



GIUSTIZIA INSIEME

ISBN 978-88-548-2217-7 ISSN: 2036-5993 Registrazione: 18/09/2009 n.313 presso il Tribunale di Roma

Una notazione sull'inadeguata recente “intesa” di limitare il mandato di EUNAVFOR MED – operazione SOPHIA di Giuseppe Licastro¹

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Una limitazione inopportuna... – 3. Per di più... – 4. Una (piccola-grande) digressione... – 5. La « flessibilità » delle organizzazioni criminali...

1. Introduzione.

La recente “intesa” di limitare il mandato di [EUNAVFOR MED – operazione SOPHIA](#), segnatamente di ritirare provvisoriamente gli assetti navali dispiegati nel Mediterraneo centromeridionale per la durata della proroga, ossia fino alla fine del mese di settembre del 2019 (cfr. il corrispondente [comunicato stampa](#) del 29 marzo 2019; nonché la [decisione \(PESC\) 2019/535 del Consiglio](#), p. 2), costituisce una restrizione significativa nel quadro dell'azione di contrasto da parte dell'Unione Europea al fenomeno del traffico di migranti nonché della tratta di esseri umani. Tale “intesa” (cfr. ancora il suddetto comunicato stampa) ha stabilito che l'operazione SOPHIA continuerà ad attuare il suo « mandato, aumentando la sorveglianza con mezzi aerei e rafforzando il sostegno alla guardia costiera e alla marina libiche nei compiti di contrasto in mare attraverso un monitoraggio potenziato, anche a terra, e continuando la formazione » (sulla nota operazione SOPHIA, v., tra gli altri, M. Gestri, [EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 \(2015\)](#), in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, p. 21 ss., A. Annoni, *Il ruolo delle operazioni Triton e Sophia nella repressione della tratta di esseri umani e del traffico di migranti nel Mediterraneo centrale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017, p. 835 ss., da ultimo G. Salvi, *New Challenges for Prosecution of Migrants Trafficking: from Mare Nostrum to EUNAVFOR MED. The Experience of an Italian Prosecution Office*, in B. Majtényi, G. Tamburelli (a cura di), *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary. Influence of International and EU Law on Domestic Actions*, Torino/The Hague, 2019, p. 227 ss.). Appare peraltro criticabile la scelta di potenziare il sostegno alla guardia costiera libica, che nello svolgere le operazioni di soccorso utilizza modalità operative lesive dei diritti umani. La United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) ha documentato « the use of firearms, physical violence and threatening or racist language by coastguard officials during search and rescue operations in Libyan and international waters, which induces panic among people in unseaworthy vessels seeking assistance » (cfr., più diffusamente, il [report](#) dell'UNSMIL realizzato unitamente all'Office of the High

Commissioner for Human Rights, del 18 dicembre 2018, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, punto 5.2 *Dangerous sea crossings and rescues*, specialmente p. 35 ss.).

La decisione di sospendere temporaneamente lo spiegamento delle forze navali dell'operazione, circa il ritiro temporaneo degli assetti navali, è frutto delle [conclusioni del Consiglio europeo](#) del 28-29 giugno 2018, conclusioni volte fondamentalmente all'elaborazione del «concetto di piattaforme di sbarco regionali per le persone salvate in mare» e del concetto di «centri sorvegliati», da creare negli Stati membri (naturalmente dell'UE), ma «su base volontaria» (altresì di interesse il comunicato stampa della Commissione del 24 luglio 2018, *Gestione della migrazione: la Commissione approfondisce i concetti del sistema degli sbarchi e dei "centri controllati"*: doc. [IP/18/4629](#); da richiamare, però, le perplessità manifestate da F. Maiani, "Regional Disembarkation Platforms" and "Controlled Centres": *Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?*, in [RefLaw](#), 14 settembre 2018, nonché da S. Marinai, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 481 ss.).

2. Una limitazione inopportuna...

Si tratta tuttavia di una limitazione quanto mai *inopportuna*, come dimostra chiaramente un recente avvistamento che documenta un *modus operandi* dei trafficanti di migranti che utilizza ancora una volta lo *schema* della c.d. nave madre con una piccola variante (invero già nota, *infra*). Il trasbordo dei migranti (dalla c.d. nave madre) e lo sbarco sulle nostre coste si realizzano mediante un barchino trainato dalla c.d. nave madre, il barchino serve infatti a proseguire verso e infine sbarcare sulle nostre coste italiane dopo essere stato riempito con il "carico" umano. Peraltro la documentazione di questo caso, *il video*, risulta postato sul profilo *twitter* dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (testo del *tweet* del 22 giugno 2019 che precede il video: «Wait, wait. Why is that fishing trawler towing an empty wooden boat at high seas???»), altresì inserito successivamente sul sito di detta [agenzia FRONTEX](#) ([FRONTEX detects mother boat smuggling people](#), 24 giugno 2019). La cronaca di questo recente caso nonché di questo già noto *modus operandi* dei trafficanti appare sul *Corriere della Sera*, firmato da S. Toscano, il 22 giugno 2019, p. 19).

Da menzionare un "dettaglio" che figura nel sollecito [comunicato stampa](#) sul sito della Guardia di Finanza (21 giugno 2019): «Alle ore 13.20 un aereo operante nel progetto MAS dell'Agenzia Frontex, attraverso il National Coordination Centre del Ministero dell'Interno, ha documentato, a circa 60 miglia a sud dell'isola di Lampedusa, il trasbordo di un considerevole numero di migranti [81] da un motopesca su di una imbarcazione più piccola, alla quale era affiancato. Dopo il trasbordo, le due imbarcazioni si allontanavano con rotte opposte, dirigendo, la prima verso le coste libiche e la seconda carica di migranti verso le coste italiane». Il [comunicato stampa](#) menziona, altresì, l'istituto del diritto di inseguimento, previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ([UNCLOS](#)) del 1982 (all'art. 111), allo scopo di asseverare la giurisdizione penale nazionale in alto mare (riguardo detto istituto, v. U. Leanza, F. Graziani, *Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *La Comunità*

Internazionale, 2014, pp. 178-179). Su questa base la squadra d'abbordaggio del Pattugliatore Veloce PV 4 Avallone della Guardia di Finanza assumeva il controllo della nave madre, mentre le vedette della Guardia di Finanza e della Capitaneria di porto fermavano il barchino a 4 miglia dal Porto di Lampedusa, dove venivano fatte sbarcare le 81 persone a bordo.

Si discute, appunto, di un avvistamento operato nel quadro del dispositivo *Multipurpose Aerial Surveillance* (MAS): vale la pena consultare taluni risultati operativi esplicativi di tale dispositivo che appaiono, peraltro, sul *Frontex annual activity report 2017* (doc. n. 10525/18 FRONT 199 COMIX 352, del 27 giugno 2018, p. 29, disponibile sul sito [Statewatch](#)), al fine di comprendere il funzionamento e le finalità di questo dispositivo (MAS), teso, all'attività di rilevamento (*rectius* osservazione), nonché predisposizione di operazioni di *Search and Rescue* e di contrasto al crimine transfrontaliero. Tale dispositivo (MAS) *sembrerebbe* quindi uno strumento in grado di supplire al ritiro (quantunque provvisorio) degli assetti navali dispiegati nel Mediterraneo centromeridionale.

A fronte di episodi come quello appena descritto (*supra*), la sospensione dello spiegamento delle forze navali appare, *invece*, a dir poco discutibile. Prima di questa considerevole restrizione gli assetti navali dell'operazione *SOPHIA* si dispiegavano addirittura in prossimità delle acque territoriali libiche... (v., a titolo esemplificativo, un riferimento in tal senso, che figura nel quadro dell'*Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014*, annualità 2017, [doc. n. 11129/18 FRONT 229 COMIX 402](#), del 16 luglio 2018, p. 8). L'operazione *SOPHIA* era entrata da tempo (dal 7 ottobre 2015) nella prima parte della seconda fase dell'operazione, vale a dire, poteva concretamente «procedere all'esecuzione di fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta, secondo quanto previsto dal diritto internazionale, incluse le pertinenti disposizioni contemplate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982 e dal Protocollo sullo *smuggling* di migranti, allegato alla Convenzione di Palermo del 2000» (si veda il mio contributo pubblicato in [dUE - Osservatorio europeo](#) nel mese di dicembre 2015, in cui si richiamava l'attenzione sul *considerando* n. 6 della [rettifica](#) parziale della decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, relativamente all'*osservanza* delle pertinenti disposizioni contemplate dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, dal principio di *non-refoulement* e dalla disciplina internazionale a tutela dei diritti umani, un profilo da non trascurare...: *in argomento*, v. i successivi contributi di F. Mussi, *Countering migrant smuggling in the Mediterranean Sea under the mandate of the UN Security Council: what protection for the fundamental rights of migrants?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2017, p. 488 ss., e di L. Salvadego, *Il rispetto dei diritti umani fondamentali nel contrasto al traffico di migranti attraverso il Mediterraneo centrale*, in *Il Diritto Marittimo*, 2017, p. 1122 ss.).

3. Per di più...

Va inoltre considerato che l'[operazione THEMIS](#), lanciata dall'agenzia FRONTEX nel febbraio 2018 (in sostituzione di [TRITON](#)), con il mandato di aiutare l'Italia a fronteggiare i flussi provenienti da Turchia e Albania (zona est), Libia, Tunisia e Algeria (zona ovest), ha in realtà previsto una ridotta capacità operativa delle nostre unità navali impiegate, *portata*

del raggio d'azione limitata solo alle 24 miglia marine... (“particolari” che figurano sul [sito del \(nostro\) Ministero dell'Interno](#), mese di febbraio 2018).

4. Una (piccola-grande) digressione...

Sembra comunque interessante, a questo punto (della disamina), fare una digressione, quindi richiamare, il recente d.l. 14 giugno 2019, n. 53, c.d. decreto sicurezza-bis (in [GURI online](#)), che, all'art. 1, ha introdotto modifiche all'art. 11 del [Testo Unico immigrazione](#), *immettendo* un nuovo comma 1-ter, dal tenore seguente: «Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689 [in [GURI online](#); il riferimento attiene, più che probabilmente, al «carico o» allo «scarico» di «persone», relativamente alle leggi in materia di immigrazione «vigenti nello Stato costiero»]. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri» (sul c.d. decreto sicurezza-bis, v.: S. Zirulia, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in [Diritto penale contemporaneo](#), 18 giugno 2019; A. Natale, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in [Questione Giustizia](#), 20 giugno 2019; I. Papanicolopulu, *Tutela della sicurezza o violazione del diritto del mare?*, in [SIDIBlog](#), 26 giugno 2019; E. Zaniboni, *Quello che le norme non dicono. Le ambiguità del decreto sicurezza-bis, la gestione dei flussi migratori e l'Europa che verrà*, in [SIDIBlog](#), 26 giugno 2019; L. Maserà, *La crimmigration nel decreto Salvini*, in [La legislazione penale](#), 24 luglio 2019, p. 44 ss.). La limitazione o il divieto di ingresso, transito o sosta nella fascia di mare territoriale, previsti da tale innovazione, esula *rectius* sgombra quindi dal “campo” di applicazione *solo* le unità della flotta navale militare o le «navi in servizio governativo non commerciale». Per quanto concerne l'operazione *SOPHIA* (tanto *pour parler*), ovviamente si serviva di navi militari (ad esempio, [la nave Cavour](#)), che *percorrevano* le acque territoriali sino ad approdare al porto di sbarco assegnato... (per dire che l'operazione *SOPHIA* avrebbe avuto naturalmente accesso, transito o sosta, nella fascia di mare territoriale; sostanzialmente “bandita”, *invece*, alle navi delle ONG: in argomento, da ultimo, v. C. Pitea, S. Zirulia, *“Friends, not foes”: qualificazione penalistica delle attività delle ONG di soccorso in mare alla luce del diritto internazionale e tipicità della condotta*, in [SIDIBlog](#), 26 luglio 2019).

Vale la pena di aggiungere (sia consentito: la digressione continua), che l'impianto generale del comma 1-ter (dell'art. 11 del Testo Unico immigrazione), è stato (però) oggetto di significativi rilievi in sede di audizione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia della Camera dei deputati (2 luglio 2019), audizione concernente proprio il c.d. *decreto sicurezza-bis*... (si rinvia opportunamente all'interessante testo della relazione,

depositata, di G. Cataldi, dal titolo [Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1913 Governo, di conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante 'Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica'](#), specie il punto 2., p. 3 ss.; tra l'altro, risulta disponibile [qui](#) la registrazione video dell'audizione di G. Cataldi, a partire da 30':26", nonché *ivi*, le audizioni, parimenti interessanti, di C. Pitea e di F. De Vittor, a partire, rispettivamente, da 15':02" e da 45':55". Per completezza (sia consentito ancora: per chiudere la digressione): il disegno di legge n. 1437, di conversione del c.d. decreto sicurezza-bis, ha apportato, con riferimento proprio all'articolo 1 di detto decreto, modificazioni *solo* dal punto vista meramente stilistico, marcate in grassetto: v. la corrispondente documentazione consultabile sul sito del [Senato della Repubblica](#), p. 17; il testo (ovviamente di conversione) approvato dal Senato, il 5 agosto 2019, figura altresì sul sito del [Senato della Repubblica](#)).

5. La «flessibilità» delle organizzazioni criminali...

Al termine di questa breve e mirata notazione sull'inadeguata "intesa" di limitare il mandato di EUNAVFOR MED – operazione *SOPHIA*, si ritiene confacente riprendere taluni aspetti delle considerazioni finali contenute nel significativo contributo (parte di un progetto di ricerca piuttosto datato: correva l'anno duemilaquattro...), di una [stimata studiosa](#) (l'apporto della scienza sociale appare rilevante in tale contesto; cfr., appunto, il contributo di P. Monzini, [Il traffico di migranti per via marittima: il caso dell'Italia](#), in P. Monzini, F. Pastore, G. Sciortino, *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*, w.p. n. 9/2004, CeSPI, p. 68 ss.): individuato «l'anello debole» nella strategia di contrasto (in questo caso, il ritiro temporaneo degli assetti navali dispiegati addirittura oltre l'alto mare), le organizzazioni criminali di trafficanti, operano «con flessibilità»... appunto!

ⁱ Articolo sottoposto a referaggio anonimo