

# **PUNIRE LA COMPASSIONE: SOLIDARIETÀ SOTTO PROCESSO NELLA FORTEZZA EUROPA**

---

## **ITALIA: SALVARE VITE IN MARE NEL MEDITERRANEO CENTRALE**

Tra il 2015 e il 2018, le navi delle Ong hanno salvato oltre 118.000 persone in difficoltà nel Mediterraneo centrale<sup>1</sup>. Le navi delle Ong che salvano rifugiati e migranti sono probabilmente diventate il simbolo più visibile della solidarietà verso le persone in fuga da guerre, persecuzioni e povertà. Visto il loro successo nel salvare vite umane e la visibilità e le potenti immagini delle loro operazioni, sono state oggetto di tentativi da parte delle autorità di limitare e punire le loro attività nonché oggetto di aggressive campagne di diffamazione e di denigrazione da parte di politici, rappresentanti delle istituzioni, commentatori e gruppi anti-immigrazione.

La maggior parte delle Ong ha iniziato a intervenire in mare nel 2015<sup>2</sup>, dopo che due importanti naufragi causarono oltre 1.200 vittime tra il 12 e il 19 aprile 2015, in un momento in cui l'Italia aveva interrotto l'operazione di soccorso Mare Nostrum e quindi lasciato un vuoto significativo nelle capacità di salvataggio nel Mediterraneo centrale. Alla fine del 2016, 13 navi e un paio di velivoli di sorveglianza erano stati messi a disposizione da alcune Ong, tra cui Medici Senza Frontiere (MSF), Save the Children, l'organizzazione spagnola Proactiva Open Arms, la francese SOS Méditerranée e diverse Ong tedesche come Sea-Watch, Jugend Rettet e Sea Eye<sup>3</sup>. Altre organizzazioni si sono unite negli anni successivi. Il numero di navi di soccorso è stato da allora fluttuante, con alcune operazioni che venivano interrotte o sostituite a causa di decisioni operative o a seguito di indagini penali che coinvolgevano il loro sequestro e con alcune navi nuove che iniziavano le loro operazioni successivamente, come la nave italiana dell'Ong Mediterranea<sup>4</sup>.

Secondo le prove disponibili, le Ong di soccorso hanno operato in modo coerente nel rispetto della legge del mare e, durante le operazioni di salvataggio, sotto il coordinamento e le istruzioni della Guardia costiera italiana o, più raramente, della Guardia costiera maltese<sup>5</sup>. È stato dimostrato che il coinvolgimento delle Ong nelle attività di salvataggio ha ridotto il tasso di mortalità legato alle traversate. Inoltre, le Ong hanno contribuito a migliorare la qualità generale dei soccorsi, prendendosi carico in modo efficace di molti dei

---

<sup>1</sup> Dati della Guardia costiera <https://www.guardiacostiera.gov.it/en/Documents/search-and-rescue-activity/search-and-rescue-activity-and-migratory-flows-in-central-mediterranean-sea.pdf>; e <https://www.guardiacostiera.gov.it/en/Pages/search-and-rescue.aspx>

<sup>2</sup> La Ong MOAS ha iniziato a operare nel 2014 in parallelo all'operazione italiana *Mare Nostrum*

<sup>3</sup> <https://openmigration.org/en/analyses/how-the-humanitarian-ngos-operate-at-sea/>

<sup>4</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/2019-update-ngos-sar-activities>

<sup>5</sup> Amnesty International ha esaminato il ruolo e l'impatto delle Ong nella riduzione del tasso di mortalità in *Europe: A perfect storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 6 luglio 2017, Indice: 6/6655/2017 EUR <https://www.amnesty.org/en/documenti/eur03/6655/2017/en/>. Anche se i decessi in mare sono aumentati nel 2016, nel momento in cui è aumentata la presenza di Ong, uno sguardo mensile più attento sull'andamento dei decessi rispetto alla presenza di navi delle Ong ha mostrato che i decessi erano di più prima che la presenza delle Ong aumentasse nel 2016 e diminuiva quando più navi delle Ong erano in mare

salvataggi che sarebbero stati altrimenti effettuati da navi commerciali meno idonee, spesso utilizzando imbarcazioni appositamente progettate e attrezzate per il soccorso di rifugiati e migranti, con personale ben addestrato, e con medici a bordo<sup>6</sup>. Pattugliando le acque a una distanza di 20-30 miglia nautiche dalla costa libica, dove la maggior parte dei rifugiati e delle imbarcazioni di migranti incontrano difficoltà, le navi delle Ong hanno assicurato una sicurezza marittima considerevolmente maggiore in una zona del Mediterraneo centrale che altrimenti sarebbe rimasta in gran parte senza controllo, colmando il vuoto nella capacità di ricerca e soccorso lasciato dalle autorità statali<sup>7</sup>. Ciò è diventato particolarmente evidente nel 2016, quando è cambiato il modello delle partenze dalla Libia, con i trafficanti che spedivano in mare numerose imbarcazioni contemporaneamente, utilizzando imbarcazioni ancora meno adatte alla navigazione e più sovraffollate rispetto al passato, spesso senza nessuno a bordo con un telefono satellitare per chiamare soccorsi. Queste nuove modalità utilizzate dai trafficanti hanno portato al limite il coordinamento della Guardia costiera italiana e delle autorità maltesi e la loro capacità di salvataggio.

Lo scenario differente non è stato accolto dagli Stati con il necessario aumento delle risorse volte specificatamente alle operazioni di ricerca e soccorso lì dove erano necessarie<sup>8</sup>. Invece, i leader europei hanno spostato la loro attenzione su come prevenire le partenze dalla Libia e ridurre il numero di persone che raggiungevano l'Europa. Nel giugno 2016, il mandato di Eunavfor Med è stato esteso per includere la formazione della Guardia costiera e della Marina libiche per aumentare la loro capacità di intercettare rifugiati e migranti e riportarli in Libia. Nel gennaio 2017, la comunicazione congiunta della Commissione europea su "Migrazione sulla rotta del Mediterraneo centrale - Gestire i flussi, salvare vite umane" ha definito il piano dell'Ue per cooperare con la Libia in materia di migrazione<sup>9</sup>. Essa comprendeva l'impegno di assistere le autorità libiche nella creazione di un centro di coordinamento per il soccorso marittimo e di sostenere la Guardia costiera libica con ulteriori mezzi di pattugliamento e garantendone il mantenimento. Il 3 febbraio 2017 il Consiglio europeo di Malta ha sottoscritto una dichiarazione che includeva il supporto agli sforzi bilaterali dell'Italia per cooperare con la Libia nel controllo della migrazione<sup>10</sup>. Il percorso era stato stabilito: l'Europa aveva deciso che rifugiati e migranti dovevano essere contenuti in Libia, nonostante i reali rischi di violazioni dei diritti umani che avrebbero subito

---

<sup>6</sup> *Europe: A perfect storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 6 luglio 2017, Indice: 6/6655/2017 EUR <https://www.amnesty.org/en/documenti/eur03/6655/2017/en/>

<sup>7</sup> Per un'analisi dettagliata del ruolo delle Ong tra il 2015 e giugno 2017 e degli scenari mutevoli nel Mediterraneo centrale, si veda *Europe: A perfect storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 6 luglio 2017, indice: 6/6655/2017 EUR <https://www.amnesty.org/en/documenti/eur03/6655/2017/en/>

<sup>8</sup> Per un'analisi dei cambiamenti nel Mediterraneo centrale nel 2016, si veda *Europe: A perfect storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 6 luglio 2017, indice: 6/6655/2017 EUR <https://www.amnesty.org/en/documenti/eur03/6655/2017/en/>

<sup>9</sup> Comunicazione congiunta della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio in merito a Migrazione sulla rotta del Mediterraneo centrale – Gestire i flussi, salvare vite umane, a [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20170125\\_migration\\_on\\_the\\_central\\_mediterranean\\_route\\_-\\_managing\\_flows\\_saving\\_lives\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

li. A quel punto, la presenza di navi delle Ong che cercavano di salvare rifugiati e migranti in fuga dalla Libia per sbarcare in Europa costituiva un ostacolo all'attuazione della strategia dei leader dell'Ue per trattenerli lì.

## **CRIMINALIZZAZIONE DELLE ONG DI SOCCORSO IN MARE: UNA CAMPAGNA DI DIFFAMAZIONE**

Il linguaggio usato dai funzionari per riferirsi alle Ong di soccorso marittimo ha iniziato a mutare verso la fine del 2016. Rappresentanti di istituzioni, politici e commentatori hanno iniziato a sollevare sospetti sul ruolo e sulle motivazioni delle Ong, suggerendo che la presenza stessa delle loro navi vicino alle acque territoriali libiche e i loro metodi di gestione incoraggiavano le partenze, alimentando così il traffico di esseri umani e contribuendo in definitiva al crescente bilancio delle vittime in mare, senza però fornire alcuna prova a sostegno di tali accuse. Erano state infatti fatte insinuazioni su contatti diretti tra le Ong e le reti di trafficanti. I dubbi erano stati espressi anche circa la fonte dei fondi utilizzati per finanziare le attività di ricerca e soccorso<sup>11</sup>.

Le accuse che hanno messo in dubbio il ruolo delle Ong erano state inizialmente formulate nei documenti confidenziali di *Frontex* a partire dalla fine del 2016, successivamente riportate in un articolo del *Financial Times* nel dicembre 2016<sup>12</sup>. In questi documenti, *Frontex* ha affermato che i metodi operativi delle Ong stavano facilitando le attività dei trafficanti (per esempio, operando in prossimità delle acque territoriali libiche; utilizzando potenti fasci di luce visibili da lontano; e non raccogliendo prove rilevanti dalle imbarcazioni di rifugiati e migranti). I documenti di *Frontex* suggerivano con forza che i soccorsi venivano effettuati direttamente dalle Ong e che pertanto erano potenzialmente frutto di un accordo tra le Ong e i trafficanti. Nel febbraio 2017, il direttore di *Frontex* ha dichiarato in alcune interviste che non solo le Ong costituivano un fattore di attrazione per le persone in Libia, ma anche che non stavano cooperando sufficientemente con le forze dell'ordine nella lotta al contrabbando e al traffico di esseri umani e che avevano permesso ai trafficanti di usare gommoni più economici e pericolosi piuttosto che le navi da pesca in legno che venivano utilizzate in passato - ignorando il fatto che uno degli scopi principali dell'operazione *Eunavfor Med* era proprio la distruzione delle imbarcazioni dei trafficanti<sup>13</sup>.

Sebbene *Frontex* abbia in seguito cambiato il tono delle dichiarazioni iniziali sulle Ong, il loro tentativo, nel settembre 2019, di ingaggiare una società di sorveglianza per monitorare le attività sui social media delle Ong in merito alle partenze di rifugiati e migranti dall'Africa verso l'Europa indica che l'agenzia continua a considerare le Ong non come organizzazioni

---

<sup>11</sup> Italia: Perdita della bussola morale: insinuazioni contro le Ong che salvano vite nel Mediterraneo centrale, 28 aprile 2017, indice: 30/6152/2017 EUR <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/6152/2017/en/>

<sup>12</sup> La polizia di frontiera dell'Ue evidenzia preoccupazioni relative all'interazione delle organizzazioni benefiche con i trafficanti di migranti, FT, <https://www.ft.com/content/3e6b6450-c1f7-11e6-9bca-2b93a6856354>

<sup>13</sup> Italia: Perdita della bussola morale: insinuazioni contro le Ong che salvano vite nel Mediterraneo centrale, 28 aprile 2017, indice: EUR 30/6152/2017 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/6152/2017/en/>  
Vedi anche <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/04/22/ong-criminalization-mediterraneo>

che svolgono una funzione legittima che le istituzioni statali e interstatali sono tenute a proteggere, ma come degli avversari potenzialmente implicati nelle traversate irregolari delle frontiere. Dopo essere stata contestata da gruppi di diritto alla privacy, la gara d'appalto è stata annullata<sup>14</sup>. Un'attività analoga dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è stata contestata dal Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) per mancanza di una base giuridica<sup>15</sup>.

Sempre nel febbraio 2017, il procuratore di Catania, in Sicilia, presto diventato uno dei principali critici delle Ong di salvataggio, ha annunciato che il suo ufficio aveva avviato un'indagine, senza aver identificato sospetti o comportamenti criminali specifici, con l'obiettivo di esaminare i metodi operativi delle Ong e le loro fonti finanziarie, poiché sospettava una potenziale collusione con i trafficanti. Si è astenuto, tuttavia, dal dettagliare le prove a sostegno dei suoi sospetti.

Nel frattempo, anche politici italiani, come alcuni rappresentanti di alto profilo di partiti politici quali Movimento Cinque Stelle e Lega Nord (ora Lega), hanno iniziato a mettere in discussione il ruolo e la vera agenda delle Ong che operano in mare. In un commento particolarmente lesivo, l'ex ministro dello Sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali (e attuale ministro degli Affari esteri), appartenente al Movimento Cinque Stelle, ha descritto le Ong di soccorso come "taxi del mare", implicando che stavano salvando persone non realmente a rischio di annegamento<sup>16</sup>. Tali accuse seguivano narrazioni che venivano perpetuate da numerosi commentatori, in particolare negli spettacoli televisivi condotti su canali nazionali di proprietà dell'ex primo ministro Silvio Berlusconi, un alleato chiave della Lega Nord.

In questo contesto, in Italia, tre indagini parlamentari hanno preso sotto esame il ruolo delle Ong di salvataggio nel Mediterraneo e la loro potenziale collusione con i trafficanti. Tra gli altri, rappresentanti delle Ong di soccorso, della Guardia costiera e della Marina italiane e dei procuratori sono stati invitati a testimoniare<sup>17</sup>. Le Ong hanno negato con forza tutte le

---

<sup>14</sup> <https://privacyinternational.org/long-read/3288/privacywins-eu-border-guards-cancel-plans-spy-social-media-now>

<sup>15</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12\\_reply\\_easo\\_ssm\\_final\\_reply\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12_reply_easo_ssm_final_reply_en.pdf)

<sup>16</sup> [https://www.huffingtonpost.it/entry/quando-luigi-di-maio-disse-che-le-ong-sono-taxi-del-mare-la-polemica-con-saviano\\_it\\_5cc1ebf2e4b0aa856c9e8ee3](https://www.huffingtonpost.it/entry/quando-luigi-di-maio-disse-che-le-ong-sono-taxi-del-mare-la-polemica-con-saviano_it_5cc1ebf2e4b0aa856c9e8ee3)

<sup>17</sup> Indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative, Senato, 4ª Commissione permanente

<http://leg17.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023441.pdf>

<http://leg17.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda37920.htm> (elenco audizioni)

[http://leg17.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022318&part=doc\\_dc](http://leg17.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022318&part=doc_dc) (audizione Cartosio e Tarondo)

Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Questo Comitato ha ascoltato il procuratore di Catania e diversi rappresentanti delle Ong a marzo e aprile,

[http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30\\_confini/2017/03/2/indice\\_stenografico.0041.html](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_confini/2017/03/2/indice_stenografico.0041.html)

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate. Questo Comitato ha

accuse di collusione con i trafficanti e hanno offerto numerosi elementi per spiegare il modo in cui hanno operato e finanziato il loro lavoro. Il loro contributo per salvare vite in mare è stato riconosciuto dal capo della Guardia costiera italiana e dal comandante di Eunavfor Med, che ha anche aggiunto che le Ong facevano parte di un sistema di relazioni tra le autorità marittime internazionali e nazionali, che includeva incontri regolari per coordinare le attività<sup>18</sup>.

Tuttavia, alcuni dei funzionari che hanno testimoniato di fronte alle commissioni parlamentari hanno fatto dichiarazioni compromettenti contro le Ong di soccorso, senza fornire alcuna prova di illeciti, continuando così ad alimentare i sospetti sulle loro attività<sup>19</sup>.

Le dichiarazioni del procuratore di Catania erano probabilmente le più dannose, sebbene allo stesso tempo mancassero di dettagli e sostanza. Il procuratore ha giustificato la mancanza di prove facendo riferimento a informazioni non divulgate che non potevano essere presentate come prove in tribunale, rendendo impossibile per le Ong smentire le accuse sul presunto coordinamento con i trafficanti libici. Ha inoltre ripetutamente fatto riferimento a fondi "sostanziali" ricevuti dalle Ong per finanziare le loro attività di salvataggio, alla presenza di persone che "non corrispondono alle caratteristiche di un filantropo" tra il personale delle Ong e alla possibile esistenza di moventi<sup>20</sup>. Dato che le indagini parlamentari sono proseguite e i media ne hanno parlato, il 27 aprile 2017, intervistato sulla televisione nazionale, il procuratore della Repubblica di Catania ha affermato che alcune Ong avrebbero potuto mirare a destabilizzare l'economia italiana per trarne vantaggio<sup>21</sup>.

Le indagini parlamentari non hanno portato alla luce alcuna prova a sostegno delle accuse secondo cui le Ong erano implicate con i trafficanti o beneficiavano illegalmente delle loro attività. Tuttavia, le accuse infondate e le insinuazioni di diverse autorità di alto livello hanno offerto l'opportunità ad alcuni media di diffondere messaggi di parte e privi di fondamento che collegano le Ong di salvataggio con accuse di condotta criminale, finanziamenti ignoti e

---

ascoltato il comandante dell'operazione *Sophia*, l'Ammiraglio Credendino nell'aprile 2017, [http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2017&mese=04&giorno=06&idCommissione=69&numero=0082&file=indice\\_stenografico](http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2017&mese=04&giorno=06&idCommissione=69&numero=0082&file=indice_stenografico)

<sup>18</sup> Si veda la trascrizione dell'udienza del Capo del Centro di coordinamento per il salvataggio marittimo della Guardia costiera italiana presso il Comitato di difesa del Senato all'indirizzo: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022010>; si veda anche la trascrizione dell'udienza del Capo dell'operazione EUNAVFOR MED presso lo stesso Comitato all'indirizzo: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1011982>

<sup>19</sup> Si veda per esempio le dichiarazioni del Direttore della Frontex, Legislatura 17<sup>a</sup> - 4<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 220 del 12/04/2017

[http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1013350&part=doc\\_dc](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1013350&part=doc_dc)  
<sup>20</sup> Legislatura 17<sup>a</sup> - 4<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 227 del 03/05/2017, [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1021969&part=doc\\_dc](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1021969&part=doc_dc); XVII Legislatura, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Resoconto stenografico, Seduta n. 41 di Mercoledì 22 marzo 2017, [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30\\_confini/2017/03/2/indice\\_stenografico.0041.html](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_confini/2017/03/2/indice_stenografico.0041.html)

<sup>21</sup> <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/Migranti-ad-Agora-Rai3-il-procuratore-di-Catania-Carmelo-Zuccaro-Alcune-Ong-finanziate-dai-trafficanti-e44f464e-fb75-4124-acfc-61851f6152cd.html>

ordini del giorno riservati, contribuendo alla più ampia campagna diffamatoria contro le Ong che continuano tuttora a minarne l'immagine.

Pur concludendo che non vi sono prove di illeciti da parte delle Ong, l'indagine parlamentare del Senato ha comunque raccomandato di adottare misure restrittive per le operazioni delle loro navi, sostenendo che costituivano una nuova categoria di natanti. Secondo il Senato, le navi delle Ong non erano né navi commerciali né statali, ma costituivano una terza categoria che effettuava salvataggi sistematici in mare e che richiedeva un quadro di regole chiare. È stato proposto un sistema di certificazione o registrazione ed è stata inoltre raccomandata una maggiore trasparenza sui loro fondi. Inoltre, il Senato ha dichiarato che nessun corridoio umanitario poteva essere autorizzato a trasportare persone in Italia senza il permesso delle autorità<sup>22</sup>. La strada era aperta per l'imposizione di un Codice di condotta che avrebbe limitato eccessivamente le operazioni di salvataggio delle Ong nonché messo migranti e rifugiati ancora più a rischio in termini di abusi dei diritti umani in Libia.

### **ISTITUZIONALIZZARE IL SOSPETTO: UN CODICE DI CONDOTTA PER IMPORRE CONTROLLI SUPERFLUI E RESTRIZIONI INGIUSTIFICATE NEI CONFRONTI DELLE ONG DI SOCCORSO**

Nel luglio 2017 il governo italiano, con il sostegno dell'Ue, ha imposto un Codice di condotta alle Ong impegnate in attività di soccorso marittimo. Il Codice costituiva un tentativo da parte delle autorità italiane di limitare il numero di soccorsi effettuati dalle Ong al fine di ridurre gli sbarchi in Italia e di spingere altri Stati dell'Ue a spartire le responsabilità relative all'accoglienza di rifugiati e migranti. In effetti, il preambolo del Codice afferma che l'obiettivo delle autorità italiane nel salvare i migranti è la protezione del diritto alla vita, ma anche che i soccorsi non possono essere visti come disgiunti da “un percorso di accoglienza sostenibile condiviso con altri Stati membri” sulla base del principio di solidarietà europea<sup>23</sup>. Insieme a molte Ong, Amnesty International ha criticato il Codice di condotta in una dichiarazione congiunta con Human Rights Watch, denunciando che potrebbe ostacolare le operazioni di salvataggio e ritardare gli sbarchi in un luogo sicuro entro un ragionevole lasso di tempo, violando gli obblighi che sia gli Stati che i comandanti delle navi hanno secondo la legge internazionale del mare<sup>24</sup>.

Il Codice, che continua a essere applicato, contiene 13 disposizioni che le Ong devono rispettare. Alcuni di questi sono una reiterazione superflua della legge del mare che le navi delle Ong devono comunque rispettare, come hanno sempre fatto. Di fatto finora non è emersa alcuna prova di violazione della legge del mare da parte delle Ong nelle inchieste parlamentari o nelle indagini penali. Ad esempio, la prima disposizione del Codice di condotta richiede che le Ong, “conformemente al diritto internazionale pertinente”, si impegnino a non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo in situazioni di grave e imminente pericolo che richiedano assistenza immediata, e a non ostacolare l'attività di

---

<sup>22</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023441.pdf>

<sup>23</sup> “Tuttavia, l'attività di salvataggio non può essere disgiunta da un percorso di accoglienza sostenibile e condiviso con altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà di cui all'Art. 80 del TFUE.”

<sup>24</sup> <https://www.amnesty.eu/news/eu-draft-code-for-sea-rescues-threatens-lives-1057/>

ricerca e soccorso da parte della Guardia costiera libica. La disposizione riflette la legge delle norme marittime che consentono alle navi di entrare nelle acque territoriali di uno Stato per rispettare l'obbligo di salvare le persone in pericolo in mare. La legge del mare limita di fatto il diritto di passaggio innocuo nelle acque territoriali di uno Stato solo in circostanze specifiche che rendono il passaggio dannoso per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello stato costiero<sup>25</sup>. Analogamente, l'obbligo di non spegnere o ritardare la trasmissione dei segnali AIS (*Automatic Identification System*) e altri sistemi e l'impegno di osservare l'obbligo di tenere costantemente aggiornato il Centro di coordinamento per il soccorso marittimo (MRCC) e il coordinatore sul posto (On Scene Coordinator) durante un'operazione di salvataggio sono entrambi obblighi di legge marittimi regolarmente applicati dalle Ong di soccorso.

Alcune altre disposizioni del Codice impongono restrizioni ingiustificate che non sono basate sulla legge del mare e possono ostacolare le attività salvavita delle Ong di soccorso, come l'impegno di non utilizzare segnalazioni luminose per agevolare le di imbarcazioni di rifugiati e migranti, salvo nei casi in cui le comunicazioni siano necessarie nel corso delle operazioni di ricerca e soccorso. Mentre non ci sono prove del fatto che le Ong abbiano facilitato le partenze dalla Libia, è comprensibile che le Ong potrebbero aver bisogno di rendersi visibili alle persone in pericolo in mare, le cui vite lavorano per mettere in salvo. Analogamente, la disposizione secondo cui le Ong non trasferiscano le persone soccorse su altre navi, se non richiesto dal Centro di coordinamento per il soccorso marittimo, e ritornino invece in porto per sbarcare rifugiati e migranti, potrebbe allontanare le navi di soccorso dall'area in cui sono necessarie per prolungati periodi di tempo, lasciando più persone a rischio di annegamento<sup>26</sup>. Tale obbligo appare guidato dall'intenzione di tenere le Ong lontane dall'area in cui potrebbero essere necessarie per lunghi periodi. Inoltre, il Codice richiede alle Ong di informare e mantenere aggiornato lo Stato di bandiera in merito alle operazioni di salvataggio in cui si stanno impegnando, presumibilmente per motivi di sicurezza marittima. Il mantenimento delle comunicazioni non solo con i centri di coordinamento addetti al soccorso marittimo, ma anche con lo Stato di bandiera, che potrebbe essere geograficamente remoto rispetto all'area operativa, aggiunge requisiti burocratici in un momento – quello del soccorso in mare – in cui l'attenzione e le risorse dovrebbero essere dedicate solo ad assicurarsi l'incolumità delle persone in difficoltà. Infatti, il contatto con lo Stato di bandiera non è generalmente richiesto dalle leggi e dai regolamenti marittimi in materia di ricerca e soccorso, che mirano piuttosto a semplificare il più possibile le comunicazioni.

Altre disposizioni del Codice impongono alle Ong impegni superflui e onerosi, che potrebbero violare il loro diritto alla libertà di associazione. Questi includono: i) che le navi e gli equipaggi delle Ong soddisfino criteri tecnici specifici per effettuare operazioni di soccorso di massa; ii) che le Ong si impegnino a ricevere a bordo funzionari di polizia giudiziaria armati per svolgere indagini penali su traffico e tratta di esseri umani; iii) che le Ong si impegnino a dichiarare alle autorità dello Stato in cui l'Ong è registrata le fonti di

---

<sup>25</sup> Articolo 19 UNCLOS

<sup>26</sup> <https://www.amnesty.eu/news/eu-draft-code-for-sea-rescues-threatens-lives-1057/>

finanziamento per le attività di ricerca e soccorso e di comunicare tali informazioni alle autorità italiane; iv) che le Ong concordino di collaborare lealmente con la polizia del luogo di sbarco, anche passando le informazioni pertinenti prima dello sbarco; v) che le Ong si impegnino a recuperare, ove possibile, le imbarcazioni dei rifugiati e dei migranti e i loro motori e a informare l'operazione *Frontex Triton* e le autorità marittime competenti.

Molte delle disposizioni del Codice di condotta costituiscono imposizioni non necessarie per le Ong, senza una logica dimostrabile che garantisca soccorsi più efficaci, mentre altri potrebbero potenzialmente mettere a rischio le persone o costituire violazioni del diritto alla libertà di associazione. In particolare, gli impegni ad accettare polizia armata a bordo e a trasmettere informazioni agli investigatori hanno rappresentato un ostacolo etico insormontabile alla firma del Codice per alcune Ong, in quanto richiedevano loro di scendere a compromessi in termini di neutralità, indipendenza e imparzialità.

Il governo italiano ha chiesto alle Ong di firmare il Codice di condotta entro il 31 luglio 2017 o, come indica il testo del Codice, sarebbero state considerate operative al di fuori del quadro legale del salvataggio in mare, con potenziali conseguenze per la loro sicurezza in mare<sup>27</sup>. I media riportano dichiarazioni pertinenti fatte dai funzionari del ministero dell'Interno che suggerivano che le navi delle Ong che non avevano firmato il Codice potevano essere sottoposte a tutti i controlli di sicurezza che le autorità avrebbero ritenuto necessarie e che potevano essere sequestrate<sup>28</sup>. Delle Ong che erano attive nel Mediterraneo centrale all'epoca, MOAS, Proactiva, Save the Children e Sea-Eye hanno firmato o annunciato la loro firma entro la scadenza, mentre la SOS Mediterranée ha firmato più tardi nell'agosto 2017 dopo che il ministero dell'Interno ha concordato che un addendum che chiariva alcune delle clausole poteva essere allegato al Codice<sup>29</sup>. Jugend Rettet, MSF e Sea-Watch hanno rifiutato di firmare. In una lunga lettera indirizzata al ministro dell'Interno, MSF ha dettagliatamente motivato il suo rifiuto e ha sottolineato che alcuni degli impegni del Codice costituivano una minaccia per l'indipendenza, la neutralità e l'imparzialità dell'organizzazione<sup>30</sup>. Nell'ottobre 2017 anche la Sea-Watch ha firmato, allegando anche un addendum chiarificatore del Codice<sup>31</sup>.

A settembre 2017, quattro Ong – MOAS, MSF, Save the Children e Sea-Eye – hanno sospeso le loro operazioni nel Mediterraneo centrale a causa delle preoccupazioni per la sicurezza dei loro equipaggi e dichiarato che non sarebbero state in grado di svolgere le attività in modo coerente con la loro missione.

Come evidenziato da uno studio del Parlamento europeo del 2018, l'imposizione del Codice di condotta “ha istituzionalizzato il sospetto e introdotto regole eccezionali solo per la società civile”; e ha “facilitato e incoraggiato la criminalizzazione delle restanti

---

<sup>27</sup> <https://www.interno.gov.it/it/notizie/codice-condotta-ong-terzo-incontro-viminale>;  
[https://www.repubblica.it/cronaca/2017/07/31/news/migranti\\_msf\\_non\\_firma\\_codice\\_ong-172058967/](https://www.repubblica.it/cronaca/2017/07/31/news/migranti_msf_non_firma_codice_ong-172058967/)

<sup>28</sup> [https://www.agi.it/cronaca/ong\\_codice\\_condotta\\_governo\\_non\\_firmano-1999389/news/2017-08-01/](https://www.agi.it/cronaca/ong_codice_condotta_governo_non_firmano-1999389/news/2017-08-01/)

<sup>29</sup> <https://www.interno.gov.it/it/notizie/codice-condotta-salvataggio-dei-migranti-arriva-firma-ong-sos-mediterranee>

<sup>30</sup> <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/codice-di-condotta-la-lettera-di-msf-al-ministro-dellinterno/>

<sup>31</sup> <https://sea-watch.org/en/sea-watch-comes-to-an-agreement-concerning-the-code-of-conduct/>

organizzazioni che operano nel Mediterraneo. Di conseguenza, è diventato un ulteriore mezzo per ‘molestie giudiziarie’ nei confronti di varie organizzazioni in merito allo Stato di bandiera, alle intimidazioni e agli arresti del personale e ai sequestri di imbarcazioni, in modo che le operazioni umanitarie di salvataggio non continuassero<sup>32</sup>”.

Amnesty International si è opposta all'imposizione del Codice di condotta sin dall'inizio perché contiene restrizioni non necessarie alle attività dei difensori dei diritti umani, favorisce le intercettazioni da parte della Guardia costiera libica e mette al riparo la stessa Guardia costiera libica da testimoni delle proprie operazioni. Inoltre, l'organizzazione considera il Codice di condotta ridondante e potenzialmente pericoloso in quanto può ritardare il corso delle operazioni di ricerca e soccorso e violare ingiustamente il diritto alla libertà di associazione delle Ong.

A distanza di due anni e mezzo, Amnesty International rimane preoccupata per l'impatto che il Codice di condotta ha sulle Ong e sulla loro capacità di salvare vite umane, ed è ulteriormente preoccupata che le presunte violazioni del Codice di condotta - che non è una fonte normativa - siano state considerate da alcuni procuratori un potenziale elemento incriminante di facilitare la migrazione irregolare utilizzato per rafforzare il perseguimento degli equipaggi delle Ong di soccorso<sup>33</sup>.

## **INDAGINI PENALI CONTRO LE ONG DI SALVATAGGIO**

Secondo il procuratore di Catania, “le Ong non sono il nemico. I procuratori non cercano le Ong<sup>34</sup>”. Eppure, dal 2017, almeno 13 indagini penali sono state avviate in Sicilia contro di loro<sup>35</sup>. Perché i procuratori hanno deciso di perseguire questa strategia per combattere il

---

<sup>32</sup> Appropriato? La direttiva sulla facilitazione e sulla criminalizzazione dell'assistenza umanitaria ai migranti irregolari, 2016,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL\\_STU\(2016\)536490\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf)

<sup>33</sup> Il Giudice per le indagini Preliminari di Catania, nel suo decreto che convalida il sequestro preventivo degli Open Arms nel marzo 2018, archiviato presso Amnesty International, ha sostenuto che la violazione delle disposizioni del Codice rivela il rifiuto di operare nel quadro delineato dall'Italia e, di conseguenza, rappresenta quelle condotte che portano all'ingresso irregolare di cittadini stranieri in Italia, in contrasto con l'Articolo 12 della legge italiana sull'immigrazione (pagg. 13-14 del decreto). Contro tale ragionamento e sostenendo invece l'irrilevanza del rispetto del Codice di Condotta in relazione alla responsabilità penale, si veda Luca Masera, <http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/l-incriminazione-deisoccorsi-inmare-dobbiamo-rassegnarci-aldisumano-549.php>

<sup>34</sup> Intervistato a Catania nel febbraio 2019

<sup>35</sup> Queste includono: due indagini per aver facilitato la migrazione irregolare avviate a Palermo ad aprile/maggio 2017 e chiuse a giugno 2018, contro la Jugend Rettet, la Open Arms e la Sea Watch; le indagini in corso contro la Jugend Rettet sono state avviate a Catania e Trapani nell'agosto 2017 per facilitazione della migrazione irregolare e per associazione criminale; l'inchiesta contro la Open Arms è stata aperta a Catania e Ragusa nel marzo 2018 per facilitazione della migrazione irregolare e associazione criminale; l'inchiesta contro MSF e la SOS Mediterranée è stata aperta a Catania nel novembre 2018 per traffico di rifiuti/smaltimento illegale di rifiuti; l'inchiesta contro la Sea-Watch è stata aperta a gennaio 2019 per facilitazione della migrazione irregolare; due indagini contro la Mediterranea sono state avviate a marzo e a maggio 2019 ad Agrigento per facilitazione della migrazione irregolare e insubordinazione nei confronti di una nave militare; l'inchiesta contro la Sea Watch è stata aperta nel giugno 2019 ad Agrigento per facilitazione della migrazione irregolare, insubordinazione agli ordini di una nave da guerra e violenza contro una nave da guerra; l'inchiesta contro la Mediterranea è stata avviata a luglio 2019 per facilitazione della migrazione irregolare; due indagini

traffico di persone (mentre, ad esempio, trascura la comprovata collusione tra elementi della Guardia costiera libica e reti di trafficanti)<sup>36</sup>?

I procuratori con sede in Sicilia sono stati in prima linea nella lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani provenienti dalle coste del Nord Africa per quasi un decennio. Al tempo dell'operazione navale umanitaria italiana Mare Nostrum (da ottobre 2013 a ottobre 2014), i loro sforzi investigativi sono stati facilitati dal quadro fornito dall'operazione della Marina italiana, che ha permesso di intercettare le comunicazioni dei trafficanti e avere prove pertinenti quasi in contemporanea con lo svolgimento degli eventi<sup>37</sup>. Secondo il procuratore di Catania, la fine di Mare Nostrum, le cui risorse e capacità erano fondamentali per ottenere prove, combinata a nuove tattiche di traffico, ha paralizzato l'azione penale.<sup>38</sup> In questo contesto, l'intervento delle Ong, la cui priorità principale era salvare le persone piuttosto che assistere le indagini giudiziarie, è stato ritenuto inutile. In un'intervista con Amnesty International, il procuratore di Catania ha paragonato l'azione delle Ong alle famiglie di vittime di rapimenti che pagano il riscatto - qualcosa che l'Italia ha messo fuorilegge negli anni '80 per scoraggiare un'ondata di rapimenti. [Il procuratore] ha sottolineato che esiste il pericolo che lo Stato possa perdere il controllo dei flussi migratori attraverso l'azione delle Ong che potrebbero creare "corridoi umanitari al di fuori del controllo statale"; a sua volta, una migrazione incontrollata contribuirebbe al peggioramento di problemi quali il lavoro irregolare e non protetto, la criminalità e le preoccupazioni relative all'ordine pubblico, al traffico di droga e al razzismo<sup>39</sup>.

Sebbene sia possibile sostenere che alcune indagini siano state aperte a causa delle opinioni del procuratore di Catania sul ruolo delle Ong, il numero significativo di indagini aperte non solo a Catania, ma anche ad Agrigento, Palermo, Ragusa e Trapani e il livello di polizia, risorse giudiziarie e di intelligence utilizzate per indagare sulle Ong indicano questioni più sistemiche che hanno contribuito al fallimento dello Stato nella protezione e nella difesa dei difensori dei diritti umani e delle loro attività di soccorso in mare. Il modo in cui la

---

contro la Open Arms e contro persone anonime sono state aperte ad Agrigento nell'agosto 2019 per rifiuto di compiere atti dovuti e facilitazione dell'immigrazione irregolare; l'inchiesta contro la Mediterranea è stata aperta ad Agrigento nel settembre 2019 per facilitazione della migrazione irregolare; e l'inchiesta aperta a Ragusa contro la Mission Lifeline per facilitazione della migrazione irregolare a settembre 2019. Vedi Matteo Villa, ISPI, su <https://twitter.com/emmevilla/status/1227559206649241600?s=20> e [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1a0f9T4pDIulrW43kSG47F9xO\\_wSDaoZSeiiVEBwbqfM/dit#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1a0f9T4pDIulrW43kSG47F9xO_wSDaoZSeiiVEBwbqfM/dit#gid=0); vedi anche Agenzia per i diritti fondamentali all'indirizzo [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-ngos-search-rescue-mediterranean-table-2\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-ngos-search-rescue-mediterranean-table-2_en.pdf)

<sup>36</sup> *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and Migrants*, 11 dicembre 2017, indice: MDE 19/7561/2017 <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>

<sup>37</sup> Le azioni giudiziari sono stati spesso vanificate dalla mancanza di collaborazione delle Autorità giudiziarie straniere, ad esempio in caso di richieste di estradizione. Tuttavia, in alcuni casi è stato possibile identificare i trafficanti a capo di un sistema. Ciò nonostante, anche allora la stragrande maggioranza delle persone accusate di facilitare l'ingresso irregolare erano rifugiati e migranti incaricati in modo casuale di manovrare un'imbarcazione dai trafficanti in Libia

<sup>38</sup> Intervistato nel febbraio 2019 a Catania, Sicilia

<sup>39</sup> Intervistato nel febbraio 2019 a Catania, Sicilia

legislazione italiana definisce e punisce il traffico di esseri umani è un fattore che contribuisce in modo significativo.

Il Testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 286/1998) contiene disposizioni che costituiscono l'attuazione del Pacchetto favoreggiatori. L'articolo 12 del Testo unico sull'immigrazione che punisce condotte volte a facilitare l'ingresso irregolare di un cittadino straniero nel territorio dello Stato è stata la disposizione utilizzata per criminalizzare le Ong di soccorso nella maggior parte dei casi<sup>40</sup>. Affinché il reato sia commesso, l'articolo 12 richiede l'intenzione di svolgere la condotta descritta nell'offesa, indipendentemente dal motivo e dal raggiungimento dell'obiettivo. Il profitto finanziario o materiale derivante dalla facilitazione dell'ingresso irregolare è una circostanza aggravante, piuttosto che un elemento costitutivo del crimine. Difese come "agire per adempiere a un dovere" e "agire in uno stato di necessità per salvare una persona dall'effettivo pericolo di gravi danni" possono esentare un individuo dalla sanzione<sup>41</sup>.

Nell'aprile 2017, quando hanno fornito prove alla Commissione difesa del Senato italiano, i procuratori di Trapani hanno sottolineato che l'interpretazione dell'esenzione dovuta a stato di necessità nei soccorsi effettuati dalle Ong era l'elemento chiave per decidere se le Ong avrebbero dovuto essere processate. È importante notare come abbiamo osservato che la scriminante dello stato di necessità potrebbe essere considerata applicabile non solo al rischio di annegamento, ma anche al rischio di subire violenze in Libia.

---

<sup>40</sup> L'Articolo 12(1) del Testo unico sull'immigrazione punisce le condotte volte a facilitare l'ingresso irregolare di un cittadino straniero nel territorio dello Stato o di un altro Stato di cui il cittadino straniero non ha cittadinanza o residenza. La sanzione prevista per il reato di base è la reclusione da uno a cinque anni e una multa di 15.000 euro per ogni persona il cui ingresso è stato facilitato.

L'articolo 12(2) del Testo unico sull'immigrazione stabilisce che, fatto salvo l'Articolo 54 del Codice Penale, le attività di salvataggio e di assistenza umanitaria condotte in Italia per aiutare i cittadini stranieri in difficoltà non costituiscono un crimine, indipendentemente dalle circostanze della loro presenza sul territorio. Secondo l'Articolo 54 del Codice Penale italiano, che regola lo stato di necessità, non si può essere puniti per aver agito costretti dalla necessità di salvare sé stessi o un'altra persona dall'effettivo pericolo di grave danno, purché il pericolo non sia creato appositamente o non sia altrimenti evitabile e purché l'atto sia proporzionato al pericolo.

L'Articolo 12(3) prevede circostanze aggravanti del reato, ad esempio quando l'ingresso è agevolato per cinque o più persone, quando i facilitatori sono tre o più e hanno esposto i cittadini stranieri a pericoli o li hanno maltrattati. La pena per la versione aggravata del reato è la reclusione da 5 a 15 anni e una multa di 15.000 euro per ogni persona il cui ingresso è facilitato.

L'Articolo 12(3 bis) prevede che, se si verificano due o più circostanze aggravanti menzionate al paragrafo 3, la pena aumenta.

L'Articolo 12(3ter) prevede sanzioni più severe in caso di atto di facilitazione all'ingresso per sottoporre i cittadini stranieri a sfruttamento sessuale o di altro tipo (che equivale alla tratta); o se viene effettuato per ottenere un profitto, anche se indirettamente (equivalente al contrabbando). In questi casi, la reclusione può essere aumentata di un terzo o raddoppiata e la multa è di 25.000 euro per ogni persona il cui ingresso è stato facilitato

<sup>41</sup> Articoli 51 e 54 del Codice Penale italiano.

Come documentato in passato da Amnesty International, le imbarcazioni dei rifugiati e dei migranti provenienti dalla Libia sono nella maggior parte dei casi in difficoltà dal momento in cui partono perché sono generalmente non adatte alla navigazione, sovraffollate, carenti di carburante, provviste e attrezzature sufficienti per navigare in sicurezza e non sono gestite da marinai addestrati<sup>42</sup>. Questa interpretazione del loro stato di pericolo connaturato si basa non solo sui molti casi in cui le imbarcazioni si sono improvvisamente sgonfiate o ribaltate, ma anche sull'interpretazione della Guardia costiera italiana di soccorso in mare e su una normativa Ue pertinente<sup>43</sup>. Inoltre, poiché un'operazione di salvataggio non è conclusa fino allo sbarco in un luogo sicuro, le azioni per prevenire lo sbarco di rifugiati e migranti salvati in un luogo in cui sarebbero a rischio, come la Libia, non dovrebbero essere sottoposte a procedimento giudiziario e invece essere considerate legittime.

Tuttavia, anche se la difesa dello stato di necessità e il dovere di fornire assistenza salvavita esonerano i soccorritori dalla pena, non impediscono ai procuratori di avviare le indagini. Gli equipaggi delle Ong in Italia continuano infatti ad affrontare procedimenti penali, che incidono pesantemente sulla vita degli accusati e possono essere irrimediabilmente dannosi per le organizzazioni. Alcune delle indagini penali avviate dal 2017 sono state chiuse riconoscendo che le Ong avevano agito in uno stato di necessità, ma altre rimangono aperte e hanno comportato l'applicazione di alcune misure, quali il sequestro o il blocco delle navi nei porti, come parte di procedimenti penali o per motivi di conformità e amministrazione<sup>44</sup>.

## **IL CASO IUVENTA**

I primi giorni di agosto del 2017 sono stati un momento chiave per l'attuazione della strategia della Ue e dell'Italia per fermare le navi in partenza dalla Libia. La scadenza imposta alle Ong per firmare il Codice di condotta è stata seguita dallo spiegamento italiano di una nave della Marina nelle acque territoriali libiche e di funzionari della Marina italiana sul suolo libico, su richiesta del governo libico. Lo scopo dell'operazione era rafforzare ulteriormente la capacità libica di controllare le frontiere marittime e combattere le traversate irregolari, garantendo in modo efficace che rifugiati e migranti fossero

---

<sup>42</sup> *Lives Adrift: Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, 30 settembre 2014, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR05/006/2014/en/>

<sup>43</sup> Articolo 9 (2)(f) del Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto delle operazioni coordinate da Frontex - l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, OJ L 189/93, 27 giugno 2014

<sup>44</sup> Numerosi casi hanno anche portato all'apertura di indagini contro le autorità, tra cui il ministro dell'Interno, per reati quali abuso di potere, abbandono del dovere e rapimento (legato al rifiuto di consentire lo sbarco). Nel marzo 2019, il Parlamento ha votato contro la revoca dell'immunità dell'ex ministro dell'Interno, bloccando così le indagini penali contro di lui per il presunto rapimento delle persone a bordo della nave *Diciotti* della Guardia costiera italiana, il cui sbarco è stato negato per giorni nell'agosto 2018. Nel febbraio 2020, in un altro caso di negato sbarco di persone soccorse dalla nave della Guardia costiera italiana *Gregoretti* nel luglio 2019, il Parlamento ha votato per consentire il proseguimento delle indagini penali contro l'ex ministro dell'Interno. L'ex ministro dell'Interno è indagato anche in relazione al ritardo dello sbarco della *Open Arms* nell'agosto 2019

intercettati e riportati in Libia prima di avvicinarsi ai soccorritori stranieri, che non possono legalmente riportarli in Libia<sup>45</sup>.

Il 2 agosto, i procuratori di Trapani hanno ordinato il sequestro della *luventa*, la nave della Ong di soccorso tedesca Jugend Rettet, e aperto le indagini contro anonimi, accusati di facilitare l'immigrazione clandestina con l'aggravante costituita dal numero di individui coinvolti nella commissione del reato<sup>46</sup>. La *luventa* aveva salvato più di 14.000 persone da quando aveva iniziato le operazioni. La *luventa* avrebbe operato vicino alle acque territoriali libiche per essere in grado di assistere le imbarcazioni in pericolo il più rapidamente possibile, comprese le barche che non avevano mezzi per inviare segnali di soccorso. Nella maggior parte dei casi, il Centro italiano di coordinamento per il soccorso marittimo (MRCC) avrebbe diretto la *luventa* verso le imbarcazioni in difficoltà. Viste le sue modeste dimensioni, la *luventa* avrebbe preso le persone a bordo per portarle in salvo in attesa dell'arrivo di navi di salvataggio più grandi, che le avrebbero poi portate in un luogo sicuro, di solito in Italia o più raramente a Malta. A causa di questo ruolo e modo di operare, la *luventa* è vista dai critici del soccorso civile in Italia come "il taxi del mare dei migranti" – l'etichetta dispregiativa usata dai politici italiani anti-immigrazione per descrivere le Ong di soccorso<sup>47</sup>. La Jugend Rettet aveva rifiutato di firmare il Codice di condotta e i suoi rappresentanti credevano che le autorità avessero ordinato il sequestro in segno di rappresaglia per la loro scelta<sup>48</sup>. I procuratori hanno sostenuto che il sequestro era necessario per prevenire ulteriori condotte criminali, dopo quasi un anno di indagini su aiuti sospetti verso l'immigrazione clandestina.<sup>49</sup> Al contempo, i procuratori hanno chiarito che credevano che le motivazioni dell'equipaggio di *luventa* fossero sinceramente umanitarie<sup>50</sup>.

Nel giugno 2018, i procuratori di Trapani hanno annunciato che dieci ex membri dell'equipaggio della *luventa* (sette cittadini tedeschi, uno britannico, uno portoghese e uno spagnolo), 12 membri degli equipaggi delle navi di MSF e Save the Children, e padre Mussie Zerai, un prete cattolico di origine eritrea che ha assistito i rifugiati in mare per oltre un decennio, venivano indagati per facilitazione della migrazione irregolare.

---

<sup>45</sup> [https://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/250/002/INTERO.pdf](https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/250/002/INTERO.pdf)

<sup>46</sup> Ai sensi degli Articoli 81 e 110 del Codice Penale italiano (che prevede sanzioni aggravate nel caso in cui un reato sia commesso congiuntamente con altri), e l'Articolo 12 (3)(a) e (d) e 12(3bis) del Testo unico sull'immigrazione (Decreto legislativo 286/1998)

<sup>47</sup> Sull'uso del termine "taxi del mare", si veda <https://www.ilpost.it/2017/04/27/taxi-migranti-ong/>

<sup>48</sup> Si veda <https://luventa10.org/>; e <https://jugendrettet.org/en/archive>

<sup>49</sup> Sequestro preventivo, articolo 321, comma 1 e 2 cpp

<sup>50</sup> Immediatamente dopo il sequestro della *luventa*, il procuratore di Trapani ha riferito ai media riuniti in una conferenza stampa di ritenere che i motivi dell'equipaggio della *luventa* fossero essenzialmente umanitari, con il loro unico possibile guadagno in termini di immagine e donazioni, si veda:

[https://www.repubblica.it/cronaca/2017/08/02/news/migranti\\_codice\\_ong\\_in\\_vigore\\_fermata\\_nave\\_in\\_mar\\_e\\_per\\_controlli-172151820/](https://www.repubblica.it/cronaca/2017/08/02/news/migranti_codice_ong_in_vigore_fermata_nave_in_mar_e_per_controlli-172151820/); Tre mesi prima, a maggio 2017, davanti al Comitato di difesa del Senato italiano, i procuratori di Trapani avevano già dichiarato che stavano escludendo che le Ong avevano motivazioni diverse da quelle di natura umanitaria e che non avevano elementi per sospettare che il finanziamento delle Ong fosse di natura illegittima. Si consulti:

[http://leg17.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022318&part=doc\\_dc](http://leg17.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022318&part=doc_dc).

Il Giudice per le indagini preliminari, che ha accordato il sequestro, ha anche osservato nel decreto sul sequestro che i membri di Jugend Rettet non dovevano in alcun modo essere considerati affiliati a gruppi criminali che operano in Libia, o aderenti ai loro metodi e obiettivi. Archiviato presso Amnesty International

Nel frattempo, gli appelli di Jugend Rettet per ottenere il rilascio della *Iuventa* erano stati respinti prima dal Tribunale di Trapani nel settembre 2017, secondo il quale le azioni dell'equipaggio andavano oltre quanto richiesto da un soccorso in stato di necessità, e poi dalla Corte di Cassazione, secondo cui Jugend Rettet non aveva adottato misure adeguate per evitare una convergenza delle attività del suo personale con quelle dei trafficanti<sup>51</sup>. È importante notare che, secondo la procedura penale italiana, le richieste di sequestro da parte dei procuratori non sono prova di colpevolezza, ma che i procuratori possono decidere di ordinare il sequestro preventivo di “articoli relativi a un crimine”<sup>52</sup>.

Si sospetta la collusione tra l'equipaggio della *Iuventa* con i trafficanti in tre operazioni di salvataggio separate, una il 10 settembre 2016 e due il 18 giugno 2017. I procuratori sostengono che durante questi soccorsi l'equipaggio della *Iuventa* abbia organizzato un passaggio diretto di rifugiati e migranti dai trafficanti e fatto ritorno verso i trafficanti con le imbarcazioni vuote per riutilizzarle<sup>53</sup>. L'indagine è stata descritta dall'avvocato di Jugend Rettet come “mostruosa”, con il coinvolgimento dei massimi esperti del ramo investigativo della polizia (Servizio centrale operativo, SCO), capaci di usare un potere non indifferente, anche per intercettare le comunicazioni e mettere agenti sotto copertura<sup>54</sup>. Una dichiarazione del ministero dell'Interno ha anche osservato che l'indagine è stata condotta con tecniche e tecnologie investigative sofisticate<sup>55</sup>.

Jugend Rettet e l'equipaggio della *Iuventa* hanno negato tutte le accuse. Infatti, una convincente ricostruzione computerizzata dei tre incidenti di salvataggio, coerente con la loro versione di ciò che è accaduto, è stata meticolosamente preparata dai ricercatori di Oceanografia forense e Architettura forense al Goldsmiths (Università di Londra), utilizzando una varietà di informazioni visive, audio e di altro tipo<sup>56</sup>.

L'equipaggio della *Iuventa* sotto inchiesta è in un limbo da due anni e mezzo con le loro vite in sospeso a causa del processo penale in corso. Per quanto riguarda Jugend Rettet, la situazione ha impedito alla Ong di svolgere la sua missione di salvare le persone in mare e perseguire il suo progetto umanitario, e ha gravemente danneggiato la sua reputazione, indipendentemente dall'esito del processo<sup>57</sup>. Sia l'equipaggio che la Ong hanno dovuto dedicare considerevoli risorse alla difesa di sé stessi e al tentativo di far rientrare la nave.

---

<sup>51</sup> <https://meridionews.it/articolo/72422/sequestro-iuventa-motivazioni-della-cassazione/>

<sup>52</sup> Articolo 321 del Codice di Procedura Penale italiano

<sup>53</sup> <https://forensic-architecture.org/investigation/the-seizure-of-the-iuventa>; <https://solidarity-at-sea.org/criminalization/iuventa-seizure/>

<sup>54</sup> Avvocato Leonardo Marino, intervistato a febbraio 2018 e febbraio 2019, ad Agrigento

<sup>55</sup> <http://www.interno.gov.it/it/notizie/lampedusa-sequestrata-motonave-iuventa-ong-jugend-rettet>

<sup>56</sup> Indagine di Oceanografia forense e Architettura forense realizzata con il supporto di Borderline Europe, della piattaforma WatchTheMed e di Transmediale, <https://forensic-architecture.org/investigation/the-seizure-of-the-iuventa>. La ricostruzione mostra, in particolare, come le imbarcazioni vuote rimorchiate dall'equipaggio *Iuventa* non venissero spinte verso la Libia ma verso la direzione opposta. Ciò è coerente con i racconti dell'equipaggio, secondo i quali le imbarcazioni venivano talvolta allontanate durante i soccorsi che coinvolgono più imbarcazioni, per evitare collisioni

<sup>57</sup> <http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/l-incriminazione-deisoccorsi-inmare-dobbiamo-rassegnarci-aldisumano-549.php>

Ciò ha notevolmente ostacolato la loro capacità di continuare con la loro missione umanitaria.

La *Iuventa* rimane sequestrata e l'equipaggio della *Iuventa* rimane sotto inchiesta a partire da marzo 2020. Nessuno è stato ancora incriminato.

### **IL CASO OPEN ARMS, MARZO 2018**

Il 17 marzo 2018 i procuratori dell'Antimafia di Catania hanno ordinato il sequestro della *Open Arms*<sup>58</sup>, che aveva appena sbarcato 218 persone nel porto di Pozzallo, vicino Ragusa. I procuratori di Catania hanno aperto un'inchiesta contro il capitano, il capomissione e un terzo rappresentante di Proactiva, la Ong spagnola che gestisce *Open Arms*, per associazione criminale volta a facilitare la migrazione irregolare. L'accusa che la facilitazione era stata commessa attraverso un'associazione criminale era necessaria per innescare la loro giurisdizione su quella dei procuratori di Ragusa<sup>59</sup>.

La presunta condotta criminale dell'equipaggio della *Open Arms* era consistita non solo nel rifiutare di ottemperare alla richiesta della Guardia costiera libica di consegnare le persone che avevano appena salvato – un rifiuto che i procuratori hanno ritenuto una violazione del Codice di condotta e degli accordi con Frontex Operation Themis – ma anche nel rifiutare di chiedere a Malta il permesso di sbarcare, violando le istruzioni ricevute dalle autorità italiane e spagnole – un rifiuto che dimostra, secondo i procuratori, l'intenzione di portare le persone soccorse in Italia<sup>60</sup>.

Il 15 marzo 2018 la *Open Arms* aveva effettuato due operazioni di salvataggio, portando a bordo 218 persone. Il centro italiano di coordinamento per il soccorso marittimo aveva detto a *Open Arms* che la Guardia costiera libica aveva già preso in carico il coordinamento dei soccorsi. Tuttavia, poiché le navi della Guardia costiera libica erano ancora lontane, la *Open Arms* aveva risposto alle autorità italiane che si sarebbe diretta verso le imbarcazioni in difficoltà per valutare la loro situazione e le esigenze mediche delle persone a bordo. Per prima cosa, la *Open Arms* trovò un gommone che stava imbarcando acqua e portò in salvo oltre 100 persone. Successivamente, mise in azione i suoi RHIB (motoscafi) per raggiungere un altro gommone, che si trovava a circa 73 miglia nautiche dalla Libia. Quando i RHIB della *Open Arms* raggiunsero il secondo gommone, l'equipaggio distribuì giubbotti di salvataggio e iniziò a spostare donne e bambini a bordo dei RHIB. Nello stesso frangente, la Guardia costiera libica arrivò e sollecitò *Open Arms* a consegnare le persone che stava salvando. Dopo il rifiuto della *Open Arms*, dovuto al divieto di sbarcare le persone soccorse in mare in un luogo non sicuro, come la Libia, seguì una dura negoziazione durante la quale la Guardia costiera libica salì a bordo dei RHIB della *Open Arms*, minacciando l'equipaggio. Infine, la

---

<sup>58</sup> Un gruppo di procuratori incaricati di indagare sulla criminalità organizzata e sui reati connessi al terrorismo è collegato al Tribunale della città in cui vi è una corte d'appello

<sup>59</sup> Ai sensi degli Articoli 110 del Codice Penale italiano e dell'Articolo 12 (3)(a) e (b) e 12(3bis) del Testo unico dell'immigrazione (Legge 286/1998)

<sup>60</sup> <https://openmigration.org/en/analyses/the-prosecutors-case-against-the-rescue-ship-open-arms/>

Guardia costiera libica lasciò il posto e la *Open Arms* tornò verso l'Europa alla ricerca di un posto sicuro per sbarcare le persone che aveva salvato<sup>61</sup>.

L'Italia rifiutò lo sbarco suggerendo che la *Open Arms* richiedesse alla Spagna, il suo Stato di bandiera, di chiedere formalmente un luogo sicuro per sbarcare – un obbligo del Codice di condotta che la *Open Arms* rispettò. Le autorità italiane e spagnole incaricarono *Open Arms* di richiedere lo sbarco a Malta. Convinta che le autorità maltesi l'avrebbero negato, come era prassi comune all'epoca, la *Open Arms* si rifiutò di contattare Malta. Il 17 marzo, senza altre opzioni praticabili per lo sbarco in vista, *Open Arms* entrò nelle acque territoriali italiane senza che fosse stato assegnato un posto per sbarcare. Alla fine, le autorità italiane lo indirizzarono al porto di Pozzallo (Ragusa), dove fu sequestrato per ordine dei procuratori di Catania subito dopo l'arrivo.

A seguito della richiesta di convalida del sequestro di *Open Arms*, nel marzo 2018 il giudice per le indagini preliminari di Catania ha dato conferma. Tuttavia, ha scoperto che i procuratori di Catania non avevano giurisdizione sul caso a causa della mancanza di prove a sostegno dell'accusa di associazione criminale e ha trasferito il procedimento a Ragusa. La sua decisione era basata sulla pertinenza del caso con il Codice di condotta. Il giudice ha constatato che, sebbene il Codice di condotta non fosse una fonte di legge la cui violazione potesse essere considerata un reato, la sua violazione era la prova dell'intenzione di operare al di fuori del quadro giuridico fornito dalle autorità italiane. Ha anche sottolineato che erano necessarie regole per impedire alle Ong di creare corridoi umanitari autonomi al di fuori del controllo statale e internazionale, il che potrebbe comportare situazioni di rischio per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Nell'aprile 2018, una decisione molto diversa è stata emessa dal giudice per le indagini preliminari di Ragusa su richiesta dei procuratori ragusani per tenere sequestrata la *Open Arms*. Il giudice di Ragusa ha respinto la richiesta, interpretando la difesa dello stato di necessità in senso lato. Il giudice ha tenuto conto delle disposizioni che regolano il salvataggio in mare che richiedono non solo che le persone vengano salvate, ma anche che vengano sbarcate in un luogo sicuro<sup>62</sup>. Il giudice ha inoltre basato la decisione sul diritto internazionale dei rifugiati, sul diritto dei diritti umani e sul principio di non respingimento. È importante notare che il giudice ha sottolineato che non vi sono informazioni che indicano che l'Ue sta lavorando per creare adeguati luoghi sicuri in cui le persone salvate in mare dalla Guardia costiera libica possano essere accolte e i loro diritti umani essere protetti. Per quanto riguarda il rifiuto dell'equipaggio a cercare lo sbarco a Malta, il giudice ha elencato circostanze di fatto che giustificano la condotta dell'equipaggio<sup>63</sup>. In conclusione, il giudice

---

<sup>61</sup> Questi eventi sono descritti nelle decisioni giudiziarie del caso

<sup>62</sup> Il Giudice ha fatto riferimento alla risoluzione MSC 167/78 del 2004 adottata dal Comitato per la sicurezza marittima con emendamenti SAR e SOLAS, descrivendo un luogo di sicurezza come un luogo in cui la vita delle persone soccorse non è a rischio e dove è possibile soddisfare le loro esigenze fondamentali; e alla Risoluzione 1821 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 2011, in base alla quale la nozione di luogo di sicurezza deve comportare il rispetto dei diritti umani delle persone soccorse

<sup>63</sup> Tenendo conto della posizione spesso poco collaborativa o non convenuta delle autorità maltesi, del fatto che l'Italia avesse indicato che era disponibile per offrire un posto sicuro se richiesto dallo Stato di bandiera della *Open Arms* e della mancanza di informazioni concrete che Malta sarebbe stata disponibile per consentire loro lo sbarco

ha riscontrato che il comportamento degli *Open Arms*, pur equivalendo a disobbedire alle istruzioni delle autorità, era giustificato dallo stato di necessità, e per questo motivo ha rilasciato *Open Arms*<sup>64</sup>.

Le indagini sono proseguite e nel dicembre 2018 il procuratore di Ragusa ha accusato il capitano, Marc Reig Creus, e il capomissione, Ana Isabel Montes Mierand, di facilitare l'ingresso illegale e di costringere il ministero dell'Interno a fornire un porto di sbarco<sup>65</sup>. Intervistato da Amnesty International non molto tempo dopo l'accusa, il procuratore di Ragusa ha dichiarato: "Non li stiamo mandando a giudizio per aver salvato vite umane, ma per non aver rispettato le regole. Se avessero seguito il Codice di condotta non sarebbero stati processati<sup>66</sup>". Sono in attesa di processo a partire da marzo 2020.

Nel maggio 2019, il giudice di Catania per le indagini preliminari ha accettato la richiesta dei procuratori Antimafia di chiudere le indagini per associazione criminale, che nel frattempo era continuata, per mancanza di prove di eventuali contatti tra la *Open Arms* e i trafficanti<sup>67</sup>.

Nel giugno 2018, i procuratori di Palermo hanno scelto di non avviare indagini penali per due casi simili e chiesto la loro archiviazione, concessa dal giudice di Palermo per le indagini preliminari. Il primo caso riguardava la nave *Golfo Azzurro*, anch'essa appartenente alla Ong Proactiva, sospettata di collusione con i trafficanti durante un salvataggio di circa 220 persone nel maggio 2017, mentre il secondo caso riguardava un salvataggio nel 2017, dopo che la nave di soccorso *Sea-Watch* era stata diretta verso Lampedusa per sbarcare, invece di Malta che era probabilmente più vicina. Per i procuratori di Palermo, la condotta delle Ong è stata esonerata dalla responsabilità penale perché impegnata nell'esercizio di un diritto o di un dovere di salvare sé stessi o gli altri da un pericolo imminente e probabile di danno grave. Inoltre, il personale delle Ong aveva giustamente scelto di sbarcare le persone soccorse in Italia, considerando che c'era stata "un'assoluta mancanza di collaborazione dello Stato maltese nella gestione degli eventi SAR".

## **NUOVE LEGGI SU MISURA PER PRENDERE DI MIRA LE ONG DI SALVATAGGIO**

Nel marzo 2019 il ministro dell'Interno italiano ha emanato una direttiva (una circolare amministrativa) che ordinava a tutte le autorità responsabili dei controlli alle frontiere marittime di impedire l'ingresso e lo sbarco in Italia di navi che avevano effettuato operazioni di soccorso in violazione delle disposizioni delle leggi del mare e quindi, secondo

---

<sup>64</sup> Decisione archiviata presso Amnesty International

<sup>65</sup> La seconda infrazione è la "violenza privata", ai sensi dell'Articolo 610 del Codice Penale italiano, per aver disobbedito alle autorità italiane che avevano proibito loro di portare avanti il salvataggio, per aver disobbedito agli ordini di chiedere a Malta di sbarcare lì e di essere entrati in acque italiane, costringendo le autorità italiane a fornire un porto di sbarco. Si veda: <https://www.rainews.it/tgr/sicilia/articoli/2018/12/sic-open-arms-procura-ragusa-violenza-privata-07b6e9a3-4419-401a-bb71-bcf717d6e865.html>

<sup>66</sup> Intervistato a Ragusa nel febbraio 2019

<sup>67</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/05/15/migranti-archiviata-inchiesta-contro-open-arms-a-catania-non-ci-sono-prove-di-contatti-tra-ong-e-scafisti/5179808/>

la direttiva, potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza<sup>68</sup>. Altre direttive, seguite tra aprile e maggio, vietavano l'ingresso di navi di specifiche Ong che erano state impegnate in o stavano per intraprendere operazioni di salvataggio in modi ritenuti contrari alle disposizioni marittime: la *Alan Kurdi* della Ong tedesca Sea Eye il 4 aprile<sup>69</sup>, la *Mare Jonio* della Ong italiana Mediterranea il 15 aprile<sup>70</sup> e la *Sea-Watch 3* della Ong tedesca Sea-Watch il 15 maggio<sup>71</sup>. In queste direttive, il ministro dell'Interno ha accusato le navi i) di condurre autonomamente operazioni di salvataggio o di ignorare le istruzioni delle autorità marittime competenti, inclusa la Guardia costiera libica; ii) di sfruttare gli obblighi di ricerca e soccorso per i propri fini; iii) di concedere ai trafficanti di essere utilizzate per fini criminali, incentivando così traversate irregolari; iv) di effettuare un trasporto "programmato e intenzionale" di migranti verso l'Europa e una cooperazione "mediata" con i trafficanti, in modo da facilitare l'ingresso irregolare di cittadini stranieri non autorizzati<sup>72</sup>. Le direttive non contengono riferimenti a persone bisognose di protezione, come i rifugiati.

Il 15 maggio 2019 sei esperti delle Nazioni Unite hanno scritto al ministro degli Affari esteri esprimendo serie preoccupazioni per l'incapacità delle direttive di rispecchiare gli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto internazionale e per l'impatto previsto delle direttive sulla sicurezza e sui diritti umani dei rifugiati e dei migranti, così come sulle Ong<sup>73</sup>. Nella loro lettera gli esperti delle Nazioni Unite hanno osservato che l'approccio dell'allora ministro dell'Interno nei confronti delle Ong, in assenza di qualsiasi decisione giudiziaria volta a giustificarlo, ha portato a una criminalizzazione della società civile politicamente motivata e ha contribuito all'aumento della xenofobia e, potenzialmente, a scoraggiare salvataggi in mare da altre navi commerciali. Gli esperti delle Nazioni Unite hanno anche osservato che le direttive hanno interpretato erroneamente il diritto del mare e non hanno tenuto conto dell'obbligo non derogabile di proteggere il diritto alla vita: "le operazioni di ricerca e soccorso – hanno sottolineato gli esperti delle Nazioni Unite – volte a salvare vite in mare non possono rappresentare una violazione della legislazione nazionale in materia di controllo delle frontiere o migrazione irregolare, in quanto il diritto alla vita dovrebbe prevalere sulla legislazione nazionale ed europea, sugli accordi bilaterali e sui protocolli d'intesa e su qualsiasi altra decisione politica o amministrativa volta a 'combattere la migrazione irregolare'<sup>74</sup>".

---

<sup>68</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_ministro\\_su\\_controllo\\_frontiere\\_marittime\\_18.03.2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_ministro_su_controllo_frontiere_marittime_18.03.2019.pdf)

<sup>69</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_4\\_aprile\\_2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_4_aprile_2019.pdf)

<sup>70</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_del\\_ministro\\_n.\\_141001418\\_15\\_aprile\\_2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_del_ministro_n._141001418_15_aprile_2019.pdf)

<sup>71</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_15\\_maggio\\_2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_15_maggio_2019.pdf)

<sup>72</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_del\\_ministro\\_n.\\_141001418\\_15\\_aprile\\_2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_del_ministro_n._141001418_15_aprile_2019.pdf)

<sup>73</sup> Le Comunicazioni Congiunte sono state inviate dai mandati del Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, dell'Esperto indipendente in materia di diritti umani e solidarietà internazionale, del Relatore speciale sui diritti umani dei migranti, del Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza correlate, del Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti e del Relatore speciale sulla tratta di persone, in particolare donne e bambini, disponibile su

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24568>

<sup>74</sup> <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24568>

Gli esperti delle Nazioni Unite hanno anche osservato che le direttive hanno stigmatizzato i migranti in difficoltà in mare concentrandosi sul loro status irregolare e sostenendo che potenziali terroristi o individui pericolosi per la sicurezza dello Stato potevano nascondersi tra i migranti, senza fornire prove o dati concreti a sostegno dell'accusa. Inoltre, le direttive hanno fatto un riferimento strumentale alla lotta contro i trafficanti, mentre deliberatamente non hanno riconosciuto gli obblighi nei confronti delle persone vittime di traffico e tratta di esseri umani, contenuti nei trattati internazionali pertinenti, compreso l'obbligo di identificare potenziali vittime. Per gli esperti delle Nazioni Unite, alla luce delle gravi violazioni dei diritti umani che persistono in Libia e ampiamente provate, chiunque venga dalla Libia dovrebbe essere trattato come una potenziale vittima e, perciò, la delega delle responsabilità di ricerca e soccorso alla Guardia costiera libica, con la conseguente ritrattazione della violazione del principio di non respingimento, violava il divieto assoluto di tortura<sup>75</sup>.

Oltre ad adottare, collettivamente con gli Stati dell'Ue, un approccio basato sui diritti umani coerente con la migrazione marittima dalla Libia, gli esperti delle Nazioni Unite hanno esortato l'Italia a ritirare le direttive e, soprattutto, incoraggiato le autorità giudiziarie a tenere conto della loro comunicazione congiunta con l'Italia. Hanno inoltre invitato l'Italia a sospendere i piani di adozione di una legislazione che consenta di sancire la politica dei “porti chiusi”<sup>76</sup>.

Nonostante le raccomandazioni degli esperti delle Nazioni Unite, a giugno 2019 il governo italiano ha approvato il decreto-legge 53/2019 per attuare la sua politica di “porti chiusi” e impedire lo sbarco in Italia di rifugiati e migranti soccorsi in mare. Il decreto è entrato in vigore il 15 giugno ed è stato approvato dal Parlamento con degli emendamenti (incluso un aumento significativo delle ammende per le navi da salvataggio) con la legge 77/2019 nell'agosto 2019<sup>77</sup>.

Le preoccupazioni per la nuova legge modificata dal Parlamento hanno spinto il Capo dello Stato italiano ad accompagnare la sua promulgazione formale della legge con una lettera ai Presidenti del Senato e della Camera, invitandoli a garantirne una revisione<sup>78</sup>. Alla fine di

---

<sup>75</sup> <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24568>

<sup>76</sup> <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24568>

<sup>77</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/08/09/19A05128/sg>. Per una panoramica dei vari aspetti critici del decreto, consultare <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profilo-critici>; per un'analisi degli emendamenti apportati dal Parlamento al momento dell'approvazione del decreto si veda <https://www.open.online/2019/08/05/decreto-sicurezza-bis-cosa-prevede-e-come-e-cambiato/>

<sup>78</sup> Ricordando il requisito costituzionale secondo cui una sanzione deve essere proporzionata alla natura della condotta, ha osservato che non è ragionevole e non in linea con lo Stato di diritto lasciare alla discrezione dell'amministrazione la valutazione di una condotta che può condurre a sanzioni per gravità previste dalla legge. Ha inoltre sottolineato che il divieto di ingresso dovrebbe in ogni caso essere applicato in modo coerente con gli obblighi internazionali dell'Italia, incluso il salvataggio di vite in mare. Tra le questioni sollevate, ha osservato che il Parlamento ha aumentato la sanzione minima prevista per le navi che violano il divieto di ingresso di 15 volte e la sanzione massima di 20 volte rispetto alla proposta iniziale del governo, con conseguente sanzione amministrativa di 1 milione di euro. Inoltre, la confisca amministrativa obbligatoria della nave era ora prevista senza l'obbligo di utilizzare ripetutamente la nave per lo stesso comportamento in

febbraio 2020, il Parlamento non aveva ancora dato seguito alle osservazioni del Capo dello Stato.

La nuova legge modifica il Testo unico sull'immigrazione<sup>79</sup> conferendo al ministro dell'Interno, congiuntamente con i ministri della Difesa e dei Trasporti, il potere di vietare o limitare alle navi di entrare, transitare o rimanere nelle acque territoriali italiane, in caso di preoccupazione per l'ordine pubblico e la sicurezza e quando la nave potrebbe essere impegnata nel carico e scarico di persone in violazione delle leggi sull'immigrazione del paese. La nuova legge fa riferimento alla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare che descrive questo caso come un passaggio pregiudizievole di una nave straniera nelle acque territoriali (articolo 19, paragrafo 2, lettera g)<sup>80</sup>. Tuttavia, tale riferimento trascura convenientemente che lo sbarco delle persone soccorse in mare è consentito sia dal diritto internazionale che da quello nazionale e pertanto non può essere considerato un'attività contraria alle leggi sull'immigrazione.

In caso di violazione del divieto di ingresso, transito e soggiorno, il comandante e l'armatore sono soggetti a una sanzione amministrativa compresa tra 150.000 e 1.000.000 di euro. Inoltre, la nave viene sequestrata<sup>81</sup>. In più, il comandante della nave può essere arrestato se resiste o commette "violenza" contro una nave da guerra<sup>82</sup>, come nel caso di Carola Rackete, il primo caso in cui è stato applicato il divieto di ingresso nelle acque territoriali<sup>83</sup>.

### **IL CASO SEA-WATCH 3, GIUGNO/LUGLIO 2019**

Il 12 giugno 2019 la *Sea-Watch 3* salvò 53 persone da un gommone in acque internazionali, senza giubbotti di salvataggio, senza carburante e senza nessuno a bordo con abilità veliche. Tutti i centri di coordinamento marittimo ne erano informati (Italia, Malta, Libia e Paesi Bassi, all'epoca lo Stato di bandiera della *Sea-Watch 3*). La Guardia costiera libica si è assunta la responsabilità di coordinare l'operazione. Tuttavia, la *Sea-Watch 3*, essendo in prossimità della barca in pericolo, procedette al salvataggio e poi chiese all'Italia, alla Libia, a Malta e ai Paesi Bassi di indicare un luogo sicuro dove sbarcare. Le autorità libiche indicarono Tripoli, che la *Sea-Watch 3* giustamente rifiutò perché Tripoli non poteva essere considerato sicuro. In assenza di qualsiasi altra indicazione di un luogo sicuro, la *Sea-Watch*

---

violazione del divieto di ingresso. Ha anche osservato che la legge non conteneva dettagli sufficienti riguardo alla condotta da sanzionare. Si veda: <https://www.quirinale.it/elementi/32099>

<sup>79</sup> La nuova legge aggiunge l'Articolo 11(1ter) al testo unico sull'immigrazione

<sup>80</sup> [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf). Per la ratifica italiana della Convenzione, si veda

[https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie\\_generale/caricaPdf?cdimg=094G071700100010110002&dgu=1994-12-19&art.dataPubblicazioneGazzetta=1994-12-19&art.codiceRedazionale=094G0717&art.num=1&art.tiposerie=SG](https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=094G071700100010110002&dgu=1994-12-19&art.dataPubblicazioneGazzetta=1994-12-19&art.codiceRedazionale=094G0717&art.num=1&art.tiposerie=SG)

<sup>81</sup> Il decreto prevede tali sanzioni modificando l'Articolo 12 del Testo unico sull'immigrazione relativa alla facilitazione dell'ingresso irregolare, aggiungendo l'Articolo 12(6 bis).

<sup>82</sup> Articolo 1100 del Codice di Navigazione italiano

<sup>83</sup> La nuova legge prevede anche il trasferimento di competenze dai procuratori ordinari ai procuratori distrettuali, anche nella violazione base dell'Articolo 12 sulla facilitazione della migrazione irregolare, che fino ad allora era prevista solo per casi aggravati di facilitazione della migrazione irregolare, commessi in associazione criminale

3 si diresse verso nord. Alla fine del 13 giugno, il ministero dell'Interno italiano inviò un'e-mail alla *Sea-Watch 3* per vietare l'ingresso nelle acque italiane. Il giorno seguente, la politica dei "porti chiusi" diventò legge, con l'entrata in vigore del decreto legge 53/2019. Il 15 giugno fu notificato alla *Sea-Watch 3* un divieto d'ingresso sottoscritto dai ministri dell'Interno, della Difesa e dei Trasporti, come richiesto dal nuovo decreto legge.

La situazione si arrestò per 10 giorni circa, mentre le condizioni psicologiche di molti rifugiati e migranti peggioravano e l'equipaggio diventava sempre più sfinito per lo sforzo di tenere sotto il controllo il benessere dei passeggeri. Undici persone che necessitavano cure mediche immediate furono evacuate in Italia. Il 26 giugno, il capitano, Carola Rackete, decise di entrare nelle acque italiane. Ignorò l'alt della polizia di frontiera e si diresse verso il porto di Lampedusa, fermandosi appena fuori. Un'ulteriore evacuazione medica fu effettuata il 27 giugno. Il 28 giugno, i procuratori di Agrigento aprirono le indagini contro il capitano per aver facilitato l'ingresso irregolare e rifiutato di obbedire a una nave da guerra<sup>84</sup>. Riferendosi all'entrata nelle acque territoriali il 26 giugno, Carola Rackete ha dichiarato ai procuratori: "Abbiamo cercato per 14 giorni di non violare la legge<sup>85</sup>".

Nella notte tra il 28 e il 29 giugno, la situazione a bordo era diventata insopportabile per le persone soccorse e l'equipaggio, portando il capitano a prendere la decisione di navigare nel porto. Le sue parole – di fronte ai procuratori – che descrivono la situazione appena prima di entrare nel porto di Lampedusa furono: "Varie persone nella mia squadra espressero serie preoccupazioni, uno dei dottori disse che le reazioni delle persone a bordo non potevano essere previste, la cosa più piccola avrebbe potuto far esplodere la situazione e il coordinatore-ospite affermò che le persone stavano perdendo la fiducia nell'equipaggio<sup>86</sup>".

Mentre *Sea-Watch 3* si avvicinava alla banchina, una nave della polizia doganale cercò di posizionarsi tra la *Sea-Watch 3* e la banchina per impedire l'attracco della nave di soccorso. La manovra ha provocato una leggera collisione tra le due navi (per le quali il capitano si è successivamente scusato). Carola Rackete fu immediatamente arrestata. I procuratori di Agrigento hanno così avviato una seconda indagine per aver resistito o usato violenza contro una nave da guerra e resistito a un pubblico ufficiale<sup>87</sup>.

Carola Rackete fu costretta a sbarcare dalla sua nave in manette. Una folla si era radunata nella banchina del porto di Lampedusa, tra cui vi erano giornalisti, sostenitori e oppositori della *Sea-Watch 3*, che ormai era diventato un simbolo di valori contrastanti, solidarietà da una parte e richieste anti-immigrazione dall'altra. Mentre Carola Rackete sbarcava dalla sua nave, affiancata da agenti di polizia, si potevano udire applausi accanto a grida e insulti contro di lei, inclusi ingiurie violente e legate a stereotipi di genere<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Articoli 12(1) e (3)(a) della legge sull'immigrazione e Articolo 1099 del Codice di Navigazione italiano.

<sup>85</sup> Si veda *Ordinanza sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare, Tribunale di Agrigento, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, 2 luglio 2019*, archiviata presso Amnesty International

<sup>86</sup> Si veda *Ordinanza sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare, Tribunale di Agrigento, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, 2 luglio 2019*, archiviata presso Amnesty International

<sup>87</sup> Articolo 1100 del Codice di Navigazione italiano (Resistenza o violenza contro nave da guerra) e Articolo 337 del Codice Penale italiano (Resistenza a pubblico ufficiale)

<sup>88</sup> <https://tg24.sky.it/cronaca/2019/06/29/sea-watch-carola-rackete-video-arresto.html>

Il 2 luglio, il giudice di Agrigento per le Indagini Preliminari ha respinto la richiesta della procura di confermare l'arresto di Carola Rackete legato alle circostanze del suo ingresso nel porto, liberandola<sup>89</sup>. Nella sua decisione, il giudice ha osservato che Carola Rackete aveva agito in modo coerente con gli obblighi di legge nazionali e internazionali, che non potevano essere limitati da un divieto d'ingresso sottoscritto dal governo. Infatti, il giudice ha constatato che il nuovo divieto di entrare nelle acque territoriali<sup>90</sup> non era applicabile in quelle circostanze, in quanto la *Sea-Watch 3* non aveva caricato e scaricato persone, ma trasportava persone soccorse in mare. Secondo il giudice, il capitano e le autorità avevano l'obbligo di salvare e anche di accompagnare nei centri di assistenza le persone salvate, come richiesto dal diritto nazionale e internazionale<sup>91</sup>. Il giudice ha anche osservato che la recente giurisprudenza italiana ha fornito prove pertinenti sulla situazione non sicura in Libia, sostenendo le azioni intraprese dal capitano<sup>92</sup>. Il giudice ha osservato come il capitano ha aspettato di sentirsi in grado, prima di entrare nelle acque territoriali, di tenere costantemente informate le autorità italiane del peggioramento delle condizioni dei passeggeri. Dopo essere entrata in acque territoriali, ha nuovamente aspettato due giorni per far sì che le autorità offrissero una soluzione prima di entrare nel porto, in linea con l'obbligo delle autorità nazionali di assistere un cittadino straniero che si trova nel territorio nazionale in seguito a un'operazione di salvataggio in mare<sup>93</sup>. Per quanto riguarda i presunti comportamenti criminali che avevano provocato l'arresto, il giudice ha concluso che non vi era reato di violenza contro una nave da guerra<sup>94</sup> perché la nave della polizia di frontiera non poteva essere considerata una nave da guerra dato che operava in acque nazionali. Quanto al reato di resistenza a un pubblico ufficiale<sup>95</sup>, il giudice ha ritenuto che il potenziale offensivo del comportamento dovesse essere notevolmente ridimensionato e che fosse giustificato dall'adempimento di un dovere basato su disposizioni nazionali e internazionali<sup>96</sup>. Nel gennaio 2020, il Tribunale di Cassazione ha respinto l'appello dei procuratori di Agrigento contro la decisione del giudice per le indagini preliminari di Agrigento riguardo la liceità dell'arresto di Carola Rackete<sup>97</sup>.

Raccontando l'esperienza della sua ultima missione sulla *Sea-Watch 3* a un'udienza gremita del Parlamento europeo della Commissione per le libertà civili, Carola Rackete ha affermato di essersi sentita trattata "come se stessi trasportando la peste, non esseri umani". Ha dichiarato: "Dopo 17 giorni in mare ho dovuto entrare in [acque territoriali] come un atto di necessità e responsabilità verso me stessa e gli altri... Non dormivo da giorni... Facendo i

---

<sup>89</sup> <http://www.giurisprudenzapenale.com/2019/07/04/lordinanza-del-gip-del-tribunale-di-agrigento-nei-confronti-di-carola-rackete-sea-watch-3/>

<sup>90</sup> Articolo 11ter della legge sull'immigrazione (legge 286/98), introdotto dal decreto-legge 53/2019

<sup>91</sup> Articolo 10ter della legge sull'immigrazione

<sup>92</sup> Si veda la sentenza del Tribunale Penale di Trapani del 23 maggio 2019 in un caso riguardante due cittadini stranieri accusati di resistere alla decisione di riportarli in Libia dal capitano della nave che li aveva salvati e di indurlo a portarli invece in Italia, [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2019\\_tribunale\\_trapani\\_vos\\_thalassa.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2019_tribunale_trapani_vos_thalassa.pdf)

<sup>93</sup> Articolo 10ter del Testo unico sull'immigrazione 286/98

<sup>94</sup> Articolo 1100 del Codice di navigazione italiano

<sup>95</sup> Articolo 337 del Codice Penale italiano

<sup>96</sup> Articolo 51 del Codice Penale italiano

<sup>97</sup> <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/02/Cass-6626-2020.pdf>

turni di guardia per prevenire suicidi... Il sottile e fondamentale legame tra l'equipaggio e le persone soccorse era teso... Il mio dovere di metterli in salvo era ritardato da troppo tempo". Ha anche sottolineato chiaramente come "Ogni qualvolta una Ong salva vite viene indagata, mentre le autorità libiche non dovevano rendere conto a nessuno"<sup>98</sup>.

La *Sea-Watch 3* è rimasta attraccata nel porto di Licata fino a dicembre 2019. Il sequestro richiesto dai procuratori ai fini dell'indagine penale si era concluso a settembre 2019, ma il 2 settembre la Ong *Sea-Watch* era stata informata che la nave era rimasta sotto sequestro amministrativo ordinato dal Prefetto di Agrigento ai sensi delle nuove disposizioni del decreto legge 53/2019. Doveva essere inoltre pagata una multa di 16.666 euro. La *Sea-Watch* ha protestato presso il Prefetto. Secondo le regole amministrative generali, poiché non era stata ricevuta una risposta entro 10 giorni, il sequestro si sarebbe dovuto concludere. Tuttavia, le autorità portuali hanno negato il permesso di navigare perché il prefetto stava ancora decidendo in merito al sequestro<sup>99</sup>. La *Sea-Watch* ha presentato un reclamo giudiziario e nel dicembre 2019 il Tribunale Civile di Palermo ha ritenuto illegale il sequestro amministrativo della nave. La *Sea-Watch 3* ha lasciato Licata per riprendere le operazioni di salvataggio il 30 dicembre<sup>100</sup>.

Per tutto il tempo che la *Sea-Watch 3* era in attesa di essere autorizzata a sbarcare e anche dopo lo sbarco, l'allora ministro dell'Interno italiano stigmatizzò e demonizzò Carola Rackete e la Ong *Sea-Watch*, scatenando e in alcuni casi dando visibilità sui suoi profili social a innumerevoli insulti volgari, offensivi e persino violenti contro di lei, spesso legati al genere. Alcuni degli insulti contro di lei includevano l'incitamento alla violenza sessuale, anche prendendo di mira il suo genere e il suo aspetto<sup>101</sup>. L'abuso dell'ex ministro dell'Interno è iniziato con termini relativamente lievi ("sbruffoncella") per passare poi a termini che la accusavano di fatto di reati molto gravi quando la *Sea-Watch 3* era entrata nelle acque territoriali (fu stata chiamata "fuorilegge", "pirata", complice dei trafficanti ed è stata accusata di aver tentato di uccidere i funzionari della polizia doganale). A seguito della sua scarcerazione dopo l'arresto, all'inizio di luglio, Carola Rackete ha citato in giudizio l'ex ministro dell'Interno per diffamazione, chiedendo che i suoi profili sui social media fossero disattivati. Ad una manifestazione pubblica, mentre era ancora in carica, [il ministro] ha detto: "la succhiasangue tedesca mi ha denunciato"<sup>102</sup>. Successivamente, ha moderato il suo linguaggio e l'ha descritta come "la piccola comunista tedesca viziata" e qualcuno che "traghetta i migranti in giro"<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Lo staff di Amnesty International ha partecipato all'udienza del Parlamento europeo

<sup>99</sup> <https://www.rainews.it/tgr/sicilia/video/2019/10/sic-sea-watch-3-bloccata-porto-licata-decreto-sicurezza-bis-3ce9c28c-b26d-415c-a5e3-572eba285368.html>

<sup>100</sup> <https://sea-watch.org/en/sea-watch-3-free-to-sail-sea-watch-wins-appeal-in-italian-civil-court/>

<sup>101</sup> Si veda per esempio

[https://www.repubblica.it/cronaca/2019/07/19/news/capitan\\_carola\\_torna\\_in\\_germania-231581175/](https://www.repubblica.it/cronaca/2019/07/19/news/capitan_carola_torna_in_germania-231581175/)

<sup>102</sup> <https://video.repubblica.it/dossier/migranti-2019/sea-watch-l-offesa-di-salvini-a-carola-rackete-pure-la-zecca-tedesca-mi-ha-denunciato/339929/340517>

<sup>103</sup> Si veda <https://www.fanpage.it/cultura/tutti-gli-insulti-di-matteo-salvini-a-carola-rackete/>; a settembre, a seguito di un'intervista di Carola Rackete alla televisione italiana, un ulteriore giro di insulti di genere, anche di natura violenta, e il body shaming dei simpatizzanti Lega Nord sono apparsi sulle pagine ufficiali dei social

Carola Rackete rimane sotto inchiesta per le circostanze del suo ingresso nelle acque territoriali in violazione del divieto e della manovra di attracco e anche, in un processo separato, per aver facilitato la migrazione irregolare e aver disobbedito agli ordini di una nave da guerra, in relazione all'operazione di salvataggio<sup>104</sup>.

## IL CASO OPEN ARMS, AGOSTO 2019

Dopo il caso della *Sea-Watch 3*, le autorità italiane hanno continuato a utilizzare le loro nuove facoltà per vietare l'ingresso delle Ong di salvataggio nelle acque territoriali tra luglio e l'inizio di settembre 2019<sup>105</sup>. I divieti d'ingresso sono stati notificati alla *Alan Kurdi* della Ong tedesca *Sea-Eye*, alla *Mare Jonio* e alla *Alex* della Ong italiana *Mediterranea*, e alla *Eleonore* della Ong tedesca *Lifeline*.

Tra l'1 e il 2 agosto, la *Open Arms* ha salvato 124 persone dall'annegamento, in due operazioni distinte, tra cui 2 neonati, altri 30 bambini e due donne in stato di gravidanza. Molti hanno riferito di aver subito forme estreme di abuso durante la detenzione in Libia<sup>106</sup>. Le autorità italiane hanno vietato alla *Open Arms* di entrare nelle acque territoriali italiane. Allo stesso modo, Malta ha declinato qualsiasi responsabilità nel designare un porto di sbarco sicuro. Il 10 agosto la *Open Arms* ha salvato altre 39 persone, questa volta nella regione di ricerca e soccorso maltese. Malta ha autorizzato lo sbarco delle persone salvate nella sua regione di ricerca e soccorso, in linea con i suoi obblighi, dicendo che le persone soccorse precedentemente sarebbero dovute rimanere a bordo. Per evitare tensioni a bordo, che sarebbero dipese dal consentire lo sbarco solo di alcuni rifugiati e migranti, il capitano si è sentito di dover rifiutare l'offerta<sup>107</sup>.

Con il peggioramento della situazione a bordo, la *Open Arms* ha chiesto provvedimenti giudiziari per far sbarcare urgentemente gli oltre 30 bambini e annullare il divieto d'ingresso. Il 14 agosto il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto la domanda, sospendendo il divieto d'ingresso con effetto immediato, viste e considerate le condizioni estremamente difficili a bordo e il deterioramento delle condizioni fisiche e psicologiche delle persone soccorse<sup>108</sup>. La *Open Arms* si è diretta verso Lampedusa il 15 agosto. Sebbene l'ordine giudiziario di assistere le persone a bordo fosse stato con effetto immediato e indipendentemente dal fatto che sei paesi – Francia, Germania, Spagna, Romania, Portogallo e Lussemburgo – avevano accettato di accogliere uomini, donne e bambini a bordo, le autorità italiane si sono trattenute dal concedere il permesso di attraccare per altri cinque giorni, lasciando la nave arenata al largo della costa italiana. Dopo

---

media di Matteo Salvini, vedi <https://www.open.online/2019/09/20/carola-rackete-il-corpo-vergogna-El-commenti-sessisti-dei-leghisti/>

<sup>104</sup> <https://www.open.online/2020/01/20/carola-rackete-se-ne-va-in-antartide-e-dichiara-contenta-della-sentenza-di-cassazione/>

<sup>105</sup> La caduta del primo governo guidato da Giuseppe Conte e sostenuto da Lega e Movimento 5 Stelle alla fine di agosto 2019 ha determinato un'interruzione dell'attuazione della politica dei "porti chiusi"

<sup>106</sup> [http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2019/08/02/open-arms-rescues-69-migrants-as-mare-jonio-ship-released\\_83237444-ba96-46c1-a26c-c17b0783b5e2.html](http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2019/08/02/open-arms-rescues-69-migrants-as-mare-jonio-ship-released_83237444-ba96-46c1-a26c-c17b0783b5e2.html)

<sup>107</sup> <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/08/left-adrift-in-the-mediterranean/>

<sup>108</sup> Decreto del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio archiviato presso Amnesty International

diverse evacuazioni mediche e salti disperati in acqua, alla fine il procuratore di Agrigento ha ordinato lo sbarco urgente di tutti coloro che erano ancora a bordo il 20 agosto. La situazione di stallo, la privazione arbitraria della libertà di coloro che erano a bordo e le loro sofferenze ingiustificate sono durate 19 giorni.

I procuratori di Agrigento hanno avviato un'indagine nei confronti dell'ex ministro dell'Interno per detenzione abusiva per il fallimento nel consentire lo sbarco dalla *Open Arms* a seguito dell'ordine giudiziario del 14 agosto 2019.

## **IMPATTO DELLA CRIMINALIZZAZIONE DELLE ONG DI SALVATAGGIO**

Dopo oltre due anni e mezzo dal sequestro della *Luventa*, i tentativi del governo italiano e delle autorità giudiziarie e di polizia di provare la collusione delle Ong di salvataggio con i trafficanti, l'illegittimità delle fonti di finanziamento, nonché il coinvolgimento in associazioni criminali per facilitare la migrazione irregolare e commettere altri reati, non hanno portato a nulla<sup>109</sup>. Eppure, le lunghe indagini penali e i sequestri di proprietà hanno messo a dura prova le Ong e le persone che lavorano o si offrono volontari per loro. Le Ong hanno dovuto utilizzare le loro limitate risorse per difendere il loro staff e i loro membri in tribunale e per cercare di recuperare le loro navi. La loro reputazione è stata danneggiata attraverso campagne diffamatorie e la diffusione di sospetti infondati da parte delle autorità.

Per di più, rifugiati e migranti sono stati lasciati più vulnerabili che mai a morire in mare, a essere intercettati e costretti a tornare in Libia a patire violazioni e abusi più gravi e a sopportare la privazione arbitraria della libertà e sofferenze ingiustificate mentre erano bloccati in mare a volte per settimane a causa dell'introduzione del Codice di condotta e delle disposizioni dei "porti chiusi" nella legge italiana.

Queste misure adottate dall'Italia, insieme alle numerose politiche già perseguite dall'Italia e dall'Ue per impedire l'arrivo di persone dalla Libia esternalizzando le attività di controllo delle frontiere alle autorità libiche (come la cooperazione con la Guardia costiera libica; l'assistenza nella creazione e gestione della Regione di ricerca e soccorso libica e il ritiro delle risorse navali europee nella parte meridionale del Mediterraneo centrale<sup>110</sup>), hanno minato il sistema di ricerca e soccorso che si basa sul dovere di salvare le persone in pericolo in mare senza discriminazioni, un dovere che viene adempiuto solo quando le persone soccorse vengono messi in salvo in un luogo sicuro.

I casi di criminalizzazione illustrati in questo rapporto mostrano che i difensori dei diritti umani che salvano vite in mare affrontano un'incertezza giuridica in Italia e un ambiente ostile a cui i rappresentanti del governo e alcuni funzionari pubblici, inclusi i procuratori, hanno notevolmente contribuito. Le motivazioni sono numerose e per porre rimedio all'attuale situazione di criminalizzazione per le Ong di soccorso e scongiurare ulteriori casi è

---

<sup>109</sup> <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/05/15/open-arms-zuccaro-ong>

<sup>110</sup> [Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and Migrants](#), 11 dicembre 2017, Indice: MDE 19/7561/2017 <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>

necessario affrontarle una ad una, come suggerito nelle raccomandazioni alle autorità italiane alla fine del presente rapporto.

---

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

I leader europei hanno messo in atto misure rigorose di controllo delle frontiere e della migrazione incentrate sulla riduzione delle partenze di persone dall’Africa del Nord e dalla Turchia, sul contrastare l’accesso alle frontiere esterne dell’Europa e sul contenimento nei Paesi di primo arrivo in Europa. Hanno spesso usato la lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani, e occasionalmente quella contro il “terrorismo”, come giustificazioni per esporre rifugiati e migranti a gravi rischi per la loro vita e sicurezza. Negli ultimi tre anni, gli attori umanitari che hanno osato mitigare o mettere in discussione l’impatto umano di queste misure si sono trovati sul banco degli imputati di numerosi paesi europei: i loro diritti sono stati violati, le loro vite sospese in attesa della chiusura delle indagini penali e dell’inizio dei processi in modo da poter difendersi e andare avanti. La messa in discussione pubblica e spesso ingiusta sulle loro motivazioni da parte di politici, rappresentanti di istituzioni e commentatori a livello nazionale ed europeo ha minato la nozione stessa di solidarietà, indipendentemente dal fatto che sia sancita dai trattati dell’Ue e dalle tradizioni costituzionali degli Stati europei. Il primato del diritto alla vita, del diritto a chiedere asilo, del diritto a vivere dignitosamente senza discriminazioni, che poggiano tutti sul principio di solidarietà tra gli esseri umani, è stato messo in discussione.

I leader europei dovrebbero affrontare le sfide poste dai movimenti migratori irregolari concordando politiche migratorie del tutto nuove che non compromettano la protezione dei diritti umani dei rifugiati e dei migranti. Al contempo, è urgente e realizzabile da parte dei leader europei porre fine alla criminalizzazione dei difensori dei diritti umani che assistono rifugiati e migranti. È loro dovere agire immediatamente per prevenire ulteriori casi di criminalizzazione della solidarietà, anche modificando la legislazione pertinente attraverso una riforma del “Pacchetto favoreggiatori”, e a livello nazionale porre rimedio all’impatto dell’uso improprio del diritto penale e di altre leggi, politiche e pratiche contro i difensori dei diritti umani e lavorare per la piena attuazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani in Europa.

### **A TUTTI GLI STATI MEMBRI E ALLE ISTITUZIONI EUROPEE**

- Riesaminare il “Pacchetto favoreggiatori”, per allinearli al protocollo delle Nazioni Unite sul traffico di esseri umani, al diritto internazionale in materia di diritti umani e al diritto internazionale dei rifugiati, in particolare: 1) introdurre l’elemento di ingiusto beneficio finanziario o altro beneficio materiale nel reato di facilitazione dell’ingresso, transito e soggiorno di un cittadino straniero con status irregolare e 2) depenalizzare l’ingresso irregolare di un cittadino straniero e garantire che qualsiasi

sanzione amministrativa sia proporzionata e coerente con le leggi e le norme internazionali sui diritti umani. Gli Stati dovrebbero anche considerare, qualora l'introduzione del beneficio materiale come elemento costitutivo del reato di agevolazione non fosse possibile, l'introduzione di una clausola di esenzione umanitaria obbligatoria e ampiamente definita, al fine di impedire i procedimenti giudiziari contro individui e gruppi che agiscono pacificamente per proteggere i diritti umani e la dignità di rifugiati e migranti;

- in attesa della revisione del “Pacchetto favoreggiatori”, chiedere alla Commissione di introdurre linee guida esplicative per aiutare le autorità nazionali ad attuarlo in modo da impedire l'ulteriore criminalizzazione della solidarietà. Tali linee guida dovrebbero esortare i giudici, le forze dell'ordine e altri funzionari a valutare i comportamenti che potrebbero rientrare nel “Pacchetto favoreggiatori” alla luce del diritto internazionale e degli obblighi di legge sulla protezione di rifugiati, migranti e i difensori dei diritti umani che li assistono. In particolare, le linee guida dovrebbero fare riferimento agli obblighi degli Stati di garantire il salvataggio in mare senza discriminazioni, accesso effettivo alle frontiere per cercare protezione, senza respingimenti o rimpatri in paesi in cui gli individui potrebbero essere gravemente a rischio per la loro vita e sicurezza, e dovrebbero promuovere l'uso della definizione internazionale di traffico di esseri umani così come prevista nel Protocollo dell'Onu sul traffico di esseri umani;
- il Parlamento europeo dovrebbe istituire una commissione parlamentare per indagare sui casi sottoposti ad azioni penali ai sensi degli statuti nazionali in materia di traffico di esseri umani, raccogliere e analizzare a livello nazionale dati quantitativi e qualitativi relativi al traffico e/o reati ad esso connessi, al fine di agevolare una riforma legislativa che prevenga efficacemente azioni penali immotivate contro i difensori dei diritti umani per i loro atti di compassione e solidarietà;
- la Commissione dovrebbe elaborare linee guida per proteggere i difensori dei diritti umani all'interno dell'Ue, in accordo con l'Agenzia per i diritti fondamentali, anche al fine di garantire che l'Ue sia coerente nell'applicare le tutele per proteggere i difensori dei diritti umani a livello interno come avviene a livello esterno;
- formare le forze dell'ordine, i giudici e i procuratori affinché riconoscano il ruolo svolto dai difensori dei diritti umani e siano in grado di identificare situazioni in cui le procedure amministrative e penali potrebbero limitare ingiustamente, sanzionare o minare le attività legittime di questi ultimi;
- garantire che un numero adeguato di navi con lo scopo principale di ricerca e soccorso sia dispiegato lungo le rotte intraprese dalle imbarcazioni che trasportano rifugiati e migranti, comprese le acque territoriali libiche, fino a quando continueranno le partenze di rifugiati e migranti dalle coste libiche;

- formalizzare accordi temporanei per lo sbarco e il trasferimento delle persone soccorse in mare per garantire sbarchi e trasferimenti rapidi e in sicurezza e la più ampia partecipazione possibile degli Stati europei a tali accordi;
- astenersi dal definire politiche che estendano l'uso della detenzione per rifugiati e migranti, che sanzionino i movimenti secondari all'interno dell'Ue e che esternalizzino le responsabilità di controllo delle frontiere ai paesi extraeuropei;
- definire un efficace meccanismo di solidarietà e di incentivi, rivedendo le attuali norme Ue in materia di asilo, che assegnano responsabilità sproporzionate al paese di primo ingresso, e stabilendo accordi di ricollocazione, che privilegiano il ricongiungimento familiare e altri collegamenti con un particolare paese Ue o associato; garantire un'efficace attuazione delle norme europee comuni in materia di asilo e accoglienza per raggiungere standard di protezione più equi e giusti;
- consentire la libera circolazione dei rifugiati nell'Unione europea e nell'area Schengen, rivedendo la legislazione dell'Ue che limita la libera circolazione dei richiedenti asilo all'interno dell'Ue e istituendo un sistema di riconoscimento reciproco delle decisioni positive in materia di protezione internazionale;
- aprire rotte sicure e legali verso l'Europa, offrendo un numero significativo di posti per il reinsediamento e percorsi alternativi di protezione per i rifugiati attualmente bloccati in Libia, Turchia e altri paesi confinanti, e rivedendo le politiche migratorie a livello nazionale e di Unione europea per facilitare percorsi regolari per i potenziali migranti, anche riducendo gli ostacoli legali e amministrativi legati al ricongiungimento familiare.

## **A TUTTI GLI STATI DELL'UNIONE EUROPEA A LIVELLO NAZIONALE**

### **In merito alla riforma del reato di facilitazione dell'ingresso, transito e soggiorno irregolari**

- Rivedere la legislazione nazionale per garantire che sia richiesto un beneficio finanziario o materiale ingiusto per la criminalizzazione della facilitazione dell'ingresso, transito e soggiorno di un cittadino straniero in situazione irregolare. Gli Stati potrebbero anche prendere in considerazione l'introduzione o l'estensione di una clausola di esenzione umanitaria obbligatoria e ampiamente definita, per impedire azioni penali contro individui e gruppi che agiscono pacificamente per proteggere i diritti umani e la dignità di rifugiati e migranti;
- depenalizzare l'ingresso irregolare di un cittadino straniero e garantire che qualsiasi sanzione amministrativa sia proporzionata e coerente con le leggi e gli standard

internazionali sui diritti umani;

- raccogliere dati sulle azioni penali e sugli esiti dei processi relativi al reato di facilitazione dell'ingresso, transito e soggiorno irregolari e sull'applicazione dell'esenzione umanitaria, ove applicabile, divisa per tipologia di reato e stato dell'imputato.

### **In merito alla protezione dei difensori dei diritti umani**

- Interrompere, archiviare o annullare le indagini e azioni penali attualmente in corso che riguardano le attività legittime dei difensori dei diritti umani;
- astenersi dall'utilizzo improprio di leggi amministrative o relative a sicurezza, ordine pubblico e antiterrorismo per limitare le attività degli attori umanitari che assistono i rifugiati e i migranti applicando leggi che non si adattano alla condotta indagata e perseguita;
- garantire che nessuno sia criminalizzato per aver esercitato il diritto alla libertà di espressione, associazione e riunione, né sottoposto a minacce, attacchi, molestie, campagne diffamatorie, intimidazioni o rappresaglie per il proprio lavoro in materia di diritti umani;
- garantire che le forze dell'ordine agiscano secondo i più alti standard di condotta di polizia, anche astenendosi da atti di violenza illegali, detenzione arbitraria, intimidazione e molestie nei confronti dei difensori dei diritti umani;
- indagare a fondo su ogni attacco contro i difensori dei diritti umani e consegnare i responsabili alla giustizia;
- applicare la Dichiarazione sui difensori dei diritti umani, anche promuovendo e sostenendo pubblicamente i difensori dei diritti umani che assistono i rifugiati e i migranti e garantendo che possano operare in un ambiente sicuro e favorevole;
- astenersi e condannare pubblicamente attacchi verbali e fisici, minacce, intimidazioni e qualsivoglia diffamazione nei confronti dei difensori dei diritti umani che utilizza un linguaggio volto a stigmatizzarli, offenderli, denigrarli o discriminarli;
- applicare il principio dei "firewall" per garantire che i difensori dei diritti umani possano aiutare i rifugiati e i migranti a prescindere dalla loro situazione irregolare senza essere tenuti a raccogliere e condividere informazioni personali che li riguardano con le autorità.

## **In merito al soccorso in mare e alla cooperazione sul controllo della migrazione con la Libia**

- Rispettare gli obblighi del diritto marittimo internazionale, anche astenendosi dal penalizzare i comandanti delle navi che assistono le persone in pericolo in mare; emanando linee guida chiare per impedire lo sbarco in Libia o in qualsiasi altro luogo non sicuro delle persone soccorse in mare; e garantendo che le Ong di soccorso siano pienamente incluse nel sistema di ricerca e soccorso e che possano operare in un ambiente sicuro e favorevole, in linea con le relative leggi e gli standard internazionali;
- astenersi dal trasferire alle autorità libiche il coordinamento delle operazioni SAR nel Mediterraneo centrale, a meno che non sia accompagnato dall'offerta di un luogo sicuro in cui le persone soccorse possano essere sbarcate; astenersi dall'ordinare alle navi che effettuano soccorsi di chiedere istruzioni alla Guardia costiera libica e dal far circolare messaggi provenienti dalla Guardia costiera libica che potrebbero causare ritardi nelle operazioni di salvataggio;
- limitare qualsiasi cooperazione con la Guardia costiera libica e con le altre autorità marittime libiche ai casi in cui il loro intervento risulti essenziale per prevenire la perdita immediata di vite e far sì che sia soggetto a misure volte a mitigare i rischi di sbarco in Libia, anche chiedendo loro di:
  - i) limitare le loro attività di ricerca e salvataggio nelle acque libiche;
  - ii) permettere che le operazioni di ricerca e salvataggio da parte di imbarcazioni civili, comprese le navi gestite dalle Ong, avvengano senza ostacoli, anche in prossimità e, se necessario, all'interno delle acque territoriali libiche;
  - iii) astenersi dal dare istruzioni alle navi di non intervenire nelle operazioni SAR, ogniqualvolta tali navi siano in grado di intervenire prontamente e garantire salvataggi efficaci, e di istruirle a sbarcare le persone salvate in Libia o a trasferirle su navi libiche;
  - iv) garantire il rapido trasferimento di qualsiasi persona soccorsa su navi in grado di garantire lo sbarco in un luogo sicuro, fuori dalla Libia;
  - v) stabilire un meccanismo che garantisca un solido monitoraggio della loro condotte e delle operazioni in mare e di un processo di responsabilità per le violazioni del diritto internazionale.

## **Per quanto riguarda la protezione di rifugiati, richiedenti asilo e migranti**

- Garantire che tutti i richiedenti asilo abbiano accesso a una procedura di asilo equa ed effettiva, compresa una valutazione delle loro richieste di protezione internazionale secondo criteri di merito attraverso una procedura personalizzata;
- garantire un accesso sicuro al territorio e astenersi da pratiche illegali di controllo delle frontiere, quali respingimenti, espulsioni collettive e rimpatri illegali;
- proteggere il diritto di rifugiati e migranti a una vita dignitosa, indipendentemente dal loro status giuridico, garantendo l'accesso ad beni e servizi di prima necessità come cibo e alloggio;
- assicurare ai rifugiati e ai migranti informazioni sui loro diritti, incluso il modo di denunciare i comportamenti illeciti della polizia, in una lingua che comprendono.

## **RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE AI SEGUENTI STATI MEMBRI:**

### **ALL'ITALIA**

- Abrogare le disposizioni sui “porti chiusi” Legge 77/2019 e modificare come necessario, il Testo unico sull'immigrazione (Legge 286/1998), anche abolendo l'articolo 11ter recentemente introdotto e qualsiasi altra disposizione correlata nel Testo unico sull'immigrazione e nel Codice di Procedura Penale;
- ritirare il Codice di condotta imposto alle Ong di soccorso, che limita ingiustamente la loro capacità di salvare vite umane in mare e viene utilizzato per criminalizzarle;
- modificare la legislazione per garantire che l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato non sia trattato come un reato.