

L'(AB)USO DEL DIRITTO PENALE CONTRO LE AZIONI DI SOCCORSO DELLE ONG

SERENA ROMANO



L'(ab)uso del diritto penale contro le azioni di soccorso delle ONG

The (ab)use of criminal law against NGO rescue activities

SERENA ROMANO

Avvocata penalista Del Foro di Palermo, membro della Cledu – Clinica legale per i diritti umani dell'Università di Palermo.

E-mail: serena.romano1977@gmail.com.

ABSTRACT

A partire dal 2017 sono state intraprese numerose iniziative penali nei confronti di rappresentanti delle Organizzazioni non governative per le attività di soccorso in mare. L'articolo si ripropone di esaminare i percorsi politici europei e nazionali che hanno portato alla criminalizzazione della solidarietà e l'intreccio tra le dinamiche dell'azione penale e le politiche di contenimento dei flussi nella cornice di una strategia condivisa tesa al superamento degli obblighi derivanti dal diritto internazionale dall'intersezione tra diritto internazionale del mare, dei diritti umani e dei rifugiati.

Since 2017, many criminal initiatives have been taken against representatives of non-governmental organizations for rescue activities at sea. The article aims to examine the European and National political paths that have led to the criminalization of solidarity and the intertwining between the dynamics of criminal prosecution and investigation and the policies of containment of migrant flows, in the framework of a common strategy aimed at overcoming the obligations deriving from the intersections between international law of the sea, international human rights Law and international refugee law.

KEYWORDS

Criminalizzazione dei soccorsi in mare; Esternalizzazione delle frontiere; Reato di solidarietà; Place of safety; diritto internazionale del mare, dei diritti umani e dei rifugiati

Criminalization of rescue at sea; Externalization of borders; Crime of solidarity; Place of safety; International law of the sea, international human rights Law and international refugee law

L'(ab)uso del diritto penale contro le azioni di soccorso delle ONG

SERENA ROMANO

1. *Politica criminale interna e de-umanizzazione dello straniero* – 2. *L'art. 12 del TUI, il diritto al soccorso in mare e il paradigma dell'autore mediato* – 3. *Il superamento del primato dell'obbligo di soccorso in mare nella cornice politica europea* – 4. *La Cornice italiana: le strategie per il superamento della Convenzione di Amburgo* – 5. *La "patologizzazione" dei soccorsi in mare* – 6. *Le prime iniziative giudiziarie contro il soccorso umanitario* – 7. *Le azioni penali di matrice politica del 2019* – 8. *Il fallimento giudiziario del teorema di Zuccaro.*

1. *Politica criminale interna e de-umanizzazione dello straniero*

La politica criminale italiana in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, negli ultimi vent'anni, è stata attraversata da un profondo mutamento normativo che non si è limitato ad intervenire sulle strutture di diritto, ma che ha radicalmente sovvertito le cornici generali del senso comune mediante cui si guarda al fenomeno migratorio e si percepisce il cittadino straniero e il sistema di solidarietà che gli ruota intorno¹.

Tale mutamento ha dapprima riguardato la condizione giuridica del soggetto straniero privo di titolo di soggiorno, dando vita, mediante una serie massiva di interventi normativi sul testo della legge Turco Napolitano (TUI), al processo interno di criminalizzazione della migrazione e all'approdo, secondo alcuni autori, al paradigma del diritto penale del nemico², che comporta una deprivazione radicale dei diritti fondamentali, e la conseguente negazione della qualità stessa di persona, in ragione delle speciali esigenze preventive di sicurezza e di ordine pubblico dello Stato.

Gli interventi normativi, in buona parte realizzati tra il 2002 ed il 2009 nella forma della decretazione d'urgenza, hanno affiancato a misure tese al restringimento dei parametri per l'ingresso e la permanenza in Italia, l'implementazione degli strumenti di controllo e di contrasto all'immigrazione e alla permanenza irregolare sul territorio nazionale, anche mediante l'introduzione di molteplici, nuove, fattispecie di reato a carico del cittadino straniero irregolare, con previsione di arresto obbligatorio, con o senza flagranza di reato, financo in fattispecie contravvenzionali, e giudizio per direttissima.

L'irregolarità amministrativa, da mero vizio procedurale, è stata quindi assunta a qualità della persona, sinonimo di pericolosità sociale, espressione di un tessuto urbano malato e potenzialmente pericoloso per la sicurezza della collettività a cagione della intrinseca impossibilità di aspirare a qualsivoglia livello o forma di integrazione, mentre lo Stato ha assunto il compito di individuare, isolare, perseguire, arrestare, punire, detenere o espellere, anche con l'uso della forza e con strumenti normativi eccezionali, i corpi estranei non assorbiti nel tessuto sociale.

Il nuovo compendio di norme ha avuto sostanzialmente a sortire l'effetto di negare l'esistenza in quanto soggetto di diritto, per lo Stato, del cittadino straniero non possessore di permesso di

¹ Per un'analisi del circolo vizioso tra produzione normativa, uso del diritto penale e costruzione di un'opinione pubblica atta a legittimare specifici interventi repressivi, Cfr. DAL LAGO 1999.

² Sul tema, cfr. Jakobs 2007; Ferrajoli 2008; DONINI, PAPA (a cura di) 2007; GAMBERINI, ORLANDI (a cura di) 2007; ZUMPANI 2010; ALIVERTI 2012; PARKIN 2013; PROVERA 2015. Il concetto di "diritto penale del nemico" è direttamente collegato all'evoluzione della normativa in materia di migrazioni da ALESCI (2018), che parla di una «legislazione estremamente punitiva e decisamente irrazionale retta da un populismo penale osannato da una collettività incattivita da un panico securitario intriso di strisciante razzismo».

soggiorno, il quale, privato di strumenti di tutela e dei fondamentali diritti sociali al lavoro, alla casa, alle cure mediche (salvo quelle considerate essenziali) e alla sicurezza, si è così trovato ad essere esiliato in una dimensione di vita sommersa e di invisibilità dalla quale è possibile emergere solo nel caso in cui possa dimostrare di essere titolare del diritto alla protezione internazionale³.

Il mutamento delle politiche nazionali in tema di immigrazione negli anni più recenti, unitamente all'aggravarsi delle condizioni di instabilità economica, sociale, politica e ambientale di molti paesi del continente africano e all'incremento dei flussi migratori dalla Libia all'indomani della fine del regime di Gheddafi, hanno determinato una nuova conformazione del fenomeno migratorio, che sempre meno risulta inquadrabile nella partizione dicotomica tra migrazioni economiche e migrazioni forzate, in quanto la maggior parte degli spostamenti migratori dai Sud del mondo appaiono sempre più originati da ragioni di sopravvivenza personale e di tutela della vita.

A fronte di questa evoluzione gli Stati europei hanno risposto con l'intensificazione del processo di esternalizzazione delle frontiere⁴, al fine di aggirare gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 e dalla *Convenzione europea per la salvaguardia de diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, delegando di fatto operazioni di respingimento collettivo agli stati di transito, come la Libia, non vincolati dal diritto internazionale dei diritti umani.

In questa cornice va letta e collocata la criminalizzazione dei soccorsi in mare che, allargando l'approccio de-umanizzante oltre i confini dello stato nazionale, ha inserito un ulteriore tassello nel processo di quella che si potrebbe definire una "patologizzazione" delle migrazioni, estendendo la nozione di nemico agli operatori del soccorso umanitario⁵ e spostando le forme di negazione dell'esistenza delle persone migranti dal piano giuridico della loro considerazione in quanto soggetti di diritto a quello, materiale, della loro stessa esistenza in vita.

2. *L'art. 12 del TUI, il diritto al soccorso in mare e il paradigma dell'autore mediato*

Le riforme normative susseguitesi a partire dal 2002, sul fronte esterno, hanno implementato le forme e gli strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina e, in tale cornice, l'art. 12 del TUI, che già incriminava la condotta del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, è stato modificato da una serie di interventi normativi ravvicinati, in linea con le sollecitazioni che venivano dal Protocollo addizionale alla Convenzione di Palermo sul crimine organizzato⁶, tesi ad appesantirne il regime sanzionatorio e ad amplificare gli strumenti di indagine e di contrasto.

Oggi il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è considerato una delle fattispecie criminose a più alto allarme sociale ed è punito con pene che, in funzione della natura e del numero delle aggravanti contestate, possono raggiungere i trent'anni di reclusione.

L'accrescimento dell'interesse politico nazionale ed internazionale per la repressione penale della condotta ha avuto importanti ricadute sulle prassi giudiziarie. Le autorità inquirenti hanno

³ Tali scelte, com'è chiaro, hanno reiteratamente sollevato dubbi di costituzionalità.

⁴ VASSALLO PALEOLOGO 2020, disponibile in: <https://www.a-dif.org/2020/02/26/categorie-normative-ed-esternalizzazione-delle-frontiere>.

⁵ Il dato sarà particolarmente evidente nell'art. 1 del c.d. decreto sicurezza bis, (Decreto legge n. 53 del 14 giugno del 2019) poi convertito in legge (Legge n. 77 dell'8 agosto 2019) ove si stabilisce che «Il Ministero dell'Interno, il Ministro della Difesa e dei Trasporti di comune accordo informato il Presidente del Consiglio possono emanare dei provvedimenti per vietare, limitare l'ingresso o la permanenza di navi non militari, per ragione di ordine pubblico e sicurezza pubblica o nel caso di passaggio non inoffensivo (o "pregiudizievole") di nave straniera nelle acque territoriali,, che si ravvisa laddove la nave effettui "il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero». Cfr. Sciarba 2021, in questo volume.

⁶ Art. 6 del *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria*. Cosiddetto "Protocollo di Palermo", adottato dall'Assemblea Generale con Risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 ed entrato in vigore il 28 gennaio 2004.

iniziato ad organizzarsi, dapprima autonomamente e, dal 2013, all'indomani della vicenda ormai tristemente nota come la "strage dell'isola dei Conigli", su impulso della Direzione Nazionale Antimafia (DNA), per creare protocolli investigativi uniformi su tutto il territorio nazionale, al fine di garantire metodi d'indagine standardizzati e lo scambio reciproco di informazioni, in sinergia con le diverse autorità militari e di pubblica sicurezza impegnate, a vario titolo, nel contrasto all'immigrazione clandestina.

In tale contesto, il 23 ottobre 2013 la DNA si è fatta promotrice di una riunione cui presero parte i rappresentanti delle Procure distrettuali maggiormente interessate dal fenomeno degli "sbarchi" delle persone migranti sulle coste italiane, unitamente a esponenti della Marina Militare, della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Direzione Centrale dell'immigrazione e delle Frontiere del Dipartimento di pubblica sicurezza, e dello S.C.O, al fine di individuare una serie di linee guida tese a garantire il radicamento della giurisdizione italiana su fatti di favoreggiamento accertati in acque internazionali e individuare efficaci strumenti di ricerca e cristallizzazione della prova⁷.

All'esito della riunione venne approvato un documento intitolato *Proposte operative per la soluzione dei problemi di giurisdizione penale nazionale e possibilità di intervento* in cui, sulla scorta di una missiva inviata dal Procuratore Distrettuale Antimafia di Catania, si estendeva l'ambito dell'interesse investigativo alla cosiddetta "nave madre" che, ancora in acque internazionali, procedeva al trasbordo dei migranti su navigli minori destinati allo sbarco, al fine di preservare il natante principale ed il suo equipaggio dalle operazioni di polizia dei paesi rivieraschi, nell'assenza di poteri di iniziativa investigativa e cautelare al di fuori delle acque territoriali.

Nel documento, per la prima volta, il tema dei soccorsi in mare veniva esplicitamente associato al delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ipotizzando, nell'articolazione del disegno delittuoso da parte delle organizzazioni criminali, un uso strumentale della richiesta di soccorso teso a conseguire il perfezionamento del reato mediante intervento degli operatori umanitari ed il successivo sbarco sulle coste europee:

«Parte integrante di tale disegno è stata, poi, la sistematica esposizione al rischio di un elevatissimo numero di vite umane e, indirettamente, l'altrettanto sistematica strumentalizzazione delle unità di polizia del mare di tali Stati (nella specie dell'Agenzia "Frontex" e dello Stato italiano). Queste sono state fatte intervenire grazie a chiamate attivate da apparecchi satellitari in dotazione alla "nave madre", al fine di prestare soccorso alle ben più fatiscenti e inadeguate imbarcazioni ove i migranti sono stati trasbordati. In tal modo, il doveroso soccorso prestato anche ai sensi delle convenzioni internazionali sul diritto del mare, ha permesso il completamento dell'attività di trasporto via mare dei migranti stessi e, perciò, il raggiungimento del risultato cui tende l'intera organizzazione criminale, attraverso l'approdo sulle coste di uno Stato europeo»⁸.

Si rappresentava, a tal riguardo, l'urgenza di garantire speditezza nelle indagini già in acque internazionali, ai fini acquisire le fonti di prova necessarie a ricostruire le modalità del viaggio e ad individuare i soggetti penalmente responsabili, sottolineando l'importanza dei rilievi fotografici, delle registrazioni delle comunicazioni telefoniche e della segnalazione all'Attività giudiziaria (AG), ad opera di tutti i soggetti coinvolti, in caso di avvistamento di natanti sospetti in mare.

L'impostazione del documento venne accolta con grande favore dalla giurisprudenza di legittimità⁹ di quegli anni, che ebbe ad elaborare il paradigma dell'autore mediato, mutuato dalla dot-

⁷ Le linee guida sono pubblicate su: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/2806-traffico-di-migranti-via-mare-le-linee-guida-della-direzione-nazionale-antimafia-per-la-soluzione-d>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Cfr. Cass. 28.2.2014, n. 14510, in www.penalecontemporaneo.it, 4.6.2014, ove si afferma la sussistenza della giurisdizione italiana, in accoglimento del ricorso per cassazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania avverso ordinanza del Tribunale della Libertà di Catania, che aveva manifestato una posizione opposta. Anche Cassazione penale sez. I, 10/12/2014, (ud. 10/12/2014, dep. 23/01/2015), n. 3345; Cass. 11.3.2014, n. 18354, in

trina penale tedesca del “*mittelbarer Täter*”¹⁰, assumendo la rilevanza penale della condotta di chi, per realizzare il proprio disegno criminoso, si avvalga dolosamente della cooperazione incolpevole, e come tale non punibile, di altro soggetto.

La Suprema Corte, sul punto, ebbe reiteratamente ad affermare che

«Con riferimento all'ipotesi in cui la condotta illecita dispiegata dalla c.d. nave madre che salpi dalle coste dell'Africa con a bordo gli immigrati si esaurisca nelle acque extraterritoriali, mentre le condotte terminali dell'azione criminosa conducente alla realizzazione del risultato (sbarco dei clandestini sul nostro territorio) siano di fatto riportabili all'attività lecita di navi intervenute doverosamente a soccorso dei naufraghi (...) l'ultimo tratto della condotta altro non rappresenta che un tassello essenziale e pianificato di una concatenazione articolata di atti che non può essere interrotta o spezzata nella sua continuità, per la semplice ragione che l'intervento di soccorso in mare non è un fatto imprevedibile, che possa interrompere la serialità causale, ma è un fatto non solo previsto ma voluto e addirittura provocato»¹¹.

Ne deriva che «il nesso di causalità non può dirsi interrotto dal fattore sopravvenuto (intervento dei soccorritori)», e tuttavia «l'azione dei soccorritori (che di fatto consente ai migranti di giungere nel nostro territorio)» è da ritenere scriminata ai sensi dell'art. 54 c.p., comma 3, in quanto espressione di una cooperazione incolpevole e mediata, prestata in osservanza alle leggi del mare ed in presenza di uno stato di necessità¹².

Le prime pronunce sul tema, pertanto, in piena coerenza con le linee guida elaborate dalla DNA ed in accoglimento di istanze espresse proprio dai rappresentanti della Procura che ebbe il maggior impatto propulsivo sull'elaborazione del documento, validarono la tesi della giurisdizione nazionale in tema di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina consumata, seppur parzialmente, in acque internazionali, mantenendo fermo, tuttavia, nella ricostruzione della figura dell'autore mediato, il principio della doverosità della condotta dei soccorritori, nella cornice del diritto internazionale pattizio vigente ed in particolare dalla *Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo* (SAR), firmata ad Amburgo 27 Aprile 1979, ratificata con L. n. 147 del 1989, e relativo regolamento D.P.R. n. 662 del 1984, e dall'art. 98 della *Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare* (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982¹³.

3. Il superamento del primato dell'obbligo di soccorso in mare nella cornice politica europea

La primazia dell'obbligo di soccorso in mare sul contrasto all'immigrazione irregolare e alla criminalità transfrontaliera era stata, peraltro, puntualmente ribadita anche nella cornice europea.

Il Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014¹⁴ aveva espressamente ribadito l'obbligo, per gli Stati Membri di rispettare i vincoli nascenti dal diritto internazionale del mare e dalle principali fonti in materia di diritto dei diritti umani e dei rifugiati, ribadendo il divieto di sbarco in paesi ove esista il rischio di subire violazioni e la prevalenza del principio di non respingimento su eventuali accordi tra Stati che ponessero a rischio il rispetto di tale principio:

CEDCass, rv. 262542; Cass. 10.12.2014, n. 3345, in CP 2015; Cass. 8.4.2015, n. 20503, in CEDCass, rv. 263670; Cass. 22.12.2015, n. 11165, in CEDCass, rv. 266430.

¹⁰ Cfr. FAZIO 2018 e, sul punto, anche TRAPASSO 2017.

¹¹ Cfr. Cassazione penale sez. I, 10/12/2014, (ud. 10/12/2014, dep. 23/01/2015), n. 3345.

¹² *Ibid.*

¹³ Cassazione penale sez. I, 10/12/2014, (ud. 10/12/2014, dep. 23/01/2015), n. 3345.

¹⁴ Cfr. 27.6.2014 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 189/93.

«Nessuno dovrebbe essere sbarcato, costretto a entrare, condotto o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in cui esista, tra l'altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o in cui la vita o la libertà dell'interessato sarebbero minacciate a causa della razza, della religione, della cittadinanza, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche dell'interessato stesso, o nel quale sussista un rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro paese in violazione del principio di non respingimento. (13) L'eventuale esistenza di un accordo tra uno Stato membro e un paese terzo non esime gli Stati membri dai loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e internazionale, in particolare per quanto riguarda l'osservanza del principio di non respingimento, quando gli stessi Stati sono a conoscenza, o dovrebbero esserlo, del fatto che lacune sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in quel paese terzo equivalgono a sostanziali motivi per ritenere che il richiedente asilo rischi concretamente di subire trattamenti inumani o degradanti, o quando tali Stati sanno o dovrebbero sapere che quel paese terzo mette in atto comportamenti in violazione del principio di non respingimento»¹⁵.

Intorno alla fine del 2014 si concludeva l'operazione militare italiana *Mare Nostrum*, intrapresa all'indomani della strage dell'isola dei conigli con l'obiettivo principale di garantire un sistema di ricerca e soccorso in mare che fosse tempestivo ed efficace e quello, ulteriore, di *assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti*.

L'operazione, che aveva impegnato numerosi mezzi della Marina e dell'Aeronautica militare e delle forze di polizia italiane, prevedeva una linea di pattugliamento in mare estremamente estesa, che attraversava l'intero canale di Sicilia e si spingeva al limite delle acque territoriali libiche.

Secondo quanto riferito dall'allora Ministro dell'Interno¹⁶ nel corso dell'audizione in Senato del 19 novembre 2014, con *Mare Nostrum* furono effettuati 563 interventi di soccorso nell'ambito dei quali furono tratte in salvo 101.000 persone, 12.000 delle quali erano minori non accompagnati. La missione consentì anche il recupero di 499 salme ed il sequestro di otto imbarcazioni, tre delle quali erano navi madre sequestrate su impulso delle autorità giudiziarie italiane in acque internazionali.

Il bilancio della missione, più che positivo in termini di vite umane salvate, sollecitò un diverso tipo di riflessione a livello europeo.

Nel parere di Frontex del 28 agosto 2014¹⁷, avente ad oggetto la proposta di modifica della missione congiunta Hermes in tema di contrasto all'immigrazione clandestina, l'agenzia riferiva che nel 2014 si era registrato un incremento degli ingressi in Europa, attraverso la frontiera italiana del Mediterraneo, pari al 555% rispetto all'anno precedente. Le ragioni della crescita numerica erano da riferire, secondo le valutazioni di Frontex, alle condizioni della Libia ed in particolare al generale livello di instabilità sociale e politica, all'incremento del numero di aspiranti migranti, alla mancanza di un sistema adeguato di pattugliamento costiero e, infine, alla presenza degli assetti navali di *Mare Nostrum* in prossimità delle coste, che fungevano da elemento di attrazione per le partenze dei migranti i cui stati d'origine non avessero stipulato accordi di riammissione con l'Italia.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, art. 4.

¹⁶ Sul punto si veda il resoconto stenografico dell'audizione, disponibile in: http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/30/indag/c30_flussi/2014/11/19/leg.17.stencomm.data20141119.U1.co_m30.indag.c30_flussi.0016.pdf.

¹⁷ Frontex è l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. Cfr. FRONTEX 2014. Da notare è il titolo del rapporto, che è precisamente *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea*.

A proposito della Libia si osservava che:

«La presenza delle navi militari vicino alla costa libica ha modificato le rotte passate e i modelli di viaggi in mare dal paese. Pertanto, le previsioni dipendono in gran parte dal fatto che i mezzi navali rimangano lì e continuano a pattugliare l'area o meno. Se rimangono, è previsto un numero di arrivi costantemente elevato non solo in estate, ma anche durante il periodo invernale, cioè quando i migranti normalmente non tenterebbero di attraversare il mare mosso. Con l'interruzione del pattugliamento, dovrebbero riprendere le tendenze degli anni precedenti. È molto probabile che con la scomparsa dei mezzi navali nell'area un numero considerevole di migranti rischierebbe di partire in caso di maltempo e i prezzi dei viaggi in mare aumenterebbero per il fatto che sarebbero necessari più carburante e cibo / acqua per un viaggio più lungo. Va sottolineato che il ritiro dei mezzi navali dall'area, se non adeguatamente pianificato e annunciato con largo anticipo, comporterebbe probabilmente un numero maggiore di vittime»¹⁸.

A seguito di tali valutazioni, l'Italia confermò la conclusione della missione *Mare Nostrum* ed il trasferimento del proprio impegno militare nella missione europea *Triton*, partita il primo novembre 2014 con il focus esclusivo di presidiare le frontiere dell'UE garantendo presenze navali e aeree entro una linea di pattugliamento compresa all'interno delle trenta miglia nautiche dalle coste italiane, di Lampedusa e di Malta¹⁹, ben più limitata, pertanto, rispetto a quella presidiata da *Mare Nostrum*.

Il 18 maggio 2015 a *Triton* fu affiancata l'operazione europea *Eunavformed*²⁰, che prevedeva un importante impegno delle forze italiane nelle attività di intelligence, in sinergia con Frontex e con tutti gli attori coinvolti, tese a individuare, monitorare e contrastare le reti della migrazione illegale attraverso attività di pattugliamento e di polizia in mare mediante «fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare o nelle acque territoriali e interne di degli stati costieri consenzienti, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani»²¹ che in seguito sarebbero state distrutte o rese inservibili.

Nel medesimo periodo²², la Commissione Europea, in linea con le conclusioni già espresse dal Consiglio europeo il 15 ottobre 2015, ribadiva l'importanza di attivare forme fattive di cooperazione con i Paesi terzi per arginare l'incremento senza precedenti dei flussi migratori, sollecitando l'implementazione degli accordi di riammissione, l'incremento delle forme di sostegno economico, lo scambio reciproco delle informazioni, il potenziamento delle capacità di controllo delle frontiere e del contrasto al favoreggiamento dell'emigrazione irregolare, il rafforzamento delle abilità della Guardia Costiera e della Marina militare libica, anche mediante interventi di formazione.

In tale prospettiva, nel giugno del 2016, il mandato di *Eunavformed* operazione *Sophia* veniva ampliato, introducendo due compiti di sostegno: la formazione della Guardia costiera e della Marina libiche e il contributo all'attuazione dell'embargo delle Nazioni Unite sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche²³.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cfr. <https://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/038/004v02/00000013.pdf>.

²⁰ L'operazione fu intrapresa su impulso della Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 e dell'approvazione del relativo piano operativo da parte del CPS - Comitato Politica e Difesa.

²¹ Al riguardo si veda la Relazione al Parlamento - anno 2015, XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XXXVIII N. 4 VOL. II del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato.

²² Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 7.6.2016, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>.

²³ Cfr. *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives*, JOIN/2017/04 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2017%3A4%3AFIN>.

Il quadro che si delineava, in sintesi, prevedeva un piano di deresponsabilizzazione degli attori europei rispetto alle operazioni di soccorso nel Mediterraneo centrale, ed il potenziamento del sistema di controllo delle frontiere libiche mediante un significativo investimento di denaro, mezzi e uomini e di specifici interventi di formazione delle forze locali, al fine di garantire il contenimento dei flussi e il trattenimento o il recupero in mare dei migranti in partenza.

In linea con le previsioni formulate da Frontex, l'abbandono dell'area contigua alle acque libiche da parte dei mezzi militari ebbe un prezzo estremamente alto in termini di vite umane e, in questa cornice, lo spazio lasciato vuoto dagli attori istituzionali, a fronte della gravissima crisi umanitaria in pieno corso, venne progressivamente colmato dalla presenza di assetti navali civili coordinati da organizzazioni non governative e destinati alle attività di ricerca e soccorso in mare.

Il dato fu immediatamente rilevato dagli osservatori di polizia, impegnati, all'epoca, nella prima fase di *Eunavformed*, tesa all'analisi e alla comprensione del nuovo sistema migratorio di matrice nordafricana.

In questo contesto, con comunicazione del 25 gennaio 2017²⁴, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nel registrare un significativo incremento dei viaggi in mare nel 2016 attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, con partenza, nel 90% dei casi, dalla Libia, denunciava la presenza sempre più rilevante, nelle operazioni di soccorso, di organizzazioni non governative che si spingevano sino all'interno delle acque libiche.

Si affermava, nella suddetta comunicazione, che la presenza delle ONG in prossimità delle coste della Libia aveva modificato il *modus operandi dei trafficanti* sostituendo il vecchio sistema del trasporto sulle navi madre con quello delle partenze a bordo di piccoli gommoni fatiscenti.

Paventando un ulteriore incremento dei flussi per 2017, l'Alto Rappresentante concludeva che il solo modo per conseguire migliori standard di controllo della mobilità in mare fosse quello di creare un centro di coordinamento e soccorso marittimo e un'area SAR di esclusiva competenza libica e di aumentare il sostegno finanziario, logistico e strumentale alla Guardia costiera libica da parte dell'UE e degli Stati membri al fine di garantire una migliore gestione dei confini marittimi e "sbarchi sicuri sulle coste libiche".

Le sollecitazioni dell'Alto Rappresentante venivano raccolte e sviluppate nel Piano della Commissione Europea per sostenere Italia e ridurre pressione migratoria del 4.7.2017²⁵ in cui si anticipava, tra le altre cose, l'intenzione di destinare 46 milioni di euro all'incremento *delle capacità delle autorità libiche*, e di finanziare, con ulteriori fondi, la creazione di un locale centro di coordinamento e soccorso pienamente operativo, implementando la collaborazione con la Libia per i controlli sulla frontiera esterne. L'Italia, nel documento, veniva espressamente investita del compito di redigere un codice di condotta per le ONG che effettuano attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo²⁶.

Si delineava, in tale maniera, la netta intenzione di operare su due fronti distinti e contigui di una unica strategia di abbattimento degli sbarchi: il superamento, per un verso, del sistema delle responsabilità europee per i soccorsi effettuati nel Mediterraneo centrale, mediante la responsabilizzazione giuridica del governo libico; la inibizione, per altro verso, della presenza delle ONG in mare mediante la previsione di un sistema di vincoli e di controlli che mirava a disincentivarne le presenze, impedirne l'avvicinamento alle coste libiche, o assoggettarne le attività alle locali autorità di coordinamento.

²⁴ Cfr. *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*, Bruxelles, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final.

²⁵ Cfr. Commissione europea, Comunicato Stampa del 4 luglio 2017, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1882.

²⁶ La decisione promanava da una proposta italiana del 6 luglio avanzata durante il vertice di Tallinn. Cfr. *Codice condotta delle ONG*, disponibile in: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf.

4. La Cornice italiana: le strategie per il superamento della Convenzione di Amburgo

Sul fronte italiano, il 2017 fu caratterizzato da quattro momenti che si posero in stretta chiave di continuità con le linee guida emanate dall'Unione europea.

Anzitutto, il 2 febbraio 2017 veniva firmato il *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*. L'accordo, sottoscritto dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri Paolo Gentiloni e dal Primo Ministro del Governo di Riconciliazione Nazionale libico Fayez al-Sarraj, si poneva come obiettivo quello di

«raggiungere soluzioni relative ad alcune questioni che influiscono negativamente sulle Parti, tra cui il fenomeno dell'immigrazione clandestina e il suo impatto, la lotta contro il terrorismo, la tratta degli esseri umani e il contrabbando di carburante (...) sottolineando l'importanza del controllo e della sicurezza dei confini libici, terrestri e marittimi, per garantire la riduzione dei flussi migratori illegali (...) e l'importanza di usufruire dell'esperienza delle istituzioni coinvolte nella lotta contro l'immigrazione clandestina e il controllo dei confini»²⁷.

In tale cornice, l'Italia si impegnava a garantire sostegno e finanziamento nelle regioni colpite dall'immigrazione illegale mediante programmi di sviluppo in settori quali le energie rinnovabili, le infrastrutture, la sanità, i trasporti, lo sviluppo delle risorse umane, l'insegnamento, la formazione del personale e la ricerca scientifica e a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, tra cui la Guardia di frontiera e la Guardia costiera del Ministero della Difesa²⁸.

Le parti convenivano inoltre di intraprendere azioni mirate al completamento del sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia, e di adeguare, ricorrendo a finanziamenti italiani e dell'Unione Europea, i centri d'accoglienza per migranti irregolari,

«riaffermando la ferma determinazione di cooperare per individuare soluzioni urgenti alla questione dei migranti clandestini che attraversano la Libia per recarsi in Europa via mare, attraverso la predisposizione dei campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine, lavorando al tempo stesso affinché i paesi di origine accettino i propri cittadini ovvero sottoscrivendo con questi paesi accordi in merito»²⁹.

Il 16 maggio del 2017 veniva approvato il documento finale a conclusione della indagine conoscitiva *Sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative*³⁰, a firma del senatore la Torre.

La relazione sottolineava come l'Italia, all'indomani della crisi libica, si fosse fatta carico delle operazioni di soccorso in mare sull'intero spazio marittimo del Mediterraneo centrale sotto il coordinamento dell'IMRCC di Roma, intervenendo con i propri assetti su segnalazioni di navi militari, di mercantili e di ONG, e attivandosi per la concessione sul territorio italiano di un *Place of safety* (POS).

²⁷ Il testo dell'accordo è disponibile in: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Cfr. *Documento approvato dalla 4a Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative; Documento XVII n. 9, XVII Legislatura; Seduta n. 236 del 16.5.2017*, disponibile in: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023441.pdf>.

In linea con le valutazioni espresse dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si precisava, peraltro, come, all'indomani di Mare Nostrum, le ONG rappresentassero, in effetti, il principale attore dei soccorsi in mare, presente con navi dalle caratteristiche tecniche molto differenziate e non sempre idonee al trasporto delle persone soccorse; e come la presenza, nell'area, dei loro assetti navali, avesse determinato l'arretramento della linea dei salvataggi sino al limite delle acque territoriali libiche, con ciò creando, a detta dei redattori, un importante fattore di attrazione per chi intendesse partire dalla Libia e sbarcare in Europa³¹.

Nel corso dell'indagine conoscitiva furono convocati numerosi esponenti degli uffici di Procura maggiormente interessati dagli sbarchi, al fine di ottenere informazioni su un eventuale coinvolgimento degli operatori umanitari in vicende delittuose attinenti al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Il procuratore di Catania Carmelo Zuccaro, interrogato sul punto, aveva chiarito che la presenza delle ONG in prossimità delle zone costiere in mare aveva avuto un impatto negativo sulle indagini contro le organizzazioni criminali poiché i trafficanti, forti della presenza delle navi della società civile, non avevano più esigenza di spingersi in mare per accompagnare i migranti nelle prime fasi del viaggio, esponendosi al rischio di arresti e sequestri.

In merito alla illiceità della condotta delle organizzazioni, il procuratore aveva chiarito che, pur non essendo emersi dati significativi a riguardo, il contegno di alcune organizzazioni era risultato poco trasparente e collaborativo rispetto alle indagini.

Il Procuratore capo di Trapani Ambrogio Cartosio, escusso nel medesimo frangente, aveva, per contro, ribadito, in linea con il principio della primazia dell'obbligo di soccorso, la impossibilità di configurare qualsivoglia fattispecie di reato a carico degli operatori umanitari, la cui condotta, in presenza di persone in pericolo di vita a bordo di natanti a rischio di affondamento, risultava pacificamente scriminata dall'art. 54 del Codice penale.

All'esito dell'indagine conoscitiva³², la Commissione constatava che il solo mezzo per ridimensionare il flusso di cittadini stranieri in Italia fosse quello di superare, di fatto, gli obblighi derivanti all'Italia dalla Convenzione di Amburgo, dando attuazione agli obiettivi del Memorandum d'intesa con la Libia mediante la creazione della SAR libica di esclusiva competenza di un MRCC locale, e la disincentivazione della presenza delle ONG in mare.

Se l'intera relazione appare attraversata dalle intenzioni di inibire il sorgere di obblighi derivanti dalla Convenzione di Amburgo in capo alle autorità italiane, c'è un passaggio del documento, tuttavia, che appare rivelatore di una ancor più inquietante intenzione, tesa a neutralizzare un ulteriore compendio di obblighi internazionali, ovvero quelli derivanti dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati:

«In nessun modo può ritenersi consentita dal diritto interno e internazionale, ne' peraltro desiderabile, la creazione di corridoi umanitari da parte di soggetti privati, trattandosi di un compito che compete esclusivamente agli Stati e alle organizzazioni internazionali o sovranazionali. Viceversa, i privati, se opportunamente inseriti in un contesto saldamente coordinato dalle autorità pubbliche possono fornire un apporto significativo e costruttivo»³³.

L'inciso sui corridoi umanitari rivela la piena consapevolezza che i più recenti flussi migratori di provenienza libica presentano caratteristiche peculiari rispetto a quelle attribuite alla più ordinaria

³¹ Questa tesi è stata smentita dallo studio dei ricercatori Matteo Villa e Eugenio Cusumano pubblicato dall'*European University Institute*, in cui si dimostra, attraverso l'analisi di cinque anni di sbarchi in Italia (da ottobre 2014 a ottobre 2019) che non vi è alcuna relazione tra la presenza nel Mediterraneo delle navi umanitarie e il numero delle partenze dalle coste libiche Cfr. VILLA, CUSUMANO 2019.

³² Il resoconto stenografico della seduta è disponibile nell'archivio informatico della Camera.

³³ Cfr. nota 34.

migrazione definita come “economica”, coinvolgendo in larga parte soggetti potenzialmente titolari di protezione internazionale le cui ragioni migratorie andavano interpretate e comprese in una logica di necessità legata alla sopravvivenza e alla tutela dei diritti umani³⁴. Si profilava, nelle parole della commissione, a fronte della declinazione del paradigma migratorio in chiave prevalentemente umanitaria, la chiara intenzione di superare, insieme alla Convenzione di Amburgo, gli obblighi di assistenza e solidarietà nascenti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e da tutta quella serie di trattati e convenzioni analiticamente richiamati nel già citato Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 in tema di diritti umani.

Nei mesi seguenti, l'Italia ebbe a curare direttamente lo studio di fattibilità per assistere e supportare le Autorità libiche nell'istituzione di un Centro Nazionale di Soccorso Marittimo a Tripoli e nell'individuazione e dichiarazione di un'area libica di responsabilità di Ricerca e Soccorso in mare, cosa che avvenne nel giugno del 2018 mediante formale dichiarazione alla IMO.

Nell'agosto del 2017, in linea con le indicazioni europee, venne varato il codice di Condotta destinato alle ONG³⁵ che, raccogliendo tutte le sollecitazioni ricevute dal Procuratore di Catania Zuccaro e dalle altre autorità sentite, imponeva agli operatori umanitari del mare una serie di obblighi che, nei loro esiti, apparivano concorrere ad impedire il sorgere, in capo alle autorità italiane, delle responsabilità derivanti dal diritto internazionale del mare.

In tale prospettiva fu sancito il divieto di ingresso nelle acque territoriali libiche, unitamente al divieto di ostacolare l'attività SAR della Guardia costiera locale. Furono inoltre previsti l'obbligo di non spegnere o ritardare la trasmissione dei segnali AIS e LRIT per la rilevazione del mezzo; il divieto di effettuare segnalazioni luminose o comunicazioni che potessero incentivare le partenze; l'impegno a comunicare al competente MRCC l'idoneità tecnica (relativa alla nave, al suo equipaggiamento e all'addestramento dell'equipaggio) per le attività di soccorso; il divieto di trasbordo dei migranti soccorsi da altra unità navale, l'obbligo di informare l'MRCC e di seguirne istruzioni e direttive; l'obbligo di cooperare con i funzionari di polizia impegnati nelle indagini su traffico di migranti e tratta e di riceverli a bordo dei mezzi di soccorso; l'obbligo di dichiarare le proprie fonti di finanziamento.

Pur non essendo espressamente previste sanzioni in caso di mancata sottoscrizione o inosservanza degli impegni assunti il documento prevedeva, in tali evenienze, l'adozione di misure da parte delle autorità italiane nel rispetto della vigente legislazione internazionale e nazionale.

Il sovvenzionamento italiano ed europeo del sistema di intercettazione, cattura in mare e detenzione dei migranti da parte dei libici, realizzato mediante il Memorandum d'Intesa, e le successive iniziative per la creazione della zona SAR libica e del locale centro di coordinamento e soccorso³⁶, ebbero e continuano ad avere conseguenze drammatiche in termini di violazione dei diritti umani, ormai tristemente acclamate³⁷.

³⁴ *Ibid.* Sul punto vedasi in particolare p. 13 della relazione, in cui si fa espresso riferimento a insicurezza alimentare, personale e guerra e terribili condizioni di vita in Libia quali cause del movimento migratorio: «Pur nelle diversità di alcune posizioni, tutti sono d'accordo nel ritenere che (al di là di una mera valutazione sul ruolo delle ONG) il fenomeno migratorio è principalmente determinato dalle condizioni di estrema povertà, insicurezza alimentare e personale, guerra e repressione in cui versa una buona parte del continente africano e transita prevalentemente dalla Libia approfittando di una situazione di oggettiva instabilità. Non è infatti possibile, per le autorità di quel Paese, garantire il pieno controllo del territorio e dei confini e dove non è presente un centro di coordinamento per il soccorso in mare (di fatto esercitato dall'Italia). Fattori, questi, potenzialmente in grado di favorire l'operato dei trafficanti di esseri umani. A ciò si aggiungano le terribili condizioni che i migranti si trovano a vivere durante la permanenza sul suolo libico».

³⁵ Cfr. Nota 30. Per un'analisi di questo codice, cfr., tra gli altri, HOWDEN, BODE 2017.

³⁶ Cfr. TRIA 2018; PALLADINO 2018.

³⁷ Cfr., tra gli altri: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Report to the Human Rights Council (40th Session) on the Situation of human rights in Libya, and the effectiveness of technical assistance and capacity-building measures received by the Government of Libya*, 4 febbraio 2019, UN doc. A/HRC/40/46, disponibile in: <https://undocs.org/en/A/HRC/40/46>; United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) – Office of the United

La detenzione generalizzata delle persone migranti divenne un affare estremamente lucrativo che, in un contesto politico instabile quale era quello della Libia all'indomani della fine del regime di Gheddafi, pregno di organizzazioni criminali dedite al traffico degli esseri umani, di elevati livelli di corruzione diffusa, nella mancanza di un background giuridico e culturale sui diritti umani, determinò, nel giro di pochissimi mesi, il passaggio dal sistema dello *smuggling*, basato sulla vendita dei viaggi, a quello del *trafficking*, basato sulla riduzione in schiavitù di migliaia di migranti trattenuti nei centri di detenzione³⁸.

Su tutto il territorio libico proliferarono centri di detenzione amministrativa finanziati dall'Italia e dall'Unione Europea, sovente in strutture fatiscenti del tutto improvvisate, in cui i migranti, rapiti da trafficanti o dalle milizie, venivano trattenuti, sottoposti a tortura, estorsione, violenza fisica, psicologica, sessuale, a lavori forzati e nei casi peggiori alla morte³⁹.

Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20 dicembre 2018, disponibile in: <https://unsml.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), *2019 Libya Humanitarian Needs Overview*, ottobre 2018, disponibile in: www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2019_lby_hno_draftv1.1.pdf; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, settembre 2018, disponibile in: <https://www.refworld.org/docid/5b8do2314.html>; UN Secretary General (UNSG), Report to the Security Council on Implementation of resolution 2380 (2017), 31 agosto 2018, UN doc. S/2018/807, specialmente par 43, disponibile in: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_807.pdf; UN Security Council, Libya Sanctions Committee, *Narrative Summaries of Reasons for Listing Mohammed Kachlaf*, 7 giugno 2018, disponibile in: www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/materials/summaries/individual/mohammed-kachlaf; UN Security Council, Libya Sanctions Committee, *Narrative Summaries of Reasons for Listing Abd al Rahman al-Milad*, 7 giugno 2018, disponibile in: www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/materials/summaries/individual/abd-al-rahman-al-milad; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Report to the Human Rights Council (37th Session) on the Situation of human rights in Libya, and the effectiveness of technical assistance and capacity-building measures received by the Government of Libya*, 21 febbraio 2018, UN doc. A/HRC/37/46; disponibile in: <https://undocs.org/en/A/HRC/37/46>; United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Detained and dehumanised. Report on human rights abuses against migrants in Libya*, 20 dicembre 2018; Médecins sans Frontières (MSF), *Alarming rates of malnutrition and inhumane conditions in Tripoli detention centre*, marzo 2019, disponibile in: www.msf.org/sites/msf.org/files/2019_03/Libya%20Nutrition%20Findings%20Report%20Final%20Public%20EN.pdf; Women's Refugee Commission (WRC), *"More Than One Million Pains": Sexual Violence Against Men and Boys on the Central Mediterranean Route to Italy*, marzo 2019, disponibile in: www.womensrefugeecommission.org/component/zdocs/document/download/1698; Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES), *Rapport de mission d'enquête : La situation des migrants dans le centre du Croissant Rouge à Médenine*, 5 marzo 2019, disponibile in: <https://ftdes.net/rapports/situation.centre.croissantrouge.medenine.pdf>; Human Rights Watch (HRW), *L'inferno senza scampo. Le politiche dell'Unione Europea contribuiscono agli abusi sui migranti in Libia*, gennaio 2019, disponibile in: www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/eu019it_web2.pdf; Global Detention Project (GDP), *Country Report Immigration Detention in Libya: "A Human Rights Crisis"*, Agosto 2018, disponibile in: www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2018/08/GDP-Immigration-Detention-Libya.pdf; Refugees International (RI), *"Death would have been better": Europe continues to fail refugees and migrants in Libya*, 14 aprile 2018, disponibile in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018%20Libya%20BReport%20PDF.pdf>; Oxfam Italia, *Libia, l'inferno senza fine*, 1 febbraio 2018, disponibile in: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/01/MediaBrief_FINAL_OK.pdf; Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES), *Rapport: Fuir l'Enfer en Libye ou affronter les abysses pour sa dignité*, 30 dicembre 2017, disponibile in: <http://ftdes.net/rapports/fuir/enferenlibye.pdf>; Amnesty International (AI), *Un oscuro intreccio di collusione*, dicembre 2017, AI Index MDE 19/7561/2017, disponibile in: www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF; Amnesty International (AI), *Libya: EU's patchwork policy has failed to protect the human rights of refugees and migrants*, 12 novembre 2018, MDE 19/9391/2018, disponibile in: www.amnesty.org/download/Documents/MDE1993912018ENGLISH.pdf.

³⁸ Cfr. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24037&LangID=E>.

³⁹ Cfr., tra gli altri: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2019; United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2018, *supra*, nota 42.

Ma il dato, forse, più sconcertante, fu apprendere del massivo coinvolgimento, in tali efferati crimini, di soggetti appartenenti alla Guardia costiera libica, addestrata dai militari italiani ed europei e sovvenzionata dal governo italiano e dall'Unione Europea.

Amnesty International, sul punto, ha riferito di un oscuro intreccio di connivenze tra le locali forze di polizia, la Guardia Costiera e i soggetti preposti alla gestione delle prigioni dell'orrore, paventando un vero e proprio sistema di criminalità organizzata che si alimenta delle brutalità commesse ai danni dei migranti al fine di estorcere loro denaro, lavoro forzato, non di rado anche nel mercato del sesso, o altre utilità:

«C'è una relazione simbiotica tra la Guardia costiera libica e le milizie locali coinvolte nei traffici. Data l'importanza di Zawiya, l'accesso al mare e il business coinvolto in questi traffici, la Guardia costiera della città lavora in combutta con le milizie stesse. La Guardia costiera locale intercetta le barche in mare e trasferisce le persone ai centri di detenzione. Qui le autorità carcerarie traggono profitto dalle estorsioni a rifugiati e migranti, costretti a pagare per il loro rilascio. Sostengono l'industria locale del traffico di persone anche rilasciando i gruppi di migranti nelle mani dei trafficanti. Alcuni degli intervistati hanno confermato di aver pagato le guardie carcerarie per essere rilasciati e che le guardie stesse hanno poi dato loro il numero di telefono di un individuo che li avrebbe accompagnati direttamente dalle persone che organizzano le partenze»⁴⁰.

Le sistematiche e gravissime violazioni dei diritti umani perpetrate ai danni dei migranti nei campi di detenzione libici, con il coinvolgimento diretto di esponenti della guardia costiera libica, con l'intensificarsi del conflitto armato su tutto il territorio nazionale, sortirono l'effetto di trasformare radicalmente la natura del fenomeno migratorio dalla Libia, imprimendogli le caratteristiche innegabili di una fuga per la sopravvivenza, a prescindere dal paese d'origine della persona trasportata e delle originarie motivazioni migratorie che l'avevamo spinta da intraprendere il viaggio.

In un simile contesto, risultava estremamente difficile immaginare, così come auspicato nel documento finale dell'indagine conoscitiva del sedici maggio del 2017, che i porti libici potessero costituire un *Place of safety* ove ricoverare i naufraghi e, d'altro canto, come osservato, il timore espresso nel documento che le navi delle ONG aprissero di fatto dei corridoi umanitari appariva rivelatore della piena consapevolezza, da parte delle istituzioni, delle inedite caratteristiche del soccorso in mare e del mutamento del ruolo dei soccorritori, investiti, oltre che dagli obblighi derivanti dalla Convenzione di Amburgo, degli inediti, ed altrettanto cogenti, obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra sul diritto dei rifugiati.

5. La "patologizzazione" dei soccorsi in mare

La Procura di Catania, come anticipato, ebbe un ruolo centrale nel mutamento della prospettiva sulle operazioni di soccorso in mare e nella costruzione semantica di una chiave di lettura patologica delle attività degli operatori umanitari, nella cornice del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Il 22 marzo del 2017, il Procuratore capo Carmelo Zuccaro, escusso innanzi al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione della XVII Legislatura⁴¹, riferiva che dal 2016 le ONG avevano preso il posto dei trafficanti, poiché questi ultimi, scoraggiati dalle

⁴⁰ LIBIA: UN OSCURO INTRECCIO DI COLLUSIONE ABUSI SU RIFUGIATI E MIGRANTI DIRETTI IN LIBIA, Amnesty International, 2017.

⁴¹ Cfr. http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_confini/2017/03/22/indice_stenografico.0041.html.

numerose iniziative giudiziarie intraprese, non si avventuravano più nelle operazioni di accompagnamento in mare, limitandosi ad affidare il natante agli stessi passeggeri, che venivano muniti di una bussola e di un telefono satellitare per attivare i soccorsi.

Il procuratore precisava che nel 2017 la percentuale degli sbarchi a seguito di soccorsi delle ONG era aumentata in maniera significativa, fino a raggiungere la quota del 50% sul totale migranti soccorsi.

Zuccaro riferiva che la Procura di Catania si era attivata per studiare il fenomeno e le strategie di contrasto all'azione delle ONG, a partire dall'analisi delle loro fonti di finanziamento, tenuto conto dei costi estremamente elevati che le Organizzazioni non governative sopportavano per garantire le proprie attività in mare. Dal punto di vista pratico, si ribadiva la necessità di garantire la presenza di forze polizia giudiziaria e della Marina militare italiana ai confini con le acque libiche, al fine di intervenire in maniera efficace e rapida sulle attività di soccorso che apparivano sospette. Il procuratore etneo, a partire dalla lettura dell'art. 12 del TUI, affermava quindi di poter ascrivere le condotte degli operatori del soccorso civile in tre distinte cornici di senso:

- 1) Il soccorso lecito, caratterizzato dall'intervento per sottrarre i naufraghi da un imminente pericolo di vita in mare, che è condotta penalmente non perseguibile, tanto che avvenga in acque libiche tanto che avvenga al di fuori di esse, in ragione dello stato di necessità che ebbe a determinarla;
- 2) Il soccorso mercenario, riferito a coloro la cui azione è mossa da fini non solidaristici, di tipo squisitamente lucrativo, e regolata da accordi preventivi con i trafficanti, di natura economica;
- 3) Il soccorso umanitario, teso non già a sottrarre le persone da un imminente pericolo di vita in mare bensì a creare corridoi umanitari, seppur senza fini di lucro, in favore di chi si trova in condizioni di "sfruttamento economico o di altro tipo", in violazione della normativa sul contrasto dell'immigrazione clandestina e delle prerogative del legislatore, unico soggetto deputato al controllo dei flussi migratori.

L'interpretazione dell'art. 12 del TUI fornita dal procuratore etneo segnava la nascita della nuova strategia giudiziaria del contrasto alle operazioni di soccorso in mare delle ONG e con essa del battesimo, nel nostro ordinamento, del cosiddetto "reato di solidarietà".

In nome della primazia della difesa dei confini, si puntava, in tale maniera, ad attivare un mutamento del paradigma della comprensione e della percezione delle attività di soccorso in mare e della funzione dei soccorritori, declinandole, da attività preordinata alla tutela del bene supremo della vita umana, ad intervento patologico ed abusivo, teso a sovvertire la gerarchia dei poteri e a favorire il traffico dei migranti in violazione delle norme del testo Unico in materia di Immigrazione⁴².

La patologizzazione dei soccorsi in mare si poneva in piena linea di continuità con la serie di interventi normativi che avevano determinato il mutamento della *percezione sociale del migrante* a partire dal 2002, in una duplice accezione. Per un verso, l'identificazione tout court delle azioni di soccorso con il reato favoreggiamento dell'immigrazione clandestina poggiava sulla medesima lettura stereotipata e securitaria della cosiddetta Legge Bossi Fini, prescindendo, ai fini della qualificazione della condotta, da qualsiasi valutazione sui paesi di provenienza, sulle esperienze vissute in Libia, sull'età o sulle condizioni di vita individuali delle persone soccorse⁴³.

⁴² Sulla criminalizzazione delle operazioni di soccorso in mare cfr., tra gli altri: CUTTITTA 2018 E 2018A; DEL VALLE 2016; CARRERA, ALLSOPP, VOSYLIŪTĖ 2018; CUSIMANO, VILLA 2021; ALLSOPP. 2017; FEKETE2018; MASERA 2018; SPENA 2019; CORLETO 2019.

⁴³ Tale prospettiva non muterà, in effetti, con la successiva giurisprudenza sull'obbligo di soccorso, che nel ritenere la giuridicità della condotta in virtù della esimente, non ha, tuttavia, messo in discussione le basi interpretative su cui poggia l'applicazione della norma incriminatrice.

Per altro verso, il meccanismo di ostracizzazione del soccorso civile si muoveva sulla stessa linea che avevano interessato la figura del migrante anni prima, quando la sua presenza irregolare sul territorio era diventata penalmente rilevante, ergendo a reato, nel caso delle ONG, una condotta fino ad allora percepita, nella coscienza collettiva, come meritoria e necessaria, e investendo la figura degli operatori del soccorso umanitario di un'aurea di ambiguità e di doppiezza che fu preludio del clima di ostilità e di sospetto degli anni a seguire.

Il punto di vista giudiziario veniva, al contempo, a fornire un importante elemento di supporto e di continuità alle strategie di contrasto del soccorso in mare che si erano andate a definire nelle sedi politiche ed istituzionali, confermando la necessità di definire spazi di competenza esclusiva in favore delle autorità libiche, al fine di escludere il coinvolgimento di quelle italiane ai sensi della Convenzione di Amburgo, e di definire parametri sempre più stringenti entro i quali gli interventi di soccorso civile risultassero ancora "tollerabili".

L'interpretazione offerta degli obblighi di soccorso, che venivano sostanzialmente ristretti ai soli interventi tesi ad impedire il rischio di annegamento, poggiava, tuttavia, su una lettura estremamente restrittiva degli obblighi derivanti dal diritto internazionale nelle dinamiche dei soccorsi, che ometteva del tutto di considerare lo statuto giuridico delle persone tratte in salvo, che andava oltre quello di "naufraghi", non tenendo conto delle condizioni di fatto da cui esse fuggivano, segnate dall'instabilità politica e sociale della Libia all'indomani della fine del regime di Gheddafi, dall'acuirsi del conflitto civile, dalle gravissime violazioni dei diritti umani cui erano sottoposte.

A dispetto alle politiche europee e nazionali di esternalizzazione delle frontiere e di ostracizzazione dei soccorsi emergeva, nel panorama internazionale, un complesso di interconnessioni tra il sistema di tutela della vita umana in mare ed il sistema di tutela dei diritti umani e dei rifugiati che avrebbe dato luogo, proprio nella cornice del processo penale, ad una nuova complessità di obblighi derivanti dal diritto internazionale per come essi si configurano nella cornice del Mediterraneo centrale.

6. Le prime iniziative giudiziarie contro il soccorso umanitario

Le prime iniziative contro le ONG furono intraprese tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018.

Nel 2017, su iniziativa della Procura di Trapani, prese avvio una imponente indagine nei confronti di soggetti appartenenti alle organizzazioni *Jugend Rettet*, *Save the Children* e *Medici Senza Frontiere*, accusati di avere intrattenuto rapporti anomali con trafficanti libici, concertando la consegna dei migranti in mare. Le indagini, com'è ormai noto, ebbero una durata del tutto inconsueta, giungendo a chiusura circa quattro anni dopo l'iscrizione della notizia di reato, con un impiego di mezzi di ricerca della prova senza precedenti e con modalità, a quanto si è avuto modo di apprendere in tempi recenti a proposito dell'uso disinvolto delle intercettazioni nei confronti di giornalisti non indagati ed in violazione delle prerogative di cui all'art. 103 c.p.p., talvolta di dubbia ammissibilità giuridica⁴⁴.

Nel 2018 la Procura di Catania dispose il sequestro della motonave della ONG *Proactiva Open Arms*, e la iscrizione nel registro degli indagati della comandante e del capo missione per il delitto di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina in relazione ad uno sbarco del 17 marzo 2018.

Con il provvedimento di convalida del sequestro, il Giudice per le Indagini Preliminari si dichiarò territorialmente incompetente ritenendo la condotta inquadrabile nella fattispecie sem-

⁴⁴ Cfr. <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2021/04/09/ong-giornalisti-procura-trapani-migranti>; <https://www.ildubbio.news/2021/04/05/intercettazioni-anche-quattro-avvocati-tra-le-persone-spiate-dalla-procura-di-trapani/>.

plice di cui all'art. 12 senza ravvisare, tuttavia, gli indici della cornice associativa necessaria alla sussistenza dell'art. 416 c.p.

Il provvedimento appare particolarmente interessante per il modo in cui il giudice ricostruisce la nozione di *Place of safety*, ponendosi in linea di continuità la tesi minale degli obblighi di soccorso sostenuta innanzi al Comitato Schengen dal procuratore Zuccaro, e per il modo in cui vengono ricostruiti i parametri di liceità della condotta.

Per quel che concerne il primo aspetto, nel rigettare l'argomento della difesa secondo cui la Libia non può essere in nessun caso considerata un POS a causa dei trattamenti violenti riservati ai migranti, il Gip replicava affermando che «il concetto di porto sicuro ove condurre i migranti salvati in mare, connota un approdo senza alcuna specificazione circa il trattamento che nel luogo prescelto sia loro destinato, almeno allo stato della legislazione in materia»⁴⁵.

Una simile interpretazione del concetto di POS, la prima nella storia dei procedimenti penali, radica il senso dell'azione di soccorso nella sottrazione del naufrago al pericolo di annegamento in mare, ritenendo del tutto ininfluyente qualsivoglia, ulteriore, considerazione tesa ad estendere la nozione di sicurezza oltre i limiti del riparo dalle acque, e ad introdurre elementi estranei al sistema del diritto internazionale del mare puro e alla Convenzione di Amburgo.

Con riferimento alla qualificazione penale della condotta, il GIP, di nuovo in assonanza con le posizioni espresse dall'ufficio della Procura nelle sedi del dialogo istituzionale, individuava quale criterio per distinguere i soccorsi leciti da quelli illeciti il rispetto delle «regole dettate dai trattati internazionali (Convenzione di Amburgo del 1979) e dai diversi programmi europei di salvataggio che si sono succeduti nel tempo», tra cui include il Codice di Condotta per le ONG varato dal governo italiano»⁴⁶.

La violazione del codice, prosegue il giudicante, pur non determinando automaticamente l'insorgenza del reato e la conseguente sanzione penale, tuttavia «rivela il rifiuto di operare all'interno di precisi precetti prefissati dallo Stato Italiano, solo all'interno dei quali l'ingresso nel Territorio Nazionale non viene più ritenuto clandestino»⁴⁷.

Si attribuisce, pertanto, una valenza probatoria di tipo presuntivo alla violazione del Codice di condotta che, pur non avendo autonoma rilevanza penale, né ancor più a monte, normativa, offre al giudice lo strumento ermeneutico per ricostruire la sussistenza del dolo generico necessario ad integrare la fattispecie di reato.

Nessun peso, per contro, si assegna al rischio che le persone soccorse possano essere esposte a gravi violazioni dei propri diritti, in caso di rimpatrio in Libia, sul rilievo che il legislatore dell'art. 12 TUI, esprimendosi sul bilanciamento tra il diritto alla vita e a non subire trattamenti inumani e degradanti, per un verso, e *la tutela dell'ordine pubblico, e delle esigenze di sicurezza e di pacifica convivenza all'interno di ogni singolo Stato*, per altro verso, ha espressamente inteso, a detta del Gip, limitare l'operatività della scriminante umanitaria alle attività di soccorso e di assistenza prestate su suolo italiano, senza includervi quelle prestate in mare.

Ne discende, in sintesi, a sviluppare in chiave pratica l'argomento del giudice, che le attività di assistenza e soccorso prestate all'interno del territorio nazionale per ragioni umanitarie non potrebbero essere considerate antigiuridiche ai sensi del disposto letterale dell'art. 12 TUI. Allorquando, invece, tali attività si verificano in forma anticipata, al di fuori del territorio nazionale, con perfezionamento della condotta a seguito dello sbarco su suolo italiano, ove anche si profilasse un rischio concreto per la vita e l'incolumità delle persone coinvolte, sulle ragioni umanitarie prevarrebbero in ogni caso le esigenze di tutela di sicurezza e di ordine pubblico e la condotta manterrebbe tutto il suo disvalore giuridico.

⁴⁵ Tribunale di Catania, sezione del giudice per le indagini preliminari, decreto di convalida e di sequestro preventivo n. 3476/18 R.G.N.R. N. 2474/18 R.G.GIP del 27 marzo 2018.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

Una simile impostazione, oltre che del tutto irragionevole, appare espressione di una visione legalista e formalistica dei rapporti tra giudizio e legge nella misura in cui, a partire dal dato testuale della disposizione il giudice abdica, di fatto, a qualsiasi funzione interpretativa dei principi o risolutoria del conflitto rimettendosi alle gerarchie assiologiche proposte dagli attori politici, senza valutarne le ricadute in termini di violazione degli obblighi costituzionali, internazionali e sovranazionali a tutela dei diritti umani.

A seguito della dichiarazione di incompetenza del Tribunale di Catania, l'azione penale veniva proseguita a Ragusa e i reati contestati derubricati in favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina e violenza privata, consistita nell'aver disatteso le istruzioni del Centro di coordinamento italiano tese a non effettuare il soccorso, nell'aver omesso di richiedere il POS a Malta, e nell'aver costretto le autorità italiane a concedere l'approdo in un porto italiano.

Con ordinanza del 16 aprile 2018, il Giudice per le Indagini Preliminari di Ragusa disponeva il dissequestro della motonave *Open Arms*, ribaltando l'impianto logico argomentativo dell'omologo etneo a partire da una diversa qualificazione della nozione di *Place of safety*, il cui spettro semantico veniva arricchito dal presupposto del rispetto dei diritti umani.

Sul punto, il giudice osservava come la Convenzione di Amburgo del 1979 ponga a carico dei soccorritori obblighi ben più ampi dell'impedire il pericolo di naufragio, imponendo lo sbarco in un luogo che possa essere definito sicuro alla luce della risoluzione 1821 (2011) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ovvero in un luogo ove sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse, a pena di incorrere in una violazione del principio di non respingimento:

“Non può essere considerato sicuro dove vi sia serio rischio che la persona possa essere soggetta alla pena di morte, a tortura, persecuzioni o a sanzioni o trattamenti inumani o degradanti o dove la sua vita e la sua libertà siano minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, orientamento sessuale, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e politico. Il tema è evidentemente connesso con il principio di non respingimento collettivo, con il diritto internazionale dei rifugiati e più in generale con i diritti fondamentali dell'uomo”.

Ad ulteriore supporto delle proprie argomentazioni, il GIP di Ragusa richiamava l'art. 19 del già citato protocollo addizionale alla convenzione delle nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico dei migranti, che stabilisce che «nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica diritti, obblighi e responsabilità degli Stati ed individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti dell'uomo e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo Status di Rifugiati e il principio del non respingimento»⁴⁸.

Ricusando la nozione debole dell'obbligo di soccorso proposta dal GIP di Catania, il Tribunale di Ragusa andava, in tale maniera, a riconoscere all'azione dei soccorritori finalità più ampie rispetto alla semplice tutela della vita in mare, fino ad includere la salvaguardia dei diritti umani e il rispetto del divieto di respingimento, e a giustificare le azioni di disobbedienza civile preordinate a garantire il rispetto del diritto al POS, inteso quale «luogo ove la persona non sia esposta alla pena di morte, a tortura, persecuzioni o a sanzioni o trattamenti inumani o degradanti o dove la sua vita e la sua libertà non siano minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, orientamento sessuale, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e politico».

Il provvedimento fu sostanzialmente confermato dal Tribunale del Riesame di Ragusa, investito dell'appello della Procura, il quale ebbe ulteriormente a chiarire che ai fini della configurazione del reato di cui all'art. 12 TUI in tema di operazioni di soccorso è necessario che i soccorritori abbiano illecitamente consapevolmente preso parte alla condotta criminosa intrapresa in Libia dai trafficanti e conclusasi con l'operazione di soccorso ed il successivo sbarco.

⁴⁸ Tribunale di Ragusa, decreto rigetto richiesta sequestro preventivo, proc. pen. n. 1216 - 1282/18 RGNR.

In tempi recenti, il procedimento è stato definito con sentenza di non luogo procedere sulla base del medesimo impianto argomentativo speso nella sede cautelare e la condotta dei soccorritori è stata ritenuta giustificata, ai sensi dell'art. 54 c.p., dagli obblighi internazionali di soccorso in mare.

7. Le azioni penali di matrice politica del 2019

Il 2019 fu connotato da talune caratteristiche peculiari dell'azione penale, che segnavano un ulteriore passaggio del percorso di contaminazione tra percorsi politici e giudiziari di contrasto alle attività di soccorso in mare.

A partire da mese di marzo, il Ministro dell'Interno emanò una serie di Direttive aventi quali destinatari i massimi vertici militari e delle forze di Polizia nazionale⁴⁹, al fine di inibire l'ingresso in acque nazionali delle navi umanitarie che avessero prestato soccorso in zone SAR di responsabilità libica e nell'ambito di eventi non coordinati dal centro di coordinamento e soccorso di Roma⁵⁰.

Si denunciava esplicitamente, nel corpo dei provvedimenti, che dietro le operazioni di soccorso si celasse, in realtà, un articolato disegno criminoso teso a trasferire «sul territorio italiano migranti irregolari» facendo un uso «strumentale delle Convenzioni internazionali sul diritto del mare in materia di soccorso» e si paventava, ad ulteriore supporto del provvedimento inibitorio, il rischio concreto che nel gruppo di migranti soccorsi si celassero «soggetti coinvolti in attività terroristiche o comunque pericolosi per la sicurezza o l'ordine pubblico»⁵¹.

L'impostazione delle Direttive, com'è chiaro, poggia sui medesimi presupposti da cui muovevano il procuratore ed il GIP di Catania, nell'assunto che la asserita violazione delle norme nazionali ed internazionali per la determinazione della competenza al rilascio del POS fosse indice del dolo generico e chiara manifestazione dell'intenzione dei soccorritori di commettere il reato.

Ma, al di là dei profili di merito, l'elemento peculiare della serie di provvedimenti emanati dal Ministro degli interni tra il marzo e l'agosto del 2019 era, in effetti, l'elenco dei destinatari. La notizia di reato, infatti, veniva comunicata con finalità preventive ad attori istituzionali che svolgevano anche funzioni di polizia giudiziaria, con la conseguenza che, in ragione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, ad ogni sbarco avvenuto a seguito di direttiva ministeriale seguiva necessariamente l'apertura del procedimento penale a carico dei responsabili del soccorso e il sequestro preventivo o probatorio della nave.

I contenuti delle Direttive hanno destato⁵² da più parti forte preoccupazione per molteplici ordini di ragioni.

Anzitutto poiché, come osservato, muovevano dalla irragionevole sovrapposizione del tema dei salvataggi in mare con quello del contrasto all'immigrazione clandestina e della lotta al terrorismo, accavallando su un unico, confuso, crinale competenze istituzionali, obiettivi d'azione e ambiti d'intervento che sono, e che vanno tenuti, distinti.

In secondo luogo, poiché si assumeva a condotta doverosa, su cui i vertici di polizia erano chiamati a vigilare, la consegna alle autorità libiche dei migranti soccorsi nella zona SAR di loro

⁴⁹ Nello specifico: Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Comandante Generale della Guardia di Finanza, Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, Comandante Generale delle Capitanerie di Porto e, per conoscenza, Capo di Stato Maggiore della Difesa.

⁵⁰ Le iniziative furono reiterate, in forma collegiale, con provvedimento a firma del Ministro degli Interni, controfirmato dal Ministro per le infrastrutture e dal Ministro della Difesa, dopo l'entrata in vigore del cosiddetto *Decreto sicurezza bis*. Cfr. Decreto-legge n.53 del 14 giugno 2019, *Disposizioni urgenti per il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza*, approvato definitivamente dal Senato il 5 agosto del 2019.

⁵¹ Cfr. a titolo di esempio, la Direttiva del Ministro dell'interno N.14100/141(8) del 18 marzo 2019.

⁵² Tra gli altri i relatori speciali delle Nazioni Unite che hanno inviato una missiva sull'argomento all'attenzione del Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, dott. Enzo Moavero Milanesi, in data 15.5.2019.

competenza, senza considerare, in chiara violazione del principio di *non refoulement*, e in nome di un opposto obbligo di respingimento, che la Libia era teatro di guerra, di efferati crimini e di sistematiche violazioni dei diritti umani perpetrate proprio nei centri di detenzione in danno di migranti, non di rado con la connivenza o il diretto coinvolgimento di soggetti istituzionali.

Infine, cosa, se possibile, ancor più inquietante, poiché ci si proponeva, per esse, di distogliere l'azione penale dai fini che le sono propri, volgendola da strumento per la repressione dei reati a mezzo per il conseguimento di obiettivi squisitamente politici e per l'ostracizzazione dei soccorsi in mare.

In aperto contrasto con il principio della separazione dei poteri, misconoscendo le prerogative istituzionali dell'Autorità giudiziaria, infatti, le direttive miravano ad attribuire aprioristicamente natura di reato alle operazioni di salvataggio in mare concluse dagli attori umanitari, ordinando alle forze di polizia nazionale e all'autorità nazionale di coordinamento, di impedire "l'ingresso illegale di immigrati sul territorio nazionale" a bordo dei mezzi di soccorso e facilitare la consegna dei migranti alle autorità libiche.

L'impianto teleologico e concettuale delle Direttive è, in seguito, transitato in forma ancor più invasiva nel decreto-legge n. 53 del 14 giugno 2019 – cd. Decreto Sicurezza bis – e nella successiva legge di conversione n. 77 del 2019, che hanno apportato, tra l'altro, importanti modifiche al Testo Unico in materia di Immigrazione e al codice di procedura penale, con l'obiettivo di incentivare i processi di criminalizzazione del soccorso in mare e implementare gli strumenti dell'indagine penale mediante l'uso degli agenti sotto copertura e delle intercettazioni.

L'impostazione delle Direttive ministeriali e dei successivi provvedimenti normativi poneva in piena linea di continuità con il percorso di negazione e cancellazione dell'esistenza del cittadino straniero in quanto soggetto di diritti intrapresa con la legge Bossi Fini e perfezionata con i successivi pacchetti sicurezza, spostandosi, tuttavia, dal piano simbolico della sua esistenza giuridica a quello, ben più pratico, del misconoscimento del suo diritto alla vita.

Sul solco del progetto dell'Unione Europea, la criminalizzazione dei soccorsi civili diventava, in tale maniera, lo strumento ideale per la deresponsabilizzazione degli Stati ed il perfezionamento della delega alle autorità libiche sul controllo esterno dei confini marittimi. In linea con gli obiettivi sollecitati nella comunicazione del 25 gennaio 2017 dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza⁵³, si mirava, infatti, ad impedire il sorgere degli obblighi internazionali in materia di soccorso ed assistenza in capo all'Italia, che dell'Europa era la principale porta d'ingresso, colpendo e disincentivando, mediante la persecuzione penale, l'azione degli attori umanitari impegnati nella denuncia delle violazioni e nella tutela dei diritti umani in mare.

8. Il fallimento giudiziario del teorema di Zuccaro

Nonostante le iniziative politiche e il massivo impegno delle forze di polizia per dare seguito alle direttive ministeriali, la giurisprudenza di quegli anni si assestò su posizioni analoghe a quelle espresse dal GIP di Ragusa, nel procedimento aperto a carico della *Open Arms*, estendendo lo spettro delle condotte lecite dei soccorritori in funzione dell'ampliamento delle interconnessioni via via riconosciute tra il sistema di tutela della vita umana in mare ed il sistema di tutela dei diritti umani e dei rifugiati.

Le argomentazioni espresse dal GIP di Ragusa in sede cautelare erano state riprese, ed ampliate, in un giudizio di merito innanzi al Tribunale di Trapani che vedeva imputati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di resistenza, violenza e minaccia alcuni migranti che

⁵³ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale Gestire i flussi e salvare vite umane*, Bruxelles, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final.

si erano opposti al rimpatrio in Libia costringendo il comandante della nave dei soccorsi ad invertire la rotta in direzione delle coste italiane⁵⁴.

All'esito di un giudizio celebrato nelle forme del rito abbreviato, il Giudice per l'udienza preliminare aveva assolto gli imputati, ritenendo la loro condotta scriminata da legittima difesa⁵⁵.

Costoro, infatti, nella ricostruzione del giudicante, ebbero ad agire in difesa di diritti soggettivi pieni ed in particolare:

- 1) del diritto alla vita e all'integrità fisica e sessuale propri e degli altri individui soccorsi, gravemente violati nel periodo trascorso in Libia secondo quanto accertato nel corso del giudizio;
- 2) del diritto, in qualità di naufraghi, ad essere condotti, a completamento delle operazioni di soccorso, in un *Place of safety* (POS)⁵⁶;
- 3) del diritto, in quanto potenziali titolari di protezione internazionale, a non essere respinti in un paese a rischio di trattamenti inumani e degradanti.

Nell'ottica di una lettura sistematica del diritto internazionale del mare, in combinato disposto con le fonti di tutela dei diritti umani e dei rifugiati, il giudice di Trapani proponeva due distinte interpretazioni del concetto di *Place of safety*, in funzione dei soggetti beneficiari del soccorso.

Secondo una prima versione, più debole, per POS deve intendersi il luogo ove sia garantito il diritto dei naufraghi ad ottenere protezione fisica dalle insidie del mare, alla luce dei principi posti dalla Convenzione di Amburgo del 1979, come emendata nel 2004 dagli Stati membri dell'IMO, dalla Convenzione UNCLOS del 1982 (art. 98.1) e dalla Convenzione SOLAS del 1984 (cap. reg 33). Tale versione risulta coincidere con quella proposta dal GIP di Catania e dal Procuratore Zuccaro.

La seconda versione, più forte, intende il POS quale luogo ove sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sanciti dalle norme internazionali sui diritti umani (Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati) *impedendo che avvengano sbarchi in luoghi non sicuri, che si tradurrebbero in aperte violazioni del principio di non respingimento e del divieto di espulsioni collettive*. Tale accezione ha per presupposto che gli individui soccorsi, oltre che naufraghi, vantino lo stato di "migranti/rifugiati/richiedenti asilo", "soggetti, quindi, alle garanzie e alle procedure di protezione internazionale⁵⁷.

Questa seconda interpretazione, che andava applicata al caso in esame, nasceva dalla contaminazione tra due distinti sistemi di norme, quello del diritto internazionale del mare, su cui si basava anche la nozione debole, e quello delle fonti sovranazionali ed internazionali sui diritti umani e dei rifugiati che, lungi dall'essere derogate o derogabili nel contesto dei soccorsi, andavano ad impattare sugli istituti di diritto sostanziale in maniera significativa, contribuendo, per via ermeneutica, alla determinazione dei contenuti della condotta doverosa e, per conseguenza, alla esclusione della fattispecie di reato nella cornice del giudizio penale (nel caso di specie il GIP aveva concluso, infatti, per l'antigiuridicità dell'ordine di rimpatrio in Libia).

⁵⁴ Sentenza del 23.5.2019 emessa nell'ambito Proc. Pen. n. 2073/2018 RGNR – n. 1229/2018 RGGIP.

⁵⁵ Sul caso, cfr. NATALE 2021 e MASERA 2019. La sentenza è stata ribaltata dalla Corte d'appello di Palermo e si attende l'esito del ricorso in Cassazione.

⁵⁶ Osserva, il giudice, a tal riguardo, come per POS, ai sensi della Convenzione d'Amburgo, deve intendersi un luogo ove la vita e la sicurezza dei naufraghi non siano più in pericolo e le necessità primarie (cibo, alloggio, cure mediche) siano soddisfatte (p. 25 sentenza). E' obbligo dello Stato che coordina i soccorsi quello di individuare il POS ove sbarcare i naufraghi in condizioni di sicurezza personale (p. 27 sentenza), incombenza che nel caso dell'Italia, ai sensi del DPR n. 662/1994, spetta al comando generale delle capitanerie di porto (IMRCC) con base a Roma (p. 28).

⁵⁷ *Ibid.* p. 26 sentenza.

I medesimi argomenti offerti dal giudice di Trapani per il riconoscimento della legittima difesa vennero impiegati dal Giudice per le Indagini preliminari di Agrigento nel settembre 2020 per disporre l'archiviazione dell'inchiesta a carico del comandante e del capomissione della nave *Mare Jonio* della ONG *Mediterranea Saving Humans* aperta nel marzo 2019⁵⁸.

Nel caso di specie, la Procura della Repubblica di Agrigento non soltanto aveva ritenuto l'intervento dei soccorritori ascrivibile alla necessità di sottrarre i naufraghi al pericolo attuale di un danno grave alla vita o all'integrità fisica ma aveva, altresì, ribadito che l'obbligo di salvataggio in mare è un dovere degli stati che prevale sulle norme e sugli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione clandestina e che impone di garantire lo sbarco, in linea con quanto stabilito dalle Linee Guida dell'IMO, *in un luogo ove la vita dei sopravvissuti non sia più minacciata e le necessità fondamentali quali cibo riparo e cure mediche siano soddisfatte*.

Con riferimento al tema della competenza libica sullo sbarco l'ufficio della Procura, ribadiva, in linea con le valutazioni espresse dai giudici di Trapani e di Ragusa, che il rimpatrio dei naufraghi in un territorio ove rischiano di subire torture o trattamenti inumani e degradanti costituisce una violazione dell'art. 3 della CEDU e dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sul diritto dei rifugiati in tema di divieto di respingimento. Ne discende che l'ordine di consegna alle autorità libiche, o l'obbligo di sbarco in territorio libico, hanno natura evidentemente antiggiuridica e, come tali, non possono costituire il contenuto di una condotta validamente pretesa.

La pronuncia del GIP di Agrigento ha segnato un ulteriore passo verso il consolidamento della interpretazione sistematica della nozione di POS nel contesto delle migrazioni via mare. La risposta della giurisprudenza all'impostazione securitaria delle direttive ministeriali e del successivo Decreto sicurezza bis fu quella di ribaltare, pertanto, il punto di vista sulla sicurezza, che da ragion di stato atta a giustificare una compressione dei diritti assumeva, della nozione di *Place of safety*, il punto di vista delle persone soccorse ed il loro diritto ad essere "poste al sicuro".

Il passaggio dall'una all'altra prospettiva segna il superamento di quella irragionevole e pretestuosa sovrapposizione tra il tema dei salvataggi in mare e quello del contrasto all'immigrazione clandestina che aveva caratterizzato tutto il ragionamento politico sui soccorsi in mare, restituendo dignità e peso alle storie personali dei profughi soccorsi e ripristinando il principio della primazia dei diritti sulle ragioni degli Stati.

A validare, e perfezionare, l'orientamento che si andava delineando è intervenuta, da ultimo, la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 6626 del 2020 che ha riguardato l'arresto della comandante della *Sea-Watch* Carola Rackete.

La pronuncia nasceva dall'appello presentato dall'ufficio della Procura⁵⁹ a causa della mancata convalida dell'arresto della comandante, accusata di aver forzato il blocco militare ed essere entrata in porto illecitamente, speronando una motovedetta della Guardia di Finanza. Il GIP di Agrigento aveva ritenuto che non sussistessero i presupposti per la misura precautelare poiché la condotta contestata risultava motivata dallo scopo esclusivo di garantire ai naufraghi, provati dalle drammatiche esperienze in Libia e dall'estenuante viaggio in mare, lo sbarco in un luogo sicuro.

Nei motivi di gravame la Procura sosteneva che il GIP avesse errato nel vincolare la nozione di POS all'approdo sulla terra ferma poiché nulla esclude, nella cornice del diritto internazionale del mare, che la nave dei soccorsi possa costituire un riparo sicuro per i naufraghi.

In parziale contraddizione con gli argomenti espressi nella richiesta di archiviazione della vicenda *Mare Jonio*, la procura di Agrigento tornava a perorare una interpretazione debole del concetto di Pos, inteso quale semplice riparo dalle insidie del mare, con la conseguenza che le operazioni di soccorso si completerebbero con il ricovero a bordo dei naufraghi senza che sia necessario garantirne anche lo sbarco a terra.

⁵⁸ Proc. pen. n. 1464/2019 R.G.N.R.

⁵⁹ Il ricorso è disponibile in: <https://www.giurisprudenzapenale.com/2019/07/23/sea-watch-3-carola-rackete-il-ricorso-per-cassazione-della-procura-di-agrigento/>.

Il nodo giuridico rimesso all'attenzione della Suprema Corte era, in sintesi, se possa una nave essere considerata, o meno, un *Place of safety* alla luce del diritto internazionale del mare. Muovendo dalle medesime basi argomentative della giurisprudenza di merito e cautelare già richiamata, la Corte di Cassazione ebbe a rispondere al quesito chiarendo che l'obbligo di prestare soccorso dettato dalla Convenzione SAR non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro, inteso, alla luce delle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR e della Risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa – che ha rango di criterio interpretativo – quale luogo ove sia garantita la protezione fisica degli individui ed il rispetto dei loro diritti fondamentali.

Sulla base di tali presupposti, si escludeva che una nave possa essere considerata un luogo sicuro trattandosi di sito “in balia degli eventi meteorologici avversi” che “non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse”, e, in particolare, del diritto di presentare la domanda di protezione internazionale secondo la seconda la Convenzione di Ginevra del 1951.

Con tale, ultimo, tassello, si completava la costruzione del sistema delle interconnessioni diritto internazionale del mare e diritto internazionale dei diritti umani e dei rifugiati, includendo nel concetto di *Place of safety* il diritto all'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale ed investendo gli operatori umanitari del mare del ruolo di garanti del divieto di respingimento e di tutori del diritto ad esercitare i diritti.

Scalzando gli schemi della retorica securitaria e deumanizzante che aveva caratterizzato le iniziative politiche e giudiziarie nei confronti delle Organizzazioni non governative, la Corte di Cassazione ribadiva, nell'orientamento espresso, la centralità della persona, il peso della sua umanità, la forza assoluta dei diritti alla vita e alla dignità personale, la natura solidaristica degli obblighi di soccorso in mare. In una simile cornice, qualsivoglia teorema a supporto della criminalizzazione della solidarietà si rivela radicalmente incompatibile con l'assetto di principi e di valori che fondano l'ordinamento giuridico nazionale, sovranazionale ed internazionale, e postula una seria riflessione sulle responsabilità giuridiche, oltre che morali, di quanti, perorando la supremazia dei confini sul diritto alla vita, innumerevoli hanno concorso ad incrementare il numero delle morti in mare.

Nonostante l'inequivocabilità dell'orientamento espresso dal supremo consesso, il quadro attuale appare attraversato da due tendenze contrapposte. Alcune Organizzazioni non governative sono state iscritte in qualità di persone offese, unitamente ai naufraghi soccorse, nell'ambito di vicende giudiziarie sorte a seguito del diniego allo sbarco sulle coste italiane, per fattispecie di reato che vanno dall'omissione di atti d'ufficio al sequestro di persona⁶⁰. Altre, invece, sono state interessate da una nuova ondata di iniziative penali che, al di là di talune peculiarità sottolineate nei postulati d'accusa, muovono in ultima analisi dalla reiterazione della pretesa immunità degli Stati dagli obblighi solidaristici del mare e dalla primazia dell'interesse al controllo dei flussi migratori.

L'esercizio delle nuove azioni penali avviene in un momento storico di grande incertezza, poiché, nonostante le violazioni dei diritti umani in Libia siano ormai un fatto notorio, com'è notorio che in migliaia continuano a fuggirne per sottrarsi alle torture e alla morte e a sparire in mare a causa della mancanza di soccorsi, l'impegno degli attori politici per disarticolare il sistema solidaristico internazionale per la tutela dei diritti è sempre più intenso e resistente alle obiezioni umanitarie.

Le iniziative di supporto alle forze militari libiche sono state reiterate e rinforzate nonostante sia evidente, alla luce di quanto accertato negli ultimi anni e tenuto conto della persistere e

⁶⁰ Si tratta di due procedimenti penali iscritti contro il senatore Salvini, all'epoca dei fatti Ministro dell'Interno. Dei due l'uno, pendente innanzi al Tribunale di Catania, è stato di recente definito con sentenza di non luogo a procedere. L'altro, pendente innanzi al Tribunale di Palermo, ha da poco superato la fase dell'udienza preliminare e sarà definito nelle forme del rito ordinario.

grave instabilità politica della Libia e della assenza di una cultura costituzionale sui diritti, che manchino le condizioni per garantire il rispetto di standard di umana dignità accettabili.

Per altro verso, le iniziative di persecuzione politica ai danni delle ONG si sono arricchite di nuovi e più efficaci strumenti, affiancando alla strada dell'azione penale le sanzioni pecuniarie e i sequestri amministrativi in uno scenario che, a partire dagli spunti offerti dal Codice di Condotta del 2017, subordina la legalità del soccorso al possesso di una serie di caratteristiche di idoneità tecnica relative alla nave, alla sua capacità di ricovero, alle dotazioni di sicurezza, alle competenze dell'equipaggio e alle certificazioni di addestramento⁶¹.

Le ragioni di sicurezza della vita in mare a supporto delle istanze istituzionali di professionalizzazione dei soccorsi si scontrano con il dato evidente dell'incremento del numero dei naufragi e dei morti in mare e si palesano, più che come un mezzo atto a garantire migliori prestazioni di soccorso, uno strumento di cieca burocratizzazione con finalità deterrenti e preventive rispetto al sorgere dell'obbligo alla protezione internazionale dei paesi europei.

Ci si auspica che le future iniziative giudiziarie siano mosse da un maggiore interesse per la tutela della vita umana, che si abbandoni definitivamente la follia ossimorica che ha alimentato l'idea che la solidarietà possa essere un reato, che mai più si dubiti della primazia dei diritti umani sulla tutela dei confini e che nelle cornici delle azioni penali siano indagate, secondo diritto, le condotte dei responsabili delle politiche inumane e criminali che hanno contribuito a creare l'inferno libico e a provocare, la strage silente e permanente dei profughi del Mediterraneo Centrale.

⁶¹ Cfr. DE VITTOR 2021 e GENNARI 2021, in questo volume.

Riferimenti Bibliografici

- ALESCI G. 2018. (In)sicurezza e immigrazione. La colpevolizzazione dello straniero nel diritto dell'emergenza, in «Archivio penale», 3.
- ALIVERTI, A. 2012. *Making people criminal: the role of the criminal law in immigration enforcement*, in «Theoretical Criminology», 16, 4, 2012, 417 ss.
- ALLSOPP, J. 2017. *Solidarity, smuggling and the European refugee crisis: civil society and its discontents*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 1 ss.
- BARTOLI R. 2008. *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli.
- CARRERA S., ALLSOPP J., VOSYLIŪTĖ L. 2018. *Policing the mobility society: the effects of EU anti-migrant smuggling policies on humanitarianism*, in «International Journal of Migration and Border Studies», 3, 236 ss.
- CORLETO M. 2019. *Il salvataggio di vite umane in mare: ipotesi (sconfessate) di responsabilità penale per l'attività delle ONG alla luce del diritto internazionale, nazionale e dell'Unione europea*, in «Cittadinanza europea», XVI, 2.
- CUSUMANO, VILLA M. 2019. *Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration?*, in «Policy Briefs, 2019/22», Migration Policy Centre, European Institute. Disponibile in: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65024> (consultato il 5 luglio 2021).
- CUSIMANO E., VILLA M. 2021. *From “Angels” to “Vice Smugglers”: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy*, in «European Journal on Criminal Policy and Research», 27:23, 40 ss.
- CUTTITTA, P. 2018. *Repoliticization through search and rescue? Humanitarian NGOs and migration management in the central Mediterranean*, in «Geopolitics», 23(3), 632 ss.
- CUTTITTA P. 2018a. *Pushing migrants back to Libya, persecuting rescue NGOs: the end of the humanitarian turn (part II)*. Disponibile in: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centrecriminology/centreborder-criminologies/blog/2018/04/pushing-o> (consultato il 5 luglio 2021).
- DAL LAGO A. 1999. *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli.
- DEL VALLE H. 2016. *Search and Rescue in the Mediterranean Sea: negotiating political differences*, Refugee Survey Quarterly, 35, 22 ss.
- DE VITTOR F. 2021. *Questioni di interpretazione e applicazione delle Convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare: il fermo amministrativo della nave Sea-Watch 4 al vaglio della giustizia amministrativa siciliana*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 21, special issue, 103 ss.
- FAZIO M. 2018. *Giurisdizione e soccorsi in acque internazionali: una resistibile reminiscenza dell'autore mediato*, in «La legislazione penale», 2, disponibile su <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/06/Fazio-Approfondimenti.pdf> (consultato il 5 luglio 2021).
- FEKETE, L. 2018. *Migrants, borders and the criminalisation of solidarity in the EU*, in «Race and Class», 59(4), disponibile in: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0306396818756793>, (consultato il 5 luglio 2021).
- FERRAJOLI L. 2008. *Il “diritto penale del nemico”. Un'abdicazione della ragione*, in Bernardi B., Pugiotto, A. (a cura di) *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare*, Giuffrè.
- FRONTEX, Operations Division Joint Operations Unit, *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea*, 28/08/2014 Reg. No 2014/JOU Limited, disponibile in:

https://www.statewatch.org/media/documents/observatories_files/frontex_observatory/frontex-2014-08-28-jo-triton-proposal.PDF (consultato il 5 luglio 2021).

- GENNARI L. 2021. *Navi in porto, naufragi nel Mediterraneo: la dimensione amministrativa del contrasto alle operazioni di soccorso*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 21, special issue, 83 ss.
- HOWDEN, D. AND BODE, K. 2017. *Expert opinion: should search and rescue NGOs sign Mediterranean code of conduct?*, in «News Deeply», 16 August. Disponibile in: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/08/16/expert-views-should-rescuengos-sign-mediterranean-code-of-conduct> (consultato il 4 luglio 2021).
- JAKOBS G. 2007. *Diritto penale del nemico*, in Donini M., Papa M. (a cura di) *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè editore.
- JAKOBS G. 2007a. *Diritto penale del nemico? Una analisi sulle condizioni della giuridicità*, in Gamberini A., Orlandi R. (a cura di) *Delitto politico e diritto penale del nemico. Nuovo Revisionismo penale*, Monduzzi editore.
- MASERA L. 2018. *L'incriminazione dei soccorsi in mare: dobbiamo rassegnarci al disumano?*, in «Questione Giustizia», 2, 225 ss.
- MASERA L. 2019. *La legittima difesa dei migranti e l'illegittimità dei respingimenti verso la Libia (caso VosThalassa)*, in «Diritto penale contemporaneo». Disponibile in: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-l-illegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa> (consultato il 5 luglio 2021).
- NATALE A. 2020. *Caso VosThalassa: il fatto; la lingua e l'ideologia del giudice*, in «Questione Giustizia» 23.07.2020, disponibile in: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/caso-vos-thalassa-il-fatto-la-lingua-e-l-ideologia-del-giudice> (consultato il 5 luglio 2021).
- PALLADINO R. 2018. *Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico*, in «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», 2.
- PARKIN, J. 2013. *The Criminalisation of Migration in Europe: A State of the Art of the Academic Literature and Research*, CEPS Papers on Liberty and Security in Europe, 61.
- PROVERA, M. 2015. *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union*, CEPS Papers on Liberty and Security in Europe, 80.
- SPENA A. 2019. *Smuggling umanitario e scriminanti*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 62,4, 1859 ss.
- TRAPASSO M. T. 2017. *Richiamo giurisprudenziale all'“autorità mediata” in materia di favoreggiamento all'immigrazione clandestina: tra necessità e opportunità*, in «Archivio Penale», 2, 583 ss.
- TRIA L. 2018. *Gli accordi con la Libia e la lotta ai trafficanti*, in «Questione Giustizia». Disponibile in: https://www.questionegiustizia.it/articolo/gli-accordi-con-la-libia-e-la-lotta-ai-trafficanti_11-06-2018.php (consultato il 4 luglio 2021).
- VASSALLO PALEOLOGO F. 2020. *Categorie normative ed esternalizzazione delle frontiere*, disponibile in: <https://www.a-dif.org/2020/02/26/categorie-normative-ed-esternalizzazione-delle-frontiere>, (consultato il 5 luglio 2021).
- ZUMPANI F. 2010. *Critica del diritto penale del nemico e tutela dei diritti umani*, in «Diritto & Questioni Pubbliche», 10.