

## INTRODUZIONE

Simona Ragazzi

Giudice del Tribunale di Catania, sezione GIP GUP

Ci ritroviamo, a distanza di tre anni dal seminario del febbraio 2015, a discutere insieme di **contrasto penale al traffico organizzato di migranti sulla rotta del Mediterraneo centrale**, quella che segna il rapporto tra Africa ed Europa, e soprattutto ci troviamo a discutere della reale efficacia di tale azione di contrasto.

Siamo consapevoli che l'impegno che si mette nel contrasto al fenomeno criminale non risolve e non esaurisce il tema del governo dei flussi migratori in condizioni di legalità e sicurezza. Debellare, per ipotesi, i circuiti del traffico illegale, senza al contempo prevedere canali legali e regolari di ingresso e senza lavorare nei paesi di origine per stabilirvi condizioni minime di democrazia e di dignità, lascerebbe il problema intatto), ma questa battaglia costituisce un dovere di umanità e l'adempimento degli obblighi assunti dall'Italia nella comunità internazionale, come stato promotore e firmatario della Convenzione di Palermo e dei Protocolli addizionali.

Ci si ritrova oggi:

- in uno scenario profondamente mutato;
- in un contesto europeo e internazionale nel quale sono state messe in campo una serie di iniziative e operazioni ispirate dalla missione di smantellare i trafficanti di esseri umani;
- eppure con difficoltà giuridiche e operative nel perseguire penalmente i veri trafficanti ancora maggiori rispetto ad alcuni anni fa.

➤ **Perché lo scenario è mutato.**

Rispetto agli anni 2013-2014, allorché una parte significativa dei migranti venivano con grandi navi che si spingevano fino alle acque internazionali, così da potere essere lì intercettati, nel 2014 dopo la rivoluzione, riesplode la **rotta libica**; le nuove organizzazioni criminali libiche sono più spregiudicate e rapaci di quelle dell'epoca Gheddafi e di quelle egiziane e siriane che hanno operato fino ad allora: grazie alla frammentazione politica e alla mancanza di unità statale seguite alla guerra civile, il mercato dello smuggling si è 'liberalizzato'; vi è poi ampia disponibilità di armi da guerra, senza che si sia proceduto al disarmo, e ci sono conflitti diffusi nel paese; le **milizie paramilitari** stesse si riciclano come smugglers o appoggiano gangs dedite a tali traffici, traffici sostitutivi di altre attività economiche, frattanto deperite.

I veri trafficanti libici restano nell'alveo delle **acque territoriali libiche**, mandando allo sbaraglio migranti stessi quali scafisti occasionali, poi trasferiti su navi istituzionali o di ONG.

Le organizzazioni libiche rinsaldano i legami con i trafficanti dei **Paesi sub sahariani**, si sviluppano fortissimi network dediti alla **tratta** di donne dalla Nigeria.

In questo contesto l'affermazione la giurisdizione penale italiana in acque internazionali, sperimentata con successo dall'Autorità Giudiziaria italiana negli anni 2013-2015, non è più efficace e sufficiente.

➤ **Quali dispositivi sono stati messi in campo dalla UE con in sostegno dell'ONU**

La UE vara nel 2015 l'operazione **EUNAVFORMED** ed estende il mandato di TRITON, operazioni, in particolare la prima, che ripercorrono in parte l'esperienza di Mare Nostrum.

I **risultati** dell'operazione "Sophia" [nome comune del dispositivo EUNAVFORMED], però, in termini di contrasto ai livelli apicali del traffico di migranti e alle relative dotazioni materiali e strutture logistiche, appaiono ampiamente al di sotto dell'obiettivo fissato.

Perché? I dispositivi dell'operazione non approdano alle acque territoriali libiche (e ciò in mancanza di una risoluzione *ad hoc* del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ovvero del consenso dello Stato interessato, la Libia, che ne dovevano costituire il necessario presupposto), rimanendo confinati nelle acque internazionali, e questo **impedisce di intercettare i "veri attori" dello smuggling**.

Emergono, poi, nel 2015 / 2016 nuovi soggetti autori di attività di soccorso organizzato via mare: le **navi delle ONG**, *tertium genus* tra le unità navali pubbliche e quelle mercantili<sup>1</sup>, privo di specifica regolamentazione, operanti a stretto ridosso delle acque libiche e aventi come missione - esclusiva e in sé nobile - quella del salvataggio dei migranti trasportati dagli scafisti.

Emerge a questo riguardo la necessità di comprendere il confine tra attività di **soccorso**, giustificato dalla stato di necessità, e **altre forme di condotta**, eventualmente precedenti e agevolatrici, ovvero successive al soccorso, legate alla scelta della rotta seguente e del porto di destinazione. Può, per es., la situazione libica, peraltro soggetta a continui mutamenti, come appreso dagli interventi della sessione di apertura del seminario (v. ambasciatore Perrone, Soda dell'OIM e Camargo dell'UNHCR) costituire giustificazione alla scelta di una rotta autonomamente individuata?

---

<sup>1</sup> Definizione contenuta nel documento conclusivo della indagine conoscitiva della Commissione Difesa del Senato del 16.5.2017, in <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1022634>

Il quadro appena descritto, già denso di ostacoli a una efficace azione di contrasto, è aggravato da **asimmetrie tra Stati della stessa Unione Europea**, per cui non tutti gli Stati rivieraschi hanno ratificato le linee guida dell'IMO del 2004 relative alla determinazione del luogo sicuro di sbarco, non tutti riconoscono la giurisdizione e i poteri coercitivi in alto mare e vi è una diffusa preoccupazione, più o meno dichiarata, a diventare Stato di primo approdo dei migranti, e dunque di Stato competente a esaminare le domande di asilo, nella vigenza del **Regolamento di Dublino**.

E allora, negli interventi che si susseguiranno nella mattinata, cercheremo di rispondere a una serie di domande spinose e cruciali:

- quali **strumenti di indagine** potrebbero elaborare l'UE e la comunità internazionale per investigare più efficacemente le fasi del traffico via mare?
- È possibile e come l'utilizzo a fini di indagine giudiziaria di **informazioni acquisite dai servizi di intelligence** presenti nello scenario delle acque internazionali e degli Stati di partenza?
- Quali sono i confini del **soccorso di necessità** e come si pone esso rispetto alla situazione libica?
- Come aiutare un Paese ancora diviso e fragile nelle istituzioni, come la **Libia**, a esercitare la giurisdizione?
- E soprattutto, posto che -come detto ieri da molti degli interventi di ieri (tra i quali quelli di Vignali e Soda) - la sfida si vince nei Paesi di origine dei flussi - come ottenere la cooperazione giudiziaria e l'adozione di iniziative forti da parte degli altri **Paesi africani** più direttamente interessati, Stati che quasi sempre sono parte della Convezione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali sul traffico e la tratta?