

Il nuovo piano d'azione UE sul traffico di migranti (2021-2025)

di Giuseppe Licastro

Title: The new EU Action Plan against migrant smuggling (2021-2025)

Keywords: Smuggling of migrants; Cooperation; Intelligence; External Relations; Extra-Territorialisation; Fundamental/Human Rights.

«Il mio augurio a tutti voi, a ciascuno di voi, è che abbiate un motivo per indignarvi»: S. Hessel, *Indignatevi!*, Torino, 2011, 10 (Stéphane Hessel è stato un diplomatico, all'epoca, ha fatto parte della commissione incaricata di elaborare la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, del 1948, che, peraltro, all'art. 13, par. 2, enuncia: «Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, [...]»), v. *infra* sul punto della cooperazione *esterna*)

4479

1. – L'adozione del nuovo piano d'azione (UE) sul traffico (*smuggling*) di migranti (cfr. doc. COM(2021) 591 final, del 29 settembre 2021, *Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)*, 1 ss.) si propone di stabilire le azioni quindi le misure da attuare nel corso dei prossimi cinque anni (2021-2025), allo scopo di fronteggiare tale fenomeno (in dottrina, v., anche, G. Palmisano (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008, S. Carrera, E. Guild (eds), *Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU*, Centre for European Policy Studies, 2016, v. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/irregular-migration-trafficking-and-smuggling-human-beings-policy-dilemmas-eu/>, M. Carta, *La disciplina del traffico di migranti: prospettive di riforma nel sistema UE*, in *federalismi.it*, 16 novembre 2016, in <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=32737>, M. Ventrella, *Smuggling of migrants by sea: EU legal framework and future perspective*, USA, 2018). Da una prima (e tempestiva) lettura si comprende che, si intende continuare e rafforzare la strategia intrapresa dal piano d'azione (UE) precedente 2015-2020 (cfr. doc. COM(2015) 285 final, del 27 maggio 2015, 2 ss.) attraverso (la partecipazione e) la cooperazione tra Stati membri e le Agenzie (UE), la cooperazione con i Paesi terzi.

La raccolta e la condivisione delle informazioni, l'attività sia dell'autorità deputata al contrasto alle *criminal threats* (EUROPOL) che delle autorità giudiziarie (EUROJUST) nel settore del traffico di migranti, nonché della guardia di frontiera e costiera europea (FRONTEX), hanno rappresentato *rectius* costituito significative componenti del piano d'azione precedente (2015-2020). Difatti, nel nuovo piano d'azione si richiamano le proficue azioni messe in atto, ad esempio:

- la creazione del Centro europeo contro il traffico di migranti (*European Migrant Smuggling Centre*, v. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>) lanciato da EUROPOL nell'anno 2016 (v. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>), teso al potenziamento della cooperazione tra le autorità di contrasto (EUROJUST, FRONTEX), un centro europeo che sostiene, sul piano operativo, l'attività di indagine degli Stati membri oltreché offrire supporto di analisi in materia, nonché contribuisce a contrastare la criminalità mediante la realizzazione della piattaforma multidisciplinare EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*, v. <https://www.europol.europa.eu/empact>), uno strumento rilevante di contrasto (anche operativo) alle minacce della criminalità, alle diverse forme di criminalità transfrontaliera, specie nel campo dell'*intelligence* (EMPACT si prefigge anche di «smantellare le reti criminali lungo le principali rotte verso e all'interno dell'UE, concentrandosi su quelle i cui metodi mettono in pericolo la vita delle persone [...], che offrono servizi online e che ricorrono alla frode documentale»);

- l'istituzione del gruppo operativo congiunto (JOT) Mare lanciato da Europol nell'anno 2015 (v. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/joint-operational-team-launched-to-combat-irregular-migration-in-mediterranean>) che, «under the umbrella of its Operational Focal Point Checkpoint» assicura «the exchange of information between national authorities, Europol, Interpol and Frontex on the smuggling of migrants by sea. Its tasks include the collection and analysis of intelligence and operational data on facilitators and supporting Member States in investigations on organised criminal groups involved in smuggling migrants by sea, [...]» (cfr. il *report* dal titolo *A Study on smuggling of migrants: characteristics, responses and cooperation with third countries*, European Commission, DG for Migration and Home Affairs, European Migration Network Studies, september 2015, 86, reperibile online). Peraltro, il nuovo piano d'azione incoraggia - sulla scorta dei risultati conseguiti nel contrasto al fenomeno del favoreggiamento della migrazione irregolare - l'azione della squadra congiunta (JOT) Mare incentrata sull'*intelligence*, azione da proseguire avvalendosi - ancor di più - dell'utilizzo delle informazioni raccolte e condivise dal sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR. Da rammentare che EUROSUR è stato incorporato nel quadro del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (in GUUE L 295 del 14 novembre 2019, 1 ss., v. art. 18 e ss.); un *sistema*, da ultimo, perfezionato dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/581 della Commissione (in GUUE L 124 del 12 aprile 2021, 3 ss.): da non trascurare (però) che questa mole notevole di informazioni e dati da inviare, raccogliere, analizzare e trattare, appare caratterizzarsi proprio dal *carattere*, dal connotato della *riservatezza*... (in merito, ove di interesse, sia consentito di rinviare al mio commento, *Il regolamento di esecuzione (UE) 2021/581 della Commissione di EUROSUR*, in *questa Rivista*, 2/2021, 1241 ss., ivi riferimenti bibliografici su EUROSUR, in aggiunta, v. il mio scritto *L'adozione del nuovo piano d'azione (UE) di contrasto al traffico di migranti (2021-2025) e l'incidenza del regolamento di esecuzione (UE) 2021/581 della Commissione di EUROSUR*, in *L'Indice Penale*, 3/2021, 833 ss., posto che si tratta di contributi ove si pone all'attenzione (anche) tale problematicità).

Per quanto concerne la componente della cooperazione con i Paesi terzi (sul tema, v., da ultimo, i rilievi in *Cooperation with third countries: the external dimension of migration and asylum policy*, in V. Moreno-Lax, J. Allsopp, E.L. Tsourdi, P. De Bruycker, A. De Leo, *The EU Approach on Migration in the Mediterranean*, Study requested by the LIBE Committee of the European Parliament, june 2021, doc. PE 694.413,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU\(2021\)694413_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU(2021)694413_EN.pdf)), il nuovo piano d'azione esorta una più intensa cooperazione, in modo particolare, con i paesi *partner* di origine e transito dei flussi migratori irregolari, tanto a livello bilaterale che regionale. Si punta ad avviare e concretizzare partenariati operativi - parte integrante di partenariati globali dell'Unione europea - con il supporto della Commissione, dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, degli Stati membri, nel quadro ovviamente del contrasto al traffico di migranti, volti, tra l'altro, alla costruzione o al potenziamento di «solidi quadri giuridici» sul fondamento del Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (v., per comodità, il testo in https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC_Convention/TOCebook-e.pdf; sia consentita una digressione: sul Protocollo v., da ultimo, G. Bevilacqua, *Humanitarian Smuggling: Setting Borders between Acts of Criminality and Acts of Solidarity with People on the Move*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 1266 ss., L. Salvadego, *The Smuggling Protocol and the Criminalization of Humanitarian Activities at Sea* e A. Spena, *Smuggled migrants as victims? Reflecting on the UN Protocol against migrant smuggling and on its implementation*, in S. Forlati (ed.), *The Palermo Convention at Twenty. The Challenge of Implementation*, Leiden/Boston, 2021, rispettivamente, 98 ss. e 43 ss.), all'assistenza «alla capacità di gestione delle frontiere dei paesi partner per prevenire le partenze e il transito illegali», al sostegno alla cooperazione con le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, all'accrescimento della cooperazione in materia di frode documentale (al fine di limitare, ridurre l'ammontare dei visti rilasciati attraverso documenti d'identità rubati e/o falsificati), al rafforzamento di campagne di informazione e sensibilizzazione, in chiave di prevenzione, riguardo ai rischi del traffico di migranti.

2. – Il nuovo piano di contrasto si propone inoltre di proseguire e rafforzare l'azione intrapresa dal piano precedente anche attraverso l'applicazione di misure tese:

- a fornire adeguate risposte all'uso strumentale della migrazione irregolare da parte di attori statali, mediante una (sorta di) concertazione volta a individuare e sviluppare tutti gli strumenti operativi-giuridici-diplomatici-finanziari (ritenuti) validi. Il caso della Bielorussia appare infatti emblematico di tale nuovo, preoccupante fenomeno. Nel nuovo piano di contrasto al traffico di migranti si evidenzia che: la Bielorussia ha inteso rispondere «alle sanzioni dell'UE organizzando e avallando un traffico di migranti nell'UE, per via aerea, da diversi paesi terzi (principalmente dall'Iraq, così come dalla Repubblica del Congo, dal Camerun, dalla Siria e da altri paesi), solitamente con un visto valido o in esenzione dal visto»; la Bielorussia ha addirittura annunciato di sospendere l'accordo di riammissione con l'UE e ha perfino rifiutato di riprendere in carico i migranti irregolari transitati attraverso il suo territorio; tale situazione ha generato la pronta "offerta" di servizi illeciti da parte degli *smugglers* di migranti nel fornire servizi e indicazioni allo scopo di raggiungere illegalmente la Bielorussia. Ebbene, sul punto, non appare oltremodo azzardato appoggiare con convinzione la recentissima opinione di A. Rasi circa il 'carattere illecito' delle condotte della Bielorussia riportate dalla stampa «relative alle azioni di agenti bielorusi tese» addirittura «a indurre persone che si trovavano in Siria o in Iraq a dirigersi verso la Bielorussia quale tappa intermedia per accedere al territorio degli Stati membri dell'Unione, ed a supportarne il trasferimento financo avvalendosi della collaborazione di organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani» che, «se provate sia fattualmente che con riguardo al loro elemento soggettivo, ben potrebbero ricadere tra quelle proibite dalla United Nations Convention against Transnational Organized Crime e, in particolar modo, dal suo Protocol against the Smuggling of

Migrants by Land, Sea and Air, ambedue vincolanti per la Bielorussia. Non sembra invero possibile ritenere che l'obbligo per gli Stati di prevenire e reprimere penalmente lo *smuggling* dei migranti - ossia, ai sensi dell'art. 3 del protocollo, 'the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident' - da parte di privati non comporti, a maggior ragione, il divieto, per gli stessi Stati, di operare tali condotte attraverso i propri organi, per ottenere un qualche beneficio non necessariamente economico, ovvero di avvalersi dell'opera di trafficanti privati incrementando, così, i loro profitti economici» (v., più diffusamente, la disamina di tale profilo, nel contesto del *post* di A. Rasi, *La reazione della Polonia alla condotta Bielorussa: il rimedio peggio del male?*, in *SIDIBlog*, 30 dicembre 2021, in <http://www.sidiblog.org/2021/12/30/la-reazione-della-polonia-alla-condotta-bielorussa-il-rimedio-peggio-del-male/>);

- a sanzionare i trafficanti, si menzionano a tale riguardo, tra l'altro, il divieto di viaggio, il congelamento delle attività finanziarie di tali soggetti. Con riferimento al pacchetto sul favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale (ossia, la direttiva 2002/90/CE sul favoreggiamento, in GUUE L 328 del 5 dicembre 2002, 17-18, e la decisione quadro 2002/946/GAI sulla repressione penale del favoreggiamento, in GUUE L 328 del 5 dicembre 2002, 1 ss.), un *package* che si prefigge l'obiettivo di dare il proprio contributo per contrastare, tanto la migrazione irregolare sanzionando l'attività di favoreggiamento connessa all'attraversamento irregolare delle frontiere, quanto le reti delle organizzazioni criminali, colpevoli di mettere in pericolo vite umane, la Commissione intende, inizialmente, incrementare «il monitoraggio dell'attuazione dell'*acquis* per garantire l'applicazione di sanzioni penali adeguate, efficaci e dissuasive, evitando» (però) allo stesso tempo «il rischio di configurare come reato l'operato di coloro che forniscono assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà», anche nel quadro di operazioni di *Search and Rescue*, sulla base degli orientamenti forniti nel 2020 (la Comunicazione in GUUE C 323 del 1° ottobre 2020, 1 ss.: in merito, ove di interesse, sia consentito di rinviare al mio scritto *Traffico (smuggling) di migranti: una mirata sintesi delle Linee guida della Commissione sulla Direttiva sul favoreggiamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2021, 174 ss., ivi riferimenti bibliografici, in <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-note-e-commenti/note-e-commenti-n-1-2021/1615-traffico-smuggling-di-migranti-una-mirata-sintesi-delle-linee-guida-della-commissione-sulla-direttiva-sul-favoreggiamento/file>; v., però, alcuni rilievi di V. Moreno-Lax, *A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 febbraio 2021, in <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/>); in seguito, la Commissione si impegna a riferire circa l'attuazione di tale pacchetto sul favoreggiamento, anche alla luce degli orientamenti del 2020, nel corso del 2023;

- fornire protezione e assistenza ai migranti oggetto di traffico, specie talune categorie di migranti vulnerabili (donne e minori);

- rafforzare la cooperazione giudiziaria, tra l'altro, attraverso un uso più ampio di validi strumenti, ad esempio, le squadre investigative comuni, la raccolta di prove elettroniche (nel «mondo digitale»), le indagini finanziarie (...la dimensione economica del fenomeno).

Le misure da attuare nel corso dei prossimi cinque anni appaiono, *prima facie*, funzionali per fronteggiare le attività delle organizzazioni criminali dedite allo *smuggling* di migranti. Tuttavia, con particolare riferimento alla componente della cooperazione *esterna*, lascia a dire poco perplessi la volontà - alla fine, di questo si tratta... della volontà - di rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi mediante l'adozione (o il perfezionamento) di misure di *esternalizzazione*, tese a prevenire le

partenze (v. appunto *supra*, il cenno all'azione di supporto «alla capacità di gestione delle frontiere dei paesi partner per prevenire le partenze e il transito illegali»; ma, non sembra azzardato ipotizzare un supporto teso altresì a incrementare tale capacità di gestione delle frontiere! Sulla esternalizzazione, v., anche, il punto *Extra-Territorialisation*, in J.J. Rijpma, M. Cremona, *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, w.p. 2007/01, European University Institute, 11 ss., reperibile in <https://cadmus.eui.eu//handle/1814/6690>, F. De Vittor, *Respingimenti in mare ed 'esternalizzazione' della protezione: il confine territoriale come limite agli obblighi di tutela*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, 2012, 193 ss., F. Cherubini, *Una valutazione complessiva dell'azione esterna dell'Unione per la lotta alla immigrazione irregolare*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, 291 ss., G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, seconda ed., Torino, 2021, 65 ss.). Invero, si discute di misure volte a impedire le partenze, quindi disattendere talune disposizioni contemplate dal diritto internazionale dei diritti umani, tra l'altro, dal Patto sui diritti civili e politici, che all'art. 12, par. 2, garantisce, appunto, un «diritto di uscita», il diritto di lasciare qualunque Paese, incluso il proprio (riguardo tale diritto v. F. De Vittor, *Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno di provarci*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 77 ss.). In argomento, vale la pena di ricordare che la dottrina ha sostenuto la seguente interpretazione: «The state must demonstrate first, that these restrictions are provided by law; second, that they are for the purpose of fighting against smuggling and trafficking; third, that, in any individual case, they meet the test of necessity and the requirements of proportionality to the pursued scope; and fourth that the restrictions do not impair the very essence of the right»; ha altresì sostenuto che «Also [...] the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air specifies that border controls necessary to prevent and detect smuggling are to be strengthened 'without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people'» (cfr. F. De Vittor, *Nationality and freedom of movement*, in A. Annoni, S. Forlati (eds), *The Changing Role of Nationality in International Law*, London, 2013, rispettivamente 104 e 101); da «menzionare» che il Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, è stato approvato (all'epoca) dalla decisione 2006/617/CE del Consiglio, del 24 luglio 2006 (in GUUE L 262 del 22 settembre 2006, 34 ss.), relativamente alle disposizioni del protocollo che (all'epoca) rientravano nell'ambito di applicazione della parte terza, titolo IV del TCE (plausibilmente di interesse, in questa sede, l'art. 63, punto 3, del TCE, che rientra ormai da tempo nel quadro della disciplina di cui all'art. 79 del TFUE). Vale la pena inoltre ricordare un profilo posto all'attenzione dalla dottrina, ossia che «dato quanto disposto dagli artt. 6 TUE e 67 TFUE, la circostanza che un siffatto riferimento alle convenzioni sui diritti dell'uomo faccia difetto all'art. 79 [TFUE] non esclude affatto che detti diritti operino nei settori cui ha riguardo quella norma»: con riferimento al Patto sui diritti civili e politici, questo Autore, nel quadro dell'interessante disamina sulla disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea, si è soffermato sull'incidenza delle disposizioni poste a tutela dei diritti dell'uomo, sottolineando che la Corte di Lussemburgo nella sentenza del 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, punto 37, «ha già avuto modo di rammentare» che il *Patto* «si annovera tra gli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo di cui la Corte tiene conto per l'applicazione dei principi generali del diritto comunitario», nonché che tale *Patto* «è vincolante nei confronti di ogni singolo Stato membro» (cfr. G. Cellamare, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2011, 10, ivi, anche la nota 4), aspetto dunque rilevante nel quadro della cooperazione, a livello

bilaterale, con i paesi *partner* di origine e transito dei flussi migratori irregolari (...che il nuovo piano di contrasto al traffico di migranti, appunto, incoraggia: v. *supra*). Vale la pena infine richiamare le recenti parole di L. Ferrajoli che (ri-)evoca (anche) il pensiero di De Vitoria: «[...] il diritto di emigrare [...] è il più antico dei diritti fondamentali, essendo stato teorizzato fin dal secolo XVI da Francisco De Vitoria [...]» (cfr. il 2. *La questione migranti come questione centrale dalla quale dipende l'identità democratica dell'Italia e dell'Europa* del testo della relazione di L. Ferrajoli, *Diritti umani, diritto disumano*, tenuta in occasione del convegno *Un mare di vergogna*, Reggio Calabria, 1-2 ottobre 2021, pubblicata in *Questione Giustizia*, 25 ottobre 2021, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/diritti-umani-diritto-disumano>. Per *incidens*: sulla *responsabilità* degli Stati e dell'UE «per le violazioni commesse in applicazione di accordi per il controllo extraterritoriale della migrazione», v. l'interessante disamina di F. De Vittor, *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di 'accordi' per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 20 ss.).

3. – Appare confacente concludere questo rapido (mirato) sguardo sul piano d'azione (UE) di contrasto al traffico di migranti 2021-2025, con una *chiosa* finale. La raccolta e lo scambio di informazioni appaiono sempre più uno strumento fondamentale, anche al fine di fronteggiare l'“evoluzione” del *modus operandi* degli *smugglers* di migranti, un aspetto da tenere costantemente aggiornato allo scopo di (poter) comprendere ‘*in toto*’ la pericolosità delle organizzazioni criminali dedite proprio al contrabbando di migranti (in tema, ove di interesse, sia consentito di rinviare al mio *Brevi spunti (sulla base della documentazione disponibile) sull'azione di contrasto della Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo al modus operandi dei trafficanti di migranti*, in *La legislazione penale*, 5 luglio 2018, 5, in www.lalegislazionepenale.eu); lo strumento della cooperazione, da incentivare a vari livelli, appare invece l'espressione dell'intendimento di realizzare una sorta di coesione - appunto a vari livelli - tesa a contrastare un fenomeno ineludibile del nostro tempo. Tuttavia (*chiosa* finale), il nuovo piano avrebbe potuto (*rectius* dovuto) riprendere l'incisiva espressione contenuta nel piano precedente (2015-2020), cit., al punto II «Una risposta europea più energica al traffico di migranti» (cfr. p. 3), ossia, «aumentare i modi sicuri e legali per entrare nell'Unione» manifestata, esplicitata proprio nell'ottica di indebolire le reti criminali degli *smugglers* di migranti, invece di adoperare la locuzione - che sembra una sorta di dichiarazione di principio - «promuovere [...] percorsi legali sicuri verso l'Europa», semplicemente inglobata nell'introduzione (cfr. p. 1 del nuovo piano, cit.): avrebbe giovato mantenere quindi persistere sul punto di dare una risposta europea più decisa al traffico di migranti (appunto) incrementando «i modi sicuri e legali per entrare nell'Unione», magari accennando - a titolo meramente esemplificativo - alla significativa iniziativa posta in essere da taluni Stati membri... i ‘corridoi umanitari’ (v. l'interessante esposizione riguardo i ‘corridoi umanitari’ avviati da Italia e Irlanda nel contributo di F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2018, 35 ss., in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2018-1/236-saggio-gatta/file>). Si discute di un profilo che dovrebbe diventare una priorità... di questi tempi!

Giuseppe Licastro
g_licastro@virgilio.it