

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2019

### RICERCA E SOCCORSO NEL MEDITERRANEO CENTRALE TRA DIRITTO INTERNAZIONALE E NUOVE (DISCUTIBILI) QUALIFICAZIONI DEL FENOMENO MIGRATORIO

di Ilaria Tani

**Abstract:** *Il presente contributo affronta tre aspetti. In primo luogo, vengono evidenziati gli elementi essenziali richiesti dal diritto internazionale affinché la dichiarazione di una regione di ricerca e soccorso (regione SAR) produca effetti giuridici e venga efficacemente gestita e vengono messi in luce i limiti istituzionali e le debolezze operative della regione SAR libica, incluso il controverso processo che ha condotto alla sua istituzione. In secondo luogo, viene evidenziato il mutato approccio e la metamorfosi nel linguaggio in seno al dibattito sulla migrazione a livello di Unione europea. Da un lato, gli interventi umanitari discussi dal Parlamento europeo hanno lasciato il posto a risposte di tipo politico che includono strategie militari concepite in seno al Consiglio europeo, senza uno scrutinio parlamentare. Dall'altro lato, nel dibattito politico, anche a livello nazionale, il termine «migrante» – che può includere l'asilante e il rifugiato – viene sempre più spesso utilizzato quale sinonimo di «clandestino». Recentemente, le direttive del Ministro dell'interno italiano hanno anche descritto il migrante come «potenziale terrorista». Il contributo evidenzia, in terzo luogo, che la suddetta trasformazione nella narrazione politica del fenomeno migratorio ha determinato, a sua volta, un rilevante cambiamento nelle risposte da parte delle istituzioni rispetto alla migrazione, manifestando, in alcuni casi, evidenti contrasti con il diritto internazionale.*

**Abstract:** *The analysis here presented is threefold. First, the paper highlights the essential elements required by international law for effectively declaring and efficiently managing a search and rescue (SAR) region and shows the multiple institutional deficiencies and operative shortcomings of the SAR region declared by Libya, including the debatable process that led to its establishment. Second, the paper highlights the changed approach and the language shift within the debate on migration at European Union level. On the one hand, humanitarian interventions discussed within the European Parliament have been replaced by policy responses involving military strategies conceived within the European Council, without parliamentary scrutiny. On the other hand, in the political debate, including at national level, the term «migrant» – which may include asylum seekers and refugees – is increasingly being used as a synonymous of «clandestine». Lately, directives enacted by the Italian Minister of the Interior have even described migrants as «potential terrorists». The paper finally highlights that the above-mentioned transformation in the political narrative on migration has led, in turn, to a major shift in the institutional responses to migration, revealing, in certain cases, striking clashes with international law.*

# RICERCA E SOCCORSO NEL MEDITERRANEO CENTRALE TRA DIRITTO INTERNAZIONALE E NUOVE (DISCUTIBILI) QUALIFICAZIONI DEL FENOMENO MIGRATORIO

---

di Ilaria Tani\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli elementi essenziali dei servizi di ricerca e soccorso in mare e il caso libico. – 3. La trasformazione narrativa rispetto all'emergenza umanitaria da parte dell'Unione europea. – 4. La risposta delle istituzioni nazionali in Italia e in Libia.

## 1. Premessa

Una delle menti più lucide del pensiero contemporaneo, Hannah Arendt, profetizzava che la fine del secolo scorso sarebbe stata caratterizzata dalla massiccia presenza di profughi, fuggitivi, persone private di ogni diritto e costrette a cercare sopravvivenza lontano dalla propria patria<sup>1</sup>. Sfortunatamente, aveva ragione. Le vicende dei profughi ammassati su precarie imbarcazioni nel Mar Mediterraneo sono oggi l'equivalente umano e morale di ciò che a loro tempo furono le immagini degli sfollati affamati e impoveriti dalle grandi guerre in Europa.

L'attuale crisi umanitaria lungo le rotte mediterranee è caratterizzata da tre elementi: un elevatissimo numero di vittime, sia in assoluto che in percentuale rispetto al numero di persone che tentano la traversata; una generalizzata impunità dei responsabili (siano essi trafficanti, scafisti o agenti di Stato); e un diffuso senso di tolleranza o indifferenza rispetto ai primi due elementi. Eppure, le modalità che hanno innescato e continuano a fomentare la crisi umanitaria in questione, nonché la sua pesante entità umana, sarebbero tali da consentire di profilare, secondo gli esperti, l'esistenza di crimini internazionali, la cui banalità agli occhi di così tanti rende questa tragedia particolarmente grave e tediante<sup>2</sup>.

---

\* Avvocato del Foro di Milano; professore a contratto in diritto internazionale del mare presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca (Milano); già funzionario giuridico presso la Divisione Oceani e Diritto del Mare, Ufficio Affari Giuridici, Segretariato delle Nazioni Unite (New York).

1. H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, traduzione italiana di A. Guadagnin, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, p. 372.

2. Sulla configurabilità di crimini internazionali si vedano, per esempio: *Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, A/72/335, *Unlawful Death of Refugees and Migrants*, 15.08.2017, par. 1; I. Kalpouzou e I. Mann, *Banal Crimes against Humanity: the Case of Asylum Seekers in Greece*, in *Melbourne Journal of International Law*, XVI, n. 1.2015.

La crescente eterofobia sobillata dalle presunzioni autoaffermative di nuovi gruppi nazionalisti negli Stati a nord del Mediterraneo genera sempre maggiori conflitti, sul piano politico, riguardo ai mezzi con i quali affrontare questo complesso fenomeno. La maggior parte di questi conflitti è storicamente esplosa proprio dinnanzi alle migrazioni massicce di persone. Ma in ogni epoca gli individui sono fuggiti dall'inefficienza delle loro comunità di origine, cercando la prosperità, giudicando il valore di ciò che possono ottenere nella terra promessa in relazione a ciò che si lasciano alle spalle (povertà, guerre, persecuzioni, torture), e non al metro – più esigente – degli uomini fortunati. Pertanto, anche dinnanzi alle sempre più rigide misure di controllo alle frontiere, al dispiegamento di forze militari e a racconti d'oltremare di segregazione, sfruttamento o emarginazione, i migranti non fanno molto caso agli avvertimenti sui nuovi mali che troveranno nella nuova terra, quando questi derivano dai più lievi disagi di ciò che essi immaginano essere un paradiso relativo, rispetto all'inferno che abbandonano. In tal senso, lo speranzoso (o disperato) muoversi di persone verso contesti sociali più favorevoli non terminerà mai: è questo un dato di fatto dal quale occorre ricavare soluzioni pragmatiche, piuttosto che muoversi su un piano meramente contingente o teorico – né, tantomeno, pretestuosamente formalistico – che contribuisce soltanto a esasperare la situazione<sup>3</sup>.

Guardando ai dati dell'ultimo anno, il numero di migranti che hanno raggiunto l'Europa attraverso le coste italiane è diminuito in modo consistente, ma a fronte di un aumento esponenziale di sbarchi negli Stati limitrofi (Grecia e Spagna) e di un costo più alto in termini di vite perse in mare<sup>4</sup>. La diminuzione degli sbarchi in Italia da navi provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale è stata determinata dalle azioni logistiche e finanziarie di sostegno alle autorità libiche, dalle restrizioni e da indagini e sequestri a carico di organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso<sup>5</sup> e

---

3. In tema di immigrazione irregolare e diritto internazionale v., tra gli altri, *The International Law of Migrant Smuggling*, a cura di A.T. Gallagher e F. David, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; C. Pérez González, *Migraciones irregulares y derecho internacional. Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y derecho internacional de los derechos humanos*, in *Revista española de derecho internacional*, 2012, pp. 322-324; R. Rubio-Marín, *Human Rights and Immigration*, Oxford, Oxford University Press, 2014. Con specifico riferimento regionale, riguardo al fenomeno migratorio sia marittimo che terrestre, v. anche *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, a cura di S. Amadeo e F. Spitaleri, Torino, Giappichelli, 2015, e G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2015.

4. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (in seguito: UNHCR), *Desperate Journeys. Refugees and Migrants Arriving in Europe and at Europe's Borders*, 2018, p. 7. Tra gennaio e giugno 2018, gli sbarchi in Italia sono diminuiti dell'81%, ma sono aumentati del 130% in Spagna e dell'88% in Grecia. Nel 2017, nello stesso periodo, si contava una morte ogni 40 migranti che tentavano l'attraversamento dalla Libia verso l'Italia; nel 2018, la proporzione è aumentata a una morte ogni 14 persone.

5. Nei primi sette mesi del 2017, otto organizzazioni non governative avevano rappresentato i principali referenti per il soccorso in mare nell'area prospiciente le coste libiche, salvando quasi 39.000 persone. Queste navi soccorritrici hanno svolto un ruolo importante anche nell'avvistamento delle imbarcazioni in difficoltà: la Guardia Costiera italiana ha riportato che, nel 2017, più del 60% dei soccorsi è stato reso possibile grazie alle segnalazioni inviate dalle navi civili

dal divieto di accesso ai porti italiani per i migranti soccorsi in mare. Le azioni di contrasto della Guardia Costiera libica e la conseguente riduzione del numero di navi civili nell'area prospiciente le coste libiche ha determinato che i soccorsi avvengano oggi a una notevole distanza dal luogo di partenza, con minori possibilità di intervenire tempestivamente per assistere le imbarcazioni precarie, eventualmente rovesciate o in procinto di affondare in alto mare. Una delle ulteriori conseguenze delle improprie misure intraprese per fronteggiare il fenomeno migratorio consiste nella costante incertezza, per le navi soccorritrici, riguardo all'identificazione di un porto sicuro di sbarco, che viene designato in seguito a un braccio di ferro tra gli Stati costieri, senza fondarsi sui criteri che informano la tutela della vita umana in mare e, più in generale, il rispetto della dignità di ogni essere umano bisognoso di assistenza<sup>6</sup>.

È un dato di fatto che molti dei migranti che raggiungono le coste europee attraverso la rotta del Mediterraneo centrale non avevano, originariamente, pianificato la traversata; tuttavia, violenze e sfruttamento in alcuni Paesi di arrivo o transito (come la Libia) li hanno successivamente spinti a intraprendere il viaggio, in certi casi anche contro la loro volontà<sup>7</sup>. La maggior parte di essi ha subito torture in Libia e ha assistito a uccisioni arbitrarie di altre persone<sup>8</sup>. Nella generalità dei casi, i migranti che arrivano dalla Libia hanno riportato di essere stati sequestrati a scopo di estorsione, venduti da gruppi armati come schiavi per lavoro forzato o sfruttamento sessuale, stuprati, torturati con l'elettricità, colpiti o minacciati con armi da fuoco, bruciati con metalli roventi, abbandonati nel deserto

---

impegnate nel monitoraggio in mare, piuttosto che a seguito di chiamate di soccorso rivolte alle autorità. Delle imbarcazioni bisognose di soccorso, il 41% è stato avvistato dagli equipaggi di navi di organizzazioni non governative: v. Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso in Mare, *Attività SAR nel Mediterraneo Centrale*, 2017. Nei primi sette mesi del 2018, invece, la Guardia Costiera libica è divenuta il principale referente per le operazioni di soccorso, con l'impiego di due motovedette, mentre il numero delle navi di organizzazioni non governative operanti nell'area si è ridotto a due.

6. Sul tema dell'immigrazione irregolare via mare, in generale, v. T. Scovazzi, *La lotta all'immigrazione clandestina alla luce del diritto internazionale del mare*, in questa *Rivista*, n. 4.2003, p. 48 ss.; F. Vassallo Paleologo, *Obblighi di protezione e controlli delle frontiere marittime*, in questa *Rivista*, n. 3.2007, p. 13 ss.; R. Barnes, *The International Law of the Sea and Migration Control*, in *Extraterritorial Immigration Control – Legal Challenges*, a cura di B. Ryan e V. Mitsilegas, Leiden-Boston, Brill, 2010, pp. 103-149; A. Caligiuri, *Le operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina alle frontiere marittime esterne dell'Unione europea e la tutela dei richiedenti asilo*, in *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, a cura di A. Caligiuri, G. Cataldi e N. Napolitano, Padova, CEDAM, 2010, pp. 359-385; S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2012.

7. Banca Mondiale, *Asylum Seekers in the European Union*, 2018; UNICEF e REACH, *Children on the Move in Italy and Greece*, 2017. Informazioni raccolte dall'UNHCR indicano che alcuni dei migranti che hanno attraversato il Mediterraneo dalla Libia sono stati costretti, in diversi casi, da datori di lavoro che non volevano pagarli.

8. Per alcune importanti decisioni di merito italiane riguardanti, in particolare, le condizioni dei Centri di detenzione per migranti in Libia, v. P. L. di Bari e L. Masera, *Rassegna di giurisprudenza italiana*, in questa *Rivista*, n. 2.2018.

o isolati senza acqua e cibo<sup>9</sup>. Anche i migranti che in Libia non sono in carcere o nelle mani dei gruppi armati vivono nel costante rischio di arresto e carcerazione arbitrari. Laddove abbiano validi documenti d'identità, sono frequentemente sfruttati da datori di lavoro che non li pagano, sapendo che non esiste un effettivo ricorso alla giustizia<sup>10</sup>. La mancanza di liquidità nelle banche libiche ha inoltre determinato che i migranti impiegati nel pubblico settore (come insegnanti e personale medico) restassero senza stipendio negli ultimi due anni. La Missione di Supporto delle Nazioni Unite in Libia ha constatato che migranti malati, feriti e donne in travaglio vengono respinti dagli ospedali pubblici<sup>11</sup>.

La decisione di incentrare la strategia dell'Unione europea quasi esclusivamente sulla repressione del traffico di esseri umani e di migranti<sup>12</sup>, unita all'evidente carenza delle autorità libiche nel garantire il rispetto dei diritti umani e alla loro documentata collusione in vicende di estrema violenza o sfruttamento, ha avuto la conseguenza di intrappolare Stati e migranti in una sorta di "circolo vizioso", nel quale l'aumento dei viaggi e delle morti alle frontiere, anche marittime, spinge gli Stati a combattere rigidamente l'immigrazione irregolare intensificando i controlli e i divieti, i quali a loro volta inducono i migranti a intraprendere vie sempre più pericolose per raggiungere comunque la terra promessa<sup>13</sup>. Il concetto di sicurezza, inoltre, è stato costruito sempre di più nell'ottica dello Stato che allontana, piuttosto che come esigenza collettiva<sup>14</sup>: in altre parole, non ci si preoccupa della sicurezza dello Stato di origine, dal quale il migrante fugge, o di quello della sua destinazione finale. L'immagine certamente paradossale che deriva da un tale approccio è quella di un'Europa insicura, circondata da Paesi sicuri verso i quali i migranti dovrebbero – presuntivamente – essere respinti<sup>15</sup>.

---

9. The Local, *Migrant Rescued at Sea Dies Hours after Arriving in Italy*, 14 marzo 2018. Sui Centri di raccolta dei migranti in Libia, v. *L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale*, a cura di M. Veglio, Torino, SEB27, 2018.

10. Sul tema del lavoro "sommerso" di molti migranti v. anche S. Cantoni, *Lavoro forzato e "nuove schiavitù" nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2018, in particolare alle pp. 95-102.

11. Il numero di stranieri in Libia provenienti dall'Africa sub-sahariana e da paesi del nord Africa, secondo le difficili stime raccolte dall'Organizzazione mondiale per le migrazioni (in seguito: OMI), si aggira tra 700.000 e un milione. OMI, *UN Agency Moves to Relieve Plight of Migrants Trapped in Libya. Backing AU, EU Plan*, 2017.

12. Di questo aspetto si tratta nel paragrafo 3 del presente contributo.

13. A/72/335 cit., par. 13. Sugli attuali limiti di *governance*, tra risultati insufficienti e contestazioni politiche, v. anche D. Thym, *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.

14. Sulla posizione degli Stati a nord del Mediterraneo rispetto al fenomeno migratorio v., tra gli altri, S. Marinai, *The Action of Greece and Spain against Irregular Migration by Sea*, in *International Law of the Sea: Current Trends and Controversial Issues*, a cura di A. Del Vecchio, L'Aia, Eleven International Publishing, 2014, pp. 29-58; J. Traublinger, *Boat Refugees in the Mediterranean: Tackle the Root Causes or Build Fortress Europe?*, Amburgo, Anchor Academic Publishing, 2013; F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in questa *Rivista*, n. 1.2018.

15. La reazione delle istituzioni dell'Unione europea e degli Stati membri dinnanzi alla crisi migratoria degli ultimi anni si è focalizzata sui controlli di polizia e di frontiera, piuttosto che su un'organizzazione che andasse incontro alle

È sulla base di tale premessa che il presente contributo non intende riproporre le già assai diffusamente trattate norme del diritto internazionale relative ai temi qui affrontati, cioè il diritto di migrare<sup>16</sup>, l'obbligo di soccorso in mare previsto dal diritto consuetudinario e codificato in diversi strumenti internazionali<sup>17</sup>, il quadro giuridico internazionale della lotta ai trafficanti<sup>18</sup>, il diritto internazionale sullo *status* dei rifugiati<sup>19</sup> e il principio del *non-refoulement*<sup>20</sup> – norme che, pertanto, si danno per presupposte. Nel presente contributo si

---

reali necessità delle persone coinvolte e a quelle degli Stati maggiormente coinvolti. M. Borraccetti, *La politica europea della migrazione nel periodo 2017-2019: sviluppi e perplessità*, in questa *Rivista*, n. 3.2017.

16. In tema di diritto di migrare, v. art. 13, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 1948) e art. 12, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (New York, 1966); e, tra gli altri, *The Right to Leave a Country. Issue Paper by the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, 2013, G. Goodwin-Gill, *The Right to Leave, the Right to Return, and the Question of a Right to Remain*, in *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, a cura di V. Gowlland-Debbas, Dordrecht, Brill, 1995, pp. 95-106. Sul diritto di migrare come "diritto asimmetrico", v. T. Scovazzi, *Human Rights and Immigration at Sea*, in *Human Rights and Immigration*, a cura di R. Rubio-Marín, New York, Oxford University Press, 2014, pp. 212 ss.

17. In tema di obbligo di soccorso, v. art. 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982; in seguito UNCLOS); la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso marittimi (Amburgo, 1979; emendata nel 1998 e nel 2004; in seguito: Convenzione SAR); e la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita umana in mare (Londra, 1974, come più volte emendata). Per un recente contributo sulle origini anche storiche dell'obbligo di soccorso in mare che incombe sui comandanti, v. M. Starita, *Il dovere di soccorso in mare e il "diritto di obbedire al diritto" (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, pp. 5-47.

18. In particolare, riguardo al tema qui trattato, v. il Protocollo contro il contrabbando di migranti per terra, mare e aria (Palermo, 2000) relativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (Palermo, 2000). Sullo strumento in questione v., tra gli altri, T. Obokata, *The Legal Framework Concerning the Smuggling of Migrants at Sea under the UN Protocol on the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, in *Extraterritorial Immigration Control – Legal Challenges*, a cura di B. Ryan e V. Mitsilegas, Leiden-Boston, Brill, 2010, pp. 151-168.

19. Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati (Ginevra, 1951; in seguito: Conv. Rif.) e Protocollo aggiuntivo (New York, 1967). In tema di rifugiati v., tra gli altri, R. Barnes, *Refugee Law at Sea*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, pp. 47-76; T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; G. Goodwin-Gill e J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007; *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary*, a cura di A. Zimmermann, Oxford, Oxford University Press, 2011.

20. Art. 33, par. 1, Conv. Rif. e art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il principio del *non-refoulement* è anche espressamente codificato nell'art. 3.1 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti (New York, 1984) e nell'art. 16 della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (New York, 2006). Esso è inoltre elencato fra i Principi sulla prevenzione effettiva e l'indagine relative a esecuzioni fuorilegge, arbitrarie e sommarie, raccomandati dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite con la risoluzione 1989/1965 del 24 maggio 1989 (principio n. 5). La Corte EDU ha ripetutamente affermato che diversi strumenti internazionali contengono l'obbligo implicito di *non-refoulement* laddove vi siano sostanziali ragioni per credere che una persona sarebbe soggetta al rischio di tortura, trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti, ovvero a violazioni del suo diritto alla vita, a un equo processo, o ancora rischiasse di essere soggetta a detenzioni arbitrarie nel caso di deportazione, espulsione, estradizione, consegna o altra forma di trasferimento e rimozione dalla giurisdizione di uno Stato (v. sentenza pilota 7 luglio 1989 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Soering c. Regno Unito*, Ricorso n. 14038/1988). Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani ha parimenti affermato che l'obbligo di *non-refoulement* sorge laddove vi sia il rischio reale di gravi violazioni dei diritti dell'uomo, incluso il diritto alla vita, il divieto di tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti,

intende piuttosto elaborare qualche considerazione su alcuni sviluppi che hanno caratterizzato lo scenario migratorio lungo la rotta del Mediterraneo centrale nell'ultimo periodo, in particolare: il controverso processo che ha condotto all'istituzione della regione di ricerca e soccorso libica; l'ormai consolidata "trasformazione narrativa" del problema in sede di Unione europea, con il passaggio da considerazioni e interventi di carattere prevalentemente umanitario a strategie primariamente operative di polizia di frontiera; e la risposta delle istituzioni nazionali più direttamente interessate dalla rotta del Mediterraneo centrale (Italia e Libia), che presenta notevoli contrasti con quanto previsto dal diritto internazionale applicabile.

## 2. Gli elementi essenziali dei servizi di ricerca e soccorso in mare e il caso libico

La recente istituzione della regione di ricerca e soccorso libica pone due problemi distinti: da un lato, si tratta di una regione molto estesa gestita da uno Stato contrassegnato da un collasso sociale, politico, economico e operativo; dall'altro, l'accompagnamento in Libia di persone soccorse in mare comporta che esse siano esposte a violazioni gravi dei diritti dell'uomo. Il primo problema viene affrontato in questo paragrafo; il secondo, nel paragrafo finale. La domanda alla quale occorre rispondere è la seguente: perché, per fronteggiare l'emergenza umanitaria della migrazione irregolare via mare, che determina così tante vittime attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, la soluzione è consistita nell'affidare la copertura dei servizi di ricerca e soccorso, per giunta in un tratto di mare così esteso, a uno Stato privo di adeguati mezzi e, per di più, responsabile di violazioni gravi dei diritti umani?

La Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso marittimi (Amburgo, 1979; emendata nel 1998 e nel 2004 e oggi in vigore per 113 Stati; in seguito: Convenzione SAR), che richiama l'obbligo consuetudinario di assistenza a chiunque si trovi in mare in condizioni di pericolo<sup>21</sup>, prevede l'istituzione, da parte degli Stati costieri, di «regioni di

---

ovvero il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona ai sensi degli artt. 6, 7 e 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: HRC, *General comment No. 31[80], The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maggio 2004. Per un'analisi giurisprudenziale sul *non-refoulement* in un'ottica comparata, v. M. Dembour, *When Humans Become Migrants – Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2015. Sul diritto al *non-refoulement* nel settore che ci occupa v., tra gli altri, J. Coppens, *Interception of Seaborne Migrants: the Applicability of the Non-Refoulement Principle at Sea*, in *German Yearbook of International Law*, 2013, pp. 425-455; M. Fornari, *Soccorso di profughi in mare e diritto di asilo: questioni di diritto internazionale sollevate dalla vicenda della nave Tampa*, in *La comunità internazionale*, 2002, pp. 61-78; G. Goodwin-Gill, *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, 2011, pp. 443-457; S. Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea*, in *Leiden Journal of International Law*, 2014, pp. 661-675.

21. Cap. 2.1.10, Convenzione SAR.

ricerca e soccorso» associate a un «Centro di coordinamento della ricerca», che prescindono, senza in alcun modo pregiudicarla, dalla questione – diversa – dei confini marittimi tra gli Stati<sup>22</sup>. L’obbligo di salvare la vita umana in mare si applica, naturalmente, a tutte le navi e a tutte le zone marittime e, pertanto, la previsione delle regioni in questione deriva essenzialmente dalla necessità di razionalizzare le risorse e, in questo modo, meglio garantire la sicurezza. Inoltre, la Convenzione SAR prevede che le persone che sono state soccorse in mare siano successivamente sbarcate in un «luogo sicuro» (*place of safety*)<sup>23</sup>. Non è individuato, tuttavia, lo Stato sul quale grava l’obbligo di assicurare lo sbarco sul proprio territorio<sup>24</sup>.

La definizione di «luogo sicuro», com’è noto, non è fornita dalla Convenzione SAR, ma si ritrova in linee guida – come tali, non vincolanti – adottate dal Comitato marittimo per la sicurezza dell’Organizzazione Marittima Internazionale (in seguito: IMO)<sup>25</sup>, che i governi sono stati invitati, a partire dal 2004, a trasmettere all’attenzione di tutte le autorità competenti, nonché degli armatori, degli operatori e dei comandanti delle navi battenti la relativa bandiera<sup>26</sup>. A questo proposito è d’obbligo ricordare che il Tribunale di Trapani, che ha recentemente riconosciuto la legittima difesa (rispetto ai contestati reati di resistenza a pubblico ufficiale e di favoreggiamento all’immigrazione irregolare) in capo a migranti che si erano ribellati alla prospettiva di essere riportati in Libia dalla nave italiana soccorritrice, ha ritenuto che la Convenzione SAR configuri in capo ai naufraghi il diritto all’individuazione di un «luogo sicuro» da parte delle autorità responsabili dei soccorsi e che la Libia non possa ritenersi tale, in considerazione delle atroci condizioni dei campi libici di detenzione dei migranti<sup>27</sup>.

---

22. Cap. 2.1.4, Convenzione SAR. Su questo tema v., tra gli altri, J. Coppens, *Search and Rescue at Sea*, in *Crimes at Sea – La criminalité en mer*, a cura di E. Papastavridis e K. Trapp, Publications of the Centre for Studies and Research of the Hague Academy, L’Aia, 2014, pp. 381-427; S. Trevisanut, *Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Factor of Cooperation or Conflict?*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2010, pp. 523-542.

23. Cap. 1.3.2, Convenzione SAR.

24. Gli Stati che potrebbero essere coinvolti allorché si tratti di identificare il luogo sicuro di sbarco sono lo Stato di bandiera, lo Stato dal quale è partita l’imbarcazione, lo Stato nelle cui acque ha avuto luogo il soccorso, lo Stato responsabile della relativa regione di ricerca e soccorso, nonché gli Stati della nazionalità delle persone soccorse.

25. Secondo la risoluzione MSC.167(78) del 20 maggio 2004 del Comitato marittimo per la sicurezza dell’IMO, «*A place of safety [...] is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors’ safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination*» (linea guida 6.12). Lo strumento aggiunge: «*A place of safety may be on land, or it may be aboard a rescue unit or other suitable vessel or facility at sea that can serve as a place of safety until the survivors are disembarked to their next destination*» (linea guida 6.14).

26. *Ibid.*, par. 3 del preambolo.

27. Sent. Trib. Trapani del 23.5.2019, dep. il 3.6.2019. V. anche P. L. di Bari e L. Masera, *Rassegna di giurisprudenza italiana*, in questa *Rivista*, n. 2.2019.



Oltre a sottolineare che un'assistenza tempestiva in mare da parte delle navi costituisce “elemento essenziale” dei servizi di ricerca e soccorso e deve, pertanto, rimanere la “priorità assoluta” di comandanti, società armatrici e Stati di bandiera<sup>28</sup>, le linee guida in questione contengono l'esortazione a tutti i comandanti delle navi di cercare di assicurare che i sopravvissuti non vengano sbarcati in un luogo in cui la loro sicurezza potrebbe venire ulteriormente pregiudicata<sup>29</sup>, nonché l'esortazione ai governi di intraprendere ogni sforzo per minimizzare il tempo che i sopravvissuti trascorrono a bordo della nave che li ha assistiti<sup>30</sup>.

Già a partire dal preambolo, la Convenzione SAR sottolinea l'importanza dell'adeguatezza e dell'efficienza dei servizi di monitoraggio, ricerca e soccorso che devono essere garantiti dagli Stati costieri nell'ambito delle rispettive regioni. Istituire una regione di ricerca e soccorso non è obbligatorio, benché auspicabile; tuttavia, è espressamente evidenziato dalla Convenzione SAR che la decisione di istituirla, conseguentemente, comporta l'assunzione della relativa responsabilità da parte dello Stato costiero<sup>31</sup>, che in tal modo assume anche l'obbligo di inoltrare al Segretario Generale dell'IMO determinate informazioni, in particolare riguardo ai seguenti elementi: l'autorità nazionale responsabile per i servizi di ricerca e soccorso; la collocazione del Centro di coordinamento della ricerca e i relativi contatti; le coordinate geografiche della regione di ricerca e soccorso e la copertura assicurata dalle strutture a terra per le comunicazioni di emergenza e di sicurezza; nonché la tipologia delle unità disponibili per la ricerca e il soccorso. La comunicazione di questi dati all'IMO deve essere fornita con priorità e tempestivamente aggiornata in caso di modifiche, perché tutti gli operatori (gli Stati parte alla Convenzione SAR e chiunque altro sia coinvolto in un intervento di soccorso, incluse le navi civili) possano conoscere delle relative assunzioni di responsabilità e della copertura geografica garantita da un determinato Stato costiero in materia di ricerca e soccorso<sup>32</sup>. Inoltre, è espressamente richiesto che ogni Centro di coordinamento per la ricerca sia operativo 24 ore su 24 e sia costantemente provvisto di personale addestrato e capace di lavorare utilizzando la lingua inglese<sup>33</sup>. Il testo della Convenzione SAR, trattando della materia del soccorso della vita umana in mare, è costellato di espressioni (*adequate, effective, efficient, proper, effectively, sufficient, with priority, immediate,*

---

28. Risoluzione MSC.167(78) del 20 maggio 2004 del Comitato marittimo per la sicurezza dell'IMO, linea guida 3.1.

29. *Ibid.*, linea guida 5.1.6.

30. *Ibid.*, linea guida 6.8.

31. Cap. 2.1.9., Convenzione SAR.

32. Cap. 2.1.11, Convenzione SAR.

33. Cap. 2.3.3, Convenzione SAR.

*capable, promptly, reliably, in any case without delay*) che sottolineano la necessità di agire tempestivamente, con efficienza e con affidabilità nel monitoraggio marittimo e nella gestione degli interventi.

Italia, Malta e Tunisia hanno da tempo istituito le proprie regioni di ricerca e soccorso, dimostrando le necessarie capacità operative di intervento (nel caso tunisino, su un'estensione marina più limitata dalla contigua presenza delle regioni italiana e maltese). Invece, l'attuale gestione della regione di ricerca e soccorso coordinata da Tripoli, nonché il processo, con diversi vuoti procedurali, che ha condotto alla sua istituzione, non sembrano rispondere alla dovuta garanzia degli elementi essenziali dei servizi di ricerca e soccorso in mare stabiliti dalla Convenzione SAR e dai relativi strumenti esortativi<sup>34</sup>.

Soffermandosi a riflettere sulle modalità istitutive e sull'attuale operatività della regione in questione, non appare nemmeno del tutto scontato identificare il momento in cui la Libia ne ha validamente dichiarato l'esistenza, con la conseguenza che la relativa incertezza circa una (giuridicamente valida) competenza libica nel relativo tratto di alto mare prospiciente le coste nordafricane ha tormentato per diversi mesi non soltanto i teorici, ma anche il personale operativo.

Ricostruendo la vicenda, il 18 marzo 2009 la Libia firmò un memorandum d'intesa con Malta sulla ricerca e sul soccorso, che prevedeva generici impegni di cooperazione, coordinamento e sostegno reciproci per le relative operazioni. Di fatto, Malta in questo modo poteva gestire il flusso migratorio irregolare proveniente dalla Libia e diretto verso la piccola isola. Lo strumento auspicava anche l'avvio di attività di addestramento per la ricerca e il soccorso in mare, scambi di visite e periodiche riunioni tra i rappresentanti dei due Stati per assicurare una continua e proficua cooperazione. A seguito degli avvenimenti del 2011 in Libia e fino alla dichiarazione della regione di ricerca e soccorso libica del 2017, non risultava chiaro se il memorandum d'intesa tra i due Stati, in uno dei quali si era insediato un nuovo ordine politico e istituzionale a seguito di una guerra, fosse rimasto in vigore.

Nel pieno collasso sociale, economico, politico e istituzionale libico conseguente al conflitto militare del 2011 e dinnanzi alle evidenti necessità di ricostruzione e di ristabilimento dell'ordine pubblico in un Paese tutt'oggi in balia di una guerra civile, nessuno si sarebbe aspettato che una delle priorità individuate dal debole governo di accordo nazionale fosse l'istituzione di una regione di ricerca e soccorso, con tutti i

---

34. La situazione attuale non è diversa da quella che descriveva pochi anni fa l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa in *The "left-to-die boat": actions and reactions*, doc. 13532, 9 giugno 2014, par. 65: «*While efforts will be made to strengthen the capacity for SAR in North Africa, at present these capacities remain weak. It will therefore be essential at least in the short term that European Rescue Coordination Centers are immediately contacted when boats in distress at sea are identified in order to get rescue operations under way as soon as possible*».

caratteri dell'efficienza e della garanzia di unità navali affidabili e di personale addestrato, nonché di appropriate strutture a terra. Infatti, nessuno di questi elementi essenziali dei servizi di ricerca e soccorso è riscontrabile nelle operazioni condotte dal Centro di coordinamento di Tripoli.

Quanto alle modalità istitutive della regione in questione, anch'esse, come anticipato, hanno destato diverse perplessità. La dichiarazione di una regione di ricerca e soccorso costituisce un atto unilaterale dello Stato costiero, che, tuttavia, per valere nei confronti degli altri Stati, deve essere accompagnato dalla trasmissione all'IMO di tutte le informazioni sopra richiamate. Eppure, il procedimento istitutivo della regione di ricerca e soccorso libica è stato alquanto inusuale e sostanzialmente frammentato tra la seconda metà del 2017 e la prima metà del 2018.

La prima comunicazione all'IMO da parte della Libia (Ministero dei Trasporti) risale al 10 luglio 2017. In tale occasione, l'autorità inoltrante chiariva che *«due to the lack of resources and facilities at the current time, since the coast guard and Air force capabilities had been destroyed during the military operations in 2011, the Libyan government will delegate Malta to cover Tripoli SAR Region in according (sic) with the signed agreement. Such a delegation shall remain effective until the capabilities of the competent establishments have been rebuilt and the political situation has improved»*<sup>35</sup>. Veniva allegato alla comunicazione il memorandum d'intesa del 2009 con Malta e venivano indicate delle coordinate geografiche, con una carta che limitava l'estensione della neo-dichiarata regione di ricerca e soccorso libica all'estensione della c.d. regione FIR<sup>36</sup> di Tripoli, determinata in sede di Organizzazione internazionale dell'aviazione civile. Nessuna informazione sul Centro di coordinamento nazionale della ricerca e sulle unità navali disponibili, dovuta ai sensi della Convenzione SAR, veniva inoltrata al Segretario Generale dell'IMO. La dichiarazione libica veniva peraltro formalmente ritirata il 6 dicembre 2017<sup>37</sup>. Tuttavia, solo pochi giorni dopo (14 dicembre 2017), la Libia inviava una terza comunicazione (con la richiesta che la stessa sostituisse la precedente), nella quale venivano corrette le coordinate geografiche della regione di ricerca e soccorso indicate nella prima comunicazione e veniva delimitata la regione in questione in corrispondenza dei limiti esterni delle regioni FIR tunisina, maltese, greca ed egiziana<sup>38</sup>.

---

35. Comunicazione del 7 ottobre 2017 al Segretario Generale dell'IMO da parte del Ministero dei trasporti libico.

36. Dall'inglese *Flight Information Region*.

37. EUNAVFOR MED Operation SOPHIA, European Operational Headquarters, Monitoring Mechanism – Libyan Coast Guard and Navy, *Monitoring Report. October 2017 – January 2018*.

38. Comunicazione del 14 dicembre 2017 al Segretario Generale dell'IMO da parte del Ministero dei trasporti libico.

Nonostante l'ultima comunicazione trasmessa al Segretario Generale dell'IMO, alla fine di giugno 2018 non erano ancora disponibili, nell'apposito archivio pubblico dell'organizzazione, le informazioni relative al Centro di coordinamento nazionale della ricerca, dovute ai sensi della Convenzione SAR. Soltanto in un momento individuabile a cavallo tra fine giugno e inizio luglio 2018, l'IMO ha reso disponibili i dati (località, contatti telefonici, numero di fax e indirizzo di posta elettronica) della suddetta struttura, incardinata a Tripoli, nell'edificio che precedentemente ospitava il Ministero delle Comunicazioni, così concludendo il tormentato e frammentato procedimento istitutivo della regione di ricerca e soccorso libica<sup>39</sup>. Ma nei ben nove mesi trascorsi tra la prima comunicazione e la pubblicazione delle informazioni necessarie a tutti gli operatori, incertezze e perplessità – non indifferenti sul piano giuridico – hanno contrassegnato i rapporti tra le navi civili straniere impegnate nella ricerca e nel soccorso nel tratto di alto mare corrispondente alla regione in questione e le autorità libiche. Una situazione – ci si sente di aggiungere – rispetto alla quale l'IMO non sarebbe dovuta rimanere indifferente. In particolare, è sorprendente che le due maggiori organizzazioni non governative impegnate in attività di ricerca e soccorso abbiano scoperto solo per caso della decisione libica di intervenire sul relativo tratto di mare<sup>40</sup>, dal momento che, considerata la grave emergenza umanitaria in atto e l'estesa copertura mediatica sul conseguente dibattito politico, non si trattava di una decisione da lasciar passare inosservata. Eppure, pare che questo sia stato l'intento delle istituzioni coinvolte nella dichiarazione della regione in questione, forse proprio per l'inusuale procedimento che ha condotto al risultato di luglio 2018.

Resta fermo il fatto che gli elementi essenziali dei servizi di ricerca e soccorso non sono oggi garantiti dal Centro di coordinamento di Tripoli, nonostante l'impegno profuso anche dalla Guardia Costiera italiana nell'ambito di progetti, impegni finanziari e addestramento a sostegno alle autorità libiche<sup>41</sup>.

Tirando le somme sulla vicenda, e rispondendo alla domanda formulata in apertura a questo paragrafo, è evidente che il governo libico non avrebbe mai potuto individuare, tra le priorità di azione, l'istituzione di una regione di ricerca e di soccorso, se non fosse stato politicamente incalzato e finanziariamente sostenuto (e sollecitato) dagli Stati investiti dal flusso migratorio proveniente dalle coste nordafricane. L'evidente obiettivo di questi Stati, vincolati al principio del *non-refoulement* e già condannati (come nel caso dell'Italia)

---

39. IMO, *Global Integrated Shipping Information System*, <https://gisis.imo.org>.

40. Euronews, *Prompted by the EU, Libya quietly Claims Right to Order Rescuers to Return Fleeing Migrants*, 6 luglio 2018, <https://www.euronews.com>.

41. Tra gli altri, European Commission – Directorate-General Migration and Home Affairs, *Grant Agreement HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0051*, giugno 2017.

dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per respingimenti operati in alto mare a carico di migranti<sup>42</sup>, è stato quello di raggiungere il medesimo risultato senza più esporsi a violazioni dirette e flagranti del diritto internazionale dei diritti umani e dei rifugiati<sup>43</sup>. Infatti, a differenza delle navi europee investite del controllo delle frontiere nell'ambito di operazioni di polizia internazionale, le motovedette libiche possono oggi intimare alle navi soccorritrici il rilascio dei migranti nella regione di ricerca e soccorso libica e riportare le persone in Libia, senza per questo incorrere in una violazione del divieto di *refoulement*. Diverso sarebbe, chiaramente, il caso di una nave militare italiana che consegnasse i migranti soccorsi direttamente alle autorità libiche, configurando tale consegna una

---

42. Per l'Italia, v. Corte EDU, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, ricorso n. 27765/09, sent. 23.2.2012 (in questa Rivista, n. 1.2012, p. 104 ss.), para. 81. Sul caso, che ha suscitato molto interesse da parte della dottrina, v., tra gli altri, S. Borelli e B. Stanford, *Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights*, in *Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics*, 2014, pp. 29-70; J. Coppens, *The Law of the Sea and Human Rights in the “Hirsi Jamaa and Others v. Italy” Judgment of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century*, a cura di Y. Haeck e E. Brems, Dordrecht, Springer, 2014, pp. 179-202; A. Del Guercio, *La compatibilità dei respingimenti di migranti verso la Libia con la Convenzione europea dei diritti umani alla luce del ricorso Hirsi e altri c. Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, pp. 255-282; J.A. Hessbruegge, *European Court of Human Rights Protects Migrants against “Push Back” Operations on the High Seas*, in *American Society of International Law – Insights*, 2012; M. Den Heijer, *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, pp. 265-290; R.K. Holberg, *Italy’s Policy of Pushing Back African Migrants on the High Seas Rejected by the European Court of Human Rights in the Case of Hirsi Jamaa & Others v. Italy*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2012, pp. 467-474; A. Liguori, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: Il caso Hirsi*, in *Riv. dir. intern.*, 2012, pp. 415-443; F. Lenzerini, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. intern.*, 2012, pp. 721-761; V. Moreno-Lax, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Immigration Control?*, in *Human Rights Law Review*, 2012, pp. 574-598; E. Papastavridis, *European Convention on Human Rights and the Law of the Sea: The Strasbourg Court in Unchartered Waters?*, in *The Interpretation and Application of the European Convention on Human Rights – Legal and Practical Implications*, a cura di M. Fitzmaurice e P. Merkouris, Leiden-Boston, Brill, 2013, pp. 115-146; M. Tondini, *The Legality of Intercepting Boat People under Search and Rescue and Border Control Operations with reference to Recent Italian Interventions in the Mediterranean Sea and the ECtHR Decision in the Hirsi Case*, in *Journal of International Maritime Law*, 2012, pp. 59-74.

43. L'UNHCR ha già da tempo espresso il parere per cui «the purpose, intent and meaning of Article 33(1) of the 1951 Convention are unambiguous and establish an obligation not to return a refugee or asylum-seeker to a country where he or she would be risk of persecution or other serious harm, which applies wherever a State exercises jurisdiction, including at the frontier, on the high seas or on the territory of another State», UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 gennaio 2007, par. 24. Diversa era l'interpretazione fornita dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, che, nel caso *Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service, et al., Petitioners v. Haitian Centers Council, Inc., et. al.*, 1993, relativo al rimpatrio in Haiti di persone intercettate in alto mare dalla Guardia Costiera statunitense, ha ritenuto che il divieto di respingimento contenuto nella Conv. Rif. fosse applicabile soltanto nei confronti di persone che si trovassero già nel territorio degli Stati Uniti. Sul caso, v. J. Villareal, *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.: Low Water Mark on the High Seas*, in *Houston Journal of International Law*, 1994, pp. 335-354.

pratica di respingimento verso uno Stato che viola i diritti dell'uomo<sup>44</sup>. Resta da vedere se, ai fini della responsabilità internazionale, vi sia una differenza sostanziale tra svolgere direttamente un'azione illecita o servirsi di un altro Stato per svolgere la stessa azione (molto probabilmente, la differenza non esiste).

La situazione venutasi a creare a seguito dell'intervento militare delle forze alleate in Libia, della disfatta del regime di Gheddafi e di tutte le successive riprese delle ostilità è una generalizzata crisi umanitaria caratterizzata da un'estrema violenza, dall'inesistenza di istituzioni minimamente operative, dal controllo del territorio da parte di pericolosi e contrapposti gruppi armati e dal collasso dello Stato di diritto. In altre parole, una situazione in cui non è pensabile l'esistenza di un sistema di ricerca e soccorso che garantisca quegli elementi essenziali di efficienza, affidabilità e tempestività richiesti dalla Convenzione SAR, né, tantomeno, un trattamento dello straniero rispondente ai minimi criteri di civiltà e di tutela dei diritti fondamentali dell'essere umano. Inoltre, a oggi, il Segretario Generale dell'IMO non ha ancora ricevuto comunicazione riguardo ad accordi conclusi tra la Libia e gli Stati limitrofi (con l'eccezione di Malta) per il coordinamento nella ricerca e nel soccorso a seguito dell'istituzione della relativa regione, come richiesto dalla Convenzione SAR<sup>45</sup>, né riguardo al completamento, da parte della Libia, di tutte le procedure necessarie a garantire i servizi di ricerca e soccorso che si è impegnata a fornire.

In un tale contesto, è stato opportunamente sottolineato che, nonostante l'iniziativa libica, gli Stati membri dell'Unione europea non possono sottrarsi ai propri obblighi di tutela della vita umana in mare. In particolare, si sostiene che «*they are exercising sufficient functional control to be subject to the one obligation inextricably linked to ocean surveillance: an adequate and effective system of rescue*»<sup>46</sup> e che tale estensione “funzionale” dell'esercizio del controllo da parte delle autorità statali anche al di fuori della rispettiva regione di ricerca e soccorso comporta l'assunzione della relativa responsabilità per il diritto internazionale<sup>47</sup>.

In conclusione, l'istituzione della regione di ricerca e soccorso libica, benché astrattamente auspicabile secondo il diritto internazionale relativo alla tutela della vita umana in mare, è stata impiegata in concreto dagli Stati europei (che interamente la

---

44. Per una recente rassegna delle violazioni dei diritti umani in Libia, v. G. Dinisi, *Il Caso Matammud. Un modello terrifico di gestione dei centri d'accoglienza profughi in Libia*, in *Questione giustizia*, sez. Giurisprudenza e documenti, 25.9.2018, <http://questionegiustizia.it>.

45. Cap. 2.1.4, Convenzione SAR.

46. A/72/335, cit., par. 64.

47. E. Papastavridis, *Rescuing Migrants at Sea and the Law of International Responsibility*, in *Human Rights and the Dark Side of Globalisation: Transnational Law Enforcement and Migration Control*, a cura di T. Gammeltoft-Hansen e J. Vested-Hansen, New York, Routledge, 2017.

finanziano e gestiscono) allo scopo di ostacolare i migranti nell'intraprendere la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Italia e verso Malta. Le contestuali restrizioni imposte alle navi civili soccorritrici si sono inserite nel medesimo disegno<sup>48</sup>. Questi interventi di improprio contrasto al fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare non valgono a sottrarre gli Stati ai loro obblighi secondo il diritto internazionale del mare, dei rifugiati e dei diritti umani.

### **3. La trasformazione narrativa rispetto all'emergenza umanitaria da parte dell'Unione europea**

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito: TFUE) prevede che le politiche comunitarie in materia di asilo, immigrazione e controllo alle frontiere esterne siano fondate sulla solidarietà tra Stati membri ed eque nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi<sup>49</sup>, nonché governate dal principio dell'equa ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario<sup>50</sup>. In particolare, in tema di immigrazione, il TFUE prevede che l'Unione europea sviluppi una politica comune intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani<sup>51</sup>. A questo scopo, è previsto che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino misure relative, tra le altre questioni, anche all'immigrazione clandestina e al soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, nonché alla lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori<sup>52</sup>. L'Unione europea, ai sensi del TFUE, può anche concludere accordi con Stati terzi ai fini della riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, di cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o che non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri<sup>53</sup>. La procedura legislativa ordinaria, che vede l'intervento del Parlamento europeo in qualità di co-legislatore a fianco del Consiglio<sup>54</sup>, si applica sia alle politiche di

---

48. Tra gli altri, il noto Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, disponibile all'indirizzo <http://www.interno.gov.it>.

49. Art. 67, TFUE. La stessa disposizione equipara gli apolidi ai cittadini di Stati terzi.

50. Art. 80, TFUE. Sull'attuazione di questi principi, tuttavia, v. anche L.M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of the EU Solidarity*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2013, pp. 217-264.

51. Art. 79, co. 1, TFUE.

52. Art. 79, co. 2, lett. c) e d), TFUE.

53. Art. 79, co. 3, TFUE.

54. Art. 294, TFUE. Si tratta della procedura senza dubbio più legittima dal punto di vista democratico. Le modalità sono identiche a quelle della precedente procedura di codecisione e il Consiglio e il Parlamento europeo si trovano in condizioni di parità.

immigrazione regolare sia a quelle relative all'immigrazione irregolare, fatto salvo il caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi<sup>55</sup>. In questo caso, infatti, è soltanto il Consiglio l'istituzione competente ad adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando su proposta della Commissione e solo previa consultazione del Parlamento europeo<sup>56</sup>.

A partire dalla primavera del 2015, la Commissione<sup>57</sup>, il Consiglio<sup>58</sup> e il Parlamento europeo<sup>59</sup> iniziarono a occuparsi variamente dei tragici eventi in cui si era concluso il tentativo di migrazione di migliaia di persone attraverso il Mediterraneo. Il Parlamento europeo, fra le altre questioni, «*Call[ed] for a robust and permanent humanitarian European rescue operation, which, like Mare Nostrum, would operate on the high seas and to which all Member States would contribute financially and with equipment and assets; urge[d] the EU to co-fund such an operation*»<sup>60</sup>.

L'esortazione del Parlamento europeo, tuttavia, non ha mai condotto ad alcuna operazione umanitaria permanente di soccorso in mare nel Mediterraneo da parte dell'Unione europea. Anzi, già nel maggio 2015, nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione propose diversi obiettivi per il futuro finalizzati a ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare e a gestire le frontiere garantendo la sicurezza<sup>61</sup>. Già nella proposta della Commissione di maggio 2015 si profilava, nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune, non già l'operazione umanitaria permanente di soccorso in mare auspicata dal Parlamento europeo, ma, piuttosto, un'operazione primariamente finalizzata a “demolire” le reti di trafficanti di esseri umani e a contrastare il traffico di migranti. Per quanto riguarda quest'ultimo fenomeno, in particolare, la Commissione adottò un piano d'azione per il quinquennio 2015-2020<sup>62</sup>. Tale documento, fra le altre cose, chiariva che il traffico di esseri umani e il traffico di migranti sono due fenomeni diversi, benché spesso collegati<sup>63</sup>, e sarebbero perciò stati oggetto di strategie separate a livello europeo<sup>64</sup>.

---

55. Art. 78, co. 3, TFUE.

56. *Ibidem*.

57. *Ten-Point Action Plan on Migration*, presentato dal Commissario europeo per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza, Dimitri Avramopoulos, alla riunione del 20 aprile 2015 con i Ministri degli esteri e dell'interno degli Stati membri dell'Unione europea, <http://europa.eu>.

58. *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – Statement*, <https://www.consilium.europa.eu>.

59. *European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies*, <http://www.europarl.europa.eu>.

60. *Ibidem*, par. 5. Dell'operazione *Mare Nostrum* si tratta in seguito, in questo contributo.

61. Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13.5.2015.

62. Commissione europea, *Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)*, Bruxelles, 27.5.2015.

63. «*The difference between the two is that in the former, migrants willingly engage in the irregular migration process by paying for the services of a smuggler in order to cross an international border, while in the latter they are the*



L'operazione *Mare Nostrum*, svolta sotto il comando della Marina Militare italiana, era stata un'operazione militare finalizzata a contrastare il traffico di migranti e a condurre attività di ricerca e soccorso in mare – quindi un'operazione anche a carattere umanitario. Essa era stata avviata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nello Stretto di Sicilia e si era conclusa il 31 ottobre 2014. L'iniziativa aveva preso avvio a seguito del noto naufragio che il 3 ottobre 2013, a poche miglia dal porto di Lampedusa, aveva causato 366 annegati accertati e una ventina di scomparsi presunti.

Pochi giorni dopo il naufragio, il Commissario europeo per gli affari interni aveva in realtà auspicato qualcosa di diverso dall'avvio unilaterale di un'operazione nazionale di ricerca e soccorso in mare: «*Today I have proposed to deploy an extensive Frontex search and rescue operation that will cover the Mediterranean from Cyprus to Spain. I have asked the Ministers to give their political support and to make the necessary resources available. Such an operation will help lead to quicker tracking, identifying and the rescuing of more vessels and boats. And therefore prevent the loss of lives at sea. [...]. The first reactions from Member States are encouraging and we will now look at how we can define the operation in more detail. The Directorate-General for Home Affairs and Frontex will be working along with the Member States' authorities to swiftly address the needs and priorities in order to quickly move to the organisation of the operation*»<sup>65</sup>. L'iniziativa del Commissario europeo per gli affari interni di avviare un'operazione umanitaria congiunta degli Stati membri nel Mediterraneo non ebbe, invece, mai alcun seguito.

Secondo le informazioni ufficialmente fornite dalla Marina Militare italiana, *Mare Nostrum* non rappresentò un'operazione nuova, derivando piuttosto dal potenziamento di una precedente missione denominata *Constant Vigilance*, già avviata nel 2004 dalla Marina Militare con una nave che incrociava permanentemente nello Stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo. L'operazione potenziata vide il coinvolgimento di personale e di mezzi navali e aerei di Marina Militare, Aeronautica Militare, Capitaneria di Porto, Carabinieri, Corpo militare della Croce Rossa italiana, Guardia di Finanza, Polizia di Stato e, in generale, di tutti i corpi dello Stato italiano che

---

*victims, coerced into severe exploitation which may or may not be linked to the crossing of a border. The two phenomena are not easy to disentangle as persons who start their journeys in a voluntary manner are also vulnerable to networks of labour or sexual exploitation», ibidem, p. 2. Sui due fenomeni, v. anche R. Piotrowicz e J. Redpath-Cross, Human Trafficking and Smuggling, in Foundations of International Migration Law, a cura di B. Opeskin, R. Perruchoud e J. Redpath-Cross, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 234-259.*

64. Commissione europea, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)*, Bruxelles, 19.6.2012.

65. European Commission MEMO/13/864, *Commissioner Malmström's intervention on Lampedusa during the Home Affairs Council press conference*, <https://ec.europa.eu>.

concorrono al controllo dei flussi migratori via mare. Sempre secondo le informazioni pubblicamente disponibili, la missione di *Mare Nostrum* fu duplice: garantire la salvaguardia delle vite umane in mare, da un lato; e assicurare alla giustizia i trafficanti illegali di migranti, dall'altro. Oltre alle informazioni presenti sui siti istituzionali dei Ministeri coinvolti, non è tuttavia possibile rinvenire documenti relativi al piano operativo e alle regole di ingaggio per l'operazione, i cui elementi restano perciò sottratti a ogni valutazione. Nemmeno l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (in seguito: FRONTEX) e la Commissione europea, stando a quanto riportato da fonti di Bruxelles, ebbero mai chiaro quanto previsto nel piano operativo di *Mare Nostrum*, un'operazione che evidentemente fu gestita attraverso decisioni e circolari interne ai Ministeri della difesa e dell'interno italiani<sup>66</sup>. Eppure, le comunicazioni istituzionali – successive solo di qualche settimana al naufragio di Lampedusa – sul lavoro della *Task Force Mediterraneo* presieduta dalla Commissione europea<sup>67</sup> dimostrano che le attività svolte nell'ambito di *Mare Nostrum* risultarono fin da subito conosciute a livello europeo, se non negli specifici dettagli operativi, quantomeno a un livello tale da giustificare l'auspicio che operazioni simili fossero avviate anche da altri Stati membri<sup>68</sup>. I meriti umanitari dell'iniziativa italiana furono quindi riconosciuti, a livello europeo, per l'efficacia delle relative operazioni di ricerca e soccorso in mare: «*Italy started one of the most significant sea border patrolling and search and rescue programmes in the Mediterranean – Mare Nostrum – which contributed to saving thousands of lives since October 2013. Further engagement of Frontex in the Mediterranean is now under consideration on the basis of the discussions that took place in the Task Force*»<sup>69</sup>.

L'efficacia dell'operazione italiana nel salvare vite umane si dimostrò in effetti assai elevata sia per la significativa quantità e per la tipologia di mezzi e di personale impiegati

---

66. «*It became clear from interviews [at the Commission, Directorate-General for Home Affairs,] that Frontex and the Commission were largely unaware of the launch of Mare Nostrum, in what they consider a clear unilateral member state action*», S. Carrera e L. Den Hertog, *Whose Mare? Rule of Law Challenges in the Field of European Border Surveillance in the Mediterranean*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 79, 2015, p. 3. Le interviste in questione furono condotte presso i due Direttorati Generali della Commissione europea per affari interni e affari marittimi da due ricercatori del Centro per gli Studi di Politica Europea (CEPS) di Bruxelles.

67. La *Task Force Mediterraneo* era stata istituita, sempre sull'onda dei tragici eventi di Lampedusa, in seguito alla riunione del 7 e 8 ottobre 2013 del Consiglio (Giustizia e affari interni).

68. «Gli sforzi nazionali di sorveglianza delle frontiere dovrebbero essere pienamente coordinati con le operazioni condotte da Frontex e dovrebbero formare, tutti insieme, una rete europea di pattuglie. [...]. Questo impegno potrebbe comprendere il potenziamento delle operazioni degli Stati membri secondo l'esempio dell'iniziativa italiana *Mare Nostrum*», Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force "Mediterraneo"*, Bruxelles, 4.12.2013, p. 17.

69. Commission Staff Working Document, *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, 22.05.2014, p. 6 (disponibile in lingua inglese).

– circa 900 persone appositamente addestrate su navi militari con grande capacità di carico, mezzi da sbarco, gommoni a chiglia rigida, aerei ed elicotteri – sia per la particolare copertura spaziale delle attività di sorveglianza, che si estendevano oltre la zona contigua italiana avvicinandosi alle coste dalle quali partivano i migranti, riducendo di conseguenza la loro permanenza in mare e così tutti i rischi connessi a una più lunga traversata<sup>70</sup>.

Il riepilogo delle attività fornito dalla Marina Militare alla chiusura dell'operazione (31 ottobre 2014) riportò un totale di 439 interventi di ricerca e soccorso; 366 presunti scafisti fermati e consegnati all'autorità giudiziaria; 60 interventi sanitari (16 trasporti sanitari a mezzo elicottero e 44 assistenze sanitarie a bordo di unità di superficie); 15 ispezioni su mezzi navali sospetti di traffici illeciti; e 9 navi catturate (di cui 5 navi madre); per un totale di 156.362 persone soccorse in mare. Per sostenere un tale dispiegamento di forze, gli oneri finanziari furono ovviamente consistenti<sup>71</sup>.

Eppure, fu paradossalmente l'argomento relativo all'elevata quantità di vite salvate nell'operazione *Mare Nostrum*, prima ancora che rilievi di carattere economico, ad aprire presto la strada ad altre considerazioni: era ovvio che, laddove l'operazione avesse raggiunto il suo precipuo obiettivo – quello di salvare vite in mare – gli approdi sulle coste italiane sarebbero aumentati.

Nel corso del 2014, con l'afflusso di nuove decine di migliaia di migranti salvati nelle operazioni di ricerca e soccorso comandate dalla Marina Militare, l'iniziale entusiasmo per l'operazione umanitaria italiana lasciò gradualmente il posto a valutazioni sempre più distanti, che giunsero, infine, a riconsiderare sostanzialmente i meriti dell'operazione, trasformando *Mare Nostrum* da efficace risposta umanitaria a vera e propria concausa del fenomeno dei numerosi sbarchi. Il 6 ottobre 2014, nel Regno Unito, Lord Hylton formulò la seguente interrogazione parlamentare: «*To ask Her Majesty's Government what naval or air-sea rescue contribution they will make to prevent refugees and migrants drowning in the Mediterranean*». La risposta del governo di Sua Maestà, formulata dalla baronessa Anelay of St. Johns, fornì a tutti gli Stati membri la chiave di lettura decisiva per

---

70. «*The area patrolled by [Operation Mare Nostrum], which measures about 43,000 km<sup>2</sup>, extends south of Lampedusa along 400 nautical miles by 150 nautical miles in the eastern part, thus overlapping with the Maltese SAR zone south of Malta as well as with the Libyan SAR zone*», Amnesty International, *Lives Adrift: Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, Londra, 2014, p. 23. Le informazioni furono raccolte da Amnesty International nel corso di visite presso i luoghi italiani di più frequente sbarco e in occasione di colloqui con l'ammiraglio Mario Culcasi, al comando dell'operazione, presso il Comando delle Forze da Pattugliamento per la Sorveglianza e la Difesa Costiera di Augusta. Nell'estate del 2014, un ricercatore di Amnesty International trascorse cinque giorni a bordo della nave *Virginio Fasan* per osservare le operazioni di ricerca e soccorso svolte nell'ambito di *Mare Nostrum*.

71. L'Unione europea, tramite i relativi programmi finanziari, allocò soltanto una parte dei fondi necessari all'operazione. Secondo le fonti che si riferiscono a dati raccolti durante una conferenza stampa del Ministro della difesa italiano, il costo complessivo di *Mare Nostrum* fu di circa 9 milioni di euro al mese.

sottrarsi, da quel momento in poi, a complesse operazioni di natura umanitaria della portata di *Mare Nostrum*, offrendo la giustificazione per affidarsi a soluzioni diverse: «*We do not support planned search and rescue operations in the Mediterranean. We believe that they create an unintended “pull factor”, encouraging more migrants to attempt the dangerous sea crossing and thereby leading to more tragic and unnecessary deaths*»<sup>72</sup>.

Anche FRONTEX, che all'indomani del naufragio di Lampedusa era stata costantemente evocata quale imminente protagonista in operazioni congiunte di Stati membri anche e soprattutto finalizzate a salvare le vite dei migranti, a circa un anno di distanza dall'avvio di *Mare Nostrum* non solo non prese in alcun modo parte all'operazione umanitaria italiana, limitandosi – in virtù del suo immutato mandato – a gestire operazioni congiunte di diversa natura (*Hermes* e *Aeneas*), ma fece anche propria la stessa chiave di lettura secondo la quale operazioni umanitarie della portata di *Mare Nostrum* si sarebbero comunque soltanto prestate agli abusi dei trafficanti e all'aggravamento del fenomeno<sup>73</sup>. È fortemente percepibile, in tutti i documenti successivi all'estate del 2014, il distacco che l'Unione europea, anche attraverso FRONTEX, ha assunto nei confronti di un approccio a prevalente carattere umanitario riguardo al fenomeno dell'immigrazione via mare<sup>74</sup>.

Anche in ambito mediatico, la rappresentazione narrativa delle attività di ricerca e soccorso in mare si è profondamente trasformata. Nonostante il tema dell'immigrazione sia sempre stato divisivo, nel linguaggio della comunicazione di massa il racconto delle operazioni umanitarie, originariamente, era comunque positivo: il fenomeno era infatti umanizzato, attraverso riferimenti ai principi di solidarietà e accoglienza. Tuttavia, negli ultimi anni si è avviata una nuova “qualificazione discorsiva”, che ha gettato un'ombra sull'operato delle organizzazioni non governative impegnate nella ricerca e nel soccorso in mare, mettendole in discussione fino al punto di dubitare dello spirito umanitario che le anima. A prevalere, ora, è il sospetto<sup>75</sup>.

---

72. I testi dell'interrogazione parlamentare e della relativa risposta sono pubblicamente consultabili all'indirizzo <http://www.parliament.uk>. Diversi membri del Parlamento italiano, incluso l'allora vice-Presidente del Senato, scelsero la medesima chiave di lettura esposta dalla baronessa britannica, con formulazioni solo meno raffinate che non vale la pena richiamare.

73. «*The number of trips and of persons has drastically increased with the launching of Mare Nostrum. I am afraid of saying it is a pull factor, but the smugglers have abused the proximity of this operation near to the Libyan coast to put more people in the sea with the assumption that they would be rescued very soon*», Gil Arias-Fernández, Direttore esecutivo di FRONTEX, sul tema *Frontex Activities in the Mediterranean*, LIBE/ 8/01027, 4 settembre 2014. Il video della presentazione è disponibile sul sito istituzionale del Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu>.

74. Sul rinnovato mandato della guardia di frontiera e costiera europea, v. reg. 2016/1624 del 14.9.2014; v. inoltre reg. 2016/1625 del 14.9.2016, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

75. COSPE, Associazione Carta di Roma e Osservatorio di Pavia, *Navigare a vista: il racconto delle operazioni di ricerca e soccorso di migranti nel Mediterraneo centrale*, 2017.

Come si ricorderà, risale a novembre 2014 l'avvio dell'operazione *Triton*, con il primario obiettivo di sorveglianza alle frontiere. Lo stesso Commissario europeo per gli affari interni, che all'indomani del naufragio di Lampedusa annunciava come imminente un'estesa operazione di FRONTEX di ricerca e soccorso che avrebbe operato nel Mediterraneo da Cipro alla Spagna, esattamente a un anno di distanza da quell'annuncio si ritrovò ad affermare qualcosa di sostanzialmente diverso: «*It is clear that the Triton operation cannot and will not replace Mare Nostrum. The future of Mare Nostrum remains in any case an Italian decision*»<sup>76</sup>.

Le operazioni congiunte degli Stati membri dell'Unione europea, a differenza di *Mare Nostrum*, hanno sempre considerato la ricerca e il soccorso in mare come attività soltanto incidentali nel perseguimento di un diverso obiettivo primario, consistente nella sorveglianza delle frontiere marittime esterne. La gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Unione europea, incluse quelle marittime, è affidata a FRONTEX, che non dispone di mezzi e personale propri, ma si affida a fondi stanziati appositamente dall'Unione europea e alla dotazione di mezzi – terrestri e aeronavali – messi a disposizione dai singoli Stati membri allo scopo di promuovere operazioni congiunte con altri Stati membri<sup>77</sup>.

Negli ultimi anni si è quindi andato sempre più sviluppando un indirizzo politico nell'ambito dell'Unione europea che va in una direzione improntata a interventi di polizia di frontiera e rafforzamento del controllo dei confini. È questo l'aspetto che tuttora prevale nell'attuale dibattito sulle strategie e sulle misure da adottare per una gestione efficace dei flussi migratori, con il risultato che le opzioni di mobilità legale e sicura a disposizione dei soggetti meritevoli di protezione internazionale restano ancora estremamente limitate<sup>78</sup>.

---

76. *Statement by European Union Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton*, 7 ottobre 2014, <http://europa.eu>.

77. La base giuridica relativa alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea è costituita dagli artt. 67 e 77 del TFUE, relativi, tra le altre cose, allo sviluppo di «una politica comune in materia di controllo delle frontiere esterne» che includa «il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne», nonché l'instaurazione progressiva di un «sistema integrato di gestione delle frontiere esterne». Per una critica alle operazioni congiunte condotte dagli Stati membri dell'Unione europea attraverso FRONTEX alla luce del diritto internazionale dei diritti umani e dei rifugiati, v. anche S. Trevisanut, *Which Borders for the EU Immigration Policy? Yardsticks of International Protection for EU Joint Borders Management*, in *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, a cura di L. Azoulay e K. de Vries, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 106-148; e A. Liguori e N. Ricciuti, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Dir. um. e dir. intern.*, 2012, pp. 539-567. Sugli ostacoli al diritto a un rimedio effettivo per i migranti irregolari nel sistema delle agenzie europee, v. S. Carrera, L. Den Hertog e J. Parkin, *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, pp. 337-358.

78. Su questo aspetto, v. F. L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in questa *Rivista*, n. 2.2018.

Al termine di un lungo processo negoziale da parte dei Ministeri europei per la difesa e per gli affari esteri, il 24 giugno 2014 venne approvata la Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea (in seguito: Strategia). In questo documento, il fenomeno dell'immigrazione irregolare è affrontato in una prospettiva drasticamente unilaterale e trasformato da emergenza umanitaria a vero e proprio rischio per la sicurezza. Insieme ad aggressioni armate da parte di Paesi terzi, terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa e disastri ambientali, la lista di rischi e minacce per i cittadini europei e per gli interessi strategici degli Stati membri oggi comprende ufficialmente «*trafficking of human beings and smuggling of migrants, organised criminal networks facilitating illegal migration*». La Strategia ha posto, da subito, l'obiettivo di sviluppare nuove capacità nel settore della sicurezza marittima, che prevedono, tra le altre cose, «*enhancing civil-military interoperability and industrial competitiveness*» e lo sviluppo di «*dual-use and multipurpose capabilities and the exploration of options for their better use*»<sup>79</sup>. Nella revisione alla Strategia, di giugno 2018, il Consiglio dell'Unione europea «*stresses the benefits deriving from cross-sectoral cooperation and the synergies between civil and military actors*»<sup>80</sup>. Il piano d'azione allegato si fonda, tra gli altri, su un «*cross sectoral approach (including civil-civil, civil-military and military-military cooperation)*»<sup>81</sup>.

Le peculiari espressioni utilizzate nella Strategia (*civil-military interoperability, dual-use, multipurpose, comprehensive, cross-sectoral, cross-border*) non stanno che a significare che il settore della sorveglianza delle frontiere e del controllo del fenomeno migratorio richiede, secondo gli Stati membri dell'Unione europea, una risposta non soltanto attraverso operazioni di guardie di frontiera e di polizia, ma anche attraverso interventi di natura militare. Questo significa anche, tuttavia, che dal piano degli strumenti legislativi, discussi e approvati dal Parlamento europeo, ci si sposta sul piano delle decisioni del Consiglio, ovvero, come proprio nel caso della Strategia, sul piano di strumenti di indirizzo politico diversamente negoziati, che perseguono l'obiettivo di un inserimento militare in situazioni – come il controllo alle frontiere – che gli strumenti legislativi attuali, invece, non prevedono. Si tratta di un “approccio parallelo” al problema dell'immigrazione irregolare che sfugge al normale canale giuridico e istituzionale in un settore delicato per l'Unione europea. Si può rilevare che il turno di presidenza europea della Grecia e poi dell'Italia nel 2014 – proprio i due Stati membri maggiormente coinvolti

---

79. *European Union Maritime Security Strategy*, 24 giugno 2014, <https://www.consilium.europa.eu>, parr. V, a); V, d); V, e); V, g); V, c); V, 3; V, 3, c).

80. *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*, 26 giugno 2018, par. 8, <https://www.consilium.europa.eu>.

81. *Ibidem, Annex: Revised European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) – Action Plan*, par. 1.

dal fenomeno – certamente contribuì al radicamento di questo approccio nel momento di picco dell'emergenza umanitaria.

La conferma di questa tendenza arrivò presto, con l'approvazione della Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 relativa all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)<sup>82</sup>, coordinata dallo Stato maggiore della difesa italiano. Tale strumento ha dato forma giuridica a una serie di proposte già fatte proprie dal Consiglio (giustizia e affari interni) del 10 aprile 2015 e poi ribadite il 20 aprile 2015 dal Consiglio europeo straordinario<sup>83</sup>. L'11 maggio 2015, l'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza aveva informato il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla crisi dei migranti nel Mediterraneo e sui preparativi in corso per una possibile operazione navale dell'Unione europea, manifestando la necessità che l'organizzazione operasse con il sostegno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>84</sup>. Il 18 maggio 2015, data della decisione, il Consiglio dell'Unione europea approvò il “concetto di gestione della crisi”, prevedendo, all'art. 1, par. 1, la “missione” di «condurre 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 e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse l'UNCLOS e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite».

La seconda fase di EUNAVFOR MED, ribattezzata a settembre Operazione *Sophia*, iniziò il 7 ottobre 2015. Il passaggio alla fase operativa ha necessitato dell'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sollecitato a fornire la base giuridica, in virtù

---

82. La decisione ha come base giuridica l'art. 42, co. 4, del Trattato sull'Unione europea (in seguito: TUE), in base al quale «le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. L'alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione», nonché l'art. 43, co. 2, del TUE, ai sensi del quale il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni esterne per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, «stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni». Ai sensi dell'art. 43, co. 1, del TUE, le missioni appena menzionate comprendono «le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti».

83. Considerando (1) della decisione.

84. Considerando (4) della decisione.

del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite<sup>85</sup>, per un'operazione di carattere militare degli Stati membri dell'Unione europea nel mare territoriale di un Paese terzo, la Libia, che nella decisione del Consiglio dell'Unione europea era sempre indicata, indirettamente, come "Stato costiero interessato".

Già con la risoluzione 2238(2015) del 10 settembre 2015, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva espresso preoccupazione per il contrabbando di migranti e per il traffico di persone da e attraverso il territorio libico e grave allarme per la recente proliferazione di tali fenomeni nel Mediterraneo, alla base della perdita di vite umane soprattutto al di fuori delle coste libiche<sup>86</sup>. In quell'occasione, l'organismo deputato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali si era espresso nei seguenti termini: «*The Security Council (...) condemns cases of torture and mistreatment, and deaths by torture, in detention centres in Libya, (...), calls for the immediate release of all individuals arbitrarily arrested or detained in Libya, including foreign nationals*»<sup>87</sup>.

Suscita quindi diverse perplessità il fatto che lo stesso organo che nel settembre 2015 constatava l'esistenza conclamata di casi di tortura e di detenzioni arbitrarie in Libia, un mese dopo abbia autorizzato un'operazione che prevede il dirottamento di persone in fuga verso le coste di partenza e addirittura la distruzione dei mezzi che queste persone impiegano per fuggire.

La risoluzione 2240(2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 9 ottobre 2015, che fornì la base giuridica per l'operazione di contrasto all'immigrazione via mare dalla Libia, fu il risultato di una proposta del Regno Unito, che superò tre serie di consultazioni in plenaria e discussioni informali bilaterali tra diversi Stati<sup>88</sup>.

L'iniziativa dell'Unione europea e l'avallo ottenuto dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno sollevato diverse critiche, non solo per l'inusuale velocità con cui l'operazione è stata pianificata e avviata dagli Stati membri, invece ben più lenti nell'accordarsi su altri tipi di misure (come, per esempio, sulle quote per la ricollocazione), ma soprattutto per l'ispirazione che l'impegno in questione ha tratto da un'altra operazione, EUNAVFOR ATALANTA, che tuttavia è diretta a contrastare un fenomeno

---

85. Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite conferisce al Consiglio di sicurezza poteri di natura coercitiva, che possono estrinsecarsi, sulla base dell'accertamento di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione (art. 39), nell'adozione di misure preventive (art. 40) ovvero di misure dirette contro gli Stati trasgressori, sia di natura economica (art. 41), sia comportanti l'uso della forza militare (art. 42).

86. Risoluzione 2238(2015) del 10.09.2015, par. 9.

87. *Ibidem*, par. 8.

88. Per un'analisi della risoluzione 2240(2015) e del dibattito in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 9.10.2015 al momento del voto, v. T. Scovazzi, *Il respingimento di un dramma umano collettivo e le sue conseguenze*, in *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di A. Antonucci, I. Papanicolopulu e T. Scovazzi, Torino, Giappichelli, 2016, p. 45 ss.



molto diverso: «*Apprehending pirates in the Indian Ocean is one thing. Defeating the networks through which smugglers traffic migrants through North Africa is quite another. The European Union's new naval force deployment in the Mediterranean – EUNAVFOR MED – drew criticism from international partners and the general public alike when plans for a “boat-sinking” operation were unveiled, raising fears about unacceptable levels of violence and collateral damage; a European version of Mexico’s drug war*»<sup>89</sup>.

Il mandato di EUNAVFOR MED è stato a più riprese esteso, con il compito aggiuntivo di monitorare l’addestramento fornito alla Guardia Costiera libica<sup>90</sup>. In questo contesto, si è anche inserito il memorandum d’intesa tra Italia e Libia del 2017<sup>91</sup>, che, accolto positivamente dal Consiglio europeo<sup>92</sup>, ha sollevato invece le critiche del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, per non contenere alcuna disposizione che condizionasse la collaborazione tra i due Stati al rispetto dei diritti umani<sup>93</sup>. Altri contributi dell’Unione europea su scala globale, tra cui nuovi modelli cooperativi e il partenariato europeo in tema di migrazioni, non mancano di mostrare alterazioni e riposizionamenti dei diritti dello straniero rispetto alla potestà statale di controllo della mobilità umana<sup>94</sup>.

In sintesi, le misure intraprese dagli Stati dell’Unione europea, bilateralmente con Paesi terzi ovvero attraverso iniziative esecutive di natura politica, svincolate dallo scrutinio parlamentare, si sono allontanate dall’approccio umanitario e mirano all’obiettivo di neutralizzare le reti del traffico di migranti attraverso un’azione coercitiva, per giunta in un ambiente naturale ostile e in collaborazione con le deboli istituzioni di uno Stato preda di una guerra civile.

---

89. G. Faleg e S. Blockmans, *EU Naval Force EUNAVFOR MED sets sail in troubled waters*, in *CEPS Commentary*, 26 giugno 2015, p. 1.

90. Decisione (PESC) 2017/1385 del Consiglio che modifica la decisione (PESC) 2015/778 relativa a un’operazione militare dell’Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED operazione SOPHIA), GUUE L194/61, 26.7.2017.

91. *Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, 2 febbraio 2017. Non si tratta del primo tentativo di intesa tra i due Paesi, che era stato preceduto da una serie di accordi bilaterali, incluso un trattato d’amicizia, allo scopo di consentire il rinvio dei migranti intercettati in mare verso la Libia; una politica che costò all’Italia la condanna sopra menzionata (v. nota 42).

92. *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*, 3.2.2017, <https://www.consilium.europa.eu>.

93. United Nations Committee against Torture, *Concluding observations on the fifth and sixth combined periodic reports of Italy*, CAT/C/ITA/CO/5-6, 21.11.2017, <https://www.refworld.org>.

94. D. Vitiello, *Il contributo dell’Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una lettura critica dei Global Compacts*, in questa *Rivista*, n. 3.2018. Sul tema dei Global Compact in questo settore, v. anche G. Cataldi e A. Del Guercio, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in questa *Rivista*, n. 2.2019.

#### 4. La risposta delle istituzioni nazionali in Italia e in Libia<sup>95</sup>

La posizione assunta dalle istituzioni italiane non si distanzia dal diverso atteggiamento sviluppatosi in sede di Unione europea, ma ha, anzi, contribuito a informarne la definitiva svolta verso un'impronta primariamente coercitiva<sup>96</sup>. Per esempio, in una riunione dell'11 ottobre 2018 su ricerca e soccorso organizzata dalla Guardia Costiera italiana alla presenza di rappresentanti della Guardia Costiera libica e della direzione generale della Commissione europea per la migrazione e gli affari interni, oltre che dei rappresentati di diversi Stati costieri mediterranei, nel quadro dell'azione denominata Assessment of the Libyan Coast Guard Legal Framework and Capability in Terms of SAR Services (co-finanziata dal Fondo per la Sicurezza interna dell'Unione europea)<sup>97</sup>, è stata anche formulata l'interpretazione secondo la quale il sistema giuridico relativo alla ricerca e al soccorso in mare nel quadro delle Convenzioni internazionali sopra menzionate<sup>98</sup> non sarebbe appropriato a fronteggiare il fenomeno migratorio. In tale sede, e nella premessa – in realtà smentita dall'aumento di morti in mare – secondo cui «there is no longer a migration crisis»<sup>99</sup>, si è sostenuto che gli strumenti internazionali come la Convenzione SAR oggi non contribuiscono validamente a fronteggiare un fenomeno diverso da quello di una nave che occasionalmente si trovi in difficoltà e che, pertanto, si renderebbe necessario intervenire con azioni coercitive di contenimento del flusso migratorio senza fondarsi esclusivamente sulle norme internazionali relative alla salvaguardia della vita umana in mare.

È in questo scenario che si inseriscono anche le note e contestate direttive del Ministero dell'interno italiano, rubricate al N. 14100/141(8), rispettivamente del 18 marzo, 4 aprile, 15 aprile e 15 maggio 2019<sup>100</sup>.

In generale, la funzione delle direttive è volta a regolare la condotta degli uffici pubblici, incidendo sulla struttura dei procedimenti. In particolare, nella materia di cui si

---

95. Nelle more della pubblicazione del presente contributo, vari dati rilevanti sul piano giuridico si sono aggiunti a quelli ivi esposti, in una sequenza molto serrata di eventi, interventi legislativi e pronunce giudiziarie. Tuttavia, non sembra che, nel complesso, la situazione generale e le conclusioni possano risulterne modificati.

96. Sui più recenti sviluppi legislativi in tema di controllo dei flussi migratori, v., tra gli altri, M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in questa *Rivista*, n. 1.2019; e F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in questa *Rivista*, n. 2.2019.

97. HOME/2016/ISBF/AG/EMAS/0051.

98. V. nota 17 e ss.

99. Simon Mordue, della Direzione generale per la migrazione e affari interni della Commissione europea, nel suo intervento alla riunione in commento.

100. La prima e la terza direttiva sono a firma del Ministro; la seconda, d'ordine del Ministro, è a firma del Capo di Gabinetto.

tratta, le direttive sono atti precettivi per la pubblica amministrazione, che incidono sull'organizzazione delle azioni di contrasto "reattivo" all'immigrazione irregolare e al suo favoreggiamento, nonché al traffico di esseri umani.

L'emanazione delle direttive in questione è stata, com'è noto, criticata, preliminarmente con l'argomento che il Ministro dell'interno avrebbe travalicato i propri poteri, invadendo quelli di altri Ministri (in particolare, quelli del Ministro della difesa e delle autorità militari da esso dipendenti). Tuttavia, le direttive in esame sono state emanate nell'ambito delle attribuzioni tipiche del Ministro dell'interno, riferite all'ordine pubblico e alla sicurezza, che costituiscono, tradizionalmente, la funzione più intrinsecamente connessa all'esercizio della sovranità dello Stato, fatti salvi ovviamente gli obblighi che derivano dal rispetto del diritto internazionale.

Si tratta di una funzione di per sé conservativa, per la cui tutela l'amministrazione statale, nonché le amministrazioni regionali e locali per la polizia amministrativa, possono adottare misure sia preventive, sia repressive (art. 159, co. 2, del d.lgs. 31.3.1998, n. 112). In generale, infatti, le attribuzioni relative all'ordine pubblico e alla sicurezza sono affidate all'Amministrazione della pubblica sicurezza, che opera sotto la responsabilità del Ministero dell'interno (l. 1.4.1981, n. 121), quale autorità nazionale di pubblica sicurezza.

Sotto il limitato profilo dell'invasione delle attribuzioni e dei poteri di altre amministrazioni (Ministro della difesa e Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), le contestazioni sollevate, ad avviso di chi scrive, non coglierebbero pienamente nel segno – e questo a prescindere, naturalmente, dal merito delle direttive medesime. Infatti, per esempio, al Ministro dell'interno fanno capo, dal punto di vista funzionale, anche le autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza e i relativi agenti, seppure appartenenti ad altre forze di polizia (Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Capitanerie di Porto), dipendenti da altre amministrazioni, laddove invece la Polizia di Stato è direttamente incardinata nel Ministero dell'interno e ne costituisce la struttura operativa.

La contestata estensione delle attribuzioni del Ministro dell'interno su personale appartenente ad altri Ministeri è storicamente derivata dall'evoluzione delle norme che riguardano la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata e, per quanto qui interessa, il contrasto all'immigrazione clandestina.

Quanto all'oggetto delle direttive, e in particolare la prima, relativa al coordinamento unificato dell'attività di sorveglianza delle frontiere marittime e il contrasto dell'immigrazione illegale, l'art. 11, co. 1-*bis*, del d.lgs. 25.7.1998, n. 286, recante il Testo unico in materia di immigrazione (in seguito: TU), affida soltanto al Ministro dell'interno – sentito, ove necessario, il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica – il potere di emanare le misure necessarie per il coordinamento unificato dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre italiana. "Coordinamento unificato" significa,

appunto, potere di organizzazione delle diverse forze di polizia, anche appartenenti ad altre amministrazioni, al fine di conseguire gli scopi prefissati dalla legge.

Peraltro, l'art. 11, co. 1, del TU prevede espressamente, quale unica forma di collaborazione tra amministrazioni dello Stato, soltanto quella tra il Ministro dell'interno e il Ministro degli affari esteri, per l'adozione del «piano generale degli interventi per il potenziamento e il perfezionamento, anche attraverso l'automazione delle procedure, delle misure di controllo di rispettiva competenza». Tuttavia, le misure di potenziamento e di coordinamento dei controlli di frontiera descritte in generale dall'art. 11 – e sostenute dalla *ratio* complessiva del TU – sono dettate mediante le direttive del solo Ministro dell'interno<sup>101</sup>. La norma in commento, quindi, individua espressamente il Ministro dell'interno quale unica autorità competente all'emanazione delle direttive relative al potenziamento e al coordinamento dei controlli di frontiera; coordinamento che è, perciò, esteso espressamente anche alle autorità marittime e militari, seppur dipendenti da altre amministrazioni.

In conclusione, perciò, su questo punto, ad avviso di chi scrive, sotto il profilo dell'attribuzione dei poteri, le recenti direttive del Ministro dell'interno non possono essere censurate per pretesa invasione dei poteri di altre amministrazioni. Altra questione, come si argomenta qui di seguito, riguarda il merito dell'esercizio, nella fattispecie, del potere attribuito al Ministro dell'interno, in particolare per aver utilizzato detto potere per fini diversi da quelli per i quali è attribuito. In particolare per la prima delle quattro direttive, ciò si desume dalla motivazione stessa dell'atto, che mescola in un unico contenitore problematiche profondamente diverse nell'origine e nelle conseguenze.

Infatti, prendendo le mosse dal «poliedrico approccio della dimensione interna della politica di migrazione, della tutela delle frontiere esterne dell'UE e del rafforzamento dell'azione di contrasto al traffico dei migranti», la direttiva, in un'oggettiva eterogeneità dei fini, confonde in un coacervo indistinto le norme relative alla salvaguardia della vita umana in mare con la necessità di scongiurare il rischio che «nel gruppo di migranti possano celarsi soggetti coinvolti in attività terroristiche o comunque pericolosi per la sicurezza o l'ordine pubblico».

La direttiva più rilevante, per i suoi effetti generali, è senz'altro la prima. Essa censura, innanzi tutto, le condotte poste in essere da imbarcazioni private che abbiano soccorso migranti nel Mediterraneo, considerando il loro passaggio nelle acque territoriali italiane come potenzialmente “non inoffensivo” ai sensi dell'art. 19 dell'UNCLOS. Tale

---

101. Il coordinamento e la sovrintendenza all'attuazione di tali direttive sono svolti dai prefetti delle Province di confine terrestre e delle Regioni interessate alla frontiera marittima, sentiti i questori e i dirigenti delle zone di polizia di frontiera, nonché le autorità marittime e militari e i responsabili degli organi di polizia (art. 11, co. 3, TU).

circostanza consentirebbe allo Stato costiero di intimare alle navi in questione di abbandonare immediatamente il mare territoriale. La conseguenza è l'invito, rivolto dal Ministro dell'interno a tutte le autorità di pubblica sicurezza, ad allontanare dal mare territoriale italiano tutte le imbarcazioni che trasportano migranti soccorsi in qualsiasi zona del Mediterraneo.

L'art. 19, co. 2, lett. g), dell'UNCLOS prevede, in realtà, che il passaggio di una nave straniera nel mare territoriale possa essere considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero se tale nave mette in atto la seguente azione (per quanto qui interessa): «*the loading or unloading of any ... person contrary to customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State*». Tuttavia, la fattispecie non è in nessun caso riscontrabile in capo alle navi umanitarie che abbiano soccorso persone (sia pure migranti) in mare e che si trovino a navigare nelle acque territoriali italiane, finanche allo scopo di richiedere l'ingresso nel relativo porto. Questo risulta evidente dalla formulazione della norma. Le navi umanitarie non imbarcano (*loading*), né sbarcano (*unloading*) alcuna persona nel mare territoriale italiano violando le leggi e i regolamenti citati dalla norma in commento: le persone sono infatti soccorse al di fuori delle acque italiane e non sono fatte scendere dalla nave durante il passaggio nel mare territoriale (per esempio, accompagnandole a terra contro le istruzioni della polizia di frontiera o fornendole di più piccole imbarcazioni per raggiungere la costa clandestinamente, in violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero). Le persone soccorse vengono tenute a bordo per tutto il momento del passaggio nel mare territoriale e fino all'esito della legittima richiesta, rivolta dal comandante della nave umanitaria alle competenti autorità della frontiera marittima, di raggiungere un porto italiano. La posizione dello Stato costiero, allertato della situazione dalla stessa nave che ospita a bordo le persone in questione, non è pregiudicata, mantenendo lo Stato ogni potere di decisione circa la valutazione della situazione della nave e delle persone a bordo. Non vi è nessuna necessità, pertanto, di intimare l'allontanamento di una nave che non pregiudica, con la sua condotta, la pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato costiero. Come si evidenzierà anche in seguito, nessuna delle azioni finora poste in essere dalle navi umanitarie, non comportando sbarchi illegali o clandestini, può dirsi riflettere i presupposti dell'art. 19, lett. g), dell'UNCLOS necessari a rendere pregiudizievole la mera presenza della nave straniera nel mare territoriale italiano.

L'invito rivolto alle autorità di pubblica sicurezza dal Ministro dell'interno pare, inoltre, in evidente contrasto con tutto il diritto internazionale applicabile al soccorso in mare, anche solo per l'ovvia conseguenza di impedire che tale soccorso possa concludersi con l'arrivo sulla terraferma, nonché con il diritto internazionale dei diritti umani e dei rifugiati, istruendo le autorità di pubblica sicurezza a veri e propri respingimenti collettivi,

che pregiudicano l'esame delle domande individuali di protezione internazionale e dello *status* di potenziali rifugiati e asilanti. Ma non solo. Il suddetto invito pare infine contrastare con l'art. 12, co. 9-*bis*, dello stesso TU, il quale dispone che «la nave italiana in servizio di polizia, che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato». L'accompagnamento della nave in questione in un porto italiano non solo è teso a consentire di verificare se la nave sia coinvolta in un traffico illecito di migranti ovvero abbia solo prestato soccorso a persone in pericolo in mare, ma anche ad assicurare che, in ogni caso, le persone soccorse raggiungano un luogo sicuro, in cui possano essere identificate a ogni conseguente effetto. È proprio sotto questo profilo che la motivazione della direttiva in questione presenta i suoi aspetti più illogici e contraddittori. L'art. 12, co. 9-*bis*, del TU appare certamente più in sintonia, rispetto alla direttiva, con il complesso di norme del diritto internazionale che riguardano non solo i poteri di protezione dello Stato costiero secondo il diritto del mare, ma anche gli obblighi di salvaguardia della vita di chi è stato soccorso in mare.

Infatti, occorre ricordare che, nella maggior parte dei casi ai quali la direttiva si riferisce, le persone a bordo non hanno attraversato il Mediterraneo sulla stessa imbarcazione che attraversa le acque territoriali italiane, finanche allo scopo di entrare in territorio italiano, ma sono state soccorse in mare da un'altra nave, che ha l'obbligo di condurle in un luogo sicuro<sup>102</sup>. Inoltre, sempre nella maggior parte dei casi ai quali la direttiva si riferisce, la nave soccorritrice non tenta un ingresso illegale della frontiera, approdando clandestinamente in luoghi in cui i controlli delle autorità sono più difficili e tentando, in questo modo, di eluderli (per esempio, approdando di notte, su una spiaggia isolata), ma dichiara la sua presenza nel mare territoriale e richiede formalmente alle competenti autorità l'ingresso in porto affinché sia esaminata la posizione delle persone a bordo.

In altre parole, in tutti quei casi in cui, per opposte ragioni, si è destato l'allarme che ha indotto all'emanazione delle direttive in questione, non si versava nella situazione di persone che intenzionalmente tentavano di eludere i controlli alla frontiera. Anzi, era manifesta la volontà dei comandanti delle navi soccorritrici di condurre i migranti alla frontiera marittima di un Paese (o porto) sicuro, perché fossero identificati e potessero rivolgere eventuali domande di protezione; domande il cui accoglimento o rigetto, con tutte

---

102. Par. 2 del presente contributo e le norme ivi richiamate.

le conseguenze del caso, resta – senza pregiudizio alcuno, è importante sottolinearlo – affidata alla normativa dello Stato. Le richieste di ingresso attraverso una frontiera marittima affinché le persone recuperate dal mare siano sottoposte, oltre che alle cure necessarie conseguenti al soccorso, anche a tutte le misure di sicurezza e di polizia eventuali, induce *ex se* a escludere, ad avviso di chi scrive, che possa configurarsi una fattispecie di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina a carico delle navi che hanno prestato il soccorso<sup>103</sup>.

Ma anche in altro consistono la contraddittorietà e l’illogicità della direttiva, tali da evidenziare ancor di più lo sviamento di potere che la caratterizza. Infatti, essa si presenta solo apparentemente come connotata dall’intento di contrastare, insieme all’immigrazione irregolare, anche il rischio di ingresso di immigrati “terroristi”.

Innanzitutto, e a prescindere dal fatto che la rete del terrorismo internazionale si muove notoriamente attraverso canali diversi dal pericoloso attraversamento del Mediterraneo su imbarcazioni di fortuna, il fatto che una persona fugga da un Paese a rischio di terrorismo non significa di per sé che sia inevitabilmente un terrorista o un appartenente a organizzazioni terroristiche. L’argomento sostenuto nella direttiva resta peraltro privo di ogni fondamento probatorio, stando a quanto riferito dagli operatori delle stesse autorità destinatarie dell’atto: «per ciò che concerne gli scafisti-terroristi, questo è un tema di cui si parla, ma solo per ipotesi. Non abbiamo prove che tra gli scafisti si nascondano i terroristi. Almeno finora, non abbiamo avuto nessun caso documentato»<sup>104</sup>. In secondo luogo, e soprattutto, per svolgere un’azione davvero preventiva rispetto a questo rischio, considerato potenzialmente connesso alla commissione dei delitti previsti dall’art. 12 del TU, sarebbe certamente preferibile che le persone in sospetto di potenziale attività terroristica trovate a bordo di una nave nelle acque territoriali italiane fossero accompagnate in un porto e ivi identificate, piuttosto che semplicemente allontanate senza curarsi di dove andranno (magari a sbarcare clandestinamente sul territorio italiano o di altro Stato limitrofo per ivi organizzare attentati alla popolazione).

L’interesse pubblico prevalente, sia in termini di ordine pubblico che di sicurezza, dovrebbe quindi essere quello di condurre tutte le persone soccorse nel porto sicuro più vicino (che, trattandosi di imbarcazioni di soccorso che già si trovano nelle acque

---

103. Per una rassegna di provvedimenti italiani relativi alla responsabilità per il delitto di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare di cui all’art. 12 TU in capo alle organizzazioni non governative che operano soccorsi in mare, v. P. L. di Bari e L. Maserà, Rassegna di giurisprudenza italiana, in questa Rivista, n. 2.2018 e n. 2.2019.

104. Così il comandante generale della Guardia di Finanza, generale Saverio Capolupo, nell’audizione del 20 maggio 2015 dinnanzi al Comitato parlamentare di controllo sull’attuazione di Schengen, di vigilanza sull’attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Anche il Capo di Stato Maggiore della Marina, ammiraglio Giuseppe De Giorgi, confermò di dubitare che un terrorista possa arrivare via mare, poiché le persone soccorse sono disperati che affrontano viaggi estenuanti.

territoriali italiane, sarebbe un porto italiano), ove possono essere svolte tutte le indagini, al fine di verificare quanto temuto dalla direttiva. La lotta diffusa al terrorismo su scala preventiva non si giova di respingimenti di massa o di chiusura generalizzata di porti, in maniera immotivata e senza riferimento a situazioni concrete<sup>105</sup>. Ricorrendo a misure generalizzate a danno di gruppi interi di individui, sembra che non ci si preoccupi neanche di accertare le reali intenzioni e condizioni di un soggetto oggettivamente definibile come “pericoloso”, cadendo vittime di una «criminalizzazione discorsiva», che crea l’equivalenza tra irregolare, criminale, terrorista, e in cui «la dimensione linguistica della criminalizzazione gioca un ruolo essenziale nel plasmare un immaginario sociale che vede nel migrante irregolare una figura socialmente pericolosa»<sup>106</sup>. E in effetti, il termine “clandestino” è ormai un tipico esempio di categoria collettiva che viene impiegata a scopo securitario. Ma anche a prescindere dalle disposizioni del diritto internazionale – come il Protocollo contro il contrabbando di migranti per terra, mare e aria (Palermo, 2000) – che vietano che il migrante irregolare sia criminalizzato per la sua condizione, l’impiego che viene fatto dei termini «irregolare» e «clandestino» nel contesto di misure come le direttive in commento è fuorviante anche ai sensi del diritto interno, perché un illecito amministrativo compiuto da chi risulta privo della documentazione adeguata per autorizzare la propria presenza su un determinato territorio viene fatto rientrare in una fattispecie penale, in un costrutto linguistico semplificato che lascia intendere all’opinione pubblica che non si tratta di contrastare ingressi non autorizzati di persone in fuga da fame e conflitti, ma di combattere reti criminali organizzate, giustificando in tal modo una mobilitazione securitaria potenzialmente generalizzata. Questa criminalizzazione discorsiva di gruppi di individui, che risultano eccedenti rispetto alle esigenze di uno Stato, corrisponde a una precisa scelta politica<sup>107</sup>, ma non è sostanziata da esigenze concrete di sicurezza nazionale.

A conferma del netto contrasto delle iniziative del Ministro dell’interno italiano con il diritto internazionale applicabile si è inserita una comunicazione congiunta del 15 maggio

---

105. La recente posizione assunta dall’Italia rievoca le chiusure di altri Stati rispetto all’esigenza di garantire i diritti dei rifugiati e, più in generale, delle persone soccorse in mare. Per esempio, v. B. Frelick, “*Abundantly clear*”: *Refoulement*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. XIX, n. 2.2005, pp. 246 ss. Il titolo del contributo è ispirato dalla dichiarazione che il Presidente George W. Bush rilasciò il 25 febbraio 2004: «*I have made it abundantly clear to the Coast Guard that we will turn back any refugee that attempts to reach our shore*». Per un confronto tra diversi casi e approcci all’immigrazione irregolare in Europa e negli Stati Uniti, v. *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, a cura di M. Dembour e T. Kelly, Abingdon, Routledge, 2011.

106. In proposito, v. E. Gremblo, *Pericolo in movimento. I migranti e la produzione legale di illegalità*, in *Aut Aut, Individui pericolosi, società a rischio 2*, n. 373, 2017, pp. 126-127.

107. In proposito, v. L. Wacquant, *Parola d’ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, traduzione italiana di M. Guareschi, Milano, Feltrinelli, 2000.



2019 dei titolari delle “procedure speciali” (relatori speciali, esperti indipendenti e gruppi di lavoro) operanti sotto il mandato del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, che l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha chiesto alla Missione permanente italiana presso le Nazioni Unite a Ginevra di trasmettere al Ministro degli affari esteri italiano<sup>108</sup>. La comunicazione ammonisce il governo italiano circa una serie di violazioni di obblighi internazionali derivanti dall’applicazione delle direttive in commento. Inoltre, riguardo alla criminalizzazione dei comportamenti delle organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di soccorso, la comunicazione afferma che vi siano fondati motivi per credere che le prime due direttive – anche in considerazione del momento della loro emanazione – siano state adottate con lo scopo di ostacolare direttamente l’attività della nave *Mare Jonio*. A questo riguardo, i titolari delle procedure speciali si sono dichiarati «profondamente preoccupati per l’approccio adottato dal Ministro dell’interno italiano», che «non è fondato su (né confermato da) alcuna decisione delle competenti autorità giudiziarie», ma rappresenta piuttosto un «tentativo politico di criminalizzare operazioni di ricerca e soccorso condotte dalla società civile», che «intensifica il clima di ostilità e di xenofobia nei confronti dei migranti», come peraltro già precedentemente sottolineato in due lettere indirizzate dagli stessi organismi al governo italiano<sup>109</sup>, alle quali non era seguita risposta. Riguardo, infine, al paventato rischio di terroristi a bordo delle navi soccorritrici, la comunicazione rileva come le direttive in questione non siano fondate su «alcuna informazione fattuale né su dati qualitativi o quantitativi idonei a sostenere quelle affermazioni». Il risultato è che un approccio così costruito fa un «impiego strumentale del tema della lotta al traffico di persone, poiché le politiche restrittive nei confronti del fenomeno migratorio contribuiscono a esacerbare le vulnerabilità dei migranti e, in questo modo, favoriscono il traffico di persone, piuttosto che prevenirlo e proteggerne le potenziali vittime»<sup>110</sup>.

In questo paragrafo si intende anche brevemente affrontare, come sopra anticipato, il secondo problema individuato rispetto all’istituzione della regione di ricerca e soccorso libica, cioè la circostanza che l’accompagnamento in Libia delle persone soccorse in mare le espone a gravissime conseguenze. La risposta libica rispetto all’emergenza umanitaria è, infatti, gravemente connotata da violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e dei

---

108. La comunicazione (AL ITA 4/2019) è stata siglata dal Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, dall’Esperto indipendente sui diritti umani e solidarietà internazionale, dal Relatore speciale sui diritti umani dei migranti, dal Relatore speciale sulle forme attuali di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, dal Relatore speciale sulla tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti e dal Relatore speciale sul traffico di persone, in particolare donne e bambini.

109. ITA 4/2018 del 19.10.2018 e ITA 2/2018 del 12.11.2018.

110. AL ITA 4/2019, pp. 2, 3, 4 e 5.

rifugiati, come riferito in numerosi rapporti di agenzie e organizzazioni internazionali<sup>111</sup>. La gravità delle violazioni ha indotto il procuratore della Corte penale internazionale ad avviare indagini, fin dal 2011, riguardo alla commissione in Libia di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra<sup>112</sup>. La situazione ha peraltro subito un aggravamento esponenziale negli ultimi mesi<sup>113</sup>. La Libia, pur prendendo parte a una serie di strumenti internazionali che tutelano i diritti umani<sup>114</sup>, non ha mai ratificato la Conv. Rif. Questo Stato è parte della Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (Addis Abeba, 1969), che adotta una definizione di "rifugiato" simile a quella della Conv. Rif.<sup>115</sup>, ma non ha mai adottato una legislazione nazionale sull'asilo e norme sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale allo straniero. Inoltre, la Missione di Supporto delle Nazioni Unite in Libia riferisce che la legislazione libica criminalizza l'ingresso irregolare, il soggiorno e l'uscita dalla Libia senza operare distinzione tra migranti, rifugiati, asilanti, vittime di traffico, migranti in condizioni di vulnerabilità, minori migranti e altri migranti bisognosi di protezione internazionale<sup>116</sup>. In particolare, è prevista la deportazione di coloro che entrano irregolarmente in territorio libico ovvero tentano di uscirne senza un valido documento. A partire dal 2010, una nuova legislazione<sup>117</sup> ha consentito la detenzione, in attesa della deportazione, di migranti in situazione di irregolarità (che possono includere rifugiati). Sebbene la legge richieda che i migranti siano trattati con umanità, rispetto della loro dignità e diritti, senza che vengano

---

111. Tra gli altri, v. A/72/335, cit.; UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya (Update II)*, settembre 2018, <http://www.refworld.org>; e United Nations Support Mission in Libya, *Desperate and Dangerous: Report on the Human Rights Situation of Migrants and Refugees in Libya*, dicembre 2018, <https://www.ohchr.org>; *Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, A/73/314, 7 agosto 2018.

112. *Sixteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*, <https://www.icc-cpi.int>.

113. *Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, in relation to the escalation of violence in and around Tripoli, Libya*, <https://www.icc-cpi.int>.

114. Si possono ricordare il già menzionato Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 1966); la già citata Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (New York, 1965); Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (New York, 1981); la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (New York, 1989); e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (New York, 1990).

115. Tale strumento regionale, all'art. 1, considera "rifugiato" ogni persona che, temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole ritornarvi a causa di detto timore.

116. L. 20.6.1987, n. 6 sull'organizzazione dell'ingresso, del soggiorno e dell'uscita degli stranieri in Libia. Una traduzione inglese è reperibile qui: <https://security-legislation.ly>.

117. L. 28.1.2010, n. 19 sulla lotta all'immigrazione illegale. Una traduzione inglese è reperibile qui: <https://security-legislation.ly>.

derubati del loro denaro e dei loro averi (art. 10), si tratta di una disposizione rimasta lettera morta a fronte dell'evidente – e contrario – contesto di violenze e brutalità riferito dagli osservatori e dai rapporti del procuratore della Corte penale internazionale. Nella pratica, infatti, la stragrande maggioranza dei migranti (inclusi rifugiati) è soggetta a una detenzione arbitraria e indeterminata, spesso a fini di estorsione, senza alcun processo né accesso alla giustizia.

In questo contesto si profila la più assoluta e perentoria inopportunità, da parte delle autorità italiane, di collaborare con le autorità libiche nel gestire l'emergenza umanitaria in Mediterraneo centrale. Come evidenziato dal Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nel richiamare le politiche perseguite da alcuni Stati nel contrasto al fenomeno in questione, «*such policies may include assisting, funding or training agencies in other countries to arrest, detain process, rescue or disembark and return refugees or migrants. These policies raise serious concerns when the recipient agencies or States are alleged to be responsible for serious human rights violations of the right to life. By financing and training the very agencies that commit these abuses, funding States are potentially aiding and assisting loss of life*»<sup>118</sup>.

Con particolare riguardo all'assistenza fornita dall'Italia alla Guardia Costiera libica, si potrebbe delineare la fattispecie descritta dall'art. 16 del progetto della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti (in seguito: Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati)<sup>119</sup>, consistente nell'aiuto o assistenza nel compimento di un atto internazionalmente illecito (*aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act*), che sancisce la responsabilità internazionale per atto illecito di uno Stato laddove esso: 1) agisca in aiuto o assistenza di un altro Stato nella consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; e 2) incorrerebbe in responsabilità internazionale se commettesse direttamente quello stesso atto. Entrambi i presupposti individuati dalla fattispecie sembrano riscontrabili nell'assistenza fornita dall'Italia alla Guardia Costiera libica affinché quest'ultima accompagni in Libia le persone soccorse in mare, con la consapevolezza che esse saranno sottoposte a trattamenti inumani e degradanti, nonché arbitrariamente e indefinitamente private di libertà e diritti – e finanche del diritto alla vita.

---

118. A/72/335, cit., parr. 36 e 37. Per un'analisi delle responsabilità implicate nel sostenere programmi di supporto a Stati che violano i diritti dell'uomo, v. T. Gammeltoft-Hansen e J.C. Hathaway, *Non-refoulement in a world of cooperative deterrence*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2.2015.

119. Testo adottato dalla Commissione di diritto internazionale nel 2001 e trasmesso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per la sessione A/56/10; v. *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, II, Part Two.

Inoltre, potrebbe delinearsi un'ulteriore responsabilità dell'Italia ai sensi degli artt. 40 e 41 dello stesso Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, relativi a gravi violazioni di obblighi derivanti da norme imperative del diritto internazionale generale. Gli Stati, infatti, ai sensi degli artt. citati, devono cooperare per porre fine con mezzi leciti a ogni violazione grave delle suddette norme imperative (art. 41, co. 1), tra le quali rientra l'obbligo di tutelare gli elementi fondanti del diritto umano alla vita<sup>120</sup>, e nessuno Stato può riconoscere come legittima una situazione creata attraverso una violazione grave di una norma di *jus cogens*, né può prestare aiuto o assistenza nel mantenere tale situazione (art. 41, co. 2). Una violazione di un obbligo di *jus cogens* è grave, secondo il Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, se implica da parte dello Stato responsabile una violazione evidente e sistematica del dovere di adempiere l'obbligo (art. 40, co. 2): ebbene, conosciuta la situazione di grave pregiudizio del diritto umano alla vita in Libia, connotata da fattispecie di illecito «evidenti e sistematiche» a danno dei migranti, l'Italia dovrebbe dismettere ogni forma di aiuto o assistenza alla Libia laddove tale azione sia finalizzata all'esclusivo scopo di contenere il flusso migratorio<sup>121</sup>.

Entrambi gli Stati, individualmente e cooperando sia tra loro che con altri Stati, hanno infine, com'è noto, messo in atto diverse pratiche di contrasto alle attività delle organizzazioni non governative impegnate nella ricerca e nel soccorso nel Mediterraneo centrale, che vanno da azioni di ostacolo dirette (da parte delle motovedette libiche) ed esortazioni di adottare determinate condotte, alla chiusura dei porti italiani alle navi umanitarie, al ritiro dell'autorizzazione a battere la bandiera fino a quel momento utilizzata per le attività di monitoraggio o soccorso, finanche a indagini e sequestri a carico degli operatori umanitari<sup>122</sup>. Sotto questo aspetto, oltre a quanto già elaborato rispetto all'illogicità, nell'opinione di chi scrive, del formulare imputazioni per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina da parte dei soccorritori, che non attraversano alcuna frontiera in maniera illegale né forniscono assistenza in tal senso, pare opportuno

---

120. Su questo tema v., tra gli altri, C. Heyns e T. Probert, *Securing the Right to Life: A Cornerstone of the Human Rights System*, in *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, 2016, <https://www.ejiltalk.org>.

121. In proposito, v. anche *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, a cura di M. Gibney e S. Skogly, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010, in particolare i capitoli 1 e 3; T. Gammeltoft-Hansen, *Extraterritorial Migration Control and the Reach of Human Rights*, in *Research Handbook on International Law and Migration*, a cura di V. Chetail e C. Bauloz, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 113-131; M. Den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2012, in particolare il capitolo 2.

122. Sui diversi ostacoli eretti nel periodo 2015-2017 nei confronti delle organizzazioni non governative che assistono i migranti, v. J. Allsopp, *Solidarity, Smuggling and the European Refugee Crisis: Civil Society and its Discontents*, in questa *Rivista*, n. 3.2017.

richiamare la circostanza – che risulta essenziale, laddove trattasi di operazioni che richiedono efficienza – che «*there is clear evidence that search and rescue operations deliver the best results in terms of saving migrants lives when they have multi-stakeholder leadership, involving non-governmental organizations alongside State agents, grounded in cooperation and mutual respect, while acknowledging differences. In general, however, far more needs to be done to include civil society in search and rescue work, as many non-governmental organizations have invaluable skills and access to the migrant community*»<sup>123</sup>. È sulla base di queste considerazioni che il Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani aveva formulato già nell’agosto 2017 agli Stati le seguenti raccomandazioni: cooperare con le organizzazioni della società civile impegnate nella ricerca e nel soccorso, facilitandone il lavoro; e assicurare che tutti coloro che offrono servizi quali assistenza nelle operazioni di ricerca e soccorso, supporto medico, accoglienza e supporto legale siano espressamente tutelati contro possibili azioni giudiziarie nei loro confronti<sup>124</sup>. A seguito dell’aggravamento delle opposizioni rivolte dagli Stati agli operatori umanitari, lo stesso relatore, nell’agosto 2018, ha più severamente ammonito che «*in situations where States are unwilling or unable to provide humanitarian relief themselves, they must let others provide such service. ... States must not criminalize or otherwise penalize the provision of support or assistance to migrants*»<sup>125</sup>.

In conclusione, ogni discorso sui diritti, anche quando tratta del cosiddetto “nocciolo duro”, la categoria fondante dei diritti umani, coinvolge il nucleo della moralità politica contemporanea, ove si incontrano (e si scontrano) autorità e ordinamenti nazionali e internazionali. In un tale contesto occorre, come anticipato in premessa, perseguire soluzioni pragmatiche, ponderate e costruite sulla realtà dei fenomeni, piuttosto che su “criminalizzazioni discorsive” o formalismi, e che siano rispettose di quei diritti fondamentali che nessuna società civile auspicherebbe di vedersi negare.

---

123. A/72/335, cit., par. 60.

124. *Ibidem*, parr. 111 e 113. In sintonia con la seconda raccomandazione citata, era già stato evidenziato che «*saving lives at sea is not simply a question of enhancing rescue efforts, but requires the elimination of sanctions for rescue at sea that significantly impede and counter the proper functioning of the international rescue regime*», T. Basaran, *Saving Lives at Sea: Security, Law and Adverse Effects*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, pp. 365-387.

125. A/73/314, cit., par. 57.