

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 80-A

## RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

**3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione)**

**4<sup>a</sup> (Difesa)**

*(relatori Paolo ROMANI, GASPARRI e ALICATA)*

**Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 2017**

*ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento*

### SULLA RISOLUZIONE

**approvata il 1° agosto 2017**

---

*ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulla deliberazione del Consiglio dei ministri in ordine alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali, adottata il 28 luglio 2017*

---

## INDICE

|                                   |               |
|-----------------------------------|---------------|
| Relazione . . . . .               | <i>Pag.</i> 3 |
| Testo della risoluzione . . . . . | » 10          |

ONOREVOLI SENATORI. – Il 26 luglio 2017 il Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, ha ricevuto il Presidente del Consiglio presidenziale di Tripoli, Fayez al-Sarraj, e ha dichiarato, nella conferenza stampa successiva all'incontro, di aver ricevuto lo scorso 23 luglio la richiesta del Consiglio presidenziale / Governo di accordo nazionale libico di supporto alla Guardia costiera libica per le attività di controllo e contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani; a seguito di questa richiesta del Consiglio presidenziale / Governo di accordo nazionale libico, il Consiglio dei ministri del 28 luglio ha deliberato la partecipazione italiana alla missione in supporto alla Guardia costiera libica.

La missione ha come obiettivo quello di fornire supporto alle forze di sicurezza libiche per le attività di controllo e contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani mediante un dispositivo aeronavale e integrato da capacità ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*), e ha i seguenti compiti:

- protezione e difesa dei mezzi del Consiglio presidenziale / Governo di accordo nazionale che operano per il controllo/contrasto dell'immigrazione illegale;
- ricognizione in territorio libico per la determinazione delle attività di supporto da svolgere;
- attività di collegamento e consulenza a favore della Marina e Guardia costiera libica;
- collaborazione per la costituzione di un centro operativo marittimo in territorio libico per la sorveglianza, la cooperazione marittima e il coordinamento delle attività congiunte.

La missione prevede l'impiego di una unità funzionale al supporto tecnico logistico e un pattugliatore tratto dalle risorse destinate all'Operazione nazionale Mare Sicuro che possono comunque essere integrati da ulteriori assetti, sempre tratti dalla medesima operazione, e quindi non avrà costi ulteriori rispetto a quelli già previsti nell'«Operazione Mare Sicuro»; infine, la missione ha durata programmata dal 1° agosto 2017 al 31 dicembre 2017.

Bisogna anche tenere presente che il 25 luglio a Parigi, il giorno prima della visita a Roma del presidente Sarraj, si è tenuto un incontro fra lo stesso Presidente del Consiglio presidenziale di Tripoli Fayez al-Sarraj e il comandante dell'esercito nazionale libico Khalifa Haftar su invito e alla presenza del presidente della Repubblica francese Emmanuel

Macron durante il quale i due leader libici avrebbero siglato un accordo che prevedeva l'impegno delle parti a:

- sostenere il processo di riconciliazione nazionale;
- cessare il fuoco e astenersi dal ricorso alla forza armata per tutte le azioni non riguardanti la lotta al terrorismo;
- costruire uno stato di diritto in Libia, sovrano, civile e democratico;
- rendere operativo l'accordo politico del 17 dicembre 2015 e proseguire il dialogo politico in continuità con l'incontro di Abu Dhabi del 3 maggio 2017;
- sostenere i lavori del rappresentante speciale del segretario generale dell'Onu;
- proseguire il dialogo dell'incontro di La Celle Saint-Cloud;
- integrare i combattenti che lo desiderino nelle forze regolari e disarmare le altre milizie;
- stilare una tabella di marcia per la difesa del territorio libico da ogni traffico criminale;
- organizzare elezioni presidenziali e parlamentari il prima possibile;
- chiedere il sostegno delle Nazioni Unite agli intenti della dichiarazione di La Celle Saint-Cloud.

Occorre però ricordare che, a soli due giorni dalla sottoscrizione degli accordi di La Celle Saint-Cloud, il generale Haftar ha dichiarato alla stampa che il presidente Sarraj non ha alcuna autorità a Tripoli.

Inoltre, nella giornata del 27 luglio l'Eliseo ha prima annunciato e poi in serata smentito l'imminente apertura di *hot spot* in territorio libico per l'esame delle richieste di asilo da parte dei migranti.

lo scorso 23 marzo l'Ufficio di Presidenza della Commissione Difesa al Senato, su iniziativa di Forza Italia, ha avviato un'indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative nell'ambito della quale la Commissione ha audito i responsabili delle missioni attive nell'area, magistrati ed esponenti di organizzazioni non governative. Ed è da ricordare in particolare, a questo proposito, che nell'ambito delle rispettive audizioni, il direttore di Frontex, Fabrice Leggeri, e il procuratore della Repubblica di Catania, Carmelo Zuccaro, hanno fatto riferimento a un operato non del tutto trasparente di alcune organizzazioni non governative, nonché a elementi (tra cui figurano le testimonianze degli stessi migranti, che riferiscono di telefoni cellulari dati loro dagli scafisti con sopra memorizzati i recapiti delle ONG), che sembrerebbero dare corpo quanto meno all'ipotesi che vedrebbe la presenza delle organizzazioni non governative a ridosso delle acque libiche come «fattore di attrazione» (cosiddetto *pull factor*) del fenomeno migratorio ovvero incentivo per i trafficanti a organizzare le partenze. Inoltre, è stato sollevato il dub-

bio che qualche imbarcazione possa spegnere il proprio trasponditore per evitare che altri conoscano la sua posizione.

Lo scorso 16 maggio la Commissione Difesa ha concluso i lavori dell'indagine conoscitiva, approvando all'unanimità un documento conclusivo che evidenzia le criticità riscontrate nel corso del ciclo di audizioni e formula proposte per un più efficace contrasto al traffico di esseri umani e all'immigrazione clandestina:

– non può essere consentita la creazione di corridoi umanitari tra due Stati da parte di soggetti privati e non dalle autorità dei rispettivi Paesi;

– la necessità di inquadrare da un punto di vista giuridico il ruolo delle imbarcazioni delle ONG operanti nelle acque del mediterraneo al solo scopo di soccorrere i migranti, in quanto fattispecie non contemplata dal vigente ordinamento internazionale;

– il contrasto ad ogni incentivo all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani;

– l'assenza di un centro marittimo di coordinamento dei soccorsi libico e i controversi rapporti con Malta costringono il IMRCC di Roma a supplire nelle operazioni fino al limite delle acque territoriali libiche; ciò impone di:

- adoperarsi al fine di istituire quanto prima un MRCC libico in grado di gestire le attività SAR all'interno delle acque territoriali;

- delimitare le aree SAR tra Italia e Malta con la piena assunzione di responsabilità da parte di quest'ultima delle attività nella propria area di competenza e soprattutto l'istituzione sul proprio territorio di «*Place of safety*» dove sbarcare i migranti salvati;

- procedere ad un accordo analogo con la Tunisia;

– la razionalizzazione della presenza delle ONG, facendo rientrare i rispettivi natanti sotto il coordinamento permanente della Guardia costiera:

- nella fase di salvataggio ma anche nel posizionamento;

- conformandosi ad obblighi e requisiti per lo svolgimento dei compiti di SAR;

- elaborando inoltre forme di accreditamento e certificazione ai fini della massima trasparenza anche in riferimento alle fonti di finanziamento delle ONG e ai profili ed interessi dei dirigenti e degli equipaggi delle navi;

- richiedendo la collaborazione con le autorità italiane;

- consentendo l'intervento tempestivo della polizia giudiziaria contestualmente al salvataggio da parte delle ONG;

– l'istituzione sotto l'egida dell'ONU, dell'UNHCR e dell'OIM di «*Place of safety*» in territorio libico, tunisino e maltese, in grado di accogliere i migranti soccorsi in mare.

Sulla scorta di quanto stabilito dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione Difesa del Senato in merito al ruolo e al comportamento delle ONG nel centro-mediterraneo, il Governo ha avviato la redazione di un Codice di condotta per le ONG operanti nelle attività SAR in collaborazione la Commissione europea e con l'agenzia Frontex (Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera) a seguito del consenso al «Piano di azione sulle misure per sostenere l'Italia» sul fronte migranti da parte del vertice dei Ministri della giustizia e degli interni europei, che si è svolto a Tallin (Estonia) lo scorso 6 luglio, e dopo il via libera di Bruxelles, arrivato il 13 luglio.

Il codice di condotta prevede:

- l'impegno a rispettare l'obbligo di non spegnere o ritardare la regolare trasmissione dei segnali AIS (*Automatic Identification System*) e LRIT (*Long Range Identification and Tracking*), qualora installati a bordo;
- l'impegno a non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza e l'imbarco di natanti che trasportano migranti;
- l'impegno ad attestare l'idoneità tecnica (relativa alla nave, al suo equipaggiamento e all'addestramento dell'equipaggio) per le attività di soccorso;
- l'impegno ad osservare l'obbligo previsto dalle norme internazionali di tenere costantemente aggiornato il competente MRCC;
- l'impegno ad assicurare che le competenti autorità dello Stato di bandiera siano tenute costantemente informate dell'attività intrapresa dalla nave;
- l'impegno a dichiarare alle autorità competenti dello Stato in cui l'ONG è registrata tutte le fonti di finanziamento.

La redazione del codice ha visto l'esecutivo impegnato in una lunga trattativa, e nella versione definitiva del Codice di condotta figurano alcune aperture importanti alle richieste delle ONG in tema di trasbordo dei migranti e di polizia a bordo. In particolare, l'impegno a ricevere ufficiali di polizia giudiziaria è limitato «per il periodo strettamente necessario»; per quanto concerne il trasbordo di migranti su altre navi è possibile «nei casi richiesti dall'MRCC competente» e «sotto il suo coordinamento». Malgrado queste importanti aperture (peraltro riconosciute dalle stesse ONG), il codice di comportamento è stato firmato solo da tre organizzazioni: *Save the Children*, *Proactiva Open Arms* e *MOAS*, mentre la maggioranza delle ONG ha deciso di non firmare, depotenziando quindi oggettivamente la portata dell'intero codice.

Un altro dato importante è che lo scorso 25 luglio, il Consiglio Ue ha prorogato il mandato dell'Operazione Sophia di EUNAVFOR MED contro il traffico di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale fino al 31 dicembre del 2018. L'operazione svolge due funzioni di appoggio: addestramento della Guardia Costiera e della Marina libiche e contributo all'attua-

zione dell'embargo sulle armi in mare aperto al largo della Libia in linea con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2292 del 2016 e 2357 del 2017; il Consiglio ha inoltre emendato il mandato dell'operazione, in primo luogo per istituire un meccanismo di supervisione che garantisca l'efficacia nel lungo periodo dell'addestramento della Guardia Costiera, quindi per permettere lo svolgimento di nuove attività di sorveglianza e la raccolta di informazioni sul traffico illegale di esportazioni di petrolio dalla Libia in linea con le risoluzioni Onu 2146 e 2362 e per rafforzare lo scambio di informazioni sul traffico di esseri umani con le forze di sicurezza degli stati membri, Frontex e Europol.

Sulla proroga della missione Sophia l'Italia aveva posto una riserva, volta a considerare la condivisione della responsabilità nell'accoglienza dei migranti da parte delle 25 nazioni europee coinvolte oltre all'Italia (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Regno Unito, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria e Slovacchia), la cui valutazione è stata rimandata alla fase di definizione dei piani operativi.

L'operazione è suddivisa in quattro fasi:

- (22 giugno – 7 ottobre 2015) – Fase UNO, volta a dispiegare le forze e raccogliere informazioni sul *modus operandi* dei trafficanti e contrabbandieri di esseri umani;
- (7 ottobre 2015 – in corso) Fase DUE, durante la quale gli assetti della *Task Force* possono procedere, nel rispetto del diritto internazionale, a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico o la tratta di esseri umani. Tale fase è stata a sua volta suddivisa in una fase in alto mare, attualmente in corso, ed una in acque territoriali libiche, che potrà iniziare a seguito di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'invito del relativo Stato costiero;
  - Fase TRE, volta a neutralizzare le imbarcazioni e le strutture logistiche usate dai contrabbandieri e trafficanti sia in mare che a terra e quindi contribuire agli sforzi internazionali per scoraggiare gli stessi contrabbandieri nell'impegnarsi in ulteriori attività criminali. Anche questa Fase necessita di Risoluzione del'ONU e del consenso e cooperazione da parte del corrispondente Stato costiero;
  - Fase QUATTRO, che prevede il *re-deployment*;

Di queste quattro fasi, la seconda parte della fase DUE e le successive fasi TRE e QUATTRO non sono ancora state autorizzate.

Occorre ricordare a questo punto che, a seguito di due differenti decisioni del 2015 del Consiglio Europeo, la 1523 del 15 settembre e la 1601 del 22 settembre, è stato istituito un piano di ricollocazione da Grecia e Italia di 160.000 richiedenti asilo da completare entro il 26 settembre 2017; nell'ambito di questo piano, l'Italia poteva richiedere la ricollocazione in altri Paesi europei di 36.900 richiedenti asilo; le ricollocazioni

però, a norma dei commi 2 degli art. 3 di ognuna delle due decisioni, possono essere effettuate «solo per richiedenti appartenenti a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado»; secondo questo limite, le principali nazionalità che possono beneficiare del programma di ricollocazione sono i richiedenti asilo siriani, eritrei e centrafricani, che rappresentano solo una minima parte degli arrivi sulle coste italiane, come si può constatare dalla divisione per Paese di provenienza fornita dal Ministero dell'interno sugli sbarchi avvenuti nel 2017:

|             |        |
|-------------|--------|
| Nigeria     | 16.131 |
| Guinea      | 8.626  |
| Bangladesh  | 8.543  |
| C. D'Avorio | 7.903  |
| Mali        | 5.518  |
| Gambia      | 5.460  |
| Senegal     | 5.355  |
| Eritrea     | 5.317  |
| Sudan       | 4.755  |
| Marocco     | 4.630  |
| Altre       | 22.564 |
| TOTALE      | 94.802 |

E infatti, a dimostrazione di questa difficoltà (ma non solo), al 14 luglio sono stati ricollocati solo 7.621 richiedenti asilo e 1607 sono in attesa di trasferimento, e il Ministero dell'interno valuta in altre 1.000 unità i richiedenti asilo ulteriormente ricollocabili.

Nel 2016, a fronte di 181.436 immigrati arrivati in Italia, hanno chiesto l'asilo politico 123.600 persone (il 68 per cento degli arrivi). Di queste domande, ne sono state esaminate 91.100, con i seguenti esiti:

- 54.254 sono state respinte (60 per cento);
- 4.804 hanno ottenuto lo status di rifugiato politico (5 per cento);
- 12.873 hanno ottenuto la protezione sussidiaria (14 per cento);
- 18.979 hanno ottenuto la protezione umanitaria (21 per cento);

Per quanto riguarda i rimpatri di immigrati regolari, poi, secondo quanto dichiarato dal Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, Gerarda Pantalone, in un'audizione tenuta alla Camera dei Deputati il 25 maggio 2017, dal 1° gennaio al 21 maggio ca ne sono stati effettuati solamente 2.347.

Ci sono poi i terribili numeri degli arrivi di immigrati: al 1° gennaio al 31 luglio 2017 sono sbarcati in Italia 94.802 migranti (di cui 12.583 minori non accompagnati), con un aumento del 1,1 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno; secondo i dati forniti dal Ministero

dell'interno, c'è anche da tenere conto che, nei primi sei mesi di quest'anno, il 34 per cento dei salvataggi di migranti nel Mediterraneo centrale è stato condotto dalle ONG, il 28 per cento dalla guardia costiera italiana, il 9 per cento dalla missione Sophia, 11 per cento da Frontex e il 7 per cento dai singoli mercantili.

Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, al 23 giugno erano morti 2011 migranti nella rotta Libia-Italia (2.911 nel 2016), e il tasso di mortalità (cioè il numero di migranti morti ogni 100 arrivi) è passato, secondo *Amnesty International*, dallo 0,89 per cento della seconda metà del 2015 al 2,7 per cento di quest'anno.

Secondo il Ministro Minniti «la guardia costiera libica ha effettuato in questi mesi 10.000 salvataggi». Per quanto riguarda le persone in attesa di partire dalle coste della Libia verso l'Italia, l'inviato speciale dell'UNHCR per la rotta del Mediterraneo Centrale, Vincent Cochetel, sostiene che siano almeno 295.000; il Presidente Macron, invece, in un recente intervento pubblico a Orleans, ha stimato tra gli 800.000 e 1 milione le persone in attesa nei campi in Libia;

Infine, per quanto riguarda i costi, secondo quanto affermato dal Ministro Padoan nel 2017 l'Italia spenderà 4,2 miliardi per la gestione dei flussi migratori, di cui 2,8 miliardi per la sola accoglienza.

*Senatori* Paolo ROMANI, GASPARRI e ALICATA, *estensori*.

Le Commissioni riunite,

a conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, dell'affare assegnato sulla deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione alla missione in supporto alla Guardia Costiera libica richiesta dal Consiglio presidenziale / Governo di accordo nazionale libico,

si esprimono favorevolmente all'autorizzazione, per l'anno in corso, alla missione in supporto alla Guardia Costiera libica richiesta dal Consiglio presidenziale / Governo di accordo nazionale libico, di cui alla delibera approvata dal Consiglio dei ministri in data 28 luglio 2017;

impegnano inoltre il Governo:

– a operare a livello diplomatico nelle opportune sedi internazionali e nell'ambito delle relazioni bilaterali affinché nessuna iniziativa unilaterale non coordinata possa pregiudicare l'efficacia della missione;

– a continuare ad attivare ogni iniziativa diplomatica per consentire in un lasso di tempo ragionevole la piena operatività della Fase 2 e il passaggio alla Fase 3 della missione EUNAVFOR MED operazione SOPHIA, nonché ad agire anche nelle competenti sedi internazionali affinché vengano rafforzate le attività tese a smantellare il modello di *business* delle reti del traffico e della tratta di esseri umani dalle coste libiche verso quelle italiane;

– a determinare conseguenze concrete per quelle ONG che, non sottoscrivendo il codice di condotta, si sono poste fuori dal sistema di soccorso condiviso;

– a condurre bilateralmente e nell'ambito di consessi multilaterali trattative affinché Malta definisca la sua area di ricerca e soccorso (SAR) nel rispetto del diritto internazionale e ne assuma la piena responsabilità;

– a sostenere l'istituzione di centri di protezione e assistenza in territorio libico per i migranti soccorsi in mare gestiti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM);

– ad elaborare programmi operativi e progetti di cooperazione in territorio africano nelle aree di partenza o passaggio del flusso migratorio al fine di ridurre la pressione sulle coste libiche;

– ad assicurare un più veloce esame delle richieste di asilo, anche in vista di successive operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari.



