

RACCOMANDAZIONE (UE) 2020/1365 DELLA COMMISSIONE**del 23 settembre 2020****sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

- (1) Prestare assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare è un obbligo giuridico che incombe agli Stati membri in virtù del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale, in particolare della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS, 1974), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS, 1979) e della Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo (Convenzione SAR, 1979), come pure del diritto dell'Unione. L'Unione europea è parte contraente dell'UNCLOS.
- (2) Dal 2014 migliaia di persone cercano di attraversare il Mediterraneo per raggiungere l'Europa, il che richiede una risposta articolata da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri al fine di evitare perdite di vite umane, migliorare la gestione della migrazione, affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e smantellare i gruppi della criminalità organizzata responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani.
- (3) Malgrado negli ultimi due anni sia diminuita la migrazione irregolare diretta verso l'UE e si sia ridotto il numero di persone che perdono la vita in mare, il fenomeno migratorio continua a essere caratterizzato dall'uso rischioso di piccole imbarcazioni non idonee alla navigazione nel Mediterraneo, continuando ad alimentare la criminalità organizzata e causando decessi inaccettabili. Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, finora i decessi nel Mediterraneo nel 2020 sono più di 500, mentre nel 2019 erano stati più di 1 880; con un totale di più di 20 300 morti dal 2014, la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Europa è la più letale a livello mondiale.
- (4) Dal 2015 la capacità di ricerca e soccorso, il coordinamento e l'efficacia delle operazioni nel Mediterraneo sono stati notevolmente rafforzati in risposta alla crisi migratoria, con contributi significativi anche da parte degli Stati costieri e una maggiore partecipazione di navi private e commerciali. L'UE e gli Stati membri hanno potenziato le loro capacità nel Mediterraneo, anche mediante operazioni nazionali e operazioni condotte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), quali Themis (ex Triton), Poseidon e Indalo, nonché, in precedenza, l'operazione navale dell'UE EUNAVFOR MED SOPHIA, che dal 2015 ha contribuito a salvare oltre 600 000 persone in mare.
- (5) In tale contesto sono intervenute anche diverse organizzazioni non governative (ONG) che gestiscono imbarcazioni private, principalmente nell'area del Mediterraneo centrale, contribuendo in misura significativa a salvare persone in mare, che vengono poi condotte nel territorio dell'UE per uno sbarco sicuro. Come già sottolineato nel piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020) e ulteriormente illustrato nelle linee guida della Commissione sul pacchetto sul favoreggiamento (C(2020) 6470), è necessario evitare di criminalizzare coloro che danno assistenza umanitaria alle persone in pericolo in mare, garantendo nel contempo che siano in vigore sanzioni penali adeguate contro i trafficanti.
- (6) Nella risoluzione del 18 aprile 2018 sui progressi relativi ai patti globali dell'ONU sui rifugiati e per una migrazione sicura, ordinata e regolare (2018/2642(RSP)), il Parlamento europeo ha chiesto maggiori capacità di ricerca e soccorso per le persone in difficoltà, il dispiegamento di maggiori capacità da parte di tutti gli Stati e il riconoscimento del sostegno fornito da attori privati e ONG nell'esecuzione di operazioni di soccorso in mare e a terra.
- (7) Le operazioni di ricerca e soccorso in situazioni di emergenza richiedono il coordinamento e lo sbarco rapido in un luogo sicuro, nonché il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse, in virtù degli obblighi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, tra cui il principio di non respingimento, del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale in materia di diritti umani e del diritto marittimo, in particolare delle linee guida del Comitato per la sicurezza marittima (MSC) dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) sul trattamento delle persone soccorse in mare.
- (8) Negli ultimi anni è emersa nel panorama marittimo europeo una nuova forma di operazioni di ricerca e soccorso: navi gestite da ONG si sono dedicate, come attività predominante, a operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale, effettuate con il coordinamento dei centri nazionali di coordinamento del soccorso in mare o di propria iniziativa. In molti casi tali navi hanno effettuato più operazioni di soccorso consecutive prima di sbarcare le persone soccorse in un luogo sicuro.

- (9) Il traffico di migranti è un reato, che può mettere a repentaglio vite umane ed è sanzionato sia dal diritto europeo che dal diritto internazionale. L'Unione europea e i suoi Stati membri sono parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC) e dei relativi protocolli, compreso il Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. In tale contesto è essenziale evitare situazioni in cui le reti responsabili del traffico di migranti o della tratta di esseri umani, comprese le organizzazioni criminali dedite alla tratta o a forme di sfruttamento analoghe alla schiavitù, approfittino delle operazioni di soccorso svolte da imbarcazioni private nel Mediterraneo.
- (10) Si ricorda che la Convenzione SAR obbliga le parti contraenti a partecipare all'approntamento di servizi di ricerca e soccorso e ad adottare azioni urgenti per far sì che sia prestata l'assistenza necessaria a chiunque sia, o si ritenga che sia, in pericolo in mare; le parti dovrebbero coordinarsi e cooperare affinché le persone soccorse siano sbarcate dalla nave che presta assistenza e trasferite in un luogo sicuro non appena ciò sia ragionevolmente possibile. In conformità delle linee guida dell'IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, nella scelta di un luogo di sbarco sicuro occorre tenere conto di una serie di importanti fattori e delle circostanze specifiche di ciascun caso. Fra l'altro, nel caso di richiedenti asilo e rifugiati soccorsi in mare, occorre tenere conto della necessità di evitare che coloro che sostengono di avere un fondato timore di subire persecuzioni siano sbarcati in territori in cui ne sarebbero minacciate la vita e la libertà. Inoltre, le linee guida dell'IMO impongono alle autorità dello Stato responsabile di compiere ogni sforzo per accelerare le operazioni di sbarco delle persone tratte in salvo, sottolineando nel contempo che in alcuni casi il necessario coordinamento può comportare ritardi inevitabili.
- (11) La presenza costante di navi delle ONG che svolgono attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo comporta esigenze operative specifiche di coordinamento e cooperazione rafforzate tra le navi che trasportano le persone tratte in salvo e le autorità nazionali, che riguardano gli Stati membri in modi diversi: alcuni Stati coordinano le operazioni di ricerca e soccorso; altri ricevono le persone soccorse, che sono sbarcate sul loro territorio; altri sono gli Stati in cui hanno sede legale le organizzazioni non governative; altri sono gli Stati di bandiera delle navi usate per le attività di ricerca e soccorso.
- (12) Le imbarcazioni private impegnate in operazioni di salvataggio nel Mediterraneo svolgono operazioni complesse e spesso ricorrenti di ricerca e soccorso, che possono interessare un gran numero di persone, in funzione della capacità delle navi, e coinvolgere un'ampia gamma di attori, dal momento del soccorso a quello dello sbarco. È pertanto nell'interesse dell'ordine pubblico, compresa la sicurezza, che tali navi siano adeguatamente registrate ed equipaggiate in modo da soddisfare i pertinenti requisiti sanitari e di sicurezza associati a tale attività, così da non mettere in pericolo l'equipaggio o le persone soccorse. Tali attività devono svolgersi in un quadro coordinato, tramite una cooperazione e un coordinamento rafforzati tra operatori privati e autorità nazionali.
- (13) I continui sbarchi di persone soccorse negli Stati membri costieri hanno conseguenze dirette sui sistemi di gestione della migrazione di questi ultimi ed esercitano una pressione crescente e immediata sui loro sistemi di migrazione e asilo, anche per quanto riguarda le capacità di accoglienza e trattamento.
- (14) In aggiunta ad altre iniziative, il 4 luglio 2017 la Commissione ha adottato un "Piano d'azione sulle misure a sostegno dell'Italia e per ridurre la pressione lungo la rotta del Mediterraneo centrale e aumentare la solidarietà", che prevede l'elaborazione da parte dell'Italia di un codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo, in consultazione con la Commissione e sulla base di un dialogo con le ONG.
- (15) Al di là degli sforzi di coordinamento intrapresi finora, anche nell'ambito del forum SHADE MED (*Shared Awareness and Deconfliction in the Mediterranean*) istituito dall'operazione navale dell'UE Sophia, rimane necessario affrontare la specificità delle pratiche di ricerca e soccorso affermatesi nel Mediterraneo negli ultimi anni, definendo un quadro più strutturale, affidabile e sostenibile, in linea con le competenze dell'UE e le pertinenti norme internazionali. Tale quadro dovrebbe stabilire norme specifiche per la solidarietà tra gli Stati membri e rispondere alla necessità di una cooperazione rafforzata, in particolare tra gli Stati membri di bandiera e quelli costieri. È altresì necessaria la cooperazione con i soggetti privati che possiedono o gestiscono imbarcazioni al fine di svolgere attività di ricerca e soccorso e che portano le persone soccorse nel territorio dell'UE; tale quadro dovrebbe essere destinato anche a fornire informazioni adeguate sulle operazioni e sulla struttura amministrativa di tali soggetti, in linea con il principio di proporzionalità e con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e a rafforzare la sicurezza, nel rispetto della legislazione internazionale applicabile, nell'interesse di tutte le persone a bordo.

- (16) La Commissione istituirà un gruppo di contatto interdisciplinare nel cui ambito gli Stati membri possano cooperare e coordinare le operazioni per attuare la presente raccomandazione. Il gruppo compilerà una rassegna delle norme e delle prassi nazionali, presenterà gli insegnamenti tratti, valuterà la possibilità di creare migliori strumenti di cooperazione tra gli Stati di bandiera e gli Stati costieri per quanto riguarda i rispettivi compiti e le rispettive competenze, e svilupperà migliori pratiche che riflettano le esigenze emerse dalle operazioni di ricerca e soccorso svoltesi negli ultimi anni. Collaborerà regolarmente con i portatori di interessi, comprese le agenzie dell'UE e segnatamente Frontex, e, se del caso, con le organizzazioni non governative che svolgono attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo, il mondo accademico e le organizzazioni internazionali, quali l'IMO, al fine di scambiare conoscenze e garantire la coerenza delle attività con il quadro giuridico e operativo internazionale. Gli Stati membri dovrebbero fornire alla Commissione tutte le informazioni pertinenti sull'attuazione della presente raccomandazione. Il gruppo di contatto monitorerà l'attuazione della raccomandazione e presenterà, una volta all'anno, una relazione alla Commissione.
- (17) La Commissione terrà conto, ove del caso, del lavoro del gruppo di contatto e dell'attuazione della presente raccomandazione nell'elaborazione della strategia europea sulla gestione dell'asilo e della migrazione e delle relazioni annuali sulla gestione della migrazione previste dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Su questa base, inoltre, la Commissione valuterà e raccomanderà, se necessario, future iniziative.
- (18) La presente raccomandazione fa salvi eventuali obblighi di cooperazione e di altro tipo derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione pertinente,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

1. Gli Stati membri dovrebbero cooperare tra loro in relazione alle operazioni effettuate da navi di proprietà privata o gestite da privati a fini di ricerca e soccorso, per ridurre il numero di vittime in mare, tutelare la sicurezza della navigazione e garantire un'efficace gestione della migrazione nel rispetto dei pertinenti obblighi giuridici.

In particolare, gli Stati membri di bandiera e quelli costieri dovrebbero scambiarsi regolarmente e tempestivamente informazioni sulle navi che partecipano segnatamente alle operazioni di soccorso e sui soggetti che le gestiscono o ne sono proprietari, in conformità del diritto internazionale e dell'Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e le norme sulla protezione dei dati personali.
2. Gli Stati membri dovrebbero cooperare tra loro e con la Commissione, in particolare tramite il suo gruppo di contatto, in collegamento con tutti i portatori di interessi, compresi, se del caso, i soggetti privati che possiedono o gestiscono navi ai fini dello svolgimento di attività di ricerca e soccorso, al fine di individuare le migliori prassi e adottare tutte le misure necessarie per garantire:
 - a) una maggiore sicurezza in mare e
 - b) la disponibilità per le autorità competenti di tutte le informazioni di cui hanno bisogno per controllare e verificare il rispetto delle norme di sicurezza in mare e delle norme pertinenti sulla gestione della migrazione.
3. Gli Stati membri dovrebbero fornire alla Commissione tutte le informazioni pertinenti sull'attuazione della presente raccomandazione, almeno una volta all'anno, entro il 31 marzo dell'anno successivo all'anno di riferimento.

Fatto a Bruxelles, il 23 settembre 2020

Per la Commissione
Ylva JOHANSSON
Membro della Commissione
