può adottare misure contro navi che si trovano nelle sue acque territoriali. Si consideri poi quanto affermato da I. PAPANICOLOPULU, *Tutela della sicurezza o violazione del diritto del mare?*, in *SidiBlog*, 26 giugno 2019: «Per quel che riguarda il carattere “inoffensivo” del passaggio, questo è tale se non reca pregiudizio alla pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato costiero (art. 19, par. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare). Tra le attività che rendono il passaggio non-inoffensivo rientra “il carico o scarico di qualsiasi ... persona in violazione alle norme ... in materia di immigrazione ... dello Stato costiero (art. 19, par. 2, lett. g). Di conseguenza, se una nave carica o scarica persone in violazioni alle norme sull'immigrazione dello Stato costiero, il passaggio non è più inoffensivo e lo Stato costiero può intervenire. Tuttavia, l'ingresso di una nave che trasporta persone soccorse in mare in adempimento dell'obbligo internazionale di salvare la vita umana in mare non può considerarsi come attività compiuta in violazione delle leggi nazionali sull'immigrazione, a condizione che l'obiettivo della nave sia semplicemente quello di far sbarcare le persone soccorse». E ciò, proprio in virtù dell'obbligo di salvare le persone in pericolo in mare imposto dal diritto internazionale.

Quanto invece al profilo relativo all'obbligo di salvataggio rivolto direttamente ai comandanti delle navi, è possibile richiamare la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare (nota anche semplicemente come Convenzione SOLAS, acronimo di *Safety Of Life At Sea*)¹⁶, un accordo internazionale volto a tutelare la sicurezza della navigazione mercantile, con esplicito riferimento alla salvaguardia della vita umana in mare. Essa impone ad ogni comandante l'obbligo di rendere assistenza a qualsiasi persona che rischia di perire in mare, nella misura in cui lo possa fare senza serio pericolo per la propria nave e le persone a bordo¹⁷.

A ciò si aggiunga che, una volta effettuata un'operazione di salvataggio, il comandante è ulteriormente vincolato a due obblighi: *i*) trattare le persone soccorse umanamente, in conformità agli obblighi che derivano dai diritti umani; *ii*) condurre le persone salvate in un *place of safety*, ossia un luogo in cui si considera che le operazioni di soccorso siano terminate; la sicurezza della vita delle persone soccorse in mare non è più in pericolo; possono essere soddisfatte le esigenze umane minime di queste persone; ed è possibile organizzare il trasporto verso la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti¹⁸.

¹⁶ Tale convenzione è stata sottoscritta il 1° novembre 1974 ed è entrata in vigore il 25 maggio 1980. Nell'ordinamento europeo, la direttiva 96/98/CE, del 20 dicembre 1996, sull'equipaggiamento marittimo mirava a garantire un'applicazione uniforme della convenzione SOLAS sulle attrezzature delle navi commerciali e a rendere obbligatorie le risoluzioni dell'OMI da essa derivanti. La direttiva 2012/32/UE ha modificato la direttiva 96/98/CE sostituendo l'allegato A, al fine di adeguarlo per tenere conto delle più recenti modifiche delle convenzioni internazionali e delle norme di prova applicabili. La direttiva 2014/90/UE, del 23 luglio 2014, sull'equipaggiamento marittimo ha invece rafforzato l'attuazione e il controllo del rispetto delle normative in materia.

¹⁷ Cfr. capitolo V, regolamento 33 (1) della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare: «il comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione».

¹⁸ Cfr. IMO, *Resolution MSC.167(78): Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea (Rescue Guidelines)*, 20 May 2004.

2.2. Segue: *l'obbligo di predisporre un sistema di ricerca e soccorso*

All'obbligo sino ad ora descritto si affianca poi un ulteriore onere, imposto, questa volta, esclusivamente in capo agli Stati costieri.

Secondo quanto previsto dal secondo paragrafo dell'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, questi ultimi sono tenuti a promuovere la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima (e aerea) e, se necessario, collaborare con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali¹⁹. In sostanza, gli Stati costieri sono tenuti ad apprestare mezzi e procedure atti a localizzare le persone in pericolo e ad assicurare che queste vengano prontamente soccorse (attraverso navi della propria guardia costiera, ovvero richiedendo l'intervento di altre imbarcazioni, che agiranno ai sensi dell'obbligo di cui all'art. 98, par. 1, cit.).

È poi la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso (nota anche come Convenzione SAR, *International Convention on Maritime Search and Rescue*)²⁰ a stabilire la ripartizione delle responsabilità in merito all'assolvimento di un suddetto obbligo da parte degli Stati costieri. La convenzione, in particolare, determina la suddivisione del mare in una serie di *search and rescue region* – comunemente denominate zone SAR – definite come aree di «defined dimensions associated with a rescue co-ordination centre within which search and rescue services are provided». Dall'istituzione della zona SAR discendono per lo Stato costiero diversi obblighi e in particolare, per

¹⁹ Si vedano anche: il capitolo V, regolamento 7 della Convenzione SOLAS, che richiede agli Stati parte «di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie»; nonché Convenzione SAR, che obbliga gli Stati a «garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata» (capitolo 2.1.10) ed a «fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro» (capitolo 1.3.2.).

²⁰ La Convenzione è stata adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 ed è entrata in vigore il 22 giugno 1985. Si tratta di un accordo internazionale elaborato dall'Organizzazione Marittima Internazionale, volto a tutelare la sicurezza della navigazione mercantile, con esplicito riferimento al soccorso marittimo.

quanto qui interessa, la responsabilità primaria del coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso che si svolgono al suo interno²¹.

Ebbene, tale responsabilità ricade esclusivamente in capo agli Stati: nessuna nave e nessun comandante sarà tenuto/a a condurre eventuali operazioni di ricerca di persone in difficoltà, prima di avere ricevuto una richiesta di soccorso da un centro di coordinamento nazionale. Ciò non toglie, tuttavia, che pur non sussistendo un obbligo in tal senso, non sia rinvenibile, all'interno del diritto internazionale richiamato alcuna norma che vieti tali azioni.

Di conseguenza, operazioni di ricerca svolte dalle navi delle ONG, pur non imposte dal diritto internazionale, non possono che essere considerate lecite ai sensi delle sue norme.

2.3. I profili di complessità del quadro giuridico internazionale

Premesso quanto sopra, potendo certamente ricondurre l'operato delle ONG nel Mediterraneo all'obbligo di matrice internazionale che impone di salvare le persone in pericolo in mare, occorre però prendere atto di alcuni ulteriori profili, che rendono complesso il quadro giuridico relativo alle operazioni SAR condotte da tali organizzazioni.

Innanzitutto, va tenuto presente che la normativa rilevante in tema di obbligo di salvataggio delle persone in mare non è stata sviluppata con l'intento di regolare il fenomeno di cui si sta discutendo: le norme che impongono un obbligo di salvataggio delle persone in pericolo in mare non erano state concepite pensando all'eventualità che potessero trovarsi in pericolo migliaia di persone (come invece la crisi migratoria ha reso necessario) e considerando che le stesse persone da soccorrere potessero mettersi volontariamente a rischio²².

²¹ Per una disamina della problematica relativa alla sovrapposizione tra l'estensione dell'area di *Search and Rescue* (zona SAR) e quella nella quale lo Stato costiero può esercitare una forma di giurisdizione extraterritoriale, anche al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di tutela dei diritti umani, si veda M. BARNABÒ, *Verso una sovrapposizione tra zona SAR e giurisdizione statale?*, in *EP*, vol. 5, n. 1, 2020, p. 375 ss.

²² Sull'origine dell'obbligo di salvataggio delle persone in pericolo in mare, si veda I. PAPANICOLOPULU, *The Historical Origins of the Duty to Save Life at Sea in International Law*, in *Journal of the history of International Law*, vol. 24, 2022, p. 149 ss.

Questo significa che, benché i riferimenti normativi menzionati rappresentino certamente una fonte di legittimazione dell'operato delle ONG, non può dimenticarsi che quelle stesse norme non siano state pensate per regolare un fenomeno come quello oggetto di esame.

In secondo luogo, occorre ribadire che le navi di cui si avvalgono le ONG – soggetti privati – sono beni di natura privata, che, come tali, non possono che essere soggette alle norme di navigazione comuni. Allo stesso tempo, però, queste stesse imbarcazioni presentano una serie di caratteristiche che consentono di assimilarle a quelle navi pubbliche che vengono destinate al servizio di ricerca e soccorso in mare (Marina militare, Guardia costiera, Guardia di finanza). Infatti, le imbarcazioni delle ONG: *i*) operano in maniera continuativa nelle acque dove maggiormente si verificano incidenti che coinvolgono migranti, navigando in tali zone con l'esplicito e sostanzialmente unico scopo di assistere chi si trovi in situazioni di pericolo; *ii*) vengono regolarmente contattate dai Centri di ricerca e soccorso statali e di fatto agiscono in sostituzione dei mezzi statali che avrebbero il compito di pattugliare le acque per soccorrere persone in pericolo.

Pertanto, pur non partecipando della natura pubblica delle navi statali, cui il diritto del mare attribuisce specifici diritti proprio in quanto imbarcazioni dello Stato, le navi delle ONG svolgono le medesime attività di queste ultime, continuando ad essere assoggettate ad un regime normativo di natura privatistica.

Si consideri quindi un ulteriore aspetto: mentre è indubbiamente consentito alle navi di uno Stato costiero di sbarcare le persone salvate sulle coste di tale Stato, lo stesso principio non risulta applicabile nel caso di individui salvati da navi di ONG. In tali ipotesi, infatti, l'imbarcazione privata dovrà essere autorizzata ad approdare nel porto di uno Stato costiero.

Tuttavia, se è pacifico che, una volta concluso il soccorso di persone in pericolo in mare, sussiste un ulteriore obbligo per il comandante della nave di condurre i soccorsi nel «porto sicuro più vicino», non è altrettanto pacifica l'individuazione di tale luogo.

Secondo la risoluzione dell'Organizzazione marittima internazionale sul trattamento delle persone soccorse in mare²³,

²³ IMO, *Resolution MSC.167(78)*, cit, par. 6.12.

dovrebbe essere lo Stato responsabile della zona SAR in cui è avvenuto il salvataggio ad avere *in primis* l'obbligo di fornire un luogo sicuro di sbarco; tuttavia, si tratta pur sempre di una previsione non vincolante²⁴, che, in quanto tale, non è in grado di contrastare la tendenza degli Stati costieri – *in primis*, l'Italia – di apporre ostacoli allo sbarco dei migranti soccorsi in mare (v. di seguito § 4).

È evidente, dunque, che il quadro giuridico sin qui descritto non appare del tutto adeguato ad assicurare una regolamentazione piena ed efficace delle operazioni di ricerca e soccorso pur legittimamente esercitata dalle ONG attive nel Mediterraneo.

3. *Il contesto giuridico europeo*

Venendo ora all'esame del quadro giuridico dell'Unione europea, occorre sin da subito evidenziare come il diritto UE in materia di diritti umani imponga agli Stati membri – nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione stesso – di adempiere a obblighi positivi per quanto riguarda la salvaguardia della vita delle persone che rientrano nella loro giurisdizione e di adottare misure preventive per evitare rischi reali e immediati per la vita umana.

In questo senso, le attività di ricerca e salvataggio delle persone in pericolo in mare condotte dagli attori della società civile possono sicuramente rappresentare una forma di salvaguardia del diritto alla vita, come tutelato dall'articolo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché, più in generale, dei diritti umani fondamentali riconosciuti dall'UE, tra cui anche il diritto di asilo.

²⁴ Sulla complessità di individuare un «*place of safety*» in cui far sbarcare le persone soccorse in mare, si veda F. DE VITTOR, *Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2009, p. 800 ss. Chiaro è, in ogni caso, che, nel rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, primo tra tutti il diritto al non respingimento, lo sbarco non potrà mai avvenire: a) in un luogo in cui le persone salvate potrebbero essere a rischio di persecuzione, tortura o trattamento disumano o degradante, o privazione arbitraria della vita; b) in un luogo in cui le stesse potrebbero rischiare di essere allontanate verso una destinazione in cui corrano tali rischi; c) trasferiti sotto il controllo di un altro Stato che potrebbe non proteggerli da tali rischi. Cfr., in questi termini, UNHCR, *Legal considerations on the roles and responsibilities of States in relation to rescue at sea, non-refoulement, and access to asylum*, 2022, par. 3.2.

Inoltre, occorre ricordare che il diritto internazionale consuetudinario e, quindi, anche l'obbligo di salvataggio delle persone in pericolo in mare costituisce fonte di diritto dell'Unione. Peraltro, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che, all'articolo 98 sancisce l'obbligo di cui sopra, è stata ratificata da tutti gli Stati membri, nonché dalla stessa Unione.

Oltre a ciò, tuttavia, non è possibile individuare norme atte a regolare in modo specifico le operazioni SAR e, in particolare, a dare veste giuridica all'intervento condotto dalle navi delle ONG.

La politica dell'Unione europea, infatti, si è concentrata principalmente sull'adozione di misure dirette alla lotta contro l'immigrazione irregolare²⁵ e il traffico di migranti²⁶, occupandosi di considerare la problematica relativa ai flussi migratori via mare esclusivamente sotto questo profilo.

Si veda, in particolare, il c.d. «pacchetto sul favoreggiamento», adottato dall'Unione nel 2002 e specificatamente volto a contrastare sia la migrazione irregolare, sanzionando il favoreggiamento in relazione all'attraversamento illegale delle frontiere, sia le reti della criminalità organizzata che mettono in pericolo la vita dei migranti²⁷. Esso si compone di una decisione quadro²⁸ e di una direttiva²⁹, la c.d. «direttiva sul favoreggiamento», che impone agli Stati membri l'obbligo di adottare sanzioni appropriate nei confronti di chiunque, in violazione della legislazione, intenzionalmente aiuti un cittadino di Paese terzo ad

²⁵ In proposito, si veda G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, III ed., 2020, p. 5 ss.

²⁶ In proposito, si rimanda a S. CARRERA, E. GUILD (eds.), *Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU*, in *Centre for European Policy Studies*, 2016.

²⁷ In precedenza, l'unico riferimento normativo relativo all'immigrazione irregolare era contenuto nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (art. 77, par. 1), che impegnava gli Stati parte a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiutasse o tentasse di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare illegalmente nel territorio di uno Stato parte. Con il consolidamento della competenza in materia penale dell'Unione.

²⁸ Decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

²⁹ Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro, o aiuti, a scopo di lucro, un cittadino di Paese terzo a soggiornare nel territorio di uno Stato membro.

Pur non essendo questa la sede per un approfondimento circa il quadro normativo europeo sulla lotta al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, occorre evidenziare un dato che assume enorme rilevanza nell'ottica della disamina di cui ci si occupa: la normativa di riferimento ha espressamente reso facoltativa per gli Stati membri la non-criminalizzazione dell'assistenza umanitaria. Si legge infatti all'articolo 1, par. 2, della direttiva citata: «Ciascuno Stato membro può decidere di non adottare sanzioni riguardo ai comportamenti di cui al paragrafo 1, lettera a) [favoreggiamento all'ingresso e al transito illegale di stranieri], applicando la legislazione e la prassi nazionali nei casi in cui essi abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata».

Ebbene, tale scelta legislativa ha avuto un impatto assai rilevante sul comportamento degli Stati costieri, i quali, come anticipato in premessa, hanno reagito alla comparsa delle navi delle ONG nel Mar Mediterraneo adottando forme di criminalizzazione degli operatori privati coinvolti³⁰, al fine di impedirne le attività.

E ciò si spiega, in un'ottica di sistema, alla luce di due fattori strettamente correlati: *i*) il fatto che i flussi migratori via mare – in assenza di canali di ingresso legale – rappresentano una delle principali vie di accesso al territorio dell'Unione per i cittadini di Paesi terzi che cercano protezione internazionale al di fuori del proprio Stato di origine; *ii*) il fatto che, conseguentemente, trovino applicazione i meccanismi di funzionamento del cosiddetto “regolamento Dublino”, ossia il sistema di riparto delle competenze tra Stati membri quanto

³⁰ In proposito si veda la ricerca condotta da S. CARRERA, E. GUILD, A. ALIVERTI, J. ALLSOPP, M-G. MANIERI, M. LEVOY, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, Bruxelles, European Parliament, 2015; nonché J. ALLSOPP, *Solidarity, smuggling and the European Refugee Crisis: Civil Society and its Discontents*, in *DIC*, n. 3, 2017, p. 1 ss. Si veda anche lo studio del Consiglio d'Europa sulla criminalizzazione delle ONG, *Using Criminal Law To Restrict The Work Of NGOs Supporting Refugees And Other Migrants In Council Of Europe Member States*, December 2019, reperibile su www.coe.int.

all'esame delle domande di protezione internazionale presentate da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

Alla base del sistema di allocazione di competenze nel sistema europeo comune di asilo, l'Unione europea ha stabilito una serie di criteri che dovrebbero consentire di individuare, di volta in volta, lo Stato membro competente ad esaminare una determinata domanda di asilo. Tuttavia, le difficoltà riscontrate nella prassi ad applicare i criteri fissati nel regolamento, hanno comportato la preponderante (se non quasi esclusiva) operatività del criterio residuale del Paese di primo ingresso.

Calando tali considerazioni nell'ambito dei flussi migratori via mare, se ne deduce che, a seguito di un'operazione di soccorso, lo Stato di approdo e, quindi, di sbarco delle persone salvate non rappresenta solamente il porto sicuro più vicino, ma anche – e soprattutto – lo Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale eventualmente avanzate dai cittadini di Paesi terzi soccorsi in mare³¹.

Se poi si considera che, in forza del principio dell'unicità della competenza, lo Stato membro incaricato dell'esame di una domanda di protezione internazionale dovrà assumersi la responsabilità anche per la fase successiva al riconoscimento della protezione stessa, emerge con estrema chiarezza il reale motivo dell'ostilità degli Stati rispetto all'attività delle ONG.

4. Altre forme di ostacolo all'attività delle ONG nel Mediterraneo

Come anticipato nel paragrafo precedente, gli ostacoli opposti all'attività delle ONG non hanno assunto esclusivamente la forma di

³¹ Si veda, in proposito, C. FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *Questione giustizia*, 8 novembre 2022. Occorre peraltro evidenziare che la problematica evidenziata sussiste anche a seguito dell'adozione delle proposte di riforma contenute nuovo Patto sull'Immigrazione e l'Asilo: permane infatti l'identificazione tra Stato nei cui porti si concludono le operazioni di ricerca e soccorso in mare dei migranti e Stato di primo arrivo, confermando l'impostazione sopra illustrata. Si veda, in proposito, E. PISTOIA, *Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi*, in *ADiM Blog*, novembre 2020. Più in generale, per un'analisi complessiva degli elementi di criticità del Patto, si veda M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'Immigrazione e l'Asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *DIC*, n. 1, 2021, p. 1 ss.

tentativi di *criminalizzazione* degli attori coinvolti nelle operazioni di ricerca e salvataggio³², ma passano altresì attraverso altri strumenti³³.

Innanzitutto, occorre considerare che, in base a quanto disposto dalla Convenzione sul diritto del mare, ogni Stato ha una competenza esclusiva di stabilire le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio e del diritto di battere la sua bandiera (cfr. art. 91). L'esercizio di tale competenza si realizza, in particolare, mediante la classificazione e certificazione, da parte dello Stato di bandiera, oppure da parte di un organismo autorizzato a tal fine, delle navi battenti bandiera dello stesso, a seguito di verifica della conformità di tali navi a tutte le prescrizioni previste dalle convenzioni internazionali applicabili.

Questo significa che, con riferimento alle navi utilizzate dalle ONG per le operazioni SAR, sarà lo Stato di bandiera a dettare i requisiti tecnico-operativi necessari per consentire a ciascuna imbarcazione di salpare. Ma ciò, non sempre, per ragioni di natura strettamente tecnica.

A titolo esemplificativo, si considerino gli standard di sicurezza introdotti dalla legislazione olandese nel 2019, dopo che la *Sea-Watch 3*, all'epoca battente bandiera olandese, era stata fermata in Italia per ispezioni, che hanno avuto come conseguenza il fatto che alcune navi – tra cui la *Sea-Watch 3* – non abbiano più potuto navigare sotto la bandiera olandese³⁴.

³² Dalla ricerca condotta nel giugno del 2019 nell'ambito del progetto europeo ReSOMA (Research Social Platform on Migration and Asylum), dal titolo *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, è emerso che le azioni giudiziarie e le indagini penali nei confronti di individui – volontari, difensori dei diritti umani, equipaggi di ONG – sono state circa sessanta, tra il 2015 e il 2019, con un picco di casi nel 2018. In ogni caso, come evidenziano i dati raccolti dalla FRA, si è registrato negli ultimi anni un aumento dell'uso di misure di natura amministrativa nei confronti delle imbarcazioni (con conseguente sequestro delle stesse o il loro blocco nei porti), a fronte di una diminuzione delle procedure penali contro i membri dell'equipaggio o il personale delle ONG.

³³ Per un esame completo delle misure utilizzate dagli Stati per osteggiare le operazioni SAR condotte dalle ONG, si veda N. MARKARD, M. STILLER, A. FARAHAT, I. KIENZLE, J. KIESSLING, *Support for civil search and rescue activities Options for the German government*, July 2023, www.eu.boell.org/sites/default/files/2023-07/e-paper-search-and-rescue_final_20072023_0.pdf.

³⁴ Cfr. M. STILLER, *Mourning the Dead While Securitizing the Sea*, in *verfassungsblog.de*, 7 July 2023.

Ovvero, il tentativo di emendamento della normativa tedesca relativa alla sicurezza delle navi promosso dal Ministero federale per il Digitale e i Trasporti nel febbraio 2023, che era stato concepito proprio con l'intento di ostacolare le ONG tedesche ad ottenere la registrazione delle loro navi SAR³⁵.

O, ancora, l'adozione dei c.d. "codici di condotta delle ONG", provvedimenti adottati dal Governo italiano – il primo a luglio del 2017³⁶ e, più di recente, a febbraio del 2023³⁷, che hanno imposto restrizioni rilevanti all'operato degli attori privati attivi nel Mediterraneo centrale.

³⁵ Cfr. M. STILLER, *op. cit.*

³⁶ La sottoscrizione del "Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare", adottato dal Governo italiano, era stata imposta quale condizione necessaria alla possibilità per le ONG di collaborare con le autorità italiane nella gestione dei soccorsi. Alcune organizzazioni, tuttavia, si erano rifiutate di siglare il documento, dal momento che, tra gli impegni richiesti nel testo alcuni erano stati ritenuti inaccettabili (in specie quello di collaborare con la Guardia costiera libica nel riportare i naufraghi in Libia e quello di accettare la presenza a bordo di funzionari della polizia italiana). Ciò aveva condotto però alla loro incriminazione (si veda, per tutti, il caso *Iuventa*, esaminato da R. BARBERINI, *Il sequestro della Iuventa: ONG e soccorso in mare*, in *Questione Giustizia*, 2017). Sullo strumento del "codice di condotta" quale mezzo di ostacolo alle attività SAR delle ONG, si vedano: F. FERRI, *Il Codice di condotta per le ONG e i diritti dei migranti: fra diritto internazionale e politiche europee*, in *DUDI*, 2018, p. 189 ss.; L. MASERA, *Il contrasto amministrativo alle ONG che operano soccorsi in mare, dal codice di condotta di Minniti, al decreto Salvini bis e alla riforma Lamorgese: le forme mutevoli di una politica costante*, in *Questione giustizia*, 2021.

³⁷ Si fa riferimento al D.L. n. 1/2023, entrato in vigore il 3 gennaio 2023, con il quale il Governo italiano ha previsto specifiche condizioni che consentono l'adozione di misure di interdizione all'ingresso o alla sosta nelle acque territoriali delle navi che effettuano operazioni SAR. Tale facoltà è regolata dall'art. 1, co. 2, del D.L. n. 130/2020, e può essere esercitata dal Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, «per motivi di ordine e sicurezza pubblica», ovvero nel caso di attività in «violazione delle leggi di immigrazione vigenti» (cfr. art. 19, co. 2, lett. g) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare). Tale divieto di transito e di sosta, in ogni caso, non poteva trovare applicazione nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera, ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare. Tuttavia, con l'adozione del nuovo "codice di condotta" sono state ampliate le condizioni in presenza delle quali il Governo è legittimato ad esercitare il potere di limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale. Per un'analisi della normativa richiamata, si veda: A. FAZZINI, *Le politiche di contrasto alle ONG che operano il soccorso in mare (terzo atto) e la tenuta dello stato di diritto*, in *OIDU*, 2023, p. 124 ss.

Inoltre, si tenga presente che, pur vigendo un principio generale del diritto del mare secondo cui è lo Stato di bandiera ad esercitare la giurisdizione sulle navi che hanno la sua nazionalità ovunque si trovino (anche in alto mare; cfr. art. 92)³⁸, nel momento in cui un'imbarcazione varca le acque interne di uno Stato costiero – tra cui sono ricomprese anche le zone portuali – sarà quest'ultimo ad esercitare una piena sovranità. Di conseguenza, esso potrà imporre restrizioni all'accesso a navi battenti bandiera straniera, esercitare ispezioni e controlli, nonché imporre misure coercitive (di fermo o sequestro) nei confronti delle navi che approdano nei suoi porti³⁹.

³⁸ Da ciò derivano, per lo Stato di bandiera, taluni obblighi, tra cui quelli di esercitare effettivamente la propria giurisdizione e il proprio controllo su dette navi, nonché di adottare tutte le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare, in particolare per quanto riguarda le attrezzature, la navigabilità, l'addestramento e le condizioni di lavoro (art. 94, par. da 1 a 3, della Convenzione sul diritto del mare). Inoltre, lo Stato di bandiera deve, ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, garantire, in particolare, che il comandante, gli ufficiali e, nella misura appropriata, l'equipaggio conoscano e rispettino le pertinenti norme internazionali relative alla salvaguardia della vita umana in mare.

³⁹ Si consideri, tuttavia, quanto affermato nella sentenza *Sea Watch* (Corte giust. 1° agosto 2022, cause riunite C-14/21 e C-15/21), nella quale i giudici di Lussemburgo si sono occupati di offrire chiarimenti in merito all'estensione dei poteri di controllo e di fermo dello Stato di approdo sulle navi gestite dalle organizzazioni umanitarie. La vicenda aveva riguardato due navi della ONG olandese Sea Watch, che erano state sottoposte a fermo amministrativo nei porti italiani di Palermo e di Porto-Empedocle, poiché ritenute carenti delle certificazioni necessarie per lo svolgimento di attività di ricerca e soccorso in mare, nonché ritenute pericolose per la sicurezza, la salute o l'ambiente. La Corte, in Grande Sezione, ha chiarito che lo Stato di approdo, pur potendo tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera siano, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, non può imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettano tutte le prescrizioni applicabili a una diversa classificazione. Non può neppure subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino tutte le prescrizioni corrispondenti. Inoltre, può imporre azioni correttive determinate in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo, ma solo qualora siano giustificate dall'esistenza di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente e che comportano l'impossibilità di navigare in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare. Tali azioni devono altresì essere adeguate, necessarie e proporzionate a tal fine e la loro adozione ed attuazione devono essere oggetto di una leale cooperazione con lo Stato di bandiera, nel rispetto dei poteri rispettivi di tali due Stati. Per un'analisi della pronuncia, si veda L. PALADINI, *La Corte di giustizia dell'UE e l'obbligo internazionale di soccorso in mare: sul caso del fermo delle navi della Sea Watch*, in *DPCE online*, n. 3, 2022, p. 1683 ss.; E.

In proposito, si pensi ai provvedimenti italiani che hanno alimentato la c.d. *politica dei porti chiusi* avviata nel 2018 – caratterizzata dalle lunghe attese cui erano costrette le navi umanitarie prima di poter attraccare in Italia⁴⁰ – poi consolidatasi con l’emanazione del D.L. n. 53/2019⁴¹, che ha rappresentato la specifica base giuridica per l’adozione di misure limitative del diritto di accesso ai porti italiani, prevedendo un potere di interdizione all’ingresso di navi civili in capo al Ministro dell’interno.

Tutte misure, queste, che, come è evidente, rappresentano un forte disincentivo per l’attività umanitaria portata avanti dalle ONG impegnate nel Mediterraneo centrale, creando, peraltro, indirettamente, un rilevante rischio di violazioni di diritti umani fondamentali.

5. *Prospettive future*

Come si è cercato di evidenziare, il ruolo assunto dalle ONG nell’ambito delle operazioni di ricerca e soccorso in mare è divenuto essenziale nell’ottica di assicurare il salvataggio di migliaia di vite.

Tuttavia, le lacune del quadro giuridico attualmente applicabile sono ancora rilevanti: manca una regolamentazione chiara dello sbarco delle persone soccorse; non c’è coordinamento tra le norme della Convenzione SOLAS e della Convenzione SAR con il divieto di respingimento; le norme sull’obbligo di soccorso in mare non tengono conto del fatto che l’attività svolta dalle navi delle ONG non è

PAPASTAVRIDIS, *Sea Watch cases before the EU Court of Justice: An analysis of International Law of the Sea*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 12 December 2022; I. PAPANICOLOPULU, G. LOSI, *La Sea Watch davanti alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea: rapporti tra fonti, rapporti tra Stati e regolazione (indiretta) delle attività di soccorso in mare*, in *DIC*, n. 1, 2023, p. 235 ss.

⁴⁰ Sul tema, si vedano: A. M. PELLICONI, M. GOLDONI, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in *DIC*, n. 2, 2020, p. 219 ss.; S. ZIRULIA, *Dai porti chiusi ai porti socchiusi: nuove sanzioni per le navi soccorritrici nel Decreto Lamorgese*, in *ADiM Blog*, marzo 2021; C. FAVILLI, *op. cit.*; G. LICASTRO, *L’Italia chiude i porti alle navi delle ONG*, in *DPCE online*, n. 4, 2022, p. 2373 ss.; L. MASERA, *Soccorsi in mare e diritto penale nella stagione dei porti chiusi. Alcune riflessioni a partire dal caso di Carola Rackete*, in *La legislazione penale*, n. 4, 2022, p. 1 ss.; F. R. PARTIPILO, *La chiusura dei porti alle navi umanitarie nel diritto internazionale: diritti ed obblighi di Stati e capitani*, in *Sistema Penale*, 9 novembre 2022.

⁴¹ Cfr. D.L. n. 53, del 14 giugno 2019, convertito nella L. n. 77 dell’8 agosto 2019.

occasionale, ma è continuativa e finisce per addossarsi la responsabilità di garantire la sicurezza in mare, che, invece, dovrebbero essere gli Stati stessi a garantire; le norme attuali non aiutano a trarre il massimo beneficio dai mezzi offerti dalle ONG, ma, al contrario, ne ostacolano l'operato attraverso diverse misure che, indirettamente, mettono a rischio la tutela di diritti fondamentali, tra cui il diritto al *non refoulement* e il diritto di asilo.

Quanto al contesto giuridico europeo, poi, i profili che meriterebbero un intervento da parte dell'Unione sono diversi.

Sarebbe auspicabile, innanzitutto, l'adozione di norme specifiche per la solidarietà tra gli Stati membri, in particolare tra gli Stati membri di bandiera e quelli costieri, e, quindi, un approccio maggiormente proattivo e coordinato dell'Unione in materia di SAR, che assicuri la corretta attuazione degli obblighi previsti dal diritto internazionale.

Sarebbe poi altrettanto necessario realizzare un'effettiva cooperazione tra i soggetti privati che possiedono o gestiscono imbarcazioni per svolgere attività di ricerca e soccorso in mare, e le autorità degli Stati costieri, soprattutto al fine di assicurare determinati standard di sicurezza nell'interesse di tutte le persone soccorse⁴².

Ciò emerge, in particolare, nella raccomandazione della Commissione 2020/1365 del 23 settembre 2020⁴³, con la quale gli Stati

⁴² In questo senso, la creazione del Gruppo di contatto SAR, istituito il 21 dicembre 2020 al fine di migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, nonché con altre parti interessate, è certamente un primo passo. L'obiettivo è quello di stabilire un quadro di cooperazione più coordinato e strutturato a livello dell'UE per garantire una risposta rapida in caso di eventi in mare, mantenere la sicurezza della navigazione e assicurare una gestione efficace della migrazione. Tuttavia, si vedano le considerazioni critiche di ECRE (European Council on Refugees and Exiles), *Editorial: SAR Draft Roadmap – State Responsibility Absent*, 2 June 2023, in merito al documento prodotto dal Gruppo di contatto SAR, che dovrebbe predisporre «the main steps needed towards establishing a European Framework for Operational Cooperation on SAR in the Mediterranean Sea». Per consultare il documento, è possibile utilizzare il seguente link: www.statewatch.org/media/3903/eu-com-sar-roadmap-plan.pdf

⁴³ Raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione, del 23 settembre 2020, 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. Come si legge nella raccomandazione, la Commissione chiede agli Stati membri di cooperare con i soggetti privati che effettuano operazioni SAR nel Mediterraneo attraverso due distinte modalità: i) assicurando un interscambio regolare e tempestivo di informazioni sulle navi che partecipano segnatamente alle operazioni di soccorso e

membri sono stati invitati a promuovere una cooperazione costruttiva con le navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso, al fine di «tutelare la sicurezza della navigazione e garantire un’efficace gestione della migrazione nel rispetto dei pertinenti obblighi giuridici».

Inoltre, come evidenziato dal Parlamento europeo nella risoluzione del 13 luglio 2023⁴⁴, occorrerebbe «valutare le prassi correnti degli Stati membri in materia di operazioni SAR e (...) avviare immediatamente i lavori per un nuovo approccio più sostenibile, affidabile e permanente a tali operazioni, che sostituisca le soluzioni *ad hoc* esistenti, nonché (...) fornire sostegno materiale, finanziario e operativo agli Stati membri al fine di accrescere la capacità complessiva di salvare vite in mare e coordinare le operazioni SAR»⁴⁵. Rilevante è poi il richiamo dell’esigenza di istituire una missione globale SAR dell’UE la cui attuazione sia affidata alle autorità competenti degli Stati membri e a all’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)⁴⁶.

Di tutto ciò, invero, nel nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo, non v’è traccia. Piuttosto, come è stato evidenziato in dottrina⁴⁷, nel

sui soggetti che le gestiscono o ne sono proprietari tra gli Stati membri di bandiera e quelli costieri; *ii*) garantendo un collegamento tra Stati membri, Commissione e i soggetti privati che possiedono o gestiscono navi ai fini dello svolgimento di attività di ricerca e soccorso attraverso il gruppo di contatto della Commissione.

⁴⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, del 13 luglio 2023, sulla necessità di un intervento dell’UE nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo (2023/2787(RSP). La risoluzione è stata adottata a seguito del naufragio del 14 giugno 2023 (richiamato nella risoluzione stessa al punto 1) in cui un peschereccio è affondato nel Mar Ionio al largo delle coste di Pylos, nella regione di Messenia, in Grecia, con circa 750 persone a bordo, 104 delle quali sono state soccorse, mentre di altre 82 è stato recuperato il corpo e le restanti sono scomparse, presumibilmente morte.

⁴⁵ *Ibidem*, punto 3.

⁴⁶ *Ibidem*, punto 4.

⁴⁷ Cfr. V. MORENO-LAX, *A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2021, cui si rimanda per un’analisi approfondita delle proposte contenute nel nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo in tema di approccio europeo alle operazioni di *search and rescue*. Inoltre, come fa notare M. STARITA, *Search and Rescue operations under the New Pact on Asylum and Migration*, in *SidiBlog*, 8 November 2020, nella raccomandazione sulla cooperazione tra gli Stati membri in merito alle operazioni di salvataggio condotte da imbarcazioni private, già citata, la Commissione mette in guardia dal rischio che «le reti responsabili del traffico di migranti o della tratta di esseri umani, comprese le organizzazioni criminali dedite alla tratta o a forme di

pacchetto di riforme proposte dalla Commissione a settembre 2020, le operazioni SAR vengono concepite come una misura eccezionale a fronte della regola generale rappresentata dalla predisposizione di misure atte al contenimento dei flussi, e gli attraversamenti non autorizzati come un rischio da evitare il più possibile.

L'unico riferimento alle attività SAR nell'ambito del Patto sulla migrazione e l'asilo si rinviene nella comunicazione C/2020/6470⁴⁸, con la quale la Commissione ha richiamato nuovamente l'attenzione sulla lotta al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, evidenziando la necessità che «l'assistenza umanitaria obbligatoria per legge non p[ossa] e non de[bba] essere qualificata come reato» e ritenendo in contrasto con il diritto UE qualsiasi forma di criminalizzazione delle organizzazioni non governative o di altri attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso.

Ed infatti l'unica proposta di riforma sino ad oggi avanzata – la proposta di riforma della direttiva 2002/90, avanzata dalla Commissione il 28 novembre 2023⁴⁹ – ha riguardato, ancora una volta, la lotta e la prevenzione contro il traffico dei migranti. Una proposta che, peraltro, non sembra incidere sul carattere facoltativo dell'esenzione dalle sanzioni per le azioni condotte per motivi

sfruttamento analoghe alla schiavitù, approfittino delle operazioni di soccorso svolte da imbarcazioni private nel Mediterraneo».

⁴⁸ Comunicazione della Commissione, Orientamenti 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), C/2020/6470, citata. In senso critico, si veda A. PITRONE, *La questione irrisolta del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali degli stranieri*, in *I Post di AISDUE*, n. 3, 2020, p. 29 ss., che evidenzia la scarsa incisività della proposta di riforma in tema di configurazione della fattispecie di favoreggiamento dell'immigrazione illegale a seguito di operazioni di salvataggio in mare e/o nell'attività di assistenza umanitaria a favore delle persone in attesa di ottenere la protezione internazionale.

⁴⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione e che sostituisce la direttiva 2002/90/CE del Consiglio e la decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio (COM (2023) 755final). La proposta è accompagnata da una proposta di regolamento della Commissione, che rafforza la cooperazione di polizia e i poteri di Europol nel settore del traffico di migranti e della tratta di essere umani, in particolare codificando l'istituzione del Centro europeo contro il traffico di migranti presso Europol e rafforzandone i poteri (COM (2023) 754final).

umanitari – già presente nella direttiva del 2002 – lasciando così irrisolto, nei fatti, il problema della criminalizzazione dell'attività di ricerca e salvataggio svolta dagli attori privati.

6. Conclusioni

Nel presente contributo si è cercato di evidenziare come la comparsa delle ONG nel Mar Mediterraneo e le operazioni di ricerca e salvataggio condotte da tali operatori privati rappresentino una risposta essenziale ad una situazione di crisi umanitaria che dura da almeno dieci anni e che non sembra trovare una soluzione.

L'attuale contesto europeo è ormai da tempo caratterizzato da una forte ambivalenza, che vede, da un lato, una realtà che preme verso l'incremento di operazioni di soccorso a beneficio di migranti in pericolo di vita in alto mare, e dall'altro, un contesto normativo ambiguo, che non consente di chiarire lo spazio e i limiti dell'assistenza umanitaria.

Nonostante ciò, gli sforzi dell'Unione europea continuano a concentrarsi esclusivamente sulla gestione dei flussi migratori in un'ottica di securizzazione delle frontiere, mentre il problema della gestione e del coordinamento delle operazioni SAR rimane sullo sfondo.

L'unico auspicio è che le istituzioni adottino presto un cambio di rotta – magari incentivato dagli stessi operatori privati impegnati in prima linea, ovvero dalle giurisdizioni, sia a livello europeo, che nazionale – che porti all'adozione di misure in grado di limitare effettivamente l'incremento delle perdite di vite umane tra i migranti che cercano di attraversare il Mediterraneo.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo mira a ricostruire il ruolo delle ONG nelle operazioni di ricerca e salvataggio delle persone in pericolo in mare nel contesto della crisi migratoria attualmente in atto. Si cercherà di evidenziare le lacune del contesto giuridico europeo e le modalità con cui gli Stati ostacolano lo svolgimento di attività SAR da parte degli attori privati, pur in presenza di norme internazionali che invece ne legittimano l'operato. Partendo dalla constatazione del perdurante disinteresse della politica europea rispetto ad una efficace gestione del fenomeno, una delineazione delle prospettive future consentirà di prendere atto della necessità di un coordinamento a livello europeo.

ABSTRACT (ENG)

The article aims to describe the role of NGOs in search and rescue operations for people in distress at sea in the context of the current migration crisis. It will highlight the gaps of the European legal framework and how the member States oppose the SAR activities conducted by private actors. Starting with the lack of interest shown by EU policymakers in order to manage the situation effectively, the delineation of future perspectives will allow to understand the need for coordination at European level.