

La seconda fase dell'operazione EUNAVFOR MED

GIUSEPPE LICASTRO

È stata avviata il 7 ottobre 2015 la [prima parte della seconda fase](#) dell'operazione navale essenzialmente militare [EUNAVFOR MED](#), che si prefigge di contribuire «a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti» (v. art. 1 della [decisione \(PESC\) 2015/788 del Consiglio del 18 maggio 2015](#); articolo poi [rettificato](#) parzialmente: v. *infra*). L'operazione prevede infatti tre diverse fasi successive.

La prima fase (v. art. 2, par. 2, lett. a. della decisione (PESC) 2015/788 del Consiglio del 18 maggio 2015), [iniziata il 22 giugno 2015](#), concernente la raccolta di pertinenti informazioni (necessaria *intelligence*) e il pattugliamento marittimo in alto mare (vigile sorveglianza), ha consentito il passaggio alla fase seguente (con particolare riferimento alla raccolta di informazioni, appare opportuno considerare che costituisce una fase investigativa necessaria al fine di poter

abbozzare un quadro comprensivo *anche* dell'aspetto relativo al *modus operandi* dei trafficanti, *aspetto* imprescindibile per poter comprendere “in toto” la pericolosità delle organizzazioni criminali, poiché uno studio accattivante ha reso noto che lo *smuggling* si articola in tre fasi, ossia il reclutamento, il trasferimento e l'ingresso nel Paese di destinazione: cfr. A. Di Nicola, G. Musumeci, *Confessioni di un trafficante di uomini*, nuova ed. ampliata, Milano, 2015, p. 109 ss.; sul *traffico* e sulla *tratta* v. un recente [report](#) molto interessante nonché pertinente, p. 9 ss.: sullo *smuggling* v., in modo particolare, il contributo di P. Monzini, *ivi*, p. 30 ss.).

Da menzionare che la misura relativa all'*intelligence* rientra (adesso) nel quadro delle diverse azioni contemplate dal «[Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti \(2015-2020\)](#)»: detto *piano* (p. 6), esorta infatti la partecipazione di EUNAVFOR MED, attraverso la condivisione delle informazioni raccolte, alle attività della squadra operativa *ad hoc* dedicata (anche) all'*intelligence* che si dovrebbe istituire nel quadro dell'operazione denominata [JOT MARE](#) lanciata da [EUROPOL](#) allo scopo di contrastare le attività delle organizzazioni criminali volte a facilitare i c.d. “viaggi della speranza” via mare verso l'Europa.

La seconda fase riguarda profili prettamente operativi: la **prima parte** prevede la possibilità di procedere all'esecuzione di fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il *traffico* e la *tratta*, secondo quanto previsto dal diritto internazionale, *incluse* le pertinenti disposizioni contemplate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982 e dal Protocollo sullo *smuggling* di migranti, allegato alla Convenzione di Palermo del 2000; la **seconda parte** prevede invece la possibilità di procedere all'esecuzione di dette *attività* in al-

to mare o nelle acque territoriali e interne dello Stato interessato, secondo quanto stabilito dall'*autorizzazione* del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite oppure «dello Stato costiero interessato» (v. rispettivamente il punto *i.* e *ii.*, della lett. b., par. 2, art. 2 della [rettifica parziale della decisione \(PESC\) 2015/788](#)).

La terza fase, che richiede la medesima autorizzazione prevista dalla precedente fase, si caratterizza invece per le finalità, piuttosto “aggressive”, tese a eliminare oppure rendere inutilizzabili le imbarcazioni nonché i mezzi utilizzati dai trafficanti (interesse manifestato dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica estera, peraltro sommariamente richiamato (p. 4) nell'[Agenda europea sulla migrazione](#)), *finalità* da realizzare **nel territorio «dello Stato costiero interessato»**. Da notare (v. art. 1 e art. 2, par. 2, lett. c.) che la [rettifica](#) parziale della decisione (PESC) 2015/788, ha “ritoccato” la locuzione «mettere fuori uso [le] imbarcazioni» con «eliminare [le] imbarcazioni» probabilmente allo scopo di accentuare l'incisività delle misure: detto ritocco, però, non cambia la *sostanza*.

Con **l'avvio della prima parte della seconda fase** dell'operazione si prevede quindi di procedere all'esecuzione di fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare, conformemente *però* alle pertinenti disposizioni contemplate dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, dal principio di *non-refoulement* e dalla disciplina internazionale a tutela dei diritti umani (v. il *considerando* n. 6 della [rettifica](#) parziale della decisione (PESC) 2015/788).

Da *considerare* che la tempestiva [Risoluzione 2240 \(2015\)](#) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 9 ottobre 2015, apprezzata dall'[Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica estera](#), sembrerebbe autorizzare soltanto questa parte della seconda

fase, *legittimando* ispezioni e sequestri fuori *rectius* a largo delle coste libiche.

La Risoluzione, commentata recentemente (v. *infra*), si caratterizza *però*, per presentare, tra gli altri, **profili** che incidono sull'«esercizio dei poteri» concernenti l'ispezione ed il sequestro di imbarcazioni, battenti la bandiera di uno Stato, ragionevolmente sospettate di essere usate per il *traffico* e la *tratta*, che sostanzialmente *limitano* l'uso della forza, ad esempio: la tutela delle persone oggetto di *smuggling* o *trafficking*; la possibile distruzione dell'imbarcazione sequestrata, da attuare «in conformità al diritto internazionale e tenendo conto degli interessi dei terzi in buona fede (parr. 7-8 del dispositivo)» (cfr. R. Cadin, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2015, pp. 698-699). In effetti, il titolo del contributo adottato dall'attento commentatore, appare piuttosto eloquente, ossia *La risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel Mediterraneo: il Consiglio di sicurezza autorizza l'uso ... misurato della forza*.

Tuttavia, occorre non trascurare un “dettaglio” che riguarda *però* «le imbarcazioni senza bandiera» individuate in alto mare a largo delle coste libiche, ragionevolmente sospettate di essere usate per il *traffico* e la *tratta*: la Risoluzione infatti «si limita a ricordare che il diritto internazionale consente la loro ispezione da parte di qualsiasi Stato (quinto paragrafo del dispositivo)» (cfr. ancora R. Cadin, p. 698). Tale “dettaglio” appare molto importante, poiché una preziosa “guida” predisposta dalla Direzione Nazionale Antimafia, per contrastare il fenomeno del traffico di migranti, ossia le [linee guida di intervento in acque internazionali](#) del 3 febbraio 2014 (cfr. p. 25 e p. 26; corsivo originale), partendo dalla considerazione che il Protocollo sullo *smuggling* (v. [il testo](#), p. 53 ss.) «segna un'ulteriore decisiva evoluzione rispetto alle soluzioni offerte dalla Convenzione di Montego

Bay [UNCLOS], sia per l'espressa previsione del reato di *smuggling* tra quelli legittimanti l'intervento degli Stati in acque internazionali, sia perché va oltre il riconoscimento di un mero diritto di visita e controllo sulle navi sospettate in attività di traffico internazionale di migranti ovvero perché prive di bandiera o con bandiera apparente, prevedendo la possibilità di adozione di provvedimenti repressivi sulle navi visitate, nei limiti consentiti dal diritto nazionale ed internazionale», giunge al termine dell'articolata e puntuale *disamina* a sostenere che «il richiamo al [suddetto] diritto interno e internazionale può contribuire proprio a identificare le misure appropriate da adottare, tra le quali, appunto, il sequestro del natante con la relativa conduzione coatta al porto dello Stato (...)» (sul diritto di visita previsto dall'UNCLOS v. S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare: diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 120 ss.).

Da notare che la *disamina*, contenuta appunto nel documento della D.N.A., si concentra sulla "portata" del par. 7 dell'art. 8 del Protocollo sullo *smuggling* (in dottrina, sul par. 7 dell'art. 8 di detto Protocollo, v.: U. Leanza, F. Graziani, [Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto](#), in *La Comunità Internazionale*, 2014, p. 187 ss.), disposizione del *Protocollo* che, tra l'altro, è stata ripresa dal par. 11 dell'art. 7 del [Regolamento \(UE\) n. 656/2014](#) (l'art. 7 concerne proprio la disciplina dell'*intercettazione in alto mare*), atto da ritenere fondamentale nel quadro della *gestione* della nota operazione congiunta di sorveglianza TRITON, operativa già da tempo, sotto l'egida dell'[Agenzia FRONTEX](#) (v. il [report](#) dell'Agenzia FRONTEX, del 2014, riguardante l'applicazione di detto regolamento: pp. 7-8), da ultimo [estesa fino a 138 miglia marine](#).

Appare altresì opportuno evidenziare che sono state istituite tempestive *forme* di cooperazione tra il comando operativo di EUNAVFOR MED (con sede a Roma) e la D.N.A., tesa anche alla predisposizione di linee guida (v. il testo del [resoconto stenografico](#) (bozza non corretta), dell'audizione dell'ammiraglio di divisione E. Credendino comandante di EUNAVFOR MED, presso il Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, Roma, 8 ottobre 2015: p. 15; v. anche p. 50), *linee guida* probabilmente *funzionali* all'operazione, che potrebbero peraltro costituire una significativa **evoluzione** delle precedenti (appuntamento del 3 febbraio 2014).

Il delicato passaggio alla terza fase finale dell'operazione appare, *prima facie*, "compromesso": appare infatti impensabile prevedere una successiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite finalizzata all'eliminazione delle imbarcazioni nonché dei mezzi utilizzati dai trafficanti, nel territorio «dello Stato costiero interessato».

Occorrerebbe sperare nell'*eventualità* di ottenere almeno il *placet* «dello Stato costiero interessato», ma si tratta di una vana speranza data l'instabilità politica che attualmente "governa" la Libia... (opportunamente, tale *consenso* è stato ritenuto sin da subito «altamente volatile», per usare «un eufemismo»: cfr. [F. Cherubini](#) nel SIDIBlog).