

La fine di EUNAVFOR MED – operazione SOPHIA...

di Giuseppe Licastro

Title: The end of EUNAVFOR MED – operation SOPHIA...

Keywords: Smuggling of migrants; Immigration; Human Rights; Law of the Sea; Foreign Affairs.

Aleksandr, trafficante siberiano:

"Mosè per me è stato il primo scafista della storia! E io sono come lui, come Mosè!"

A. Di Nicola, G. Musumeci, *Confessioni di un trafficante di uomini*, Milano, 2015, 19

3041

1. – La riunione del Consiglio Affari esteri del 17 febbraio 2020 (in <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2020/02/17/>) ha raggiunto un'intesa di natura politica che, verosimilmente, non inciderà, considerevolmente, sull'azione di contrasto al traffico di migranti nonché alla tratta di esseri umani (in argomento, sia consentito di rinviare al mio *Traffico di migranti: una rapida e mirata rassegna sul corposo "insieme completo e operativo di misure" approvate di recente per fronteggiare il fenomeno...*, in *L'Indice Penale*, 2019, 213 ss. (profili europei); sulla distinzione fra traffico di migranti e tratta di esseri umani v., da ultimo, V. Militello, *Trafficking in Human Beings vs. Migrant Smuggling: a Dangerous Relationship*, in V. Militello, A. Spena, *Between Criminalization and Protection. The Italian Way of Dealing with Migrant Smuggling and Trafficking within the European and International Context*, Leiden/Boston, 2019, 55 ss., specie 65 ss., sullo *smuggling* di migranti, *ivi*, A. Spena, *Migrant Smuggling: A Normative and Phenomenological View from Italy*, 5 ss., specie 42 ss.).

Si tratta di un'intesa politica volta ad avviare una nuova operazione nel Mediterraneo che, si badi bene, solo "tra i compiti accessori" intende contrastare "la criminalità organizzata che favorisce la migrazione": si discute della fine di EUNAVFOR MED – operazione SOPHIA (sito web ufficiale in <https://www.operationsophia.eu/>; sulla nota operazione SOPHIA, v., tra i tanti, M. Gestri, *EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, 21 ss., E. Papastavridis, *EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea*, in *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2016, 57 ss., *on line*, anche M. Ventrella, *The impact of Operation Sophia on the exercise of criminal jurisdiction against migrant smugglers and human traffickers* e E. Papastavridis, *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the*

question of jurisdiction over transnational organized crime at sea, in *Questions of International Law, Zoom-in*, 5 agosto 2016 in <http://www.qil-qdi.org/category/zoom-in/eunavfor-med-operation-sophia-one-year-effective-measure-tackle-human-trafficking-migrant-smuggling-networks/>, nonché 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, 835 ss., altresì 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, 227 ss., da ultimo il contributo *Role of EU-led Military Operations – EUNAVFOR MED Sophia in Central Mediterranean*, in S. Carrera, V. Mitsilegas, J. Allsopp, L. Vosyliūtė, *Policing Humanitarianism. EU Policies Against Human Smuggling and their Impact on Civil Society*, Oxford, 2019, 49 ss.).

Difatti, poco tempo dopo, è stata adottata una decisione tesa proprio all'avvio (formale) di EUNAVFOR MED – operazione *IRINI*, che si prefigge essenzialmente il compito di mettere in atto "l'embargo sulle armi imposto dall'ONU" riguardo alla Libia. Specificamente, si tratta della decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio (in GUUE L 101 del 1° aprile 2020, 4 ss.).

Tale operazione intende far uso di mezzi aerei, satellitari e marittimi (art. 2, par. 1 della decisione (PESC)); il "teatro dell'operazione" e la zona di interesse dell'operazione "sono definiti nei pertinenti documenti di pianificazione" (art. 1, par. 3 della decisione (PESC)). Tuttavia, l'azione di contrasto al modello adottato dalle organizzazioni criminali dedite allo *smuggling* di migranti nonché al *trafficking* di esseri umani - uno dei compiti, appunto, *accessori* dell'operazione (gli altri compiti secondari riguardano il contrasto alle esportazioni illecite di petrolio dalla Libia, il criticabile accrescimento delle capacità e della formazione della guardia costiera e della marina libiche per *prevenire* proprio i suddetti fenomeni dello *smuggling* nonché del *trafficking*... (v. *infra*); art. 1, par. 1 e art. 4, par. 1 della decisione (PESC)) - appare un compito alquanto limitato: l'operazione *IRINI*, a "norma del diritto internazionale applicabile, ivi compresi" la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982, le pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e "le leggi internazionali sui diritti umani applicabili" (art. 1, par. 1 della decisione (PESC)), intende raccogliere informazioni e sorvegliare l'alto mare attraverso l'attività di rilevamento *rectius* osservazione soltanto aerea, conformemente, in particolare, alla risoluzione 2240 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (art. 5, par. 1 della decisione (PESC); sulla risoluzione 2240 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240(2015)), con riferimento all'operazione *SOPHIA*, si rinvia alla dottrina richiamata *supra* nonché F. Mussi e L. Salvadego *infra*).

Da notare che l'intesa politica raggiunta dal Consiglio Affari esteri del 17 febbraio 2020 (ancora <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2020/02/17/>) aveva contemplato l'opportunità di monitorare il potenziale "impatto sui flussi migratori" nell'area d'azione dei mezzi marittimi dispiegati, addirittura la possibilità di ritirare tali mezzi... in caso di "*pull effect*" (cfr., più diffusamente, il testo della conferenza stampa dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza J. Borrell, 17 febbraio 2020 in https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74772/foreign-affairs-council-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press_en), il famigerato fattore di attrazione (eppure, *mutatis mutandis*, uno studio condotto da E. Cusumano e M. Villa, del mese di novembre del 2019,

concernente però le operazioni di *Search and Rescue* delle ONG, dal titolo *Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?, Policy Briefs*, 2019/22, Migration Policy Centre, European University Institute, in <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65024>, ha avuto modo di smentire tale fattore di attrazione...). Una possibilità - di ritirare i mezzi marittimi -, che è stata poi modificata fino al punto di consentire, appunto in caso di *pull effect*, di interrompere l'operazione *IRINI* (di questo si tratta...) "sulla base di prove fondate raccolte conformemente ai criteri stabiliti nel piano operativo" (art. 8, par. 3 della decisione (PESC)), *criteri* che occorrerebbe però conoscere...

2. – Da rammentare che l'ultima proroga del mandato di EUNAVFOR MED – operazione *SOPHIA* (cfr. il corrispondente comunicato stampa del 26 settembre 2019 in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2020/>; altresì la decisione (PESC) 2019/1595 del Consiglio, in GUUE L 248 del 27 settembre 2019, 73), aveva stabilito di sospendere temporaneamente lo spiegamento delle forze navali dell'operazione, continuare ad attuare il suo mandato, proseguendo nell'attività di sorveglianza e nell'azione di sostegno alla guardia costiera e alla marina libiche, controllando "l'efficacia a lungo termine di tale formazione" (un atto di volontà (tuttora) criticabile: da "menzionare" che la United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) ha avuto modo di documentare "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. 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*, 35 ss., in <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>; sulla cooperazione con la guardia costiera libica, v., da ultimo, le osservazioni della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa D. Mijatović, contenute nella raccomandazione, *Vite salvate. Diritti protetti. Colmare le lacune in materia di protezione dei rifugiati e migranti nel Mediterraneo*, giugno 2019, 45 ss., in <https://rm.coe.int/vite-salvate-diritti-protetti-colmare-le-lacune-in-materia-di-protezione/168095eed7>).

La decisione di sospendere temporaneamente lo spiegamento delle forze navali dell'operazione, circa il ritiro temporaneo degli assetti navali, è stato frutto *rectius* il risultato delle conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 (in <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2018/06/28-29/>; peraltro richiamate nel suddetto corrispondente comunicato stampa del 26 settembre 2019), 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 in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_it.htm; 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, in <http://www.reflaw.org/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/>, nonché da S. Marinai, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 481 ss.; da ultimo, ulteriori contributi, in argomento, figurano nel *Symposium: Search and Rescue: Balancing Humanitarian and Security Reasons*, in *Italian Yearbook of International Law*,

2018, 3 ss.; ove di interesse, la registrazione video del *workshop* dal titolo ‘*Under Pressure*’ tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento, il 18 e 19 novembre 2019, in occasione della presentazione dell’*Italian Yearbook*, disponibile in <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/69328/workshop-under-pressure>).

3. – Una limitazione quanto mai inopportuna, come dimostra chiaramente un avvistamento che documenta un *modus operandi* dei trafficanti di migranti che adoperava ancora una volta lo *schema* della (c.d.) nave madre con una piccola variante, invero già nota (*infra*). Il trasbordo dei migranti dalla nave madre e lo sbarco sulle nostre coste si realizzavano mediante un barchino trainato dalla nave madre, il barchino si utilizzava allo scopo di 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 ancora inserito sul sito dell’agenzia FRONTEX (*FRONTEX detects mother boat smuggling people*, 24 giugno 2019, in <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-detects-mother-boat-smuggling-people-dIBt9Q>). La cronaca di questo caso nonché di questo già noto *modus operandi* dei trafficanti appare sul *Corriere della Sera*, a firma di S. Toscano, il 22 giugno 2019, 19).

Vale la pena di menzionare un dettaglio che figura nel comunicato stampa ancora disponibile sul sito della Guardia di Finanza, del 21 giugno 2019 (in <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-detects-mother-boat-smuggling-people-dIBt9Q>): "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 una 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 affermare 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, 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 (sull’attività operativa della Guardia di Finanza, ovviamente nel quadro del contrasto al fenomeno degli *smugglers* di migranti, v. altresì A. Antonucci, M. Fantinato, P. Caiazza, *The evolution of enforcement powers on the high sea through the air-naval operations of the Guardia di Finanza against the smugglers of migrants in the Mediterranean sea*, in G. Cataldi (a cura di), *A Mediterranean perspective on migrants’ flows in the European Union: protection of rights, intercultural encounters and integration policies*, Napoli, 2016, 283 ss.).

Si discute, di un avvistamento operato nel quadro del dispositivo *Multipurpose Aerial Surveillance* (MAS): vale la pena di consultare taluni risultati operativi esplicativi di tale dispositivo ancora disponibili, peraltro, sul *Frontex annual activity report 2017* (doc. n. 10525/18 FRONT 199 COMIX 352, del 27 giugno 2018, 29, consultabile sul sito *Statewatch*, in <https://www.statewatch.org/news/2018/jul/eu-frontex-annual-activity-report-2017.pdf>), 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. Un dispositivo (il MAS) ritenuto uno strumento in grado di compensare il ritiro degli assetti navali dispiegati nel Mediterraneo centromeridionale.

A fronte di episodi come quello appena richiamato e descritto (*supra*), la sospensione dello spiegamento delle forze navali dell'operazione *SOPHIA* appare, *invece* (tuttora), a dir poco discutibile nel quadro di un efficace contrasto alle attività dei trafficanti. 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, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11129-2018-INIT/en/pdf>). 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 in *dUE - Osservatorio europeo*, dicembre 2015, in http://www.dirittounioneeuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=103, in cui si richiamava l'attenzione sul *considerando* n. 6 della rettifica parziale della decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, in GUUE L 130 del 28 maggio 2015, 19, 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 senza dubbio 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, 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, 1122 ss.; da ultimo, la monografia di L. Salvadego, *The Respect for Fundamental Human Rights in the Fight against Human Trafficking and Migrant Smuggling across the Central Mediterranean Sea*, Leiden/Boston, 2019).

Appare dunque evidente che il cambio temporaneo di strategia - l'osservazione aerea invece di forze navali in grado di operare, sin da subito, oltre l'alto mare, per contrastare i trafficanti - ha avvantaggiato le attività criminali dei trafficanti.

4. – Del resto, un contributo, parte di un progetto di ricerca piuttosto datato, ma ancora attuale di Paola Monzini (l'apporto delle scienze sociali appare rilevante in tale contesto; v. altresì M. Massari, *Reconsidering Transnational Organised Crime in the Shadow of Globalisation: The Case of Human Smuggling across the Mediterranean*, in S. Carnevale, S. Forlati, O. Giolo (a cura di), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Oxford, 2017, 75 ss.), un contributo davvero significativo della valente Monzini (*), dal titolo *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, 68 ss., in http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/monzini_2004.pdf), aveva proprio posto all'attenzione, nelle considerazioni finali, anche un aspetto che appare confacente qui riprendere, ossia: individuato "l'anello debole" nella strategia di contrasto - in questo caso, il ritiro temporaneo degli assetti navali dell'operazione

SOPHIA dispiegati addirittura oltre l'alto mare -, le organizzazioni criminali di trafficanti, operano "con flessibilità" (difatti la documentazione, il *video*, del *modus operandi* dei trafficanti, disponibile sul sito dell'agenzia FRONTEX - v. appunto *supra* - appare abbastanza eloquente... Da menzionare, da ultimo, il *meeting* del *Working Group on the Smuggling of Migrants*, Vienna, 11-13 settembre 2019 in <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-group-on-the-smuggling-of-migrants-2019.html>, ove ha partecipato anche il Procuratore aggiunto di Agrigento S. Vella; il par. 8 del *report* finale, in https://www.unodc.org/documents/treaties/smmugling/SOM_2019/report/V1909871.pdf, attiene proprio all'intervento del Procuratore aggiunto S. Vella, che ha illustrato diversi *modus operandi* dei trafficanti, nella rotta del Mediterraneo centrale).

5. – Da tenere presente che (all'epoca) la rettifica parziale della decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio (cfr. ancora: GUUE L 130 del 28 maggio 2015, 19), all'art. 1, par. 1, così stabiliva: "L'Unione conduce un'operazione di gestione militare della crisi che contribuisce a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare ed eliminare imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti [...]". (appare qui utile menzionare che, nel quadro del corposo *report* dal titolo *A Study on smuggling of migrants: characteristics, responses and cooperation with third countries*, European Commission, Directorate General (DG) for Migration and Home Affairs, European Migration Network Studies, settembre 2015, 90, in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final.pdf, proprio EUNAVFOR MED figurava tra le (altre) attività intraprese "in order to prevent and disrupt the smuggling of migrants [...]"). Peraltro, nella comunicazione congiunta 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, al punto 3. dal titolo piuttosto significativo *Intensificare la lotta contro scafisti e trafficanti*, si affermava che la "lotta al traffico di migranti è uno degli obiettivi principali dell'operazione Sophia" (cfr. il doc. JOIN (2017) 4 final del 25 gennaio 2017, 9).

3046

6. – Al termine di questa breve e mirata notazione, non appare azzardato di ritenere alquanto inadeguata la scelta - alla fine di scelta si tratta... - di annoverare solo *tra i compiti secondari* di tale operazione *IRINI*, l'*intenzione* di contrastare "la criminalità organizzata che favorisce la migrazione", oltretutto attraverso la raccolta di informazioni e la semplice sorveglianza aerea (*intelligence* e osservazione limitata alla ricognizione aerea)! D'altronde, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell ha affermato: "I want to put all the importance to the fact that this is not [Operation] Sophia bis. It is a completely different operation. The main purpose is to control the arms embargo" (cfr. il testo della conferenza stampa dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, 31 marzo 2020, in https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76832/operation-irini-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-following-launch_en). La fine, appunto, di EUNAVFOR MED - operazione *SOPHIA*... come dimostra chiaramente la decisione (PESC) 2020/471 del Consiglio (in GUUE L 101 del 1° aprile 2020, 3), che abroga la decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio (in GUUE L 122 del 19 maggio 2015, 31 ss.).