

**REPORT DELLA RIUNIONE DEL 22.5.2018**  
**presso la PROCURA GENERALE di ROMA**

**Presenti alla riunione**

Giovanni Salvi – Procuratore Generale di Roma

Simona Ragazzi – Giudice del Tribunale di Catania

Roberta Barberini – Sostituto Procuratore Generale di Roma e responsabile del settore internazionale

Giuseppe Cascini – Procuratore aggiunto della Procura di Roma e candidato al CSM

**In collegamento video**

Carmelo Zuccaro – Procuratore della Repubblica di Catania

Andrea Bonomo – Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania

Fabio Regolo – Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania

Stefano Manacorda – Professore Ordinario di Diritto Penale

Per ragioni tecniche non sono riusciti i collegamenti video con

Simona Ardivino – Rappresentanza Italiana alla Commissione Europea

Cuno Tarfusser – Giudice della Corte Penale Internazionale

Antonio Balsamo – Rappresentanza Italiana a Vienna

Lia Sava – Procuratore Generale di Caltanissetta

GIOVANNI SALVI

L’iniziativa di questo convegno nasce perché il problema di fondo è che le elaborazioni originarie del Tribunale di Catania, poi fatte proprie anche dalla Direzione Nazionale Antimafia, non sono più del tutto idonee a dialogare con i problemi derivanti dall’attuale flusso migratorio: infatti, mentre prima si riuscivano a colpire i trafficanti ad alto livello -e quindi non soltanto lo scafista- che utilizzavano il sistema delle navi madri e operavano in alto mare, ora il totale controllo territoriale da parte delle organizzazioni criminali libiche impedisce qualunque efficace rapporto di collegamento giurisdizionale con le autorità libiche e quindi rende molto difficile acquisire elementi di prova nei confronti dei trafficanti.

A questo si aggiunge il fatto che, non essendo mai stata completata la parte conclusiva dell’operazione EUNAVFOR MED con il sostegno delle Nazioni Unite, quella cioè che prevedeva la possibilità di esercizio dei poteri coattivi nel territorio libico, vi è un’estrema difficoltà da affrontare.

Lo scopo di questa sezione del nostro lavoro è quello di esaminare se sia possibile individuare strumenti investigativi diversi che consentano di affermare non solo la giurisdizione italiana, per la quale potrebbero forse valere i criteri di applicazione della Convenzione di Palermo, i Protocolli Aggiuntivi, il concetto di “crimine transnazionale”, i criteri di riconduzione della competenza territoriale ex art. 6 c.p., ma soprattutto l’*enforcement* della giurisdizione.

Il problema con la Libia, infatti, è proprio la possibilità di acquisire le informazioni e poi eventualmente di eseguire dei provvedimenti giurisdizionali.

Da questo punto di vista sicuramente Catania ha avuto un’esperienza significativa con i rapporti con le nostre Autorità Militari che, pur avendo degli strumenti conoscitivi e informativi, non sono allo stato utilizzabili processualmente perché non è disciplinato il rapporto tra questo genere di acquisizioni di informazioni e il processo penale; per alcuni

casi, anzi, per quelle informazioni derivanti da attività che provengono dalle Agenzie di Informazione, è addirittura espressamente vietato acquisirle.

Le informazioni che provengono dalla Marina, invece, sono utilizzabili e sono state utilizzate in passato con ottimi risultati.

Diverso, ancora, è per la captazione di comunicazioni che avvengono in territorio libico senza passare per il territorio italiano, rispetto al quale si pone un serio problema di legittimità delle acquisizioni, che peraltro sembrano molto rilevanti ai fini di ricostruire la situazione in Libia.

Inoltre, in Libia c'è una situazione di gravissima violazione dei diritti dell'uomo e in parte questo riguarda anche il territorio controllato dal governo riconosciuto, con gravi compromissioni dei diritti fondamentali; questo però è un problema che non nasce oggi, non deriva dall'intervento che viene fatto per impedire il transito in mare, ma è una situazione che anche la Procura di Catania ha già attestato in passato (ci sono dei provvedimenti del 2014 e del 2015 nel quale si dava atto di elementi di prova relativi a gravissimi abusi e violenze che venivano consumate quando i trafficanti avevano libero passaggio).

L'obiettivo quindi è proprio quello di riuscire ad impedire che si continuino a consumare questi gravissimi delitti.

#### ANDREA BONOMO

I problemi che si sono posti fin da quando il traffico di migranti si è incentrato come punto di partenza in Libia sono stati molteplici e soprattutto quello principale è stato quello di riuscire a combattere i veri trafficanti, cioè quelli che organizzano il traffico dei migranti in Libia.

Da questo punto di vista vanno distinte le tipologie di problemi: ci sono problemi di tipo investigativo e di rapporti con lo Stato libico, e il problema riguardante la giurisdizione che ci si è posto varie volte e che finora ha trovato in parte soluzione anche con la Corte di Cassazione.

Il problema investigativo che si è posto è quello di riuscire ad avere strumenti validi per avere le prove contro gli organizzatori che agiscono in Libia: questo è un problema che non può essere risolto senza la cooperazione dei libici perché noi abbiamo attivato intercettazioni per quanto possibile, abbiamo intervistato centinaia di migranti anche mostrando foto degli organizzatori per cercare di ottenere il riconoscimento di questi soggetti ma poi il problema concreto è la completa identificazione di questi soggetti e quindi è una questione che riguarda i rapporti di rogatorie con la Libia.

Di recente la Procura di Catania, tramite il Ministro della Giustizia, ha inoltrato una rogatoria in Libia poi integrata varie volte chiedendo non solo l'identificazione di soggetti -di cui avevamo anche del materiale fotografico- ma anche l'attivazione di intercettazioni in Libia e su questo ancora si attende risposta.

Ma il problema fondamentale dei rapporti con la Libia è un altro, ed è probabilmente più importante di quello della giurisdizione: infatti, in un altro procedimento chiamato "*Dirty Oil*" (un procedimento relativo al traffico di gasolio dalla Libia) pur avendo identificato completamente un soggetto libico a capo di questo traffico, pur avendo ottenuto l'ordinanza di custodia cautelare, una volta che il Ministro della giustizia ha fatto la ri-

chiesta di estradizione allo Stato libico il Procuratore Generale libico ci ha risposto che essendo cittadino libico ne era impedita l'extradizione.

La maggior parte dei trafficanti che cerchiamo di identificare e su cui svolgiamo attività di intercettazione spesso sono di nazionalità libica e il problema è che se lo Stato libico attualmente non ritiene di poter estradare i suoi cittadini, anche qualora superassimo tutti i problemi di carattere investigativo, di identificazione e di giurisdizione, che efficacia potrebbero avere poi tutte le indagini laddove poi ci venga negata l'extradizione?

Per quanto riguarda invece la giurisdizione, nel tempo si è posto il problema del favoreggiamento di immigrazione clandestina laddove le modalità del trasporto via mare siano quelle più diffuse ovvero quelle del gommone guidato dal migrante scelto come driver ma non partecipe dell'organizzazione; in questo caso il problema di giurisdizione per il driver o per il soggetto preso in mare è stato risolto con il 54, comma 3, c.p., con la teoria dell'"autore mediato".

Per quanto riguarda il 416, comma 6, c.p., specie per quanto riguarda quei soggetti intercettati e catturati in mare (c'è un caso di novembre 2017 di quattro libici che, dopo aver accompagnato dei migranti, sono stati fermati mentre stavano tornando verso la Libia), quando il reato è stato completamente consumato in Libia senza concorrenti operanti in Italia (cioè nei casi in cui non sia possibile applicare l'art. 6 c.p.) la Corte di Cassazione ha affermato che sussiste la diretta applicabilità in Italia degli artt. 15 e 5 della Convenzione di Palermo, riferendosi quindi alla giurisdizione per un reato commesso in territorio di un altro Stato che ha avuto però gravi effetti su uno Stato aderente alla Convenzione: in questo modo lo Stato italiano potrebbe affermare la sua giurisdizione.

Il problema si pone oggi soprattutto in riferimento ai gravissimi delitti che vengono denunciati dai migranti, commessi al loro arrivo (violenze sessuali, torture, violenze fisiche), che non rientrano né nel reato associativo né il reato di cui all'art. 12 T.U. imm.

Di recente è capitato un caso di un somalo arrivato in Italia su un barcone, identificato dai migranti come non solo uno degli organizzatori ma anche uno che aveva partecipato a violenze sessuali e a torture; il caso è ora all'esame del GIP, ma noi abbiamo utilizzato per questi ulteriori reati il criterio della connessione necessaria che la Cassazione ha già utilizzato per i casi di "strage" (come quello dei 700 morti) e per tutti i casi in cui vi erano stati dei morti in mare, sia nel caso di omicidio colposo che doloso (586 c.p., il più delle volte), cioè in queste fattispecie la Cassazione ha sostenuto che la giurisdizione andrebbe stabilita per connessione necessaria con l'art. 12 T.U. imm., in relazione al quale la giurisdizione è affermata in base all'art. 6 c.p., in relazione allo stato di necessità previsto dall'art. 54, comma 3, c.p.

Applicando dunque lo stesso criterio logico che la Cassazione aveva applicato per i casi di omicidio colposo, si è argomentato che le violenze sessuali sarebbero state finalizzate dichiaratamente ad ottenere il prezzo della traversata e dunque sarebbero state strumentali al reato di favoreggiamento di immigrazione clandestina.

## GIOVANNI SALVI

Questa linea argomentativa è molto importante perché tra l'altro nel caso concreto di cui parlavi si tratta di un somalo in Italia per cui avresti potuto anche seguire la strada della richiesta di autorizzazione; se però si afferma il principio della connessione, ed eventualmente con il reato associativo che ai sensi del Protocollo Aggiuntivo di Palermo rende punibile la condotta anche se commessa all'estero purché finalizzata ad interferire con

gli interessi fondamentali dello Stato, si potrebbe -ove sussista l'effettiva connessione- rendere perseguibili anche i reati gravi come l'omicidio, la violenza sessuale, la riduzione in schiavitù ad esempio, quindi alcuni dei reati che potrebbero essere considerati di diritto delle genti.

### ANDREA BONOMO

Assolutamente sì.

Noi abbiamo fatto questa prospettazione perché in questo caso avevamo una misura cautelare già applicata dal GIP di Como poi mandata ex art. 27 c.p.p. a Catania per il reato associativo e per l'art. 12 T.U. imm., quindi noi abbiamo chiesto ai sensi dell'art. 27 c.p.p. per quei due reati per i quali già la giurisdizione lo affermava, poi abbiamo chiesto la misura cautelare anche per gli ulteriori reati con questa prospettazione.

La conseguenza di ciò sarebbe che in tutti quei casi in cui un soggetto aderente ad un'organizzazione operante in Libia finalizzata al favoreggiamento di immigrazione verso l'Italia commettesse reati quali omicidio o violenza sessuale, l'Italia in base a questo criterio avrebbe giurisdizione a prescindere dalla presenza nel territorio italiano.

Ove invece questo criterio non fosse accolto, per il caso del somalo noi potremmo chiedere l'autorizzazione al Ministro e radicare la giurisdizione ai sensi dell'art. 10 c.p. con il criterio residuale, ma per i soggetti non presenti in Italia il problema della giurisdizione rimarrebbe intatto perché verrebbero meno i presupposti dell'art. 10 c.p. per procedere per quei reati nei confronti di chi si trova ancora in Libia.

Una volta affermata la giurisdizione per il 416, comma 6, c.p. e per l'art. 12 T.U. imm. nei confronti di questi soggetti, il problema sussiste per chi in Italia non viene, quindi dobbiamo chiederci se potremmo ottenere di far venire in Italia queste persone con la collaborazione della Libia o comunque chiederle di estradarci questi soggetti.

### GIOVANNI SALVI

C'è un problema ulteriore però, perché c'è una parte consistente del territorio libico, forse un 70%, che non è sottoposto al controllo di governi riconosciuti: bisogna chiedersi allora se esiste uno strumento per rendere esecutiva la giurisdizione in zone che sono fuori controllo.

È necessaria una risoluzione delle Nazioni Unite per rendere possibile l'esercizio della giurisdizione in questi casi in territori che non sono in concreto controllati da uno Stato?

### ANDREA BONOMO

Ritengo di sì, senza l'intervento delle Nazioni Unite il problema è probabilmente irrisolvibile in quelle zone.

Per quanto riguarda le modalità del trasposto dalla Libia, invece, hanno reso impossibile o quanto meno occasionale l'intervento diretto delle Procure sui trafficanti, perché -a parte sporadici casi di arresti di libici in alto mare che avevano accompagnato i migranti e stavano tornando indietro- nel 90% dei casi i libici in acque internazionali non ci arrivano nemmeno: in acque internazionali arrivano solo i gommoni carichi di migranti spesso guidati da uno di loro.

Ed è a causa della mancata partenza della fase 2 di EUNAVFOR MED, quindi della mancata possibilità di intervenire anche in territorio libico, che è reso impossibile operare e affermare la giurisdizione.

Il problema giuridico relativo all'affermare la giurisdizione poi si scontra con un'impossibilità pratica perché le modalità concrete del traffico dalla Libia consentono ai trafficanti libici di non esporsi e di non entrare mai in acque internazionali e quindi di non entrare a contatto con i mezzi della Marina Militare o con i nostri mezzi militari in genere.

Il rapporto con i libici, con le zone sotto il controllo del governo, è comunque ad uno stato embrionale perché non abbiamo risposte alle rogatorie probatorie mentre le uniche risposte arrivate riguardanti le richieste di estradizione sono state negative: allo stato, rispetto ai trafficanti operanti in Libia, oltre ai problemi giuridici relativi all'affermazione della giurisdizione c'è un problema pratico della stessa possibilità di individuare e colpire questi soggetti in concreto.

### CARMELO ZUCCARO

Per quanto attiene al problema investigativo, il punto cruciale dei Protocolli che noi abbiamo stipulato con le unità navali operanti nel Mediterraneo, e poi recepito dalla Direzione Nazionale Antimafia, è quello relativo all'ottenimento di flussi informativi in tempi reali.

Ottenere informazioni in tempo reale, cioè durante lo svolgimento dell'evento, serviva a noi ad acquisire informazioni e a dare indicazioni operative immediate ed equilibrate sul tipo di problema che in quel momento si poneva, ed è evidente che da questo punto di vista l'intervento giurisdizionale fosse più equilibrato rispetto a quello di polizia giudiziaria.

Acquisire informazioni in tempo reale era un nodo fondamentale di questi Protocolli, ora definitivamente perso: abbiamo ora informazioni che ci arrivano a distanza di giorni, anche quando i fatti si concludono nel nostro territorio, e quindi ci rendiamo conto di quanto abbiamo perso e di cosa avremmo potuto fare se fossimo stati informati tempestivamente delle dinamiche dei fatti.

### GIOVANNI SALVI

Qual è la ragione di questa interruzione?

### CARMELO ZUCCARO

La ragione è legata alle modalità con cui si realizza l'intervento perché questi flussi informativi possono venire creati soltanto da unità che abbiano a bordo del personale con questa competenza, altrimenti questi flussi sono perduti irrimediabilmente.

Quando acquisiamo documentazioni di ricognizioni satellitari o informazioni sulla presenza di facilitatori che hanno accompagnato fino a una certa parte di tragitto i barconi dei migranti, è già troppo tardi e le informazioni non sono più recuperabili.

Per quanto riguarda il problema della giurisdizione sono stati evidenziati tutti gli aspetti operativi.

Il problema che si pone per il 70% del territorio non controllato si pone anche per il territorio controllato ed è più una questione di effettività di esercizio delle funzioni, quindi

inerente alla possibilità di ottenere aiuti e strumenti investigativi, posto che i libici non dispongono neanche di sistemi di intercettazioni validi.

Per di più le compagnie telefoniche che operano sul territorio sono per la maggior parte associate con le organizzazioni criminali.

Negli ultimi anni le organizzazioni criminali che operano in Libia si sono infatti rafforzate dal punto di vista economico e militare in maniera esponenziale; trattano poi qualsiasi tipo di traffico illecito, da quello dei migranti, a quello della tratta di esseri umani, alla riduzione in schiavitù e al contrabbando di petrolio e armi.

Sono organizzazioni sempre più ricche e dotate di mezzi, ed occorrerebbe un Trattato con la Libia per non concedere all'antagonista una forza sempre maggiore.

Stiamo avendo invece maggiore successo con la cooperazione con gli Stati in cui esiste un potere statale e giudiziario effettivo, con gli Stati da cui parte il fenomeno migratorio. Qui, anche grazie ad un Protocollo d'intesa stipulato con l'ONU, stiamo tentando di stabilire collegamenti non soltanto con gli Stati di transito ma anche con gli Stati da cui il fenomeno del traffico si dipana: questa deve essere la situazione da preferire, cioè ottenere delle collaborazioni anche creando delle squadre investigative comuni con quei paesi interessati come noi a combattere il fenomeno del traffico (Nigeria, Mali, Niger...).

È fondamentale cercare di evitare che il traffico di migranti arrivi in Libia.

Da parte nostra dobbiamo ottenere dai territori interessati da questo fenomeno delle informazioni efficaci, in tal senso si muove anche la Procura di Catania.

#### ROBERTA BARBERINI

Il grosso problema è la cooperazione giudiziaria in termini di rogatoria ed estradizione, più che la cooperazione di polizia.

Bisogna capire su che base sono state avanzate le richieste di rogatorie e di estradizione.

Perché se la Libia non risponde alle richieste di rogatorie non c'è niente da fare ma se il problema è l'extradizione qualcosa si può fare perché per esempio la Convenzione di Palermo prevede una serie di regole in proposito, sulle quali si può chiedere l'intervento delle Nazioni Unite perché vengano eseguite coattivamente: l'art. 16 della Convenzione di Palermo prevede infatti che se viene rifiutata l'extradizione perché l'estradando è cittadino deve essere aperto un procedimento in Libia.

Un conto è non concedere l'extradizione e consentire però l'attuazione della giurisdizione nel paese che richiede, ma se non si collabora neanche ai fini della condanna c'è poco da fare.

Siete riusciti ad arrivare a condanne di libici nonostante la mancanza di collaborazione?

#### CARMELO ZUCCARO

Per quanto riguarda le richieste fatte all'Autorità Giudiziaria libica, da parte del Procuratore Generale libico c'è una grande buona volontà nell'assecondare le nostre richieste ma il problema è che alle richieste di rogatoria (che sono consistite nell'individuare i soggetti di cui avevamo documentazione fotografica) e alle richieste di intercettazioni di utenze di cui avevamo acquisito numeri, ci è stato risposto che la Libia non ha registri anagrafici e che non ha strumenti tecnici adeguati per predisporre le intercettazioni e comunque le compagnie telefoniche che dovrebbero svolgerle hanno come migliori committenti i soggetti che controllano i traffici.

C'è una grande buona volontà accompagnata però da un'elevata scarsità di mezzi.

Si dubita fortemente anche della lealtà di funzionari a cui si dovrebbe appoggiare l'Autorità Giudiziaria libica per poter ottenere i risultati che chiediamo.

Le richieste di estradizione come si è detto hanno avuto esito negativo ed abbiamo rappresentato questi rifiuti alle nostre autorità politiche che ne sono quindi a conoscenza.

### STEFANO MANACORDA

C'è una pluralità di modelli di radicamento della giurisdizione ex art. 6 c.p. che sono fortemente dilatativi ed è utile sottolinearlo.

La necessità di far fronte a crimini di questo tipo in difetto di una giurisdizione locale realmente efficace ha indotto comprensibilmente a sviluppare tecniche interpretative dilatative del criterio di territorialità.

Sono consapevole del dibattito avvenuto sull'art. 54, comma 3, c.p., sulla teoria dell'"autore mediato", che ha suscitato perplessità dei commentatori ma che è passato in Cassazione.

Siamo consapevoli della tematica dell'evento, della consumazione frazionata, e di tutte quelle ipotesi che hanno portato a radicare la giurisdizione ex art. 6 c.p. in una forma che ha tenuto finora ma non va esente da problematiche.

Il problema adesso è quello di sopperire alla trasformazione delle dinamiche criminose che determina un'impossibilità di far fronte a queste condotte mediante un radicamento della giurisdizione ex art. 6 c.p. e con il ricorso ad ulteriori criteri di collegamento extraterritoriali previsti dagli artt. 7 e 10 c.p.

Quanto più si allenta il collegamento con il territorio dello Stato italiano quanto più diventa problematico il radicamento della giurisdizione e problematico l'*enforcement*.

Cioè quanto più dobbiamo far fronte al radicamento della giurisdizione ex art. 7 o 10 c.p. tanto più i problemi sono destinati a crescere, sia perché si fa più labile il collegamento (ed è anche più problematico da giustificare in termini giuridici), sia perché è più problematico poi garantire l'esercizio di poteri di *enforcement* nel ricercare le prove, nella consegna, nell'apprensione materiale di soggetti ricercati.

Io mi muovo con una certa prudenza in questo terreno perché il fatto che si animino dei procedimenti penali in assenza di persone fisicamente presenti nel territorio dello Stato significa che questo spesso si realizza in assenza di dialettica tra accusa e difesa.

L'art. 10 c.p. presuppone la presenza del reo nello Stato, quindi lo si è applicato nel caso della Corte di Assise di Milano e può avere altri riflessi applicativi a cui si faceva riferimento, tuttavia si scontra con quella componente della materiale disponibilità fisica dell'indagato sul territorio dello Stato.

Allora bisogna riflettere su quali sono i margini di ricorso ad un radicamento della giurisdizione per fatti extraterritoriali che si fondi sulla qualificazione di quei fatti come crimini contro l'umanità.

Quindi, siccome la territorialità è difficile da radicare e siccome viene in gioco l'universalità dell'art. 10 c.p., cioè quella relativa a fatti commessi dal cittadino straniero all'estero contro un cittadino straniero senza coinvolgere gli interessi dello Stato, allora ci si deve domandare se ci sia margine di applicazione dell'art. 7 c.p.: questo perché l'art. 7 c.p. ha il vantaggio di prevedere la punibilità incondizionata, cioè consente di radicare la giurisdizione senza ulteriori condizioni.

I percorsi sono molteplici e bisogna capire se vi sia in questi casi un criterio di collegamento extraterritoriale ex art. 7 c.p.

Le strade sono diverse perché in particolare c'è l'art. 7 n. 5 c.p., che con il rinvio a determinate convenzioni dà possibilità secondo alcuni -in una prospettiva abbastanza stretta- di ricorrere al diritto internazionale convenzionale; l'art. 7 n. 1 c.p. invece, non viene in essere per i crimini contro la personalità dello Stato, ma per il tema del principio di difesa.

Per ora le conclusioni sono provvisorie ma serve approfondire questa strada per capire se sia percorribile e con quali argomenti, sicuramente è una strada complessa e problematica e soprattutto non risolve il problema dell'*enforcement* a cui si faceva riferimento perché questo potrebbe essere un ostacolo insuperabile: l'idea che la Procura di Catania possa esercitare una giurisdizione universale è comprensibile in ragione della sua collocazione geografica e dell'assenza di altri fori che al momento esercitano una giurisdizione di questo tipo, però deve fare i conti con il fatto che è una giurisdizione lontana dal luogo di consumazione dei fatti, che c'è un problema di controllo del territorio, di infiltrazione delle organizzazioni criminali e forse anche sospetti di connivenza per alcuni.

Quindi, non è che la dilatazione della giurisdizione consente a piè pari di superare queste problematiche perché di fatto si scontra con l'esercizio del potere locale.

### SIMONA RAGAZZI

A proposito della dedotta debolezza del criterio di collegamento di giurisdizione maturato grazie al rinvio all'art. 54, comma 3, c.p., va detto che all'inizio la costruzione interpretativa della giurisdizione statale in acque internazionali, ormai univocamente riconosciuta dalla Corte di Cassazione, ha suscitato perplessità anche all'interno degli uffici giudiziari di primo grado.

Dopo le prime pronunce di merito del 2013), muovendo da un'iniziativa della Giunta nazionale dell'ANM di ascolto degli uffici più interessati dai flussi migratori, si propose una riforma normativa, mirata a consolidare tale acquisizione giurisprudenziale attraverso l'inserimento nel catalogo di reati nominativamente indicati per i quali vi è comunque la giurisdizione dello Stato di cui all'art. 7 c.p. – anche il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, almeno quando esso ha una dimensione transnazionale. La proposta non ha avuto particolare seguito in ambito legislativo interno. Una proposta simile tuttavia, avanzata dall'Italia, è stata recepita in raccomandazioni del Gruppo di Lavoro presso l'UNODC sul traffico di migranti ed è stata fatta propria dal Ministero della Giustizia nel 2016 nel Tavolo tecnico UE sulla riforma del "Facilitators package", (insieme di direttiva e decisione quadro che regola il traffico dei migranti).

Non bisogna abbandonare la prospettiva di una riforma normativa in tal senso perché, se è vero che oggi nemmeno l'affermazione della giurisdizione dei paesi di approdo in acque internazionali non basta a contrastare il traffico che si svolge nello *scenario libico corrente*, essa costituisce comunque un'acquisizione importante, suscettibile di rilevare in futuro rispetto a nuove e diverse forme di sconfinamento dei trafficanti si spingono in acque internazionali.

Perciò, come prospettiva del seminario, va anche coltivata la proposta di consolidare questo orientamento attraverso una previsione espressa della giurisdizione quando la consumazione del reato avviene e si interrompe in acque internazionali.

In Spagna, a seguito di una esperienza simile a quella italiana, il legislatore ha recepito in una norma espressa l'orientamento in base al quale sussiste la giurisdizione dello Stato per un catalogo di reati tra cui il traffico di migranti, quando sono commessi nelle acque internazionali (lì si parla di "*spazio marino*").



Il mancato riconoscimento della giurisdizione nazionale (e dei correlati poteri coercitivi) per reati commessi in acque internazionali è una delle possibili ragioni per le quali non è stato efficace il dispositivo EUNAVFOR MED nell'aggredire i trafficanti e nel creare quel flusso di comunicazione veloce che si aveva con la Marina Militare nell'ambito del dispositivo Mare Nostrum. Le navi militari ingaggiate nell'operazione rispondono all'Autorità Giudiziaria di paesi europei che non riconoscono la giurisdizione e ciò impedisce loro di adoperarsi concretamente per l'interruzione dei reati eventualmente osservati.

Un altro aspetto è quello relativo all'estradizione. La norma della Convenzione di Palermo richiamata prima è l'espressione del principio "*aut dedere aut judicare*", presente in molte convenzioni internazionali in materia penale. Nel caso dell'Egitto, sebbene la Repubblica d'Egitto non avesse accolto le richieste di estradizione verso l'Italia, sostenendo che i cittadini egiziani in quanto tali non potessero essere estradati, la Rappresentanza italiana alle Nazioni Unite e la Commissione UE, anche in pubblici consessi, hanno posto il problema.

Successivamente l'Egitto ha adottato una legge con la quale ha recepito compiutamente la Convenzione di Palermo e suoi Protocolli addizionali, per cui oggi non solo c'è una volontà politica di reprimere quel traffico che forse prima si tollerava, ma comunque non si potrebbe più fondatamente invocare quell'argomento, dato che c'è un corpus normativo che impone di perseguire questi reati.

Quanto al superamento dell'*enforcement gap*, il Procuratore Generale Salvi proponeva lo strumento della risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, già prevista *in nuce* nella decisione istitutiva dell'operazione EUNAVFOR MED, per renderne operative le fasi 2-b) e 3) dell'operazione (ingresso in acque e poi in territorio libico). È giusto reclamare l'attuazione piena della decisione istitutiva di EUNAVFOR, ma ciò incontra una difficoltà politica non da poco, perché il territorio libico è molto insicuro, anche per la presenza di cellule dell'ISIS, e ciò rende più ardua tale prospettiva.

L'altra strada è quella di sensibilizzare alla cooperazione i Paesi, soprattutto africani, membri della Convenzione di Palermo, e più coinvolti dalle rotte migratorie, potenziandone la capacità di contrasto penale ai veri trafficanti.

Sotto questo profilo: a) da un lato occorre seguire bene il processo che si svolge alle Nazioni Unite di adozione di un meccanismo di verifica dell'effettiva attuazione della Convenzione di Palermo e dei protocolli addizionali (*Implementation Review Mechanism* sotto forma di revisione incrociata tra "paesi che giudicano altri paesi"), fino ad ora non adottato per tali strumenti pattizi, e che incontra ancora notevoli ostacoli e resistenze tra gli Stati Parte; b) dall'altro lato occorre registrare e favorire segnali di risveglio di una coscienza "civica" sensibile al contrasto penale al traffico e alla tratta nei Paesi africani. Tali riflessioni nascono anche dalla constatazione che interventi dall'esterno nei paesi africani possono essere percepiti dagli stessi come forme di lesione della sovranità statale, e dunque provocare reazioni politico-militari negative.

Il procedimento nei confronti del migrante somalo accusato di torture e altri delitti di violenza, di cui si è parlato prima, si potrebbe inserire in un solco di procedimenti in corso in vari Paesi dell'Unione Europea (Germania, Olanda, Svezia, etc.). A novembre 2017 l'EJTN ha tenuto a Norimberga un corso dedicato al rapporto tra la giustizia penale internazionale e la crisi di rifugiati nell'Unione Europea: nei paesi che hanno ricevuto con-

sistenti masse di rifugiati dai territori di guerra si stanno istruendo procedimenti per crimini di guerra e crimini contro l'umanità, per fatti commessi nei Paesi di origine e in virtù dell'approdo in Europa sia di coloro in quali si dichiarano vittime sia di coloro che ne vengono accusati. Tali procedimenti si fondano sul criterio della giurisdizione universale in relazione alle figure di reato sopra dette (*crimina juris gentium*), criterio solitamente temperamento dalla presenza effettiva del reo nel territorio dello Stato, presenza senza la quale sarebbe scarsamente utile istruire tali procedimenti.

### ROBERTA BARBERINI

Sul tema della giurisdizione sono d'accordo con il Professor Manacorda sui rischi in termini di efficacia dell'attuazione della giurisdizione, tenendo anche conto che lo Stato può rifiutare la cooperazione se lo Stato richiedente esercita la giurisdizione in un caso che non è previsto come facoltativo dallo strumento invocato (andrebbe bene il richiamo alla Convenzione di Palermo) o quanto meno dal diritto consuetudinario internazionale. Il diritto consuetudinario internazionale per esempio non prevede la giurisdizione universale se non in casi specifici tra cui il genocidio: l'Italia ha dato attuazione alla Convenzione sul Genocidio e deve esercitare la giurisdizione universale per quei reati. Ciò per dire che invece di fare sforzi per estendere la giurisdizione riportandola agli artt. 6, 7, 8, 9, 10 c.p., come dimostra l'attuazione della Convenzione sul Genocidio, basterebbe che lo Stato desse attuazione con una legge a quella base facoltativa di giurisdizione rappresentata dall'art. 15, lett. c), numero 2), e stabilisse tematicamente, come per il genocidio, che nei casi previsti dalla Convenzione di Palermo possa esserci una giurisdizione universale; a quel punto saremmo all'interno della Convenzione e potremmo legittimamente invocare questa base.

### GIOVANNI SALVI

Bisogna parlare della problematica dell'*enforcement* anche quando venisse affermata la giurisdizione sulla base dei diversi criteri presentati.

Il problema ha risvolti diversi perché l'*enforcement* ha l'aspetto finale della pena eseguita, ma prima c'è l'aspetto dell'acquisizione delle notizie utili ai fini della decisione, che possono essere ottenute anche quando il soggetto non è appreso o non è apprendibile; anche perché una misura non eseguita perché lo Stato non ne consente l'esecuzione non è una misura inutile anzi a volte è molto temuta, come è temuta la misura emessa dalla Corte Penale Internazionale ma anche dalla giurisdizione universale perché può essere eseguita in qualunque paese del mondo che accetti quell'impostazione, come nel caso di Pinochet. La misura non è allora *inutiliter data*.

Il problema dell'effettività su cui oggi non ci siamo tanto soffermati è quello relativo a come si acquisiscono le informazioni: si è parlato oggi della presenza delle attività sulle navi nei pressi della costa, ma in realtà abbiamo altri forti strumenti e bisogna capire come poterli utilizzare.

È possibile acquisire in maniera utilizzabile nel processo le informazioni provenienti dalle Forze Armate o dai Servizi di Informazione che si trovano *in loco*? È possibile utilizzare le informazioni in maniera legittima o quali modifiche sono necessarie per effettuare le intercettazioni satellitari, telefoniche, ambientali indirette al di fuori del territorio in una zona non sottoposta al governo? Bisogna passare attraverso la Libia fornendogli del-

le squadre comuni e gli strumenti per intercettare? Possiamo farlo, come facciamo adesso, attraverso gli strumenti informativi che però non possiamo utilizzare ai fini legali? Se ci fosse un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, una volta affermata la giurisdizione, che prevedesse l'utilizzo ai fini dell'ascolto di strutture diverse da quelle che abbiamo attualmente, sarebbe legittimo?

Bisogna interrogarsi sulla necessità di modifiche normative per consentire un utilizzo maggiore di informazioni che in questo momento abbiamo ma non possiamo legittimamente utilizzare.

#### CARMELO ZUCCARO

Il tema della possibilità di svolgere delle intercettazioni in Libia utilizzabili in Italia lo abbiamo affrontato in maniera molto specifica con lo SCO, che è la forza di Polizia che ci ha dato la maggiore assistenza per le nostre indagini, insieme alla Guardia di Finanza. Abbiamo constatato che per quanto riguarda le intercettazioni satellitari ci sono dei problemi tecnologici e di costi elevatissimi, non affrontabili nell'ambito di un procedimento penale.

Per quanto riguarda le intercettazioni che si possono fare al di fuori dall'Italia e senza passare da ricevitori italiani, non vi sarebbero problemi di carattere giuridico, dal momento che la Libia ha dato ampia possibilità in astratto ad accettare le nostre richieste, ma il problema è di carattere tecnico, perché la Libia non fornisce strumenti per aiutarci e le loro compagnie telefoniche non collaborano.

#### GIOVANNI SALVI

Il problema è che probabilmente ci sono degli strumenti tecnologici in grado di bypassare il problema tecnico esistente ma che pongono altro genere di problemi, che sono quelli di disciplina del rapporto tra l'Autorità Giudiziaria e le Agenzie e le Autorità militari.

#### CARMELO ZUCCARO

Sì, infatti abbiamo escluso nel corso dell'incontro con lo SCO la possibilità di utilizzare altri sistemi che noi avremmo perché sono sistemi nella disponibilità dei Servizi che non possono essere utilizzati direttamente se non a costo di scoprire e rendere note cose che non possono essere rese note.

#### ROBERTA BARBERINI

Tante volte siamo portati a pensare che la soluzione sia la modifica legislativa interna, invece in questo caso la modificazione legislativa interna non potrebbe mai rendere utilizzabili delle intercettazioni carpite da noi in queste modalità.

L'unico modo potrebbe essere quello di stipulare un Trattato di cooperazione tra Libia e Italia, essendo tra l'altro prevista dalla Convenzione di Palermo la possibilità di cooperazione rafforzata, che veda le intercettazioni come atto libico, come deve essere per poter essere utilizzabile (quindi una specie di rogatoria), ma attuato con gli strumenti nostri: a quel punto la legge di attuazione del bilaterale prevedrà l'utilizzabilità delle intercettazioni.

#### GIUSEPPE CASCINI

Lo scopo del seminario è quello di mettere sul campo i problemi e le possibili soluzioni giuridiche a normativa invariata (molte più che condivisibili, altre più rischiose), e più ci allontaniamo dal collegamento con il territorio nazionale e andiamo verso la fonte delle

organizzazioni più pericolose di traffico di migranti -ad esempio quelli che organizzano il trasporto di migranti dalla Libia- più problematiche possono esserci.

Nel seminario devono essere presentati tutti i problemi che abbiano soluzioni fondamentalmente di cooperazione internazionale più che di carattere normativo, perché l'unica soluzione per risolvere il problema della giurisdizione e contemporaneamente quello dell'*enforcement* è che ci sia una collaborazione con lo Stato nel quale questi crimini avvengono, sia con il riconoscimento della giurisdizione che si può fare attraverso la Convenzione di Palermo sia con la mutua assistenza diretta a livello giudiziario con la creazione di squadre di polizie giudiziarie congiunte: solo allora eventualmente lo Stato libico potrà mettere a disposizione gli strumenti tecnici per svolgere attività investigative che potranno essere utilizzate da forze di polizia congiunte.

Questa potrebbe essere la strada maestra dato che potrebbe essere più complicata dal punto di vista tecnico e politico la previsione di una deroga alle regole generali di utilizzabilità dei risultati delle intercettazioni, per cui ci si servirebbe di intercettazioni effettuate da Forze Militari in territorio estero: così non sarebbero rispettati i principi fondamentali in materia di territorialità di atti investigativi, sarebbe disturbato il rapporto tra processo penale e *intelligence* e attività preventiva, tra esecutivo e giudiziario, e si creerebbero problemi in concreto a chi fa *intelligence* dato che chi svolge questo lavoro non potrebbe mai comparire in un processo e testimoniare rinunciando ad anni di attività sotto copertura.

Ci sono problemi teorici e problemi pratici che andrebbero messi da parte; quello che si potrebbe fare è creare delle squadre di polizie congiunte che potrebbero collaborare all'estero con la polizia libica per evitare di fermarsi e colpire solo l'ultimo anello della catena, non risolvendo in concreto il problema.

### CARMELO ZUCCARO

Tuttavia ci sono delle modifiche normative, a livello di accordi internazionali e convenzioni internazionali, che sono fondamentali: in primo luogo, la modifica del Regolamento di Dublino sull'asilo, che è stato accettato dall'Italia senza alcuna consapevolezza delle implicazioni dello stesso per l'Italia; in secondo luogo, è necessaria la riduzione dell'area di competenza italiana per i soccorsi in mare che originariamente era di 500.000 km<sup>2</sup> e che adesso è diventata di 1.800.000 km<sup>2</sup> per iniziativa unilaterale dell'Italia.