

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2021

IL RAPPORTO DEL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLE POLITICHE MIGRATORIE. RILIEVI POLITICI E GIURIDICI

di Maurizio Delli Santi

Abstract: Il 9 marzo 2021, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dopo la Raccomandazione del 2019, ha pubblicato il Rapporto Una richiesta di soccorso per i diritti umani. Le crescenti lacune nella protezione dei migranti nel Mediterraneo, tracciando un bilancio su quanto richiesto ai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa sul rispetto degli obblighi internazionali nel soccorso in mare e nella protezione di rifugiati e migranti. Il documento analizza in particolare quanto sia stato realizzato in cinque macro-aree di intervento: 1) efficacia delle operazioni di search and rescue (SAR); 2) sbarco sicuro e tempestivo (place of safety); 3) cooperazione tra Stati e ONG; 4) cooperazione con gli Stati terzi; 5) vie sicure e legali per l'accesso al continente europeo. Il Commissario conclude il Rapporto richiamando nuovamente gli Stati ad ottemperare ai loro obblighi, esortandoli in particolare a: 1) far cessare i rimpatri per la Libia; 2) non ostacolare e non criminalizzare l'azione delle ONG. Lo studio traccia alcune osservazioni sul rilievo giuridico e politico delle nuove Raccomandazioni, anche alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dell'auspicabile interesse della presidenza del G20 affidata quest'anno all'Italia, in cui è stato varato un programma intorno al trinomio People, Planet, Prosperity.

Abstract: On 9 March 2021, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, after the 2019 Recommendation, published the Human Rights Relief Request Report. The growing gaps in the protection of migrants in the Mediterranean, taking stock of what is required of the 47 Member States of the Council of Europe on compliance with international obligations in the rescue at sea and in the protection of refugees and migrants. The document analyses in particular how much has been achieved in five macro-areas of intervention: 1) effectiveness of search and rescue (SAR) operations; 2) safe and timely landing (place of safety); 3) cooperation between States and NGOs; 4) cooperation with third states, 5) safe and legal routes to access the European continent. The Commissioner concludes the report by once again calling on states to fulfil their obligations, in particular by urging them to: 1) end returns to Libya; 2) do not hinder or criminalise the action of NGOs. The study draws some observations on the legal and political importance of the new Recommendations, also in the light of the recalled jurisprudence of the European Court of Human Rights and the desirable interest of this year's G20 Presidency entrusted to Italy, in which a programme was launched around the trinomial People, Planet, Prosperity.

IL RAPPORTO DEL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLE POLITICHE MIGRATORIE. RILIEVI POLITICI E GIURIDICI

di Maurizio Delli Santi*

SOMMARIO: 1. Premessa: dalla Raccomandazione del 2019 al Rapporto del 2021. – 2. Efficacia delle operazioni di *search and rescue (SAR)*. – 3. Sbarco sicuro e tempestivo (*place of safety*). – 4. La cooperazione con le ONG. – 5. La cooperazione con i Paesi terzi. – 6. Vie sicure e legali. – 7. Conclusioni: nuove sfide per la cooperazione degli Stati.

1. Premessa: dalla Raccomandazione del 2019 al Rapporto del 2021

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, organismo indipendente attualmente rappresentato dalla bosniaca Dunja Mijatović, il 9 marzo 2021 ha pubblicato il Rapporto dal titolo eloquente *Una richiesta di soccorso per i diritti umani. Le crescenti lacune nella protezione dei migranti nel Mediterraneo*¹. Il documento nella sostanza presenta un bilancio sullo stato di attuazione della Raccomandazione del 2019 emanata dallo stesso Commissario dal titolo altrettanto significativo *Vite salvate. Diritti protetti. Colmare il divario di protezione per rifugiati e migranti nel Mediterraneo*². Con l'iniziativa del 2019, il Commissario si era rivolto ai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa ricordando gli obblighi internazionali del *soccorso* in mare e della *protezione* di rifugiati e migranti, tracciando ben 35 linee guida su cinque macro-aree di intervento: 1) efficacia delle operazioni di *search and rescue (SAR)*; 2) sbarco sicuro e tempestivo (*place of safety*); 3) cooperazione tra Stati e ONG; 4) cooperazione con gli Stati terzi, 5) vie sicure e legali per l'accesso al continente europeo. Il Rapporto del marzo 2021 ripercorre dunque questi ambiti di intervento evidenziando alcune *best practices*, ma soprattutto le criticità più preoccupanti che hanno portato il Commissario nuovamente a richiamare gli Stati ad ottemperare ai loro obblighi, attuando linee d'azione più concrete e tempestive.

Le Raccomandazioni del Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa – organismo indipendente che non esercita funzioni giurisdizionali – non hanno formalmente un valore direttamente vincolante per gli Stati, tuttavia non devono essere

* Membro dell'*International Law Association*, dell'*Associazione Italiana Giuristi Europei* e della *Associazione Italiana di Sociologia*; è autore di pubblicazioni su temi del diritto internazionale, tra cui *L'Isis e la minaccia del nuovo terrorismo. Tra rappresentazioni, questioni giuridiche e nuovi scenari geopolitici*, Aracne, 2015.

1. <https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protectio/1680a1abcd>.

2. <https://rm.coe.int/vite-salvate-diritti-protetti-colmare-le-lacune-in-materia-di-protezio/168095eed>.

sottovalutate per le loro implicazioni di carattere politico e giuridico generale, perché potrebbero essere richiamate in altri atti del Consiglio d'Europa ed anche in sede di giudizi innanzi ai Tribunali nazionali o davanti agli organismi giurisdizionali internazionali, tra cui la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo. In questi ultimi ambiti in particolare non può escludersi l'affermarsi di una giurisprudenza che, proprio facendo riferimento alle Raccomandazioni del Commissario, formuli ipotesi di condotte civilmente e penalmente rilevanti, anche a titolo di dolo eventuale o di colpa grave, nel caso di mancate, ritardate o inadeguate risposte alle richieste di soccorso, o imputi giudizi sulla responsabilità degli Stati in tema di osservanza dei principi di «precauzione» e di «adeguatezza» degli adempimenti rispetto alla tutela dei diritti umani e all'obbligo del soccorso in mare previsto dalle norme di diritto internazionale³.

2. Efficacia delle operazioni di search and rescue (SAR)

Il Rapporto del marzo 2021 si sofferma sul primo punto relativo alle verifiche esperite sull'efficacia delle azioni di *search and rescue (SAR)*⁴, che di per sé hanno una specifica rilevanza per le criticità rilevate e per le conseguenti valutazioni politiche e giuridiche che ne potranno derivare. L'Autorità per i diritti umani ha voluto orientare le verifiche sulla ricerca e soccorso principalmente concentrandosi su quanto constatato sulle rotte centrali del Mediterraneo, poiché maggiormente interessate ai flussi di migranti in mare. Nella Raccomandazione del 2019 il Commissario aveva sollecitato gli Stati a predisporre un potenziamento delle capacità di salvataggio nel Mediterraneo, rendendo disponibili un maggior numero di navi e di altre risorse (es. aerei), comprese quelle gestite dalle ONG, invitando gli Stati a rafforzare soprattutto un coordinamento efficace e tempestivo delle operazioni di soccorso, «senza penalizzare le ONG e le navi private». Nel Rapporto il Commissario ora evidenzia che, sebbene le statistiche mostrino, in termini assoluti, una diminuzione dei flussi e conseguentemente dei decessi in mare, il progetto *Missing Migrants*

3. Tali valutazioni sono desumibili dall'ampia giurisprudenza della Corte EDU, tra cui si ritiene di rilievo la sentenza n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri contro l'Italia*, e dal dibattito dottrinale sorto intorno ai casi all'esame della Corte EDU n. 21660/18, *S.S. e altri c. Italia* e della Corte Penale Internazionale (Comunicazione all'Ufficio del procuratore della Corte Penale Internazionale *Politiche migratorie dell'UE nel Mediterraneo centrale e in Libia 2014-2019*). Sul tema: C. Zanghì, L. Panella, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2019; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, Giappichelli, 2019; P. Morozzo Della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza: discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

4. Le attività SAR hanno fondamento giuridico in ambito internazionale oltre che nel diritto consuetudinario sull'obbligo di soccorso in mare nella Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979 (modificata con risoluzione MSC.70(69) adottata il 18 maggio 1998) e resa esecutiva in Italia con legge 3 aprile 1989 n. 147, nonché nel Contesto UE nell'art. 9 del Regolamento (UE) n. 656/2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne.

gestito dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)⁵ ha registrato oltre 2.600 morti nel Mediterraneo nella seconda metà del 2019 e nel 2020, «la stragrande maggioranza dei quali si è verificata sulla rotta del Mediterraneo centrale».

Secondo il Rapporto i dati dei naufragi nel Mediterraneo continuano a essere preoccupanti e la mancanza di una adeguata capacità di ricerca e soccorso potrebbe aver fatto sì che molti altri naufragi non siano stati censiti. Il Commissario segnala quindi che non sarebbe stato dispiegato quel potenziamento di navi o aerei dedicati alle attività di ricerca e soccorso richiesto soprattutto per le rotte centrali del Mediterraneo e che in risposta alla pandemia di Covid-19 in particolare l'Italia e Malta hanno mantenuto bloccate le loro navi nei porti, anche se per brevi periodi. L'Organismo indipendente si rammarica inoltre che l'operazione Eunavfor Med Irini⁶, istituita nell'aprile 2020 dopo l'operazione "Sophia", abbia orientato la sua area d'intervento verso la parte orientale dell'area libica di ricerca e soccorso e nell'alto mare tra Grecia ed Egitto, riducendo le probabilità di individuare rifugiati e migranti in difficoltà in mare.

Il punto più critico del Rapporto si sofferma quindi sulle attività di ricerca e soccorso gestite dalle ONG, che secondo il Commissario hanno dovuto subire continui ostacoli negli interventi «sia attraverso procedimenti amministrativi o penali, sia semplicemente impedendo lo sbarco, in modo che alcune navi delle ONG non sono state in grado di riprendere le operazioni di salvataggio». Nonostante nel settembre 2020 la Commissione europea abbia chiesto un maggiore coordinamento delle ricerche e dei soccorsi anche con le navi private e le ONG, «gli approcci degli Stati membri sembrano ancora concentrarsi sulla limitazione delle azioni di soccorso delle ONG», che avrebbero potuto colmare il minore impegno degli Stati membri.

5. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM/IOM), fondata nel 1951 a Ginevra, è la principale Organizzazione intergovernativa in ambito migratorio con 173 Stati membri. Dal settembre 2016 è diventata Agenzia collegata alle Nazioni Unite. Roma è la sede dell'Ufficio di Coordinamento per il Mediterraneo. Rif. <https://italy.iom.in>.

6. Sulla base delle determinazioni del Consiglio Affari esteri dell'Unione europea l'operazione denominata EUNAVFOR MED IRINI (in greco «pace») è stata lanciata il 31 marzo 2020 con il *compito principale* di dare attuazione all'embargo delle Nazioni Unite sulle armi nei confronti della Libia attraverso l'uso di mezzi aerei, satellitari e marittimi. In particolare, la missione ha il compito di effettuare ispezioni sulle navi in alto mare al largo delle coste libiche sospettate di trasportare armi o materiale connesso da e verso la Libia, conformemente alla Risoluzione 2292 (2016) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, oltre a monitorare le violazioni perpetrate attraverso rotte aeree e terrestri. Come *compiti secondari*, EUNAVFOR MED IRINI inoltre: - monitora e raccoglie informazioni sulle esportazioni illecite dalla Libia di petrolio, petrolio greggio e prodotti petroliferi raffinati; - contribuisce allo sviluppo delle capacità e all'addestramento della Guardia costiera e della marina libiche; - contribuisce all'interruzione del modello di *business* delle reti di traffico e traffico di esseri umani attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento da parte degli aerei, conformemente alla Risoluzione 2240 (2015) del Consiglio di sicurezza. IRINI è guidata dal Contrammiraglio Fabio Agostini come Comandante dell'operazione UE, e la sede del Comando in capo si trova a Roma; il comando delle forze in teatro è affidato, con alternanza semestrale, alla Grecia e all'Italia. Rif. <https://www.operationirini.eu>; Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) 3-4 marzo 2021, Documentazione Camera dei Deputati, Dossier n. 54.

Il Rapporto denuncia quindi le carenze nelle risposte del soccorso, facendo riferimento a ripetute accuse, soprattutto relative a Malta di non rispondere alle richieste di soccorso di rifugiati e ai migranti in difficoltà o alle ONG che hanno lanciato l'allarme, e a Stati costieri che «hanno risposto solo molto lentamente», o semplicemente «hanno dato istruzioni alle navi commerciali di fare attività di osservazione», in prossimità delle imbarcazioni in difficoltà. Si dà conto anche di segnalazioni di operazioni guidate dagli Stati «che hanno comportato un aumento del rischio» per i migranti in mare, come nel caso di un'imbarcazione trainata da navi maltesi nell'area italiana di ricerca e soccorso (il Rapporto cita in proposito un articolo del *The Guardian*, *Ti diamo 30 minuti: Malta allontana la barca dei migranti con indicazioni per l'Italia*, maggio 2020), e di «azioni inappropriate da parte della Guardia costiera ellenica e di navi di altri Stati membri che pattugliano l'Egeo» (anche qui il Rapporto fa riferimento a fonti giornalistiche internazionali, *DW*, *Rifugiati aggrediti e spinti indietro nell'Egeo*, 29 giugno 2020, e *The Guardian*, *Forza di frontiera Ue 'complice' in campagna illegale per fermare lo sbarco dei rifugiati*, 24 ottobre 2020).

Nelle “conclusioni” sugli interventi da attuare nelle azioni di *search and rescue*, il Commissario invita dunque gli Stati a dare priorità al soccorso in mare delle vite umane su ogni cosa, attuando tre linee d'azione:

1) maggiore proiezione di *search and rescue*, in particolare con lo strumento navale, lungo le principali rotte migratorie;

2) nessun ostacolo alle ONG nelle operazioni di soccorso, garantendo che «le loro unità navali possano sbarcare prontamente i sopravvissuti» e che «possano tornare in mare il più rapidamente possibile», migliorando il coordinamento e la condivisione delle informazioni in modo che la capacità di salvataggio da parte delle ONG sia pienamente utilizzata;

3) risposta immediata alle chiamate di soccorso, sia all'interno che all'esterno della propria zona di ricerca e soccorso, con l'avvio di indagini approfondite sulle denunce di ritardi o impedimenti nel salvataggio.

3. Sbarco sicuro e tempestivo (*place of safety*)

Nella Raccomandazione del 2019, il Commissario aveva invitato le autorità degli Stati membri del Consiglio d'Europa a garantire che gli sbarchi fossero compiuti solo «in *luoghi sicuri*, sia ai sensi del diritto marittimo che ai sensi del diritto sulla protezione dei diritti umani e dei rifugiati». Va qui ricordato che sulla base dei principi consolidati e delle prescrizioni dell'*United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* i migranti devono essere condotti in un *luogo sicuro* (dall'inglese *place of safety*), ovvero un luogo che fornisca le garanzie fondamentali ai naufraghi, dove: 1) la sicurezza e la vita dei naufraghi non siano più in pericolo; non sono considerati “sicuri” porti di Paesi dove vige la pena di morte o dove anche un solo migrante salvato in mare possa essere perseguitato per ragioni

politiche, etniche o di religione; 2) le necessità primarie (cibo, alloggio e cure mediche) sono soddisfatte; 3) può essere organizzato il trasferimento dei naufraghi verso una destinazione finale.

Inoltre nella Raccomandazione del 2019 si esortavano gli Stati a valutare attentamente tutti i rischi relativi all'individuazione dei *luoghi sicuri*, ad astenersi dal fornire ai comandanti delle navi istruzioni che potrebbero, direttamente o indirettamente, portare a sbarchi in luoghi non sicuri e dovrebbero rispettare la discrezionalità dei comandanti di rifiutare lo sbarco in un luogo che non considerano sicuro. La Raccomandazione richiedeva agli Stati membri anche di fornirsi reciproca assistenza nella ricerca dei luoghi sicuri, evitando che i disaccordi andassero a discapito delle considerazioni umanitarie, e concordando un meccanismo preventivo di condivisione delle responsabilità.

Ciò premesso, il Rapporto passa subito ad evidenziare che gli sbarchi in Libia continuano a ritmi allarmanti, mentre numerosi *dossier* hanno confermato che «la Libia non è ancora un luogo di sicurezza per lo sbarco, a causa delle gravi violazioni dei diritti umani commesse contro rifugiati e migranti e del conflitto in corso nel Paese». Sul punto il Commissario richiama la Posizione dell'UNHCR del settembre 2020 che ha evidenziato gravi criticità nelle designazioni della Libia come «Paese terzo sicuro» e come *place of safety*. Ricordando che la crisi sanitaria Covid-19 non ha fatto che peggiorare la situazione e che l'8 maggio 2020 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani aveva richiesto una moratoria su tutte le intercettazioni e i rimpatri per la Libia⁷, il Commissario ora denuncia che, nonostante i ripetuti avvertimenti delle organizzazioni internazionali, la situazione non è cambiata. Le persone soccorse in mare continuano a sbarcare in Libia: nel 2019, secondo i dati dell'OIM, 9.225 persone sono state sbarcate in Libia dopo essere state intercettate o rimpatriate, e nel 2020, nonostante la crisi Covid-19, il numero di persone intercettate si è attestato a 11.891, il 34% in più rispetto all'intero 2019.

L'analisi del Commissario per i diritti umani su questi aspetti si sviluppa ancora in forma più critica e articolata: «Le azioni e le omissioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa continuano a rappresentare un ruolo cruciale nello sbarco di rifugiati e migranti in Libia». Il Rapporto denuncia che le intercettazioni della Guardia costiera libica, seguite dai rimpatri, continuano ad essere possibili principalmente grazie alla cooperazione degli Stati membri con le autorità libiche; inoltre, il trasferimento della responsabilità delle operazioni di salvataggio alla Guardia costiera libica e le istruzioni ai comandanti delle navi soccorritrici di seguirne le indicazioni ha avuto per effetto che dal 2018 sono state più di 30 le navi private che stavano effettuando dei salvataggi ad aver riportato i sopravvissuti in Libia, ed

7. Il Rapporto fa riferimento alla nota informativa per la stampa del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite sui salvataggi dei migranti nel Mediterraneo del maggio 2020.

almeno una di queste navi private batteva bandiera di uno Stato membro del Consiglio d'Europa⁸.

Come già rilevato nella Raccomandazione del 2019, il Commissario si rammarica che la riduzione delle capacità di salvataggio al largo delle coste libiche unita alla dichiarata «Regione di ricerca e soccorso» da parte della Libia e ai «crescenti ostacoli alle operazioni delle ONG» ha permesso agli Stati membri di «rinunciare ai loro doveri di salvataggio di rifugiati e migranti, lasciando ulteriormente libero il campo alla Guardia costiera libica per intercettare e rimpatriare rifugiati e migranti in mare».

L'Autorità per i diritti umani evidenzia poi le criticità che a suo avviso sono state determinate dalla scelta operativa degli Stati di privilegiare la sorveglianza aerea. In primo luogo, evidenzia che, in specie nell'ambito dell'operazione EUNAVFORMED Sophia, già dall'agosto 2018 nessuna nave militare aveva effettuato operazioni di salvataggio nel Mediterraneo centrale, mentre tra il gennaio 2016 e il luglio 2018 l'operazione aveva salvato oltre 35.000 rifugiati e migranti⁹. Inoltre rimarca come dal giugno 2019 sia stata confermata la tendenza degli Stati membri a contenere l'impiego dello strumento navale per passare alla sorveglianza aerea, come è risultato anche nelle operazioni Frontex (il Commissario cita in proposito la nota di agenzia ANSA, *Med: satelliti e algoritmi per monitorare il contrabbando, la pesca, giugno 2020*)¹⁰.

Secondo l'analisi del Commissario i punti critici della questione sono i seguenti: 1) le informazioni raccolte dagli aerei, dai droni e dai satelliti degli Stati membri e delle agenzie dell'UE sono condivise con tutte le autorità competenti, comprese quelle libiche; 2) conseguentemente, «con la limitata presenza in mare degli Stati membri, queste informazioni sembrano essere particolarmente favorevoli a ulteriori intercettazioni e rimpatri da parte della Guardia costiera libica in porti non sicuri, in contrasto con il diritto marittimo internazionale e sui diritti umani».

Il Rapporto prosegue poi con un'analisi sui «respingimenti» in altre parti della regione mediterranea, che risulterebbero in aumento nel periodo successivo alla Raccomandazione del 2019. Secondo il Commissario i «respingimenti diretti» da parte di navi statali sulla

8. Il Rapporto richiama la nota informativa del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite del maggio 2020 e l'inchiesta del The New York Times, *Privatized Pushbacks: How Merchant Ships Guard Europe*, marzo 2020.

9. Il documento fa riferimento ai dati della Guardia Costiera Italiana, *Ricerca e Soccorso: Attività SAR Immigrazione, Andamento mensile dell'attività SAR Immigrazione nel Mediterraneo Centrale*.

10. Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, è stata istituita nel 2004 per assistere gli Stati membri dell'UE e i Paesi associati Schengen nella protezione delle frontiere esterne dello spazio di libera circolazione dell'UE. Nel 2016 il suo ruolo è stato esteso dal controllo della migrazione alla gestione delle frontiere e le sono state affidate maggiori responsabilità nella lotta alla criminalità transfrontaliera (Regolamento UE 2016/1624 del 14 settembre 2016, GU L 251 del 16.9.2016 e Regolamento UE 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013). La sede di Frontex è Varsavia, in Polonia. <https://frontex.europa.eu>.

rotta del Mediterraneo centrale sono stati in gran parte sostituiti da metodi più sofisticati per garantire che i rifugiati e i migranti in mare fossero rimpatriati da attori non europei o da navi private. A tale riguardo, nel maggio 2020 il Commissario aveva invitato Malta ad astenersi dal fornire istruzioni alle navi private di sbarcare le persone soccorse in Libia e a «non trasferire la responsabilità di soccorso alla Guardia costiera libica o alle entità correlate, se la conseguenza prevedibile fosse stato lo sbarco in Libia». Ha inoltre esortato il Governo maltese a garantire comunque la piena responsabilità sulle situazioni in cui la sua azione ha portato direttamente o indirettamente a tali respingimenti¹¹.

L’Autorità per i diritti umani rileva in ogni caso che la pratica dei «respingimenti diretti», tuttavia, sembra essere in aumento anche in altre situazioni in specie nell’area del Mediterraneo orientale e dell’Egeo. Il Rapporto fa infatti riferimento alle diverse segnalazioni di respingimenti posti in essere da parte della Guardia costiera ellenica, tra cui alcune riguardanti zattere di salvataggio respinte verso la Turchia, che hanno determinato l’avvio di richieste di indagini da parte dell’UNHCR – peraltro «finora sommariamente respinte dal governo»¹² – circostanze che avrebbero portato a ulteriori indagini anche sulla possibile conoscenza o coinvolgimento nei respingimenti da parte di Frontex. Analogamente, i crescenti tentativi di attraversamento della rotta dal Libano a Cipro hanno portato a segnalazioni di ingiustificati respingimenti anche da parte delle autorità cipriote¹³.

Il Commissario si sofferma poi su un’altra specifica criticità: *i ritardi nello sbarco*, rimarcando che a seguito delle operazioni di salvataggio da parte di ONG o di navi mercantili, si sono registrati ripetuti ritardi nello sbarco, sia a Malta che in Italia, prima e dopo l’epidemia di Covid-19. Nell’analisi si denunciano dunque le politiche dei due Stati: «Malta continua a sostenere di non essere l’unico Stato ad avere la responsabilità di consentire lo sbarco delle persone soccorse nella sua regione di ricerca e soccorso», mentre «nell’agosto 2019 l’Italia ha emanato il controverso Decreto Sicurezza *bis*¹⁴, che ha portato a notevoli restrizioni sulla possibilità di sbarcare rifugiati e migranti salvati». Il Commissario precisa che, nell’ottobre 2020, il Governo italiano ha modificato il decreto¹⁵,

11. Lettera del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa che esorta il Governo Maltese «al rispetto degli obblighi di salvataggio delle vite umane in mare, di garanzia di uno sbarco rapido e sicuro e di indagare sulle accuse di ritardo o mancata risposta a situazioni di difficoltà», maggio 2020.

12. Il Rapporto cita come fonti i documenti dell’UNHCR, «L’UNHCR invita la Grecia a indagare sui respingimenti alle frontiere marittime e terrestri con la Turchia», giugno 2020 e HRW, «La Grecia sta ancora negando i respingimenti dei migranti: il primo ministro nega le crescenti prove di abusi da parte della Guardia costiera e della polizia di frontiera», agosto 2020.

13. Si fa riferimento a DW, *I respingimenti dei rifugiati da parte di Cipro attirano l’attenzione dell’UE*, ONU, settembre 2020.

14. Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 convertito in l. 8 agosto 2019 n. 77.

15. Decreto legge del 21 ottobre 2020 n. 130, convertito in l. 18 dicembre 2020, n. 173. C. Corsi *Il decreto legge 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell’immigrazione e dell’asilo. Forum di Quaderni*

chiarendo che l'ingresso, il transito o l'attracco nelle acque territoriali delle navi che hanno condotto un'operazione di salvataggio «non può essere vietato quando è stato immediatamente comunicato al Centro di coordinamento dei soccorsi competente e allo Stato di bandiera, e realizzato in linea con le norme internazionali applicabili».

Tuttavia, il Commissario «rimane preoccupato per lo scenario in cui il Centro di coordinamento dei soccorsi competente è quello libico» e potrebbero quindi essere impartite istruzioni per far sbarcare rifugiati e migranti in Libia, esponendoli così a gravi violazioni dei diritti umani.

Il Rapporto si sofferma poi su un esempio specifico «particolarmente grave» di ritardo nello sbarco verificatosi tra l'agosto e il settembre 2020, per i migranti soccorsi dalla petroliera Maersk Etienne lasciati al largo delle coste maltesi per quasi sei settimane, prima di essere trasferite su una nave di una ONG e quindi sbarcati in Italia. Il Commissario ha ripetutamente denunciato «il rischio per la salute fisica e mentale dei sopravvissuti e degli equipaggi» che tali protratti ritardi comportano, ed ha sottolineato «l'obbligo degli Stati di rispettare, tra l'altro, il diritto delle persone salvate di chiedere protezione internazionale, ricevere assistenza e cercare rimedi contro le misure adottate in quanto comportano sia maggiori rischi operativi che maggiori costi»¹⁶. Inoltre, l'impatto di ritardi così lunghi sulle navi private e commerciali è particolarmente problematico, in quanto impone un onere finanziario significativo per le deviazioni imposte alla loro rotta, peraltro in un contesto di forte riduzione degli impegni sostenuti dagli Stati membri.

Il Commissario si sofferma quindi sull'assoluta importanza della «solidarietà degli Stati», rilevando che «la mancanza di un impegno solidale da parte degli Stati di bandiera delle navi che trasportano i sopravvissuti, insieme a quello di tutti gli altri Stati membri, rimane un fattore determinante nei ritardi nello sbarco».

L'analisi prosegue poi sull'iniziativa assunta nel settembre 2019 da Germania, Francia, Italia e Malta nella sottoscrizione della «Dichiarazione congiunta di intenti. Impegni volontari degli Stati membri per un meccanismo prevedibile per assicurare lo sbarco dignitoso e la rapida ricollocazione dei migranti. Procedure di emergenza controllata», del 23 settembre 2019.

Il Commissario valuta quindi i primi *report* sugli esiti dell'intesa osservando che, secondo quanto riferito, 689 persone sono state ricollocate dall'Italia ai sensi della *Dichiarazione di Malta* fino all'agosto 2020 (sebbene il meccanismo sia stato

Costituzionali, 2021, pp. 67-73. Per una ricostruzione relativa all'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia v. M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in questa *Rivista*, n. 1.2019.

16. Dichiarazione del Commissario, *Azione immediata necessaria per sbarcare i migranti detenuti su navi al largo delle coste di Malta*, 4 giugno 2020.

temporaneamente sospeso a causa della crisi Covid-19) mentre 270 persone sono state trasferite da Malta in altri Stati membri nel 2020¹⁷. «Nonostante ciò, la dichiarazione non ha segnato la svolta prevista» osserva il Commissario per il quale «per ora le esigenze sono ancora soddisfatte solo parzialmente e la procedura viene implementata attraverso un difficoltoso meccanismo *ad hoc*. Il nuovo “Patto sulla migrazione e l’asilo della Commissione europea”¹⁸ propone misure per affrontare questo problema, ma continuando a fare affidamento sulla volontà degli Stati membri di mostrare un’autentica solidarietà e mettere a disposizione un numero sufficiente di posti»¹⁹.

Il Rapporto dedica anche un *focus* sulla nuova prassi del «confinamento sulle navi come metodo di sbarco». La pandemia di Covid-19 ha visto l’emergere di una nuova pratica in cui rifugiati e migranti vengono trasferiti dalle navi che li hanno salvati ad altre navi. In Italia, ad esempio, rifugiati e migranti sono stati trasferiti sui traghetti al largo delle coste siciliane per un periodo di quarantena di 14 giorni prima dello sbarco. Al 27 novembre 2020, queste navi ospitavano un totale di 1.195 rifugiati e migranti²⁰. Il Commissario osserva che occasionalmente, tali navi sono state utilizzate anche per persone già sbarcate a terra, quando le strutture di accoglienza erano sovraffollate e che «la scelta è stata inoltre specificamente presentata dal Governo come una reazione agli Stati membri dell’UE che non prevedono la ricollocazione». L’Autorità per i diritti umani ha quindi espresso preoccupazione per le persone a bordo di queste navi che potrebbero non avere accesso immediato ai necessari servizi sanitari di emergenza e per la pratica segnalata di trasferire su queste navi persone già legalmente residenti in Italia in risposta alla pandemia Covid-19. Il Rapporto dà comunque atto che la pratica si è conclusa a giugno, ma ha rilevato che il Governo in futuro sarebbe orientato a valutare altre forme di accoglienza di rifugiati e migranti sulle navi²¹.

Su questo importante punto del *place of safety* il Commissario formula le seguenti *conclusioni e raccomandazioni*: - «condanna fermamente» il fatto che, con le loro azioni e omissioni, gli Stati membri abbiano ulteriormente aumentato i rischi di rimpatrio in Libia, dove rifugiati e migranti devono affrontare gravi violazioni dei diritti umani, invece che adottare misure decisive per prevenirlo; - «esprime grave preoccupazione» per le notizie di respingimenti in altre parti del Mediterraneo, e «nota che le smentite assolute sulle accuse

17. Italia, Ministero dell’interno, *Ricollocazioni per Stati*, 13 agosto 2020; OIM, *Le ricollocazioni volontarie dell’UE da Malta sono 270 nel 2020 in mezzo al COVID-19*, 22 dicembre 2020.

18. M. Borraccetti *Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in questa *Rivista*, n. 1.2021.

19. COM (2020) 609 def., 23 settembre 2020.

20. Si fa riferimento alla Relazione del Garante Nazionale per dei Diritti delle Persone private della libertà personale, punto n.6, del 27 novembre 2020.

21. Il documento indica l’analisi di Amnesty International, *Malta: tattiche illegali e un altro anno di sofferenze nel Mediterraneo centrale*, 8 settembre 2020.

contenute nelle relazioni di autorevoli organizzazioni per i diritti umani, presentate anche come *fake news*, non rappresentano risposte serie ed adeguate di Governi responsabili che riconoscono lo Stato di diritto»; - «sebbene non si possa negare che la pandemia di Covid-19 abbia aumentato le sfide per gli Stati costieri, i ritardi nello sbarco devono essere evitati», in quanto presentano gravi rischi per i diritti, la salute e il benessere dei sopravvissuti e degli equipaggi delle navi che li hanno salvati; - è necessaria una maggiore e più prevedibile solidarietà da altri Stati, «ma in ogni caso non è mai accettabile utilizzare i rifugiati e migranti salvati come pedine per spingere altri Stati a effettuare i ricollocamenti».

L’Autorità indica dunque precise linee programmatiche d’azione per gli Stati:

1) riesaminare con urgenza l’impatto delle attività di sorveglianza aerea e garantire che «non contribuiscano alle violazioni dei diritti umani, anche facilitando i rimpatri in Libia»;

2) indagare tempestivamente su eventuali accuse di respingimenti ingiustificati o altri rimpatri illeciti;

3) in considerazione delle limitazioni intrinseche associate all’utilizzo delle navi come luoghi di quarantena, assicurarsi che il rapido sbarco a terra delle persone salvate rimanga sempre la priorità. «Lo sbarco su altre navi dovrebbe essere utilizzato come misura temporanea solo quando non sono disponibili altre alternative adeguate a terra e in linea con i principi di proporzionalità, non discriminazione e trasparenza»;

4) garantire che «il soggiorno in quarantena delle persone soccorse risponda in modo adeguato alle considerazioni di salute pubblica, sia rigorosamente limitato al periodo di quarantena necessario e sia definito da chiare garanzie in materia di diritti umani».

In particolare, il Commissario raccomanda che le persone vulnerabili, compresi i bambini, le persone malate e le vittime di torture o trattamenti disumani, devono essere prontamente identificate e supportate da tutto il sostegno medico necessario; tutti devono avere «un rapido accesso a una assistenza sanitaria adeguata e a informazioni sui loro diritti, poter presentare domanda di asilo e avere accesso a rimedi giuridici efficaci contro potenziali privazioni illecite della libertà». Le autorità devono inoltre garantire che la situazione dei diritti umani a bordo sia rigorosamente monitorata da organismi indipendenti e che sia fornito accesso ai difensori dei diritti umani per garantire l’assistenza e la protezione dei migranti.

4. La cooperazione con le ONG

Nel giugno 2019 il Commissario ha invitato gli Stati membri del Consiglio d’Europa a cooperare in modo costruttivo con le ONG che conducono operazioni di ricerca e salvataggio per garantire un’efficace protezione dei diritti umani in mare, riconoscendo il loro lavoro cruciale. Ha quindi esortato gli Stati ad astenersi dall’intraprendere qualsiasi azione, anche a livello politico, giudiziario e amministrativo, «che possa pregiudicare il loro obbligo di

garantire un ambiente sicuro e favorevole alle navi delle ONG e ai membri dell'equipaggio, in linea con il loro *status* di difensori dei diritti umani». Questa Raccomandazione – precisa il Commissario – comprendeva anche l'agevolazione dell'accesso alle acque territoriali e ai porti per lo sbarco e la risposta a qualsiasi altra necessità relativa al loro lavoro o ai loro requisiti tecnici.

Le verifiche sviluppate dal Commissario nel Rapporto 2021 denunciano espressamente la «*manca di coordinamento con le ONG*». L'Autorità per i diritti umani rileva che dalla Raccomandazione del 2019, le ONG hanno presentato nuove lamentele sul fatto che le autorità responsabili delle operazioni di *search and rescue* si siano rifiutate di cooperare con loro. Sono state formulate accuse in base alle quali le richieste di assistenza da parte delle ONG sarebbero state ignorate, le navi delle ONG sarebbero state messe da parte nelle operazioni di salvataggio, anche se si trovavano in una posizione migliore per effettuare i soccorsi. Denuncia quindi il Commissario: «sembra che vi sia una continua riluttanza a utilizzare la capacità fornita dalle ONG per garantire che le vite in mare siano meglio protette, il che potrebbe anche essere collegato alla tendenza di cui sopra a dare alle autorità libiche più spazio per effettuare intercettazioni».

Il Rapporto si sofferma quindi sugli effetti dell'emergenza Covid-19 in rapporto con le restrizioni alle attività delle ONG. La pandemia di Covid-19 ha visto l'imposizione di varie restrizioni, tra cui la chiusura dei porti italiani e maltesi dichiarati «non sicuri». Le ONG sono state quindi costrette a sospendere le loro attività durante la pandemia di coronavirus e a richiamare le loro imbarcazioni. Anche quando le ONG erano in grado di effettuare salvataggi, le restrizioni portuali e i nuovi requisiti di sicurezza hanno impedito loro di salpare, il che ha portato alla graduale scomparsa delle ONG dal Mediterraneo. Nei mesi di marzo e maggio 2020, nessuna nave di soccorso delle ONG è stata segnalata presente in mare. Nell'aprile 2020, solo due navi gestite da ONG erano presenti in mare, per un totale di soli cinque giorni. Da giugno 2020, alcune navi hanno ripreso le loro attività di salvataggio. Tuttavia, almeno dieci navi delle ONG erano state confinate nei porti per periodi specifici e alcune continuano a essere trattenute al momento della stesura del Rapporto.

Il Commissario analizza poi le iniziative legislative «*volte a criminalizzare le attività delle ONG*». In particolare si fa riferimento alla legislazione adottata nell'agosto 2019 dalle autorità italiane nota come «decreto sicurezza *bis*» che ha concesso nuovi poteri ai Ministeri dell'interno, della difesa e dei trasporti per limitare o vietare l'ingresso, il transito o l'attracco nelle acque marittime territoriali italiane di navi straniere diverse da navi militari o governative non commerciali, «per motivi di ordine pubblico e sicurezza, quando vi erano motivi per ritenere che fosse stato commesso il reato di favoreggiamento e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina». Le violazioni di questo provvedimento prevedono sanzioni

amministrative tra i 150.000 e 1 milione di euro oltre alle sanzioni penali per reati di favoreggiamento. È prevista anche la confisca della nave. Tuttavia, il Commissario osserva che l'Italia ha modificato tali disposizioni, prevedendo che esse non si applichino alle navi che effettuano operazioni di salvataggio. Le nuove norme dispongono pertanto che non saranno imposte sanzioni alle navi che comunicano immediatamente il salvataggio al Centro di coordinamento dei soccorsi competente e allo Stato di bandiera, e conducono il salvataggio in linea con le norme internazionali applicabili. Sul punto, il Commissario ribadisce che non dovrebbe essere inflitta alcuna sanzione penale o amministrativa alle navi delle ONG che si rifiutano di seguire le istruzioni dell'autorità competente quando queste mettono a rischio l'efficacia dell'operazione di salvataggio o «possono comportare che i sopravvissuti vengano sbarcati in un luogo non considerato sicuro, come la Libia». Il Rapporto denuncia altresì che norme più severe in materia di registrazione o di funzionamento delle ONG risultano essere state adottate anche in altre parti della regione mediterranea, come in Grecia²².

Il Commissario rimarca quindi che «i procedimenti penali e amministrativi e altri ostacoli alla stigmatizzazione delle navi di soccorso delle ONG non sono diminuiti». Precisa che «sebbene non vi siano prove a sostegno di tali accuse, i politici e i media hanno continuato ad accusare le ONG di essere un fattore di attrazione per la migrazione»²³. In tale quadro si inserisce un uso strumentale “senza sosta” dell'avvio di procedimenti penali e amministrativi contro le ONG e in particolare il Rapporto fa riferimento ai dati dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) secondo cui, dal 2016 al 15 dicembre 2020 sono stati avviati circa 50 procedimenti da Italia, Malta, Paesi Bassi, Spagna, Germania e Grecia. Da giugno 2019 a dicembre 2020 sono stati avviati almeno 23 nuovi procedimenti penali e amministrativi, la maggior parte in Italia. A dicembre 2020 sei navi delle ONG erano ancora bloccate in Italia a seguito di procedimenti penali o amministrativi. Sono ancora in corso procedimenti penali, ad esempio, contro l'ex capitano della nave di soccorso *Sea-Watch 3* e i membri dell'equipaggio di *Iuventa 10*. Il Commissario sottolinea dunque che il *Rapporteur delle Nazioni Unite sulla situazione dei “difensori dei diritti umani”* ha condannato la loro criminalizzazione in Italia e «ha invitato le autorità italiane a riconoscere pubblicamente l'importante ruolo svolto dai difensori dei diritti umani nella protezione del diritto alla vita

22. Il Rapporto precisa che nel maggio 2020 la Grecia ha adottato nuove norme più severe sulla registrazione e la certificazione delle ONG greche e straniere che lavorano nel settore dell'asilo, della migrazione e dell'inclusione sociale, che hanno colpito anche i loro membri, il personale e i volontari. Al Commissario è stato denunciato che i regolamenti conferirebbero ampi poteri discrezionali al Ministero della Migrazione e dell'Asilo per negare la registrazione alle ONG e/o ai singoli individui, indipendentemente dal fatto che siano stati soddisfatti i requisiti legali, e per revocare la registrazione qualora si ritenga che un'organizzazione non funzioni adeguatamente.

23. E. Cusumano, M. Villa, *From “Angels” to “Vice Smugglers”: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy*, in *Eur J Crim Policy Res*, 27,2021.

dei rifugiati e dei migranti a rischio nel Mediterraneo e a porre fine alla criminalizzazione di coloro che difendono i loro diritti umani».

Secondo il Commissario altre misure «adottate per ostacolare il lavoro delle ONG» hanno riguardato anche le accuse di carenze in materia di sicurezza, per avere trasportato più passeggeri del previsto, considerando i naufraghi e i migranti soccorsi come normali passeggeri, o di violazioni ambientali per inquinamento²⁴. In almeno un caso in Italia sarebbe stato apposto il rifiuto ai membri dell'equipaggio di imbarcarsi su navi delle ONG²⁵. Le restrizioni hanno riguardato anche le operazioni aeree delle ONG, atteso che nell'agosto 2019, il Commissario riferisce che l'Italia ha bloccato a terra due aerei utilizzati dalle ONG per le attività di ricerca e soccorso. Uno di questi aerei era stato trasferito in Italia dopo le restrizioni amministrative applicate a Malta; a settembre, gli è stato nuovamente negato il permesso di volare, e la decisione è stata revocata nell'ottobre 2020²⁶.

Il Commissario delinea poi il quadro delle altre restrizioni alle ONG che sono state poste anche dagli *Stati di bandiera*. A questi fa capo la responsabilità di garantire la sicurezza in mare sulle loro navi, ma «diverse decisioni prese sulle ONG che svolgono attività di *search and rescue* suscitano preoccupazioni, come l'introduzione di requisiti più severi che prima non erano in vigore». Secondo il Rapporto, le modifiche alla legislazione adottate dai Paesi Bassi nel 2019 e le successive pratiche che hanno evidenziato una mancanza di sostegno all'azione dell'*ONG Sea-Watch* hanno indotto l'organizzazione a trasferirsi in un altro Stato di bandiera, la Germania, che pure ha introdotto nuove modifiche legislative che pongono requisiti di sicurezza e manutenzione più severi per le navi che sostengono azioni di salvataggio in mare, limitando ulteriormente la possibilità per le navi delle ONG di rispettare tali criteri. L'Autorità per i diritti umani rileva in proposito che, nell'ottobre 2020, un Tribunale amministrativo di Amburgo ha ritenuto che tali requisiti più severi fossero inapplicabili, a causa dell'assenza di notifica alla Commissione europea in conformità del diritto dell'UE²⁷.

Nelle *conclusioni e raccomandazioni* del capitolo sulla *cooperazione con le ONG*, il Commissario evidenzia dunque che «le restrizioni poste alle ONG hanno gravi implicazioni per la protezione dei diritti e della vita in mare. Invece di riconoscere le ONG come *partner* chiave, colmando un vuoto cruciale lasciato dal proprio disimpegno, gli Stati membri hanno

24. Sea-Watch International, *Persone che annegano nel Mediterraneo - navi di soccorso civili sistematicamente detenute*, agosto 2020.

25. Secondo il Rapporto «Il rifiuto delle autorità marittime italiane di consentire a due membri di una squadra di soccorso, un paramedico e un esperto di ricerca e soccorso, di imbarcarsi sulla nave della ONG Mare Jonio, è solo uno degli esempi più recenti di sospette tattiche di ostruzionismo amministrativo».

26. The Guardian, *L'Italia ha bloccato a terra due aerei utilizzati per la ricerca di barche di migranti*, agosto 2019; Infomigrants, *L'Italia blocca l'aereo Moonbird utilizzato per la ricerca di migranti in mare*, settembre 2020.

27. Tribunale amministrativo di Amburgo, *Eilantrag des Vereins Mare Liberum gegen Festhaltenverfügungen für zwei im Mittelmeer eingesetzte Schiffe erfolgreich*, 2 ottobre 2020.

persistito in un approccio apertamente o tacitamente ostile». Tutto questo – secondo il Rapporto – sta portando a ulteriori riduzioni della capacità di salvataggio in mare e a limiti al controllo sulla tutela dei diritti umani. Inoltre, tali azioni continuano a censurare il lavoro di questi “difensori dei diritti umani”. Sebbene gli Stati membri abbiano il diritto di imporre alle ONG requisiti amministrativi e di altro tipo necessari per garantire la sicurezza, il Commissario osserva in sintesi che «si perpetua una preoccupante tendenza a criminalizzare coloro che salvano vite umane in mare». Sulla base di tali considerazioni, il Commissario traccia qui quelle che possono definirsi *linee-guida* per gli Stati sulla cooperazione con le ONG:

1) riconoscere l’azione a tutela dei diritti umani svolta dalle ONG che salvano vite umane in mare, in linea con il loro «*status di difensori dei diritti umani*»;

2) fornire una risposta immediata alle richieste di assistenza in mare da parte delle ONG e all’assegnazione di «porti sicuri»;

3) astenersi dall’«abusare dei procedimenti penali e amministrativi e dei requisiti tecnici semplicemente per ostacolare l’azione di soccorso delle ONG»;

4) garantire che le leggi nazionali non criminalizzino le azioni di *search and rescue* o sanzionino in altro modo i rifiuti da parte dei soccorritori di seguire istruzioni che potrebbero compromettere l’efficacia delle operazioni di ricerca e salvataggio o portare allo sbarco in luoghi non sicuri e annullare o modificare le leggi che possono avere questo effetto;

5) garantire che le ONG abbiano accesso alle acque e ai porti territoriali e possano tornare rapidamente in mare e aiutarle a soddisfare qualsiasi altra necessità relativa alla loro azione o ai requisiti tecnici, anche durante la crisi sanitaria Covid-19.

5. La cooperazione con i Paesi terzi

Con la Raccomandazione del 2019 il Commissario aveva rilevato che la cooperazione con i Paesi terzi in materia di migrazione comportava dei rischi per i diritti umani dei rifugiati e dei migranti. Da qui l’invito agli Stati membri del Consiglio d’Europa ad adottare misure volte a garantire la trasparenza e la responsabilità dell’impatto di tale cooperazione sui diritti umani. In particolare il Commissario osservava che «nonostante le ben documentate e gravi violazioni dei diritti umani perpetrate in Libia contro rifugiati e migranti, la Libia rimane un *partner* chiave per gli Stati membri nella cooperazione in materia di migrazione nel Mediterraneo». Si indicava altresì che gli Stati membri non avevano fornito garanzie che il loro sostegno, in particolare alla Guardia costiera libica, non fosse finalizzato ad effettuare rimpatri in Libia in violazione di principi di tutela dei diritti umani. In tale contesto, gli Stati membri erano stati invitati a «rivedere le loro attività di cooperazione, a sospendere ogni sostegno che porti a rimpatri in Libia e ad astenersi dal fornire ulteriore assistenza fino a quando non saranno in vigore chiare garanzie in materia

di diritti umani». Ora il Rapporto del 9 marzo 2021 denuncia che la cooperazione con la Libia continua ed è stata anzi rafforzata, per cui i rischi per la tutela dei diritti umani connessi a tale forma di cooperazione in materia di migrazione sono diventati sempre più evidenti. Dopo pubblicazione della Raccomandazione 2019, il Protocollo d'Intesa tra Italia e Libia è stato prorogato per altri tre anni e il Commissario ha indirizzato una lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri italiano in cui ha ribadito le sue preoccupazioni sulla cooperazione dell'Italia con il Governo di Accordo Nazionale Libico e ha chiesto l'introduzione di chiare salvaguardie nel Protocollo. Il Commissario osserva che anche se l'Italia ha proposto che il MoU recepisce degli emendamenti che avrebbero rappresentato qualche modesto progresso, il MoU è in realtà stato prorogato senza un chiaro accordo su queste modifiche: quando è avvenuta l'estensione automatica, le modifiche non sono state incluse e le negoziazioni su potenziali emendamenti sono iniziate a luglio 2020. Per il Commissario attualmente, non vi è alcuna indicazione che il MoU includerà le garanzie considerate fondamentali per assicurare che le attività di cooperazione non contribuiscano a gravi violazioni dei diritti umani, ivi comprese forme indipendenti di monitoraggio e di verifica delle responsabilità. In assenza di tali tutele e di un significativo miglioramento della situazione dei diritti umani in Libia, per il Commissario «è fondamentale sospendere immediatamente questa cooperazione».

Il Rapporto critica anche gli altri Stati membri che, invece di considerare la cooperazione tra Italia e Libia come «un avviso su cosa non va fatto», sembrano prenderla ad esempio. Nel maggio 2020 Malta ha intrapreso ulteriori iniziative per rafforzare la sua cooperazione con la Libia firmando un nuovo MoU, che prevede l'istituzione di Centri di coordinamento congiunti in Libia e Malta. Sebbene non si abbiano dettagli, il Commissario ritiene che il «coordinamento congiunto» potrebbe consentire ancora alla Guardia costiera libica di intercettare rifugiati e migranti in mare per riportarli in Libia. Inoltre, il *Memorandum* impegna Malta a richiedere all'UE maggiori finanziamenti, ma non prevede alcuna specifica salvaguardia dei diritti umani.

Il Commissario si dice quindi «seriamente preoccupato per il maggiore sostegno che gli Stati membri del Consiglio d'Europa continuano a dare alle autorità libiche e per la mancanza di qualsiasi volontà da parte dei governi nazionali di rivedere in modo esaustivo tale sostegno».

Il Rapporto dedica quindi un *focus* «al lavoro svolto al di fuori dell'autorità degli Stati membri» osservando che le azioni legali promosse dalle ONG e dai difensori dei diritti umani si sono rivelate particolarmente cruciali nel porre fine ad aspetti specifici del controverso sostegno degli Stati membri. Alla fine del 2019, il Governo francese ha deciso di annullare la prevista consegna di otto navi alla Guardia costiera libica, a seguito di un'azione legale

intrapresa da un gruppo di ONG²⁸. Secondo il Commissario, la decisione va accolta con favore, in quanto la consegna delle navi avrebbe migliorato chiaramente la capacità della Guardia costiera libica di riportare rifugiati e migranti in Libia.

L'Autorità per i diritti umani si sofferma quindi su alcune specifiche iniziative giudiziarie promosse in ambito internazionale, facendo riferimento alla presentazione di un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in cui il Commissario è intervenuto sottolineando che «gli Stati membri sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che alcuni tipi di sostegno stavano portando a un aumento delle intercettazioni e dei rimpatri di persone esponendole a gravi violazioni dei diritti umani»²⁹. Si tratta del caso *n. 21660/18, S.S. e altri c. Italia*, in cui i ricorrenti, un gruppo di migranti, hanno sostenuto che l'Italia ha violato la Convenzione europea dei diritti umani cooperando con la Libia e consentendo alla Guardia costiera libica di intercettare migranti in mare e di riportarli in Libia, dove sono regolarmente sottoposti a torture e al trattenimento illegittimo in Centri di detenzione.

Sul punto va ricordato che nel 2012, nella sentenza n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, la Corte aveva condannato la prassi delle autorità italiane di intercettare migranti in mare e obbligarli a tornare in Libia, violando in questo modo la Convenzione e in particolare il divieto di respingimento in Paesi dove vi è il rischio di subire violazioni dei diritti umani.

Il Commissario precisa che altre iniziative legali risultano intraprese, ad esempio, davanti alla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, e risulta presentata una denuncia anche alla Corte Penale Internazionale³⁰. L'iniziativa risulta promossa da un gruppo di avvocati ed esperti di diritti umani che hanno accusato l'Unione europea e, in particolare, Italia, Francia e Germania, di crimini contro l'umanità per le modalità con cui le autorità, comunitarie e nazionali, hanno gestito la questione e la rotta migratoria nel Mar Mediterraneo a partire dal 2014. Segnatamente, i legali sostengono che le istituzioni comunitarie sarebbero responsabili, direttamente e indirettamente, della morte di migliaia di migranti, tanto nel Mediterraneo, mettendo in atto politiche migratorie particolarmente rigide, quanto in Libia, finanziando le autorità libiche e la costruzione di campi di detenzione e tortura libici in cui si sono consumati e si consumano tutt'oggi violenze, stupri, torture ed omicidi³¹.

28. France24, *La Francia annulla l'offerta di imbarcazioni alla Libia sotto la pressione delle ONG*, dicembre 2019.

29. Intervento di terzi da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, domanda n. 21660/18 *S.S. e altri contro Italia*, novembre 2019.

30. Comunicazione all'Ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale, politiche migratorie dell'UE nel Mediterraneo centrale e in Libia (2014-2019).

31. *L'UE alla sbarra: la denuncia alla CPI per crimini contro l'umanità nella gestione dei migranti*, iusinitinere.it/lue-alla-sbarra-la-denuncia-alla-cpi-per-crimini-contro-lumanita-nella-gestione-dei-migranti-21275 a cura di Silvia Casu e Fabio Tumminello.

L'Autorità per i diritti umani si compiace perciò che la società civile abbia attivato anche altri meccanismi di vigilanza europei, come la Corte dei conti dell'UE, per richiedere la revisione del sostegno finanziario europeo ai progetti in Libia che danno luogo a gravi violazioni dei diritti umani³². Di contro esprime preoccupazione per «la mancanza di un'azione proattiva da parte dei governi degli Stati membri per prevenire e mitigare le violazioni, nonostante i rischi comprovati in materia di diritti umani connessi alle loro iniziative di cooperazione». Lamenta quindi che gli Stati membri appaiono aver risposto a tali sfide basandosi su un «approccio iper-legalizzato, cercando di sfruttare i limiti della giurisdizione o le aree di non chiarezza degli strumenti giuridici pertinenti per giustificare attività che hanno chiaramente un impatto negativo sui diritti umani». Il Commissario rileva in proposito che il controllo parlamentare degli Stati membri e dell'UE è sempre più ostacolato dalla natura «informale» degli accordi di cooperazione, dalla complessità dei finanziamenti su cui si basa tale cooperazione e dal trattare le informazioni secondo procedure riservate per motivi di sicurezza nazionale. Inoltre, l'Autorità osserva che, quando ai parlamentari è stata offerta un'opportunità di controllo, non sempre hanno colto appieno questa opportunità per promuovere un approccio conforme ai diritti umani. Il Rapporto cita ad esempio il caso del Parlamento italiano che ha approvato un nuovo finanziamento delle attività di cooperazione con la Guardia costiera libica senza alcuna valutazione delle sue conseguenze, pur essendo consapevole della mancanza di miglioramenti tangibili nella situazione dei diritti umani in Libia.

Il Commissario denuncia inoltre che «senza adottare adeguate misure di trasparenza e responsabilità», oltre alla cooperazione specifica con la Libia, l'orientamento politico generale degli Stati membri del Consiglio d'Europa, individualmente e collettivamente, si sta muovendo verso un'ulteriore intensificazione della cooperazione con altri Stati sulla costa meridionale del Mediterraneo e con i Paesi di transito e di origine. A questo proposito, riconosce che «la cooperazione esterna è un pilastro fondamentale dell'approccio alla migrazione verso l'UE in generale, e la situazione nel Mediterraneo in particolare» ma occorre introdurre *meccanismi trasparenti di controllo* sulla finalizzazione del sostegno alla Guardia costiera libica nell'ambito dell'operazione IRINI e del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa come degli altri mezzi di finanziamento dell'UE. Il Commissario ricorda quindi agli Stati membri del Consiglio d'Europa «il dovere di rispettare i loro obblighi in materia di diritti umani», anche nel contesto di un'azione collettiva con altri Stati membri, tra cui quello dell'UE.

32. GLAN, ASGI, ARCI, denuncia alla Corte dei conti europea in merito alla cattiva gestione dei fondi dell'UE da parte del Fondo fiduciario dell'UE per il programma «Sostegno alla gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia» (IBM).

Nelle *conclusioni e raccomandazioni* sul capitolo della *cooperazione con i Paesi terzi* il Rapporto «condanna la continua mancanza di meccanismi di valutazione e controllo dei rischi per i diritti umani nell'espansione delle attività di cooperazione esterna degli Stati membri». Non risultano adottate *misure di follow-up* concrete per porre rimedio ai problemi noti che comportano chiari rischi per la tutela dei diritti umani. Il Commissario osserva che la sua richiesta di sospendere il sostegno alla Guardia costiera libica che ha un impatto sui rimpatri ingiustificati dei migranti non è stata attuata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, constatando «la continua e rafforzata cooperazione con la Libia, in particolare da parte dell'Italia e di Malta, nonostante le chiare prove di gravi rischi per i diritti umani». Il Commissario «accoglie con favore gli sforzi compiuti dai difensori dei diritti umani per garantire il controllo giudiziario o di altro tipo sulla cooperazione degli Stati membri con i Paesi terzi».

Il Rapporto traccia dunque le *linee guida* per gli Stati in materia di *cooperazione con i Paesi terzi*:

1) riesaminare tutte le attività di cooperazione con la Guardia costiera libica, individuando quali di queste potrebbero comportare, direttamente o indirettamente, per le persone soccorse in mare gravi violazioni dei diritti umani e sospendere tali attività fino a quando non siano garantite chiare garanzie in materia di diritti umani;

2) stabilire garanzie in materia di diritti umani nella cooperazione con i Paesi terzi, come stabilito in dettaglio nella Raccomandazione del 2019.

Il Commissario invita inoltre i parlamentari e le strutture nazionali per i diritti umani degli Stati membri a ricorrere al loro mandato affinché «i Governi integrino le salvaguardie in materia di diritti umani nelle loro politiche esterne di cooperazione in materia di migrazione».

6. Vie sicure e legali

Nella Raccomandazione del 2019, il Commissario aveva osservato che la situazione dei diritti umani nel Mediterraneo è strettamente connessa alla mancanza di sufficienti *vie sicure e legali* verso l'Europa. Questo è uno dei fattori che portano alla migrazione irregolare attraverso rotte pericolose e determina quel contesto in cui il contrabbando e la tratta di esseri umani possono prosperare. Il Commissario aveva quindi invitato gli Stati membri a partecipare maggiormente ai *programmi di reinsediamento per i rifugiati* e a prendere in considerazione la possibilità di consentire o ampliare le possibilità di visti umanitari, programmi di sostegno o altri meccanismi per creare corridoi sicuri e legali.

Il Rapporto osserva ora che nell'ambito dei *programmi di reinsediamento per i rifugiati* sono stati compiuti alcuni progressi, ma occorre fare di più. Nel 2020, il numero di rifugiati bisognosi di reinsediamento in tutto il mondo è aumentato a circa 1,44 milioni, il che

significa che il divario tra le esigenze di reinsediamento e la disponibilità si è ampliato³³. Il Commissario osserva che l'UNHCR ha stimato che 3 milioni di rifugiati dovrebbero poter beneficiare di percorsi sicuri e legali entro il 2028, di cui 1 milione attraverso il "ricollocamento", e chiede il sostegno degli Stati membri per raggiungere questo obiettivo. Per quanto riguarda il contributo dell'Europa a tali sforzi, nel 2019 sembrava esserci una cauta tendenza all'aumento dei reinsediamenti, con 29.066 persone ricollocate negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Per il 2020, un numero leggermente più elevato, di quasi 30.000 posti, sono già stati impegnati dall'UE³⁴.

Il Commissario osserva pertanto che anche altri Stati membri e il Regno Unito, nonché altri Stati terzi, come la Norvegia e la Svizzera, dovrebbero apportare contributi più significativi. Rileva tuttavia che questi sforzi sono stati gravemente ostacolati dalla pandemia di Covid-19, con la conseguente sospensione dei reinsediamenti tra metà marzo e metà giugno 2020, e non risultano ripresi secondo gli *standard* precedenti. Alla fine del 2020, solo poco più di 11.000 dei reinsediamenti programmati hanno avuto luogo negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il Rapporto comunque dà atto delle «lodevoli azioni di reinsediamento» svolte da diversi Stati membri in cooperazione con UNHCR e OIM, indipendentemente dalle difficili circostanze. Il fatto che sia possibile continuare tali attività nonostante la crisi sanitaria Covid-19 si riflette anche nei reinsediamenti intracomunitari, dalla Grecia in particolare, che sono stati incrementati nell'ultima parte del 2020. Il Commissario rileva che nonostante il *trend* di generale incremento dei ricollocamenti in Europa prima della pandemia di Covid-19 sia incoraggiante, occorre fare attenzione per garantire che gli sforzi degli Stati membri non abbiano raggiunto l'apice, o addirittura diminuisca. Secondo il Rapporto «vi sono segnali che indicano che i progressi sono ancora fragili». Viene quindi citato il caso dei Paesi Bassi, ove, all'inizio del 2019, il Governo ha rivisto una precedente decisione di espandere la sua quota annuale di posti di reinsediamento da 500 a 750; nel settembre 2020 ha inoltre accettato la ricollocazione di 100 persone dalla Grecia, ma tale numero sarebbe stato detratto dalla quota complessiva di reinsediamento. È inoltre citato il caso "deplorabile" della Danimarca che non ha rivisto il rifiuto dei reinsediamenti; nel 2019 il Governo aveva annunciato che avrebbe iniziato a prevedere un certo reinsediamento, ma solo per circa 30 casi all'anno.

Il Commissario auspica pertanto che gli Stati membri che già partecipano ai programmi di reinsediamento valutino ulteriori ampliamenti per mettersi al passo con le esigenze globali, mentre gli Stati che ancora non vi partecipano dovrebbero contribuirvi con urgenza.

33. UNHCR, *Previsto fabbisogno globale di reinsediamento 2021*, giugno 2020. UNHCR, *È necessario un maggiore reinsediamento poiché solo il 4,5% delle esigenze globali di reinsediamento è stato soddisfatto nel 2019*, febbraio 2020.

34. UNHCR, *La strategia triennale (2019-2021) sul reinsediamento e i percorsi complementari*, giugno 2019. Raccomandazione della Commissione europea relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE, 23 settembre 2020, C(2020) 6467 def., allegato. La cifra include 6.000 posti nel Regno Unito.

Il Rapporto si sofferma poi sulla situazione mediterranea, in cui persistono i problemi nell'attuazione dei *meccanismi di transito di emergenza* (ETM), attraverso i quali le persone vulnerabili vengono trasferite dalla Libia in siti temporanei in Niger e Ruanda. L'UNHCR e l'OIM hanno ripetutamente espresso preoccupazione per la mancanza di posti di reinsediamento per le persone coinvolte negli ETM, il che significa che ulteriori trasferimenti dalla Libia sono diventati problematici, aggravando la grave situazione generale in quel Paese.

Il Commissario auspica quindi che siano individuati altre *vie sicure e legali*³⁵, che pure sarebbero presenti ma sottoutilizzate. Si sofferma in particolare sull'efficacia del modello dei *corridoi umanitari* gestiti dalla Comunità di Sant'Egidio, dalla Caritas italiana, dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI) e dalla Tavola Valdese, che hanno assicurato *percorsi sicuri e legali* di reinsediamento per 3.060 persone, che interessano Italia, Francia, Belgio e Andorra³⁶. Altri programmi di sostegno ai ricollocamenti, privati o pubblici, sono stati potenziati, tra cui quelli nel Regno Unito. L'importanza di sviluppare ulteriori percorsi legali è stata riconosciuta anche nel *nuovo patto dell'UE sulla migrazione e l'asilo*.

Il Commissario osserva tuttavia che i *visti umanitari*, un altro strumento che gli Stati europei possono utilizzare per garantire un accesso sicuro e legale all'Europa, rimangono fortemente sottoutilizzati. Sebbene i recenti sviluppi giuridici abbiano rappresentato una battuta d'arresto per il rilascio di tali visti da parte degli Stati membri³⁷, il Commissario «*incoraggia vivamente*» gli Stati a ricorrere maggiormente all'opzione dei visti umanitari. Sul punto l'Autorità cita favorevolmente la pronuncia di un Tribunale italiano che ha ordinato alle autorità di rilasciare visti come forma di risarcimento a seguito di illegittimi respingimenti³⁸.

Il Rapporto si sofferma sulle altre criticità derivate dalla pandemia, rilevando restrizioni alle procedure di ricongiungimento familiare per la sospensione dei viaggi internazionali e di alcuni servizi governativi che hanno lavorato con capacità ridotte. Il Commissario auspica quindi che gli Stati membri riprendano quanto prima i ricongiungimenti al fine di evitare

35. Per il Commissario, se la strategia dell'UNHCR avrà successo, entro il 2028 dovrebbero esser disponibili 1 milione di posti di reinsediamento e 2 milioni di trasferimenti di persone bisognose di protezione attraverso altri percorsi legali.

36. Sant'Egidio, *I corridoi umanitari in cifre*, 13 dicembre 2019.

37. Il Rapporto precisa che la Corte di giustizia dell'UE ha constatato che non vi è alcun obbligo per gli Stati membri dell'UE di rilasciare tali visti ai sensi del diritto dell'UE. Inoltre, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha respinto una domanda in cui si sosteneva che il Belgio fosse tenuto, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a rilasciare visti per consentire ai rifugiati siriani di recarsi in Belgio per chiedere asilo in quel Paese.

38. Amnesty International, *Riconosciuto il diritto ad entrare in Italia a chi è stato respinto illegittimamente in Libia*, 3 dicembre 2019.

una lunga separazione familiare, che ha evidenti effetti negativi, sia sulle persone già giunte in Europa sia sui familiari in attesa del permesso di unirsi a loro. Segnala con preoccupazione in particolare «il trattamento meno favorevole riservato alle persone con protezione sussidiaria rispetto a quelle riconosciute ai sensi della Convenzione sui rifugiati del 1951», facendo riferimento alla Germania³⁹, e alla Svezia, altro Stato di destinazione importante. Il Rapporto segnala altresì che sono ancora in vigore norme sul ricongiungimento familiare per i richiedenti asilo che spesso prevedono lunghi periodi di attesa prima che possa essere presentata una domanda. È il caso, ad esempio, dell’Austria, della Danimarca e della Svizzera. Nel giugno 2020, la Grande Sezione della Corte europea dei diritti dell’uomo ha tenuto un’udienza nella causa *M.A. v. Danimarca*, in cui sono state discusse tali restrizioni⁴⁰. Il Commissario è intervenuto in questo caso, affermando che il trattamento differenziato per quanto riguarda il ricongiungimento familiare sulla base dello *status* di protezione specifica accordato a una persona e l’imposizione a determinati gruppi di lunghi periodi di attesa per il ricongiungimento, non sono compatibili con gli obblighi degli Stati membri in materia di diritti umani.

Il Rapporto giunge quindi alle *conclusioni e raccomandazioni* sull’aspetto delle *vie sicure e legali*, osservando che la situazione politica negli Stati membri e l’attuale pandemia di Covid-19 hanno evidenziato criticità nello sviluppo delle iniziative per l’individuazione dei percorsi sicuri e legali. Il Commissario osserva, tuttavia, che «lo sviluppo in questo settore è fondamentale per la protezione della vita e dei diritti dei rifugiati e dei migranti nel Mediterraneo e richiede pertanto un’azione concertata da parte degli Stati membri». Vengono quindi tracciate le *linee guida* per gli Stati membri:

1) iniziare urgentemente a partecipare ai *programmi di reinsediamento* o di altri percorsi complementari, ove non lo stiano ancora facendo;

2) proseguire l’azione di ampliamento di tali programmi in modo che il numero di posti disponibili sia adeguato alle esigenze globali, ove già partecipino a tali programmi;

3) garantire in particolare la ripresa e l’incremento dei reinsediamenti tramite ETM in modo da promuovere un approccio coerente nel Mediterraneo;

4) revocare le misure che comportano restrizioni ai ricongiungimenti familiari, annullando le distinzioni nei diritti ai ricongiungimenti tra persone con *status* di protezione diversi.

Il Commissario conclude con un incoraggiamento per gli Stati membri a porre allo studio ulteriori mezzi per individuare un maggior numero di *percorsi sicuri e legali* anche per le

39. Infomigrants, *Ricongiungimento familiare in Germania: numeri sotto il limite*, giugno 2020.

40. *M.A. contro Danimarca*, domanda n. 6697/18; *webcast* della Grande Sezione della Corte EDU dell’udienza, 10 giugno 2020.

persone che non necessitano della protezione dell'asilo, «offrendo comunque maggiori opportunità di migrazione per motivi di studio e di lavoro».

7. Conclusioni: nuove sfide per la cooperazione degli Stati

Sin qui giunge l'analisi del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa che tra l'altro chiarisce di non aver trattato gli sviluppi relativi alla rotta atlantica (dall'Africa occidentale alla Spagna), ma che molte delle raccomandazioni espresse nel Rapporto sono applicabili a tutte le situazioni in cui sono in gioco i diritti dei rifugiati e dei migranti in mare. L'analisi dipinge dunque un quadro delle politiche migratorie con poche luci e ancora molte ombre. In particolare, tra i risvolti positivi il Commissario osserva che «sembra aumentare la consapevolezza della necessità di una migliore condivisione delle responsabilità», che «in alcuni casi è stato riconsiderato il sostegno degli Stati membri alla Guardia costiera libica» e che vi è stata una «cauta espansione di vie sicure e legali guardate con favore», ma nella sostanza ritiene che il progetto complessivo rimanga limitato e non ancora adeguato alle esigenze migratorie: «La situazione generale nel Mediterraneo si è ulteriormente deteriorata e desta grande allarme. I naufragi nel Mediterraneo continuano ad essere preoccupanti e frequenti, con oltre 2.600 morti registrate nel periodo in esame, la stragrande maggioranza delle quali sulla rotta del Mediterraneo centrale».

Il Commissario ribadisce l'invito agli Stati membri del Consiglio d'Europa ad attuare rapidamente le sue raccomandazioni evidenziando alcune «azioni di fondamentale importanza che non possono essere ulteriormente rimandate»:

- garantire la presenza in mare di strumenti adeguati ed efficaci di ricerca e soccorso, sotto la responsabilità degli Stati, e fornire una risposta tempestiva e adeguata alle richieste di soccorso;

- garantire uno sbarco rapido e sicuro delle persone soccorse, con il supporto di un'autentica solidarietà europea;

- «non ostacolare più le attività in favore dei diritti umani delle organizzazioni della società civile», – ed è chiaro il riferimento alle ONG – sia nel caso in cui siano coinvolte in operazioni di ricerca e soccorso che nel caso in cui conducano attività di monitoraggio dei diritti umani;

- porre fine ai respingimenti, alla sospensione delle operazioni di salvataggio o ad altre attività che portano al respingimento di rifugiati e migranti in aree o situazioni in cui sono esposti a gravi violazioni dei diritti umani;

- ampliare le vie sicure e legali, dando priorità alle persone che necessitano della protezione internazionale.

Certamente questa prospettiva di un autorevole osservatorio sui diritti umani dovrà indurre gli Stati a valutare con maggiore consapevolezza le iniziative da intraprendere.

Seppure possano considerarsi argomentazioni contrarie riguardanti le inchieste promosse su alcuni aspetti controversi delle modalità di svolgimento delle azioni di soccorso – che secondo alcuni avrebbero “favorito” i trafficanti di essere umani – sul punto il Commissario è stato chiaro: gli Stati non possono più declinare le narrazioni su presunte condotte “irregolari” delle ONG; esse vanno sostenute conferendo «*priorità al soccorso delle vite umane*», al di sopra di tutto. Agli Stati non resta che adeguarsi, laddove le indagini penali non abbiano portato a concreti riscontri. Anche rispetto al rinnovato appello di implementare le capacità di *search and rescue*, sta agli Stati membri del Consiglio d’Europa rispondere con fatti concludenti. Le richieste del Commissario per i diritti umani appaiono alquanto stringenti e, qualora non siano osservate, potrebbero esporre a più gravi responsabilità nella gestione dell’emergenza migratoria nelle acque del Mediterraneo centrale.

È opportuno richiamare alcuni passaggi eloquenti del Rapporto: «A questo punto è urgente agire (...) Ho osservato una diffusa riluttanza degli Stati europei a istituire un adeguato sistema di protezione in grado di garantire almeno il diritto alla vita dei rifugiati e dei migranti (...) Le decisioni adottate dagli Stati membri del Consiglio d’Europa, motivate principalmente dall’obiettivo di limitare gli arrivi, non hanno risolto i loro problemi: questo approccio ha semplicemente contribuito a ulteriori, inutili sofferenze umane».

E ancora: «Sebbene gli Stati sulla costa mediterranea siano i più direttamente colpiti, e spesso siano quelli che intraprendono azioni che possono seriamente minare i diritti di rifugiati e migranti, anche gli altri Stati membri, che perdonano silenziosamente o che consentono attivamente tali azioni, portano una parte di responsabilità».

Da qui il monito del Commissario: «I Paesi europei devono modificare con urgenza le politiche migratorie che mettono in pericolo i rifugiati e i migranti che attraversano il Mediterraneo» (...) È necessario intraprendere un’azione decisiva per garantire che le persone non muoiano più e non siano più esposte a gravi violazioni dei loro diritti più elementari. Si tratta di una questione di vita o di morte, in cui è in gioco la credibilità dell’impegno dei Paesi europei in quanto difensori dei diritti umani».

Di fronte a questa pressante richiesta, l’Italia deve prendere atto che occorre un approccio ancora più netto rispetto alle politiche di accoglienza dei migranti del Mediterraneo, dove non si possono adottare logiche escludenti del “diritto del nemico”, ora estese anche alle azioni delle ONG. E tuttavia l’Italia può rivendicare quanto ha sinora potuto compiere in termini di concreta e diretta accoglienza di rifugiati e migranti⁴¹, potendo così rilanciare l’appello del Commissario allo stesso Consiglio d’Europa, e soprattutto all’Unione europea. In tali contesti ha infatti buoni argomenti per rivendicare una maggiore cooperazione degli Stati nel concorrere alle attività di *search and rescue* (con una più attenta

41. Per un’analisi sul punto, M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di) *Ius Migrandi, Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

responsabilità degli *Stati di bandiera* sulla gestione delle navi delle ONG), nell'individuare un maggior numero di rotte sicure e legali, e nel sostenere una politica dell'immigrazione complessivamente più efficace e soprattutto solidale.

Ma un altro aspetto va sottolineato perché altrimenti non si riconoscerebbe il giusto senso di tanti sforzi compiuti dall'Italia in anni di politiche attive sul piano internazionale, che invero appaiono svilupparsi in una direttrice unitaria prescindendo dagli indirizzi “politici” dei Governi che si sono succeduti. Non va infatti sminuito l'impegno – non solo diplomatico, ma anche in termini di interventi finanziari, civili e militari – profuso dall'Italia per il processo di stabilizzazione non solo della Libia ma anche delle altre aree di crisi del Medio Oriente e del Continente africano.

La visione del Commissario per i diritti umani comprensibilmente proiettata a trovare spazi in Europa per le pressioni migratorie risponde certamente all'urgenza di dare priorità alla protezione dei diritti umani, ma nondimeno non può sottovalutarsi l'esigenza di attenuare un impatto demografico che potrebbe risultare poco sostenibile per alcune già compromesse situazioni sociali dei Paesi europei, specie ora che sono colpiti dagli effetti della pandemia.

Occorre pertanto ripensare con maggiore attenzione alle politiche multilaterali di sostegno delle popolazioni in difficoltà anche con interventi mirati nelle stesse aree di crisi, finalizzati a mitigare la compressione dei diritti umani e dei diritti economici e sociali e quindi attenuare le spinte migratorie provenienti da quei Paesi. Non è una sfida facile negli scenari attuali della moltiplicazione dei conflitti locali⁴², della progressiva destrutturazione delle entità statali in molte aree di crisi, del riemergere delle contrapposizioni delle grandi potenze e dello smarrimento del ruolo delle Nazioni Unite.

Il solo auspicio che si può formulare è dunque rivolgere lo sguardo ad una “prospettiva globale” degli impegni della cooperazione internazionale, che meriterebbe un urgente approfondimento non solo in seno alle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa e all'Unione europea, ma anche in altri rilevanti forum internazionali della cooperazione economica quali il G7 e il G20, affinché si investano risorse più adeguate ed efficaci nelle aree di crisi da cui hanno origine le spinte migratorie di questo millennio. In proposito, proprio in quest'anno la presidenza del G20 è affidata all'Italia⁴³, che ha varato un «programma intorno al trionfo

42. M. Giro, *Guerre nere. Guida ai conflitti nell'Africa contemporanea*, Milano, Guerini e Associati, 2020.

43. Il G20, ovvero «Gruppo dei 20», è il principale forum di cooperazione economica e finanziaria a livello globale. Si tiene ogni anno, e riunisce le principali economie del mondo, ovvero Canada, Francia, Germania, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti (cioè i paesi del G7), i Paesi del gruppo BRICS – Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica – e anche Arabia Saudita, Australia, Argentina, Corea del Sud, Indonesia, Messico e Turchia. A questi si aggiunge anche l'Unione europea. Si tratta di un gruppo di Paesi che costituiscono l'80% del PIL globale, nonché il 60% della popolazione del pianeta. Dal 1° dicembre 2020, l'Italia detiene la presidenza del G20 che culminerà nel *Vertice dei Leader G20* previsto a Roma il 30

People, Planet, Prosperity». Forse sarebbe utile che nell'attività preparatoria in corso, accanto ai 13 gruppi di lavoro già costituiti⁴⁴, fosse previsto anche un tavolo di discussione dedicato alle politiche dell'immigrazione o che fosse data occasione all'UNHCR e all'OIM di presentare le loro istanze, nella considerazione che tra gli obiettivi da perseguire nel programma sono stati indicati espressamente quelli di «rimettere la persona al centro delle azioni politiche, multilaterali e nazionali (...) affrontare con determinazione la povertà (...) ridurre le disuguaglianze (...) tutelare i più vulnerabili (...) ridistribuire le opportunità all'interno dei singoli Paesi e diminuire le disparità tra aree geografiche».

È solo una prospettiva più generale delle politiche di cooperazione fra gli Stati che potrà realmente ridisegnare uno spazio globale in cui si possano condividere gli sforzi comuni per il benessere delle popolazioni del pianeta. Questa è la lezione che possiamo trarre anche dall'attuale pandemia, altro esempio di un effetto incontrollato della globalizzazione che una *governance* multilaterale avrebbe potuto affrontare con tempestività ed efficacia.

e 31 ottobre. La presidenza italiana e la Commissione europea ospiteranno, insieme, il G20 *Global Health Summit*, che avrà luogo a Roma il 21 maggio, sul tema dell'emergenza sanitaria. V. <https://www.g20.org/it/people.html>.

44. Istruzione, Salute, Commercio e Investimenti, Sviluppo, Task force dell'economia digitale, Anticorruzione, Lavoro, Transizione energetica e sostenibilità del clima, Ambiente, Cultura, Turismo, Academics Informal Gathering, Agricoltura V. <https://www.g20.org/it/la-presidenza-italiana-del-g20/gruppi-di-lavoro.html>.