

**Il piano d'azione della Commissione  
per supportare l'Italia nella gestione dei flussi migratori.  
Brevi spunti "attorno" al piano\***

Giuseppe Licastro \*\*  
(6 marzo 2018)

Il [piano d'azione della Commissione](#) teso a supportare il nostro Paese dalla forte pressione dei flussi migratori (irregolari) provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale, piano che contempla diverse misure, è stato discusso al [vertice informale](#) Giustizia e Affari interni di Tallinn, 6-7 luglio 2017 (attinenti, v. *infra*, i seguenti studi di Monzini, una stimata studiosa appassionata, scomparsa nel mese di giugno 2017: Breines *et al.* e Monzini, [Case Study 2: Ethiopia-Libya-Malta/Italy](#), in *A Study on smuggling of migrants: characteristics, responses and cooperation with third countries* (a cura di Bilger *et al.*), European Commission, DG Migration & Home Affairs, EMN Studies, 2015, parte appunto del corposo [studio](#) sullo *smuggling*; Monzini, *The Evolution of the Central Mediterranean Smuggling Route from Libya to Italy*, in Monzini *et al.*, [The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean](#), IAI, 2015, p. 30 ss.; in aggiunta, v. Pastore sul [contributo di Paola Monzini per una comprensione evolutiva del fenomeno](#), 10 novembre 2017).

Il nostro ministro dell'Interno [ha dichiarato](#), al termine della riunione (di "indirizzo politico"), di godere di un sostegno quasi unanime sulle misure contemplate dal piano d'azione della Commissione, in particolare, «sull'attività in Libia, sul codice di condotta per le ONG e sul rafforzamento dei rimpatri». Ha altresì dichiarato ([ivi](#)), con riferimento all'operazione TRITON, che la discussione sulla «regionalizzazione» di tale operazione, che ha registrato «posizioni contrastanti», sarà nuovamente affrontata presso la sede naturale deputata a tal fine: l'[Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera](#).

Il ministro [Minniti](#), il giorno seguente, ha avuto modo di precisare che in quella sede, il nostro Paese «continuerà a difendere la sua posizione, perché, [...], non si può pensare a una missione che sia internazionale per il salvataggio e poi che abbia un solo Paese per l'accoglienza» (l'Italia, appunto). Da non trascurare, sempre secondo l'avviso del ministro, il «sì al codice di condotta», per le ONG, «dopo l'indagine sulle ong condotta dalla commissione Difesa del Senato della Repubblica»: un dettaglio, questo, importante.

Difatti, la questione della *regionalizzazione* dell'operazione TRITON è stata oggetto di ulteriori discussioni svoltesi presso la sede centrale dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, situata a Varsavia. In quella sede il nostro Paese ha fondamentalmente ribadito l'opportunità di definire più luoghi di sbarco delle persone soccorse; richiesta che ha trovato una sostanziale condivisione, poiché è stato concordato, tra l'altro, di costituire un gruppo di lavoro incaricato di predisporre proprio [un nuovo piano operativo dell'operazione TRITON, operazione concepita all'epoca \(anno 2014\) da FRONTEX](#) per fronteggiare i flussi migratori irregolari, nonché per contrastare la criminalità transfrontaliera (v., in modo particolare, p. 10 ss.).

L'operazione TRITON è stata (però) recentemente sostituita dall'operazione [THEMIS](#), un *avvicendamento* che prevede innovazioni anche riguardo all'estensione dell'area di pattugliamento marittimo, operazione tesa a fronteggiare i flussi provenienti da Turchia e Albania (zona est), da Libia, Tunisia e Algeria (zona ovest), nonché alla ridotta capacità

---

\* Versione rivisitata del contributo apparso in *DUE, Osservatorio europeo*, settembre 2017.

operativa delle nostre unità navali impiegate, “portata” limitata solo alle 24 miglia marine (v. il [sito](#) del ministero dell’Interno).

L’innovazione apportata che appare (però) particolarmente interessante ([ivi](#)), riguarda la possibilità, sostanzialmente, di prevedere più luoghi di sbarco delle persone soccorse, posto che «i migranti soccorsi dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare», sulla base del fondamentale [Regolamento \(UE\) n. 656/2014](#), relativo alla sorveglianza delle frontiere marittime esterne, ovviamente degli Stati membri dell’UE, nel contesto della cooperazione operativa (ormai) coordinata dall’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (sul *regolamento* v., da ultimo, Marinai, *The Interception and Rescue at Sea of Asylum Seekers in the Light of the New EU Legal Framework*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2016, p. 918 ss.). Tale regolamento contempla infatti la possibilità di includere, nel *piano operativo*, «dettagli adattati alle circostanze dell’operazione marittima interessata» (v. art. 10 *Sbarco*, nonché art. 9 *Situazioni di ricerca e soccorso*).

Per quanto concerne invece la predisposizione del codice di condotta per le ONG, il riferimento al [documento conclusivo](#) approvato il 16 maggio 2017 dalla Commissione Difesa del Senato (v. appunto *supra*), relativo proprio all’«indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l’impatto delle attività delle organizzazioni non governative», appare, *prima facie*, un riferimento piuttosto strategico. Il punto 4 del capitolo 3 di tale documento dedicato alle conclusioni e proposte, e specificamente la parte finale di detto punto, considera infatti l’opportunità di un «coordinamento permanente curato dalla Guardia costiera», una sorta di mandato alquanto ampio da affidare ovviamente alla nostra Guardia costiera, tale da impartire alle ONG «istruzioni anche su tempi e modalità di svolgimento del servizio, oltre che sull’area nella quale posizionarsi».

È da tenere presente che la comunicazione congiunta (doc. [JOIN\(2017\) 4 final del 25 gennaio 2017](#)) della Commissione e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sulla gestione dei flussi di migranti e sulla salvaguardia di vite umane nel Mediterraneo centrale, ha, in un certo qual modo, posto all’attenzione l’attività di *Search and Rescue* delle ONG nel Mediterraneo centrale, proprio con riferimento all’area operativa: attività di ricerca e soccorso condotta dalle ONG in prossimità delle coste libiche (cfr. p. 6). Tale documento ha altresì posto l’attenzione su un aspetto che proprio in tale contesto assume una valenza significativa (anche in chiave ricostruttiva). La Commissione e l’Alto rappresentante hanno sostanzialmente manifestato una perplessità verosimilmente da correlare alle attività delle ONG: «Conseguenza diretta dello spostamento graduale delle attività di pattugliamento, incluso il sostegno alle operazioni di ricerca e soccorso, dalle acque in prossimità del territorio italiano a quelle più vicine alla Libia, è stato un cambiamento del *modus operandi* dei trafficanti. Questi ultimi imbarcano sempre più spesso i migranti irregolari e i rifugiati su gommoni a buon mercato, del tutto inadatti alla navigazione e con i quali non vi è alcuna speranza di poter raggiungere le coste italiane, *dando per scontato che essi verranno soccorsi in prossimità o all’interno delle acque territoriali libiche*» ([ivi](#), ancora p. 6, corsivo aggiunto).

Una perplessità verosimilmente da correlare *anche* alla ridotta capacità operativa delle nostre unità navali impiegate nell’operazione [THEMIS](#). Tale *variazione*, da [138 miglia marine dalle coste siciliane](#) a [24 miglia marine](#), sembra, *prima facie*, un “semplice” cambio di strategia di contrasto alle attività criminali dei trafficanti, da *correlare*, ancora una volta, alla perplessità manifestata (*rectius* al “rilevato” mosso) dalla Commissione e dall’Alto rappresentante (sulle attività criminali dei trafficanti, v., anche l’intervento del 4 giugno 2016 di Salvi, *Le organizzazioni criminali e il traffico di migranti*, in [Questione Giustizia](#),

nonché, da ultimo, lo studio di Campana, *Out of Africa: The organization of migrant smuggling across the Mediterranean*, in *European Journal of Criminology*, 2017, p. 1 ss.).

Appare plausibile quindi ipotizzare non solo la predisposizione di un codice di condotta ONG teso a circoscrivere la zona operativa delle ONG, e dunque a limitare l'operatività alle acque internazionali, ma anche limitare l'operatività di THEMIS (altresì nel quadro della *dibattuta* zona contigua italiana... v., ad esempio, Salvadego, *Controllo marittimo dell'immigrazione clandestina e giurisdizione penale del giudice italiano*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 1155 ss.), allo scopo, verosimilmente, di poter al contempo "portare avanti" l'intendimento di costruire adeguate capacità della Guardia costiera libica attraverso l'ausilio della nostra Guardia costiera, *appoggio* teso alla definizione dell'area SAR libica nonché all'istituzione del centro nazionale di coordinamento libico del soccorso in mare (riguardo tale intendimento v. ancora la [comunicazione congiunta](#), p. 8). Appare altresì ipotizzabile, in tal senso, la volontà di contribuire alla costruzione di adeguate capacità della Guardia costiera libica al fine di consentire al corpo libico di intervenire sempre di più (anche) nelle acque territoriali libiche, dunque, di *legittimare* tali interventi...

È opportuno dare (in chiave ricostruttiva) conto del fatto che un noto quotidiano nazionale (*La Stampa.it* del 6 luglio 2017) ha pubblicato tempestivamente una versione, non ufficiale, del codice di condotta ONG illustrato dal ministro Minniti nel corso del vertice informale di Tallinn. Ebbene, dalla lettura del documento, in particolare, del primo "precetto" ivi contenuto, ossia il divieto assoluto delle ONG di entrare nelle acque territoriali libiche, salvo il caso di evidenti situazioni di pericolo per le persone in mare, l'ipotesi (*supra*) avanzata, non pare contestabile, anche perché il codice contempla un successivo quinto precetto plausibilmente da *correlare* al primo: l'imposizione di «non ostacolare le operazioni» di ricerca e soccorso della Guardia costiera libica, «con l'evidente intento di lasciare il controllo di quelle acque alla responsabilità delle autorità *territorialmente* preposte» (corsivo aggiunto).

Il codice contiene anche taluni precetti tesi al contrasto alle attività criminali dei trafficanti: appare significativo richiamare proprio l'obbligo previsto per le ONG di accogliere a bordo delle navi ufficiali di polizia giudiziaria. Una misura che, secondo l'avviso della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA), costituisce un «punto di equilibrio tra salvezza dei migranti in pericolo e accertamento delle responsabilità dei trafficanti» proprio grazie alla presenza a bordo di polizia giudiziaria deputata all'accertamento delle responsabilità dei trafficanti, naturalmente, senza intralciare l'esecuzione delle operazioni (delle ONG) di soccorso in mare (Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo [Roberti](#), audizione del 31 maggio 2017 presso il Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, pp. 11-12). Peraltro, tale accertamento della polizia giudiziaria dovrebbe plausibilmente considerare, in qualche misura, le proposte operative emanate e successivamente integrate, nel corso del tempo, dalla DNAA per contrastare le attività criminali dei trafficanti poste in essere in alto mare (v. [Diritto penale contemporaneo](#)). Si tratta di linee guida riguardanti la soluzione di delicate e complesse questioni attinenti alla giurisdizione penale nazionale e di intervento cautelare (adozione di misure coercitive) in caso di attraversamento delle *acque internazionali*, che contemplano (anche) l'opportunità di utilizzare al meglio i dati emersi dalla fase investigativa, attraverso, ad esempio, le dichiarazioni dei migranti raccolte proprio dalla polizia giudiziaria (v. le [prime linee guida](#) del 9 gennaio 2014, pp. 28-29, lettera c). Da precisare (però) che il [16 luglio 2015](#) e il [28 ottobre 2015](#) (doc. integrale e doc. parziale cortesemente ricevuti tempo addietro \*\*) le prime linee guida sono state integrate dalla DNAA per adeguare la strategia di contrasto al *modus operandi* dei trafficanti, un *aspetto* da tenere costantemente aggiornato al fine di poter comprendere "in toto" la pericolosità delle organizzazioni criminali, nonché "tenere

conto” anche dell’avvio, rispettivamente, della prima fase (necessaria *intelligence* e vigile sorveglianza) e della prima parte della seconda fase dell’operazione [EUNAVFOR MED Sophia](#), operazione tesa a contrastare tali organizzazioni criminali nel Mediterraneo (in argomento, v. Gestri, [EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 \(2015\)](#), in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, p. 21 ss.; v., però, le considerazioni di Salvi, *New challenges for prosecution of migrants trafficking from Mare Nostrum to Eunavfor Med: the experiences of italian prosecution office*, intervento tenuto il 3 giugno 2016 al *Consultative Forum of European Prosecutors General* della Commissione europea e Eurojust, in [Questione Giustizia](#), p. 5 ss.).

Secondo il parere espresso dall’[Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione](#) (ASGI) in un [documento](#) che discute proprio di talune questioni giuridiche concernenti tale codice, l’*obbligo* previsto per le ONG di ammettere a bordo delle navi ufficiali di polizia giudiziaria, costituisce (però) un obbligo che lede i diritti dello Stato di bandiera, posto che in *alto mare* una nave risulta soggetta alla giurisdizione riservata dello Stato di bandiera ai sensi dell’art. 92 par. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ([UNCLOS](#)). Peraltro, questa posizione sembra riprendere, in un certo qual modo, l’argomentazione sostenuta da Trevisanut, con riferimento (però) all’«impossibilità per le navi di altri Stati di interferire o intervenire nella navigazione delle navi» che battono la bandiera di uno Stato terzo, per esplicitare la portata del principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera (Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare: diritto internazionale e diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 114-115). Del resto, Trevisanut ha dato il suo contributo, unitamente a Pitea, nelle fasi di elaborazione e stesura del [documento](#).

Appare peraltro interessante notare, *per incidens*, dalla lettura delle pagine disponibili delle [linee guida integrate dalla DNAA il 28 ottobre 2015](#), un “dettaglio”: nel contesto della *richiesta* formulata dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, indirizzata al comando di EUNAVFOR MED *Sophia* allo scopo di promuovere una (proficua) collaborazione fra le unità navali straniere partecipanti e le autorità giudiziarie italiane, mediante la trasmissione spontanea «e di propria iniziativa [di] ogni atto che documenti lo svolgimento delle condotte criminose dei trafficanti colti in acque internazionali», figura appunto il dettaglio dell’*eventuale* presenza dell’ufficiale di collegamento italiano a bordo dell’unità navale straniera partecipante all’operazione [EUNAVFOR MED Sophia](#) (*rectius* unità *interveniente*). Un’eventuale presenza dell’ufficiale volta a fornire un valido «ausilio alle autorità straniere, con il consenso del Comandante della nave», nella raccolta della pertinente documentazione relativa all’accertamento delle responsabilità dei trafficanti, al fine di realizzare l’auspicata collaborazione fra le unità navali straniere partecipanti e le autorità giudiziarie italiane, oltreché curare la stesura di una relazione di servizio indipendente da destinare all’autorità giudiziaria competente. Si richiama qui un dettaglio (però) datato 28 ottobre 2015 (probabilmente superato da successive modalità di collaborazione stabilite tra la DNAA e il comando di EUNAVFOR MED *Sophia*).

È opportuno dare conto anche del fatto che la mancata sottoscrizione o la mancata osservanza di tutti i precetti contemplati dal codice comporta il rifiuto di concedere l’autorizzazione all’ingresso nei porti italiani. Tale rifiuto potrebbe (tra l’altro) disattendere talune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, nonché ledere il principio di non-respingimento contemplato dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 (in argomento, v. anche l’intervista a Moreno-Lax in [Sea-Watch.org](#); circa «the legal concept of *non-refoulement*» v. l’interessante nonché attuale contributo di den Heijer, *The Practice of Shared Responsibility in relation to Refoulement*, [Shares Research paper 84 \(2016\)](#)).

È opportuno precisare, però, che la versione del [codice](#), alla data del 7 agosto 2017, ha apportato talune modifiche alla versione presentata nel corso del vertice di Tallinn (v. *supra*). Appare quindi significativo richiamare il primo *impegno* previsto che comprende per di più il quinto “precetto” della versione di Tallinn, l’impegno, appunto, di non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo il caso di evidenti situazioni di pericolo per le persone in mare, e (l’impegno) di «non ostacolare le operazioni» di ricerca e soccorso della Guardia costiera libica, allo scopo, sostanzialmente, di “non disturbare” il controllo delle acque territoriali da parte delle autorità libiche preposte: doppio *sic!* (v. *supra*). Appare anche significativo richiamare il precetto di accogliere a bordo delle navi la polizia giudiziaria: il testo del codice *impegna* (ovviamente le ONG) a prendere a bordo, «eventualmente e per il tempo strettamente necessario, su richiesta delle Autorità italiane competenti, funzionari di polizia giudiziaria [...]» però con la successiva esplicitazione che sono «fatte salve la giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera della nave in base all’UNCLOS e le altre norme di diritto internazionale applicabili, [...]». Appare altrettanto significativo “menzionare”, altresì, che la mancata sottoscrizione o la mancata osservanza di tutti gli impegni previsti da questa versione del [codice](#), del 7 agosto 2017, «può comportare l’adozione di misure da parte delle Autorità italiane nei confronti delle relative navi [...]»: una formula che, sembra una formula ambigua, tale da non escludere (nel caso) il rifiuto di concedere l’autorizzazione all’ingresso nei porti italiani (sul codice v., da ultimo, l’[Osservatorio sul Diritto Europeo dell’Immigrazione](#) dell’Università di Pisa, nonché Papanicolopulu, *Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 2017, p. 24 ss., che ritiene, tra l’altro, talune disposizioni del codice finanche giuridicamente *irrilevanti*).

Occorrerebbe tenere ben presente in questo quadro, il contenuto di un report delle Nazioni Unite concernente la Guardia costiera libica. Tale report chiarisce che «after interception at sea, migrants are ‘often beaten, robbed and taken to detention centres or private houses and farms where they are subjected to forced labour, rape and other sexual violence.’»; addirittura, i c.d. *smugglers* di migranti, «as well as the Department to Counter Illegal Migration and the coastguard, are directly involved in such grave human rights violations» (i passi citati nonché ulteriori passi selezionati del corposo [United Nations report](#), figurano in [Migrants at Sea](#); in argomento, v. anche Carella, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, in [SIDIBlog](#), 11 settembre 2017).

Occorrerebbe altresì tenere ben presente, sempre in questo quadro, l’opinione manifestata da due autorevoli *United Nations Human Rights experts*, González Morales e Melzer (il primo *Special Rapporteur on the human rights of migrants*; il secondo *Special Rapporteur on torture*): «The EU’s proposed new action plan, including a code of conduct for organizations operating rescue boats, threatens life and breaches international standards by condemning people to face further human rights violations in Libya».

Occorrerebbe, da ultimo, tenere ben presente, sempre in questo quadro che suscita *perplexità* (tanto per usare un “piccolo” eufemismo), l’“atto” d’accusa di Amnesty International: un recente report (disponibile dal 12 dicembre 2017) dal titolo *Libia: un oscuro intreccio di collusione* (peraltro richiamato da Mancini, *Migranti: l’Italia e i loro diritti umani violati in Libia*, in [Affarinternazionali](#), 27 dicembre 2017; v., però, le considerazioni di Skordas, *A ‘blind spot’ in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias*, in [EU Immigration and Asylum Law and Policy](#), 30 gennaio 2018).

Il corrispondente [comunicato ufficiale](#) di Amnesty International che alla fine del testo contiene il link al menzionato report, include talune dichiarazioni di Dalhuisen (direttore di

Amnesty International per l'Europa) che accentuano la "situazione" (appunto) di *perplexità*: «Centinaia di migliaia di rifugiati e migranti intrappolati in Libia sono in balia delle autorità locali, delle milizie, dei gruppi armati e dei trafficanti spesso in combutta per ottenere vantaggi economici. Decine di migliaia di persone sono imprigionate a tempo indeterminato in centri di detenzione sovraffollati e sottoposte a violenze ed abusi sistematici»; in aggiunta Dalhuisen afferma che i «governi europei non solo sono pienamente a conoscenza di questi abusi, ma sostengono attivamente le autorità libiche nell'impedire le partenze e trattenere le persone in Libia. Dunque, sono complici di tali crimini». Verrebbe proprio da dire: altro che *diritto* di ogni persona di lasciare qualsiasi Paese incluso il proprio affermato (anche) dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e dal Protocollo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in argomento, v. Guild, *To protect or to forget? The Human Right to Leave a Country*, in [EU Immigration and Asylum Law and Policy](#), 27 dicembre 2017).

Con particolare riferimento all'Italia, un segnale di cambiamento, nel quadro della cooperazione instaurata con la Libia (Mancini, cit. *supra*, richiama giustamente l'attenzione all'attuazione di determinate misure, peraltro [esaminate dalle pertinenti Commissioni della Camera dei deputati](#), contemplate dal famigerato [Memorandum di intesa...](#)), un *tiepido* segnale di cambiamento parrebbe proprio provenire dall'apertura di un canale umanitario dalla Libia verso l'Europa, specificamente, un canale di ingresso legale e sicuro verso il nostro Paese, un *mutamento* tra l'altro sollecitato da Dalhuisen (v. ancora il [comunicato ufficiale](#) di Amnesty International). Il nostro Paese [ha infatti accolto il 22 dicembre 2017](#) più di un centinaio di persone vulnerabili, tra cui donne e minori, meritevoli di protezione internazionale. Il nostro ministro dell'Interno ha inteso sottolineare ([ivi](#)) l'importanza di tale iniziativa realizzata grazie all'intesa raggiunta fra l'Italia, la Libia, l'ONU, la [CEI](#), nonché (l'importanza) dell'avvio di tale percorso, fondamentalmente, da pro-seguire (verrebbe da richiamare, in qualche misura, una nota frase di [Coelho](#): «Si scorge sempre il cammino migliore da seguire, ma si sceglie di percorrere solo quello a cui si è abituati»); estrapolata dall'opera [Il Cammino di Santiago](#)).

\*\* Dottore in Giurisprudenza, Università Mediterranea di Reggio Calabria - Istituto di Studi Europei *Alcide De Gasperi* (esperto)