

**REPORT DELLA RIUNIONE DEL 7.4.2018,  
presso la PROCURA GENERALE di ROMA**

**Presenti alla riunione**

Giovanni Salvi – Procuratore Generale Roma

Simona Ragazzi – Giudice – Catania

Guido Bolaffi – Direttore WEST

Paolo Morozzo della Rocca – professore di diritto dell’immigrazione altre discipline, anche in rappresentanza della Comunità di Sant’Egidio

Federico Soda, OIM

Francesca Nicodemi, UNHCR

Francesco Testa, procuratore Chieti

**In collegamento video**

Carmelo Zuccaro – procuratore Catania

Andrea Bonomo – procura Catania

Fabio Regolo – procura Catania

Lia Sava – Procuratore aggiunto - Caltanissetta

Antonio Balsamo – Rappresentanza Italiana a Vienna – Componente di un organismo di giustizia internazionale in Kosovo

Ali Al Bareir – UNODC – delegato per Libia

Il collegamento video con il dott. Cuno Tarfusser, giudice della Corte Penale Internazionale, non è riuscito per ragioni tecniche.

SALVI

Perché un nuovo seminario sull’immigrazione a Catania e quali i suoi obiettivi?

Dal 2013, da quando aumentano esponenzialmente partenze e approdi in Italia e insieme le morti e i naufragi, l’autorità giudiziaria italiana elabora una strategia di contrasto che tende a colpire le organizzazioni criminali dei trafficanti e i mezzi di valore che esse usano per il trasporto dei migranti, con risultati - almeno in parte - storici.

Quale è lo scenario in quel momento?

Le reti dedite allo smuggling in Libia sono in fase di ‘riorganizzazione’ dopo gli anni della repressione di Gheddafi in virtù dell’accordo con l’Italia e poi della guerra civile. La rotta egiziana, che punta sulla Sicilia Orientale e convoglia la crescente massa dei siriani e degli altri migranti in fuga dai territori dell’ISIS, si avvale, anche per la distanza geografica dalle coste italiane, di grandi mezzi di trasporto e di equipaggi professionali, i quali usano trasportare i migranti su grandi navi madre fino alle acque internazionali per poi ivi trasbordarli su barchini al traino che proseguono fino alla Sicilia, mentre la nave torna in Egitto, al riparo dalla giurisdizione dello Stato di mirato approdo.

Si elabora, allora, una lettura delle norme sulla giurisdizione che permette di affermare la giurisdizione italiana per condotte criminali di trasporto che si

scoprono e si interrompono deliberatamente in acque internazionali e la legittimità dei poteri coercitivi in alto mare, tra cui sequestro e arresto.

Si scalfisce la percezione della impunità di cui avevano goduto i trafficanti nei Paesi di partenza e transito.

Questo orientamento viene posto alla base di una strategia investigativa organizzata, anche a livello di DNA, che si salda con il dispositivo Mare Nostrum.

I risultati di questa strategia : confisca di natanti di notevole stazza, procedimenti penali e condanne, per associazione a delinquere (seppur di membri di livello medio-bassi); identificazione di elementi apicali delle stesse organizzazioni, per i quali vengono attivate richieste di cooperazione giudiziaria verso Egitto e Turchia.

Nel 2014 riesplode però la rotta libica e lo scenario cambia. Le nuove organizzazioni criminali libiche sono più spregiudicate e rapaci: grazie all'anarchia e alla frammentazione politica seguite alla guerra civile, alla mancanza di unità e di reale autorità statale, il mercato dello smuggling si è 'liberalizzato'. Cambia perciò il *modus operandi* dei trafficanti, i quali, tenendosi al riparo dalle acque internazionali, usano natanti a perdere e scafisti occasionali reclutati tra gli stessi migranti. I migranti sono ammassati in campi dove vengono sottoposti a violenze di ogni genere, dopo un viaggio attraverso il deserto altrettanto doloroso.

#### RAGAZZI:

Inoltre, si comprende che le richieste di cooperazione internazionale rivolte ai Paesi interessati (Egitto, Libia, Turchia), non sortiscono risultati.

La giurisdizione domestica degli Stati di radicamento delle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti non viene di fatto esercitata, anche perché la Convenzione di Palermo e i suoi Protocolli addizionali del 2000 non sono stati recepiti proprio dai Paesi più immediatamente interessati (es. Libia, Niger e Nigeria hanno ratificato tutti e tre gli strumenti, ma non li hanno trasfusi nelle necessarie norme di diritto penale e processuale penale interno). L'Egitto è, invece, un esempio positivo di Paese che, sia pure tardivamente e dopo richieste di cooperazione dall'Italia reiteratamente rigettate, nel 2016 ha adottato una legge interna ampiamente riprodotiva del testo di Convenzione e Protocollo.

Andando avanti nel perseguimento penale di tali reati, ci rendiamo conto che la stessa percezione delle migrazioni irregolari e delle relative attività criminali è diversa. Per i Paesi europei (di destinazione) è ragione di gravosi impegni per le istituzioni e, dunque, vi è un incentivo a contrastarla efficacemente, mentre per i Paesi di partenza e di transito (per le rimesse dei migranti, per l'abitudine storica di alcuni gruppi e tribù a trafficare così, per l'assenza di economie legali) è una risorsa economica, se non addirittura, talvolta, un'arma di pressione politica sui Paesi di destinazione.

### SALVI:

Ci si chiede se si possa attingere agli strumenti del diritto interazionale penale dei *core crimes* per migliorare il livello del contrasto penale, attraverso l'invocazione della giurisdizione universale, e come possa comunque farsi ricorso agli strumenti di indagine (come intercettazioni satellitari) in un area dove vi è una sovranità frammentata.

Questa però è solo la premessa. Punire i trafficanti è infatti imposto dalle convenzioni internazionali ed è indispensabile perché il flusso migratorio avvenga in condizioni dignitose. Naturalmente l'approccio penale è solo una parte e non più rilevante.

Occorre infatti comprendere quali siano le implicazioni effettive della politica di sostegno al governo libico riconosciuto. Tale politica può essere efficace e non tradursi in un mero respingimento se essa è effettivamente in grado: 1. di assicurare condizioni di permanenza dignitose nei luoghi di raccolta sotto il suo controllo; 2. di estendere progressivamente l'area di controllo; 3. di garantire l'accesso a Paesi sicuri da parte dei richiedenti protezione internazionale che, ad un primo esame, ne abbiano titolo.

Vorremmo fare di tali questioni (a partire dallo scenario geopolitico a quello specificamente libico, ricostruendo la rotta di migrazione e i problemi anche giuridici che essa pone) il fulcro del nostro seminario.

In questa direzione è fondamentale il ruolo degli organismi internazionali (innanzitutto UNHCR e OIM) e delle ONG che operano in Libia.

Abbiamo chiesto poi la presenza di UNODC (il Vice Segretario Generale Yury FEDOTOV ha confermato con una lettera la sua presenza) visto il ruolo svolto per l'attuazione della Convenzione di Palermo e dei Protocolli addizionali, della Rappresentanza italiana a Vienna, che ha stimolato questo impegno, e di giuristi che hanno esperienza di giurisdizione sovranazionale.

Nelle nostre intenzioni, non conta solo il seminario, ma soprattutto il lavoro preparatorio, occasione di impegno e di confronto. La riunione di oggi ha lo scopo di aiutarci a definire meglio le tematiche che è necessario affrontare

### ALI EL BEREIR:

UNODC è impegnata nel sostenere un corretto approccio al contrasto del crimine organizzato. In questo specifico settore è in corso il Green Light Project, con 5 aree:

- 1.2. Focus sulla situazione dei migranti e del traffico di essere umani in mare;
3. Sostegno delle Law Enforcement Agencies interessate con strumenti di polizia scientifica e innalzamento della capacità investigativa
4. Supporto all'adeguamento della legislazione
5. Supporto operativo regionale

[la comunicazione in video conferenza si è poi interrotta per ragioni tecniche]

### TESTA:

richiama alla necessità di innestare le idee che si vanno elaborando in vista del seminario nell'agenda dell'UNODC di Vienna, cogliendo l'opportunità di

due eventi prossimi imminenti: 1) il Working Group on Smuggling of Migrants del 3-4 luglio 2018; 2) la Commissione sul Crimine a fine maggio 2018; si deve lavorare nella elaborazione dell'agenda di tali eventi; nel 2014 l'Italia ha proposto una risoluzione (strumento adottato per la prima volta a livello UNODC) sullo smuggling, ponendovi al centro il proprio approccio al tema; si potrebbe tentare di proporre una nuova risoluzione, nella quale emergano le criticità degli ultimi anni.

Il tema della omologazione dello smuggling ai crimini contro l'umanità e temi correlati non è stato mai posto nella agenda UNODC, anche perché quello della giurisdizione dell'ICC è ritenuto un tema molto divisivo e polarizzante nell'ambito della comunità internazionale.

Tuttavia, non esclude che lanciare, quasi provocatoriamente, il tema dell'ICC come proposta per sottolineare l'assoluta inadeguatezza dello stato attuale del contrasto penale al traffico di migranti, possa essere utile ad alzare il livello dell'attenzione sul tema.

#### SODA:

L'organizzazione è oggi particolarmente impegnata nel supporto al contrasto alla tratta e nel monitoraggio e assistenza ai MSNA, ed è disposto, tra i temi da trattare, a dedicarvi uno spazio nel seminario.

Sui campi libici, la realtà è assai complessa e composita.

IOM ha accesso (non controllo) ai soli campi c.d. ufficiali, gestiti dal Governo di Accordo Nazionale. Accanto a questi, stimati in circa 30-32 unità, ve ne sono altri gestiti da gruppi paramilitari, sui quali OIM non ha accesso (invero i miliziani sono inseriti anche nella gestione di alcuni campi ufficiali). Poi ci sono, naturalmente, le *connection houses*, strutture di allocazione usate dai trafficanti.

Il Governo nel corso degli ultimi tempi ha chiuso 20 centri ufficiali e si accinge a chiudere tutti i restanti. Non è ancora chiaro quali saranno le misure/strutture alternative ai centri, una volta chiusi. L'OIM è comprensibilmente molto interessata a capire e vigilare su questo passaggio.

Attualmente nei campi ufficiali sono detenute circa 5.000-6.000 persone. In Libia ci sono circa 700.000 stranieri, ma occorre evidenziare che non sono tutti migranti, e soprattutto migranti in procinto o desiderosi di venire in Europa. Il 20% di essi, per es., sono egiziani transfrontalieri che vanno e vengono dal loro Paese. Un numero elevato è quello dei nigerini. OIM ha seguito e guidato le procedure di rimpatrio volontario assistito per 20.000 stranieri irregolari presenti in Libia nel corso del 2017.

Altri sarebbero rimasti in Libia, che è stata sempre terra di immigrazione, ma ne sono fuggiti per i conflitti lì creatisi.

#### NICODEMI:

Manifesta pieno supporto all'impostazione dell'incontro, ma sarà necessario fornire indicazioni più precise in progress.

Un'attenzione significativa dovrebbe essere prestata alla tratta. Vi sono esperienze molto importanti di protezione delle vittime, legate alla punizione del crimine. Catania è all'avanguardia per l'approccio multidisciplinare. Sono state elaborate delle Linee Guida sul tema, da diffondere.

Molto importanti gli "indicatori di tratta" da utilizzare anche nelle fasi processuali relative al riconoscimento di status. Importanza dell'identificazione delle vittime.

Non può essere trascurata l'importanza della migrazione di minori non accompagnati e dei problemi specifici che essa pone.

Per ciò che concerne specificamente la Libia, occorre focalizzare la presenza di UNHCR e il suo ruolo.

#### SALVI:

L'identificazione delle vittime, in un altro senso, potrebbe essere oggetto di un *side event*, in considerazione dell'esperienza maturata nell'identificazione delle salme.

#### RAGAZZI:

vi sarà certamente uno spazio dedicato al contrasto penale alla tratta (soprattutto a fini di prostituzione), che negli uffici giudiziari catanesi costituisce un'esperienza pilota a modello per il resto d'Italia e alla sinergia creata dalla Procura con agenzie ed enti di protezione delle vittime.

#### BOLAFFI:

i temi che stiamo affrontando, anche quando in prima battuta giuridici, hanno anche una forte valenza politica. Accogliere o respingere sono scelte politiche.

I problemi nascono dalla natura stessa delle frontiere e dalla peculiare sensibilità che abbiamo sviluppato nella cultura europea per questi temi (diritti dei migranti e cultura dell'accoglienza), sensibilità che non troviamo, per es., in USA o in Australia.

L'Italia si trova "tra incudine e martello": da un lato è la prima linea del fronte dei flussi migratori e dunque è il Paese che sostiene il carico maggiore dei relativi problemi; dall'altro non trova adeguato sostegno dalla UE e in generale dagli altri Paesi europei.

Le soluzioni ai fenomeni migratori non può che essere ricercata e tentata intanto all'interno della politica dello Stato (la "via nazionale", seppure "temporanea"), e ciò in quanto non è realisticamente pensabile un aiuto dalle istituzioni della UE (per quelle forme di sordità ed egoismo manifestate finora dagli altri stati membri), mentre possibili riforme del quadro giuridico – politico che coinvolgano l'intera comunità internazionale (es. in ambito ONU, anche UNODC) scontano il problema del peso di Stati fondamentali come gli USA, i quali oggi (pensiamo all'amministrazione Trump) sono refrattari a riforme coraggiose o razionali su questi temi, così da poterle bloccare. E in ogni caso, i

tempi delle riforme delle politiche migratorie in ambito UE e ONU sono così lunghi che risultare “asincronici” rispetto alle necessità da governare.

Ci vorrebbe una “Bad Godesberg” della immigrazione per un cambio di rotta delle sinistre su questi temi. Alleanze si possono trovare forse nelle forze socialdemocratiche del Nord Europa (Danimarca, Olanda, Svezia,...) che, fortemente ridimensionate nelle ultime elezioni e battute proprio sui temi delle migrazioni, guardano con estrema attenzione a quello che sta succedendo in Italia.

Per non discriminare occorre discriminare.

Forse proprio la magistratura, attraverso le proprie iniziative giudiziarie e l’elaborazione di proposte sul migliore contrasto ai trafficanti possono offrire una “soluzione non politicizzata” a questi temi, una sorta di terza via rispetto alle prospettive estremistiche di assoluta chiusura o di accoglienza illimitata, con le quali di solito la politica affronta il tema.

#### MOROZZO DELLA ROCCA:

introduce la necessità di un approccio olistico, più vasto e di lungo periodo alla materia. La possibile soluzione al dramma dei campi di detenzione, ufficiali e non, in Libia (ci sono allo stato circa 8000 persone bisognose di sicura protezione in Libia) e anche l’eventuale dirottamento delle partenze a fini di protezione in altri Paesi non esauriranno il problema. Soprattutto non è destinata ad attenuarsi la spinta alla migrazione verso l’Europa dei popoli subsahariani e centro africani (si stima che circa il 35% dei giovani africani di questi paesi aspiri a venire in Europa).

Il focus non può essere solo sui richiedenti asilo perché resterebbe il parallelo traffico irregolare.

L’approccio deve venire sia dal potenziamento degli strumenti penali sia da misure politiche (penso allo sviluppo dei canali di ingresso legale e all’incentivazione della *sponsorship*, non solo degli aspiranti alla protezione internazionale).

Il valore di esperienze come i corridoi umanitari è quello dell’esempio, di una prassi virtuosa che incentivi a potenziare alcuni strumenti (es. potenziamento dei legami familiari per il ricongiungimento).

In genere, per convincere Paesi terzi a collaborare nella lotta all’immigrazione irregolare, occorre usare argomenti convincenti, quali l’offerta di canali di immigrazione regolare.

La frontiera del contrasto è ben più avanzata della Libia.

Potenziare strumenti premiali ai migranti vittime di tratta e di traffico.

Sostenibilità dell’accoglienza di qualità

Contrastare le cattive pratiche dell’accoglienza, sanzionandole, e premiare quelle positive.

Politiche di selezione dei migranti. Differenziare per paese di destinazione.

#### SALVI

v. Coldiretti (dossier statistico immigrazione 2017 sui lavoratori stranieri in agricoltura in Italia e proposta di ingresso di lavoratori stranieri regolari).

#### BALSAMO:

Settore complesso, perché occorre coniugare i diritti fondamentali della persona e il contrasto penale a organizzazioni criminali.

Sfruttare le due imminenti occasioni citate da F. Testa e abbozzare alcune proposte italiane che recepiscano le criticità e i problemi citati in questa riunione.

Come nel contrasto alle mafie, di cui l'Italia ha una esperienza maestra, occorre avvalersi di due strumenti: la precomprensione del fenomeno criminale e lo sviluppo della cooperazione giudiziaria internazionale.

È in atto un accordo Italia - Olanda per lo scambio di magistrati esperti del settore.

Si deve lavorare anche per stabilire la fiducia delle categorie coinvolte (positivo un potenziamento delle tutele ex art. 18 T.U.I.).

#### SAVA:

E' necessario delimitare con precisione l'ambito della discussione nel seminario, che rischia altrimenti di essere dispersivo, e affrontare la tematica da un punto di vista tecnico, ascoltando anche le voci di tutte le forze politiche, per sgomberare il campo dall'improvvisazione e dal pressapochismo. Troppo di frequente si parla della tematica senza l'adeguato apporto conoscitivo. Per questo siamo partiti da una rigorosa acquisizione di dati presso le Istituzioni centrali e quelle del territorio maggiormente coinvolte (Prefetture e Questure della Sicilia centro-orientale), che metteremo a disposizione nel prosieguo.

#### ZUCCARO:

La ragione del nostro impegno è quella di sottrarre la gestione dei flussi migratori al controllo dei trafficanti di esseri umani, i quali dopo la caduta del regime di Gheddafi si sono spostati in Libia perché in questa regione i livelli di impunità sono assai elevati per mancanza di un governo che eserciti in modo effettivo la sovranità sul territorio. L'assetto dei flussi è tale per cui i trafficanti continuano a spadroneggiare nelle zone non controllate e la giurisdizione è sotto scacco.

La cooperazione giudiziaria non funziona ancora in modo efficace. I magistrati libici, con i quali ci sono stati anche incontri presso la DNA, sono animati da buona volontà, ma si muovono senza i necessari strumenti e il reale supporto della polizia giudiziaria. Si pensi che quando si chiede di identificare delle persone, rispondono che in Libia non esiste anagrafe e non è possibile identificare le persone e le richieste di intercettazione restano senza effetto per mancanza di mezzi e di cooperazione da parte delle compagnie telefoniche che operano in quella regione.

Siamo ben consapevoli dei limiti di un'attività giudiziaria che non sia supportata da una politica dei flussi migratori concertata dai governi dell'Unione eu-

ropea, che devono stabilire i criteri di accoglienza dei migranti aventi diritto alla protezione internazionale e debbono prevedere per questi dei corridoi umanitari esterni al territorio libico. Per quanto possibile l'intervento delle nazioni europee dovrebbe esplicarsi prima che i flussi migratori abbiano varcato la frontiera libica, almeno fino a quando in questo Stato non operi un governo che eserciti un potere effettivo.

In questo contesto generale, la Procura di Catania apprezza molto lo sforzo di UNODC di creare rapporti di collaborazione giudiziaria con i Paesi Africani coinvolti nel flusso migratorio ed è in fase di attuazione l'importante presenza di un magistrato di collegamento nigeriano in Italia (starà tra Catania e Palermo) per realizzare uno scambio di informazione che renda più incisivo il contrasto al traffico di migranti ed alla tratta di esseri umani.

Queste tematiche possono costituire base di discussione nel seminario.

#### BONOMO e REGOLO:

il primo richiama la possibile incongruenza tra il supporto della UE alla istituzione di una zona SAR libica e la diffusa levata di scudi di fronte alla legittimità dell'ordine impartito alle navi che operano i soccorsi ad affidare i soccorsi a navi della GC libica.

Il secondo sottolinea lo spirito con cui stiamo organizzando il prossimo seminario: la raccolta di autentici contributi di realtà e di riflessione dai più autorevoli esperti della materia, e il ripudio – al contrario – di prese di posizione ideologiche e preconcepite, che rischiano anche di esercitare una pressione non proficua sui magistrati che sono chiamati a occuparsi di questioni così complesse.