

SCHEMA DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO PRESENTATO DAL RELATORE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL CONTRIBUTO DEI MILITARI ITALIANI AL CONTROLLO DEI FLUSSI MIGRATORI NEL MEDITERRANEO E SULL'IMPATTO DELLA ATTIVITA' DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

1. L'INDAGINE CONOSCITIVA

Il 23 marzo 2017 l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha convenuto, unanimemente, sull'opportunità di svolgere 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 si prevedeva di audire i responsabili delle missioni attive nell'area, magistrati ed esponenti di organizzazioni non governative.

Le determinazioni assunte in quella sede sono state poi confermate - sempre con voto unanime - nella seduta plenaria del 28 marzo e parzialmente integrate nel corso dei lavori.

Intervenuta la prescritta autorizzazione del Presidente del Senato, la Commissione ha così udito:

- il 6 aprile 2017, il comandante dell'operazione EUNAVFOR MED - SOPHIA, ammiraglio di divisione Enrico Credendino;
- il 12 aprile, i responsabili dell'Organizzazione non governativa spagnola *Proactiva Open Arms* e, successivamente, il direttore esecutivo dell'agenzia FRONTEX, Fabrice Leggeri;
- il 19 aprile, il Capo del III Reparto Operazioni del Comando generale della Guardia di finanza (responsabile italiano per quanto attiene alla missione europea "Triton"), generale di divisione Stefano Screpanti e, successivamente, rappresentanti delle organizzazioni non governative *SOS Méditerranée* (franco-italo-tedesca), *Life Boat* (tedesca), e *Save the Children* (internazionale con una sezione italiana);
- il 2 maggio, il Procuratore della Repubblica di Siracusa, Francesco Paolo Giordano, con il responsabile del Gruppo interforze di contrasto all'immigrazione clandestina, sostituto commissario Carlo Parini e, successivamente, esponenti dell'organizzazione non governativa *Medici senza frontiere* (internazionale con una sezione italiana).
- il 3 maggio, il Comandante in Capo della Squadra navale (CINCNAV), ammiraglio di squadra Donato Marzano, con il Comandante delle Forze subacquee della Marina militare, ammiraglio di divisione Dario Giacomini e, successivamente, il Procuratore della Repubblica di Catania, Carmelo Zuccaro;
- il 4 maggio, il Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto, ammiraglio Vincenzo Melone e, successivamente, rappresentanti dell'organizzazione non governativa di diritto maltese *MOAS (Migrant Offshore Aid Station)*;
- il 9 maggio, i rappresentanti dell'organizzazione non governativa tedesca *Jugend Rettet*;
- il 10 maggio, i magistrati della Procura della Repubblica di Trapani Ambrogio Cartosio e Andrea

Tarondo e, successivamente, i rappresentanti delle organizzazioni non governative tedesche *Sea-Watch* e *Sea-Eye*;

- l'11 maggio, infine, ancora il Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto, ammiraglio ispettore Vincenzo Melone, con il contrammiraglio Nicola Carlone e il capitano di vascello Sergio Liardo.

Le sedute di audizioni, concentrate nell'arco di poche settimane, hanno avuto una durata totale di venti ore, consentendo così di sentire tutti i soggetti deliberati, rappresentanti di otto Istituzioni pubbliche e nove organizzazioni non governative.

Non ha raccolto l'invito a essere sentita della Commissione solo l'ONG olandese *Boat Refugee*, che ha declinato dichiarando di non operare più nell'area.

2. IL QUADRO DELLA SITUAZIONE

A) le attività di soccorso in mare nel mediterraneo centrale

L'attività di soccorso in mare, nota come SAR (*Search And Rescue*) è disciplinata da varie fonti del diritto internazionale, ovvero la Convenzione di Ginevra del 1951, la Convenzione di Amburgo del 1979 e la Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982.

I concetti base che regolano l'attività SAR sono quello di *distress*, che identifica lo stato di difficoltà del natante da soccorrere e quindi di pericolo di vita dei suoi passeggeri e quello di *place of safety*, ovvero il "porto sicuro" nel quale condurli. Ogni imbarcazione è tenuta, indipendentemente dalla sua natura istituzionale o mercantile, a segnalare il natante in difficoltà che dovesse avvistare e a prestare soccorso secondo le istruzioni delle autorità competenti.

In attuazione della Convenzione di Amburgo del 1979, la legge di ratifica n. 147 del 1989 e il D.P.R. 28 settembre 1994, n. 662 stabiliscono che il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto è l'istituzione nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo attraverso l'IMRCC (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre*), organismo che esercita la direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale.

Gli MRCC nazionali, infatti, sulla base di tale Convenzione, sono responsabili delle attività SAR (*search and rescue*) nelle rispettive aree, determinate sulla base di accordi regionali tra Stati, senza che ciò incida sulla delimitazione delle frontiere marittime ovvero sul regime giuridico delle acque. Il nostro Paese ha determinato il proprio ambito di intervento con il D.P.R. n. 662 del 1994, individuando un'area di circa 500 mila chilometri quadrati: mentre con gli altri Stati europei (e perfino con l'Algeria) sussistono accordi per delineare le rispettive aree, ciò non è avvenuto con Malta, che ha dapprima dichiarato unilateralmente una propria area SAR di ben 250 mila chilometri quadrati, corrispondente alla *Flight information region* maltese, parzialmente sovrapposta a quella italiana (include anche le Isole Pelagie) e interposta tra l'Italia e la Libia. Nemmeno con la Tunisia è stato sottoscritto un accordo di questo tipo.

A seguito del collasso della Libia - con il quale comunque non c'era un accordo di delimitazione - l'Italia ha poi iniziato a farsi carico dell'intero spazio marittimo del Mediterraneo centrale, fino al confine delle acque territoriali libiche. Tutti gli assetti ivi presenti sono così coordinati, ai fini SAR, dall'IMRCC di Roma, che riceve informazioni sia da chiamate dirette dal natante in difficoltà a mezzo di telefono satellitare, sia da segnalazioni a seguito di avvistamenti da parte di altri assetti aeronavali presenti nell'area (militari, mercantili, ONG o altro). Ultimamente, come riferito dal Comandante della Guardia costiera, la sempre maggiore vicinanza alla costa libica delle imbarcazioni soccorse fa sì che giungano sempre più chiamate attraverso la normale rete mobile. Una volta attivato, l'IMRCC individua anche il *place of safety* sul territorio italiano. Come notato dal Comandante della Guardia costiera, non è possibile prevedere il rientro in Libia perché in contrasto con il principio di non respingimento, trattandosi di Stato non sottoscrittore della Convenzione di Ginevra, oltre che in situazione di conflitto.

La presenza nell'area, a partire dal 2014, di numerosi assetti delle organizzazioni non governative, ha fatto tuttavia arretrare sempre di più la linea lungo la quale avvengono i salvataggi: come documentato dalle relazioni della Guardia costiera e di Frontex, questa è ormai attestata a ridosso del limite delle acque territoriali libiche.

Come riferito dall'ammiraglio Melone, questo profondo mutamento nello svolgimento dei soccorsi ha portato anche a interrogarsi sull'attualità o meno delle disposizioni della Convenzione di Amburgo: il

quesito, posto dall'Italia tuttavia trovato, nel 2015, risposta affermativa in sede IMO (*International Maritime Organization*).

Sulla base del diritto internazionale, è possibile anche procedere al soccorso di imbarcazioni che si trovino all'interno delle acque territoriali libiche, se richiesti ovvero autorizzati dall'IMRCC di Roma.

Provenienza dei flussi migratori e aree SAR (fonte: Guardia costiera)

[Immagine]

b) il contributo dei militari italiani

Il Mediterraneo centrale vede presenti numerosi assetti istituzionali, sia militari che di polizia, operanti in base a differenti mandati. In ogni caso, tutti i soggetti concorrono alle attività di soccorso, come si può rilevare nella tabella più sotto: nel 2016, circa due terzi dei migranti sono stati salvati da unità militari o di polizia, dato che invece scende alla metà circa nei primi quattro mesi del 2017.

UNIONE EUROPEA- La missione militare EUNAVFOR MED-SOPHIA, realizzata nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea, è operativa dal giugno 2015 e ha come mandato principale contribuire a smantellare le reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale. L'attuale attività di EUNAVFOR MED corrisponde alla fase 2.a (fermo, ispezione, sequestro e dirottamento in alto mare di imbarcazioni sospette), essendosi conclusa la fase 1 (raccolta e analisi di informazioni e di intelligence) e non potendo ancora procedere né a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti nelle acque territoriali e interne libiche (fase 2.b, normalmente indicata come terza fase), né all'adozione di tutte le misure necessarie nei confronti delle imbarcazioni e relativi mezzi, anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili, sul suolo libico (fase 3). Dal 20 giugno 2016 la missione ha assunto due ulteriori compiti: formazione della Guardia costiera e della Marina libiche, nonché contributo all'attuazione dell'embargo delle Nazioni unite sulle armi. Gli assetti attualmente disponibili sono 5 mezzi navali (compresa la nave ammiraglia, l'italiana San Giusto) e 6 mezzi aerei.

FRONTEX - Sempre in ambito UE, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (secondo la denominazione assunta nel 2016), con sede a Varsavia, è presente nell'area con la missione TRITON che, servendosi di assetti messi a disposizione dagli Stati membri, ha l'obiettivo di sorvegliare le frontiere marittime esterne dell'Unione Europea e di contrastare l'immigrazione irregolare e le attività dei trafficanti di esseri umani, nonché di svolgere sorveglianza e ricerca e soccorso (SAR) nel Mediterraneo Centrale. Al suo avvio, nel novembre 2014, Triton operava entro le 30 miglia marine dalla costa dell'Unione europea (italiana e maltese) poi, dal maggio 2015, l'area operativa è stata estesa a 138 miglia marine a sud della Sicilia. La missione ha carattere di polizia, e perciò natura civile, anche se, per l'Italia, vi prendono parte corpi militari. Particolarmente impegnata la Guardia di Finanza in quanto titolare della funzione di polizia del mare, che condivide con il Ministero dell'interno la responsabilità della componente italiana e ospita la sede del comando della missione presso il comando operativo aeronavale di Pratica di Mare. La missione, secondo quanto dichiarato dal direttore esecutivo dell'Agenzia, Leggeri, schiera 11 mezzi navali, 3 velivoli ad ala fissa e 2 elicotteri, impegnando 350 unità di personale. L'agenzia FRONTEX ha costituito un ufficio regionale a Catania, denominato *European Union Regional Task Force*.

MARINA MILITARE - La Marina, oltre a partecipare a EUNAVFOR MED, è responsabile della missione a iniziativa e conduzione italiana MARE SICURO, avviata il 12 marzo 2015. Questa, come ha esposto il comandante in capo della squadra navale, ammiraglio Marzano, si sostanzia in un'attività di presenza, sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale assicurando il libero uso del mare da parte dei mercantili e pescherecci italiani nell'area, garantendo la protezione del personale imbarcato sui mezzi della Guardia costiera intenti a svolgere attività di soccorso in mare, dalle possibili azioni delle organizzazioni criminali (conducendo attività di deterrenza e contrasto delle organizzazioni criminali dedite ai traffici illeciti e prevedendo altresì misure di contrasto al reimpiego dei natanti utilizzati per le suddette attività), esercitando funzioni di sorveglianza e protezione delle fonti energetiche strategiche nazionali e supporto all'operazione Ippocrate nell'area di Misurata, assicurando la sorveglianza aerea. La missione, gestita dalla Marina militare, dispone normalmente di 4 mezzi navali e 5 aerei.

GUARDIA DI FINANZA - La Guardia di Finanza è presente all'interno del dispositivo di FRONTEX, ma

è presente nell'area anche nell'esercizio delle funzioni che le sono proprie di polizia del mare, oltre a prendere parte a ulteriori operazioni dell'Agenzia europea in altre aree, come POSEIDON nell'Egeo. Il Corpo dispone in totale di 354 mezzi navali e 93 mezzi aerei.

GUARDIA COSTIERA - La Guardia Costiera opera sotto due profili. Da un lato, in quanto responsabile dell'IMRCC di Roma, gestisce tutte le operazioni di ricerca e soccorso in mare, indipendentemente da chi le effettui, in un'area di circa 1.100.000 chilometri quadrati, fino al limite delle acque territoriali libiche. Al di là del mandato principale, infatti, tutte le navi militari e civili sono tenute a prestare soccorso della vita umana in mare, secondo i principi fissati dalle convenzioni vigenti in materia. Dall'altro, interviene direttamente in attività di soccorso con le proprie unità nell'area, che sono generalmente 6 (due d'altura e quattro a medio raggio), oltre a uno o due mezzi aerei.

NATO - Sebbene abbia un'area operativa spostata più a est, nell'area è attiva anche la missione NATO *Sea Guardian*, volta ad una vasta gamma di compiti tra cui la sorveglianza degli spazi marittimi di interesse, il contrasto alla minaccia terroristica e la formazione a favore delle forze di sicurezza dei paesi rivieraschi. Nel 2016, la missione impegnava 3 unità di superficie e 2 sottomarini.

Tutti i responsabili di assetti militari auditi hanno riferito che, tra le varie operazioni e forze in mare vi sia un efficiente coordinamento, facilitato dalla presenza incrociata di ufficiali di collegamento.

La tabella che segue, basata sui dati comunicati dalla Guardia costiera e sulle fonti acquisite nelle Audizioni, riassume brevemente il quadro degli assetti presenti e dei salvataggi effettuati, ripartiti normalmente per soggetto istituzionale e non per operazione nell'ambito della quale opera.

Forza militare o di Polizia	Assetti generalmente impiegati nell'area*	Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)				
		2013	2014	2015	2016	2017 (gen-apr)
Guardia Costiera italiana**	6 unità navali (2 di altura e 4 a medio raggio), e 1 o 2 velivoli***.	20.452 (54,89%)	38.047 (22,86%)	41.341 (27,14%)	35.875 (20,11%)	10.673 (29,30%)
Guardia di Finanza**	5 unità navali (più altre 3 in rinforzo) e 2 unità aeree	3.905 (10,48%)	1.601 (0,96%)	6.289 (4,12%)	1.693 (0,95%)	176 (0,48%)
Arma dei Carabinieri**	N/A	33 (0,09%)	26 (0,01%)	1 (0%)	174 (0,10%)	-
Polizia di Stato	N/A	109 (0,29%)	-	-	-	-
Marina Militare	4 mezzi navali e 5 aerei in ambito "Mare sicuro"	6.183 (16,59%)	82.952 (49,86%)	29.178 (19,15%)	36.084 (20,23%)	1.364 (3,74%)
FRONTEX (escluse le unità italiane)	11 mezzi navali e 5 aerei (comprese le unità italiane)	363 (0,98%)	978 (0,59%)	15.428 (10,13%)	13.616 (7,63%)	2.726 (7,48%)
EUNAVFORMED	5 unità navali e 6 mezzi aerei	-	-	23885 (15,69%)	22.885 (12,82%)	3.141 (8,62%)
Navi militari estere	-	-	705 (0,42%)		7404 (4,15%)	-
TOTALE MILITARI		31.045 (83,42%)	124.309 (74,70%)	116.122 (76,23%)	117.731 (65,99%)	18.080 (49,62%)

* Trattandosi di dispositivi a rotazione, i dati sono indicativi

** Inclusi assetti co-finanziati da FRONTEX

*** Dato riferito al solo mediterraneo centrale

c) le attività delle organizzazioni non governative

A partire, all'incirca, dalla fine del 2014 si è intensificata la presenza, nel Mediterraneo centrale, di numerose organizzazioni non governative che hanno condotto attività di soccorso e ricerca in mare, fino a costituire il primo attore nelle operazioni SAR, anche più rilevante rispetto ad altro tipo di naviglio, come mostrato dalla tabella che segue e che completa la precedente (i dati sono sempre della Guardia costiera):

Soggetti privati interessati da operazioni SAR	Mezzi generalmente operanti nell'area	Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)				
		2013	2014	2015	2016	2017 (gen-apr)
Navi mercantili	N/A	6.213 (16,68%)	40.611 (24,43%)	16.158 (10,60%)	13.888 (7,78%)	5.698 (15,64%)
ONG	Circa 9 unità	-	1.450 (0,87%)	20.063 (13,17%)	46.796 (26,23%)	12.646 (34,72%)
TOTALE PRIVATI		6.213 (16,68%)	42.061 (25,30%)	36.221 (23,77%)	60.684 (34,21%)	18.344 (50,36%)

Queste organizzazioni operano con navi dalle caratteristiche tecniche molto differenziate: alcune perfettamente attrezzate e idonee per operazioni SAR, dotate anche di droni e dall'elevato costo di esercizio (anche oltre 10.000 euro al giorno) come ad esempio la nave Phoenix di MOAS, altri, invece, decisamente più piccoli, come ad esempio la nave Minden di *Life Boat*. Solo alcune, infatti, sono in grado di traghettare i migranti soccorsi fino alle coste italiane: molte di esse si limitano ad assisterli in attesa dell'arrivo di un mezzo militare o di un'altra imbarcazione più grande. Come rilevato dalla Procura di Siracusa e dalla Guardia costiera, non tutte hanno standard elevati.

Anche dal punto di vista contrattuale - a parte le questioni legate allo Stato di bandiera - nella maggior parte dei casi si tratta di imbarcazioni prese a noleggio, il cui equipaggio non appartiene alla ONG che la utilizza né è tenuto a dividerne le finalità.

Dietro specifica richiesta, il Corpo delle capitanerie di porto ha fornito i tracciati delle imbarcazioni delle ONG dal 26 ottobre 2016 al 26 aprile 2017, che si allegano.

Tutte le organizzazioni non governative sentite hanno riferito di perseguire finalità esclusivamente umanitarie e di essere intervenute, dopo la fine della missione "Mare nostrum" nell'ottobre 2014 e, poi, il terribile naufragio dell'aprile 2015, per sopperire alle carenze delle istituzioni, in particolare europee. Hanno respinto con fermezza qualsiasi ipotesi di effetto negativo legato al loro operato, ribadendone la piena conformità ai principi del diritto umanitario e del diritto del mare, sulla base del quale, peraltro, come evidenziato dal Comandante della Guardia costiera, ammiraglio Melone, le ONG, al pari di qualunque altra imbarcazione, devono essere considerate, a tutti gli effetti, risorse utili ai fini dell'attività di soccorso.

Il generale della Guardia di finanza Screpanti e il procuratore capo di Siracusa Giordano hanno affermato l'assenza, per quanto a loro conoscenza, di evidenze investigative atte a provare eventuali collusioni tra le organizzazioni non governative e i trafficanti di esseri umani. Il sostituto procuratore di Trapani Andrea Taroni ha fatto riferimento a un'inchiesta concernente, tra gli altri, alcuni membri di una ONG, ma non l'operato dell'organizzazione in quanto tale.

L'ammiraglio Marzano, comandante della Squadra navale, ha rilevato che le ONG non costituiscono intralcio alle attività della Marina militare nell'area.

Il direttore di Frontex Fabrice Leggeri e il procuratore capo di Catania Carmelo Zuccaro hanno fatto riferimento a un operato non del tutto trasparente di alcune organizzazioni non governative, nonché ad 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 al ridosso delle acque libiche come "fattore di attrazione" (c.d. *pull factor*) del fenomeno migratorio ovvero incentivo per i trafficanti a organizzare le partenze. In particolare, è stato sollevato il dubbio che qualche imbarcazione possa spegnere il proprio trasponditore per evitare che altri conoscano la sua posizione.

Sempre il procuratore Zuccaro ha rilevato come, poiché tali organizzazioni hanno fini umanitari e non hanno obblighi in merito all'acquisizione di prove atte a reprimere l'attività di trafficanti e scafisti, il loro intervento spesso preclude la raccolta di elementi utili alle indagini: a tale proposito, ha suggerito la possibilità di imbarcare sulle loro navi agenti di polizia giudiziaria che possano provvedere a tali operazioni. Sulla concreta operatività di tale soluzione, tuttavia, incide anche la presenza o meno di specifici accordi con lo Stato di bandiera della nave e lo stesso procuratore Zuccaro ha peraltro sottolineato le potenziali difficoltà che possono sorgere dall'utilizzo, da parte delle ONG, di navi battenti bandiera di Paesi non collaborativi o con i quali non vi sono accordi di cooperazione giudiziaria.

Da notare, poi, anche quanto riferito dal procuratore di Trapani Cartosio su un ulteriore e importante aspetto di natura giuridica: considerato, infatti, che l'attività in questione concerne il salvataggio di natanti a rischio di affondamento (con a bordo, quindi, persone in evidente pericolo di vita), quand'anche si potessero astrattamente configurare delle ipotesi di reato, queste dovrebbero cedere di fronte alla causa di giustificazione nei confronti di coloro che agiscono costretti dalla necessità di salvare sé stessi o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, prevista dall'articolo 54 del codice penale.

Mano a mano che emergevano gli elementi apparentemente più critici, sono stati posti precisi quesiti ai rappresentanti delle ONG, che, in via generale hanno ribadito di non aver mai spento i trasponditori a bordo delle loro navi e di essere entrate in acque territoriali libiche sempre e solo dietro autorizzazione dell'IMRCC di Roma. Inoltre, si è riscontrata una generale indisponibilità ad accogliere, ai fini dell'identificazione degli scafisti, degli agenti di Polizia giudiziaria a bordo delle loro imbarcazioni: tale presenza, infatti, è vista in contrasto con la missione di tutelare la vita umana a prescindere da qualsiasi altro fattore. L'unica ONG che si è dichiarata disponibile, in linea di principio, ad accogliere degli operatori di polizia giudiziaria a bordo (*Sea-Eye*), ha comunque mostrato delle perplessità sulla reale efficacia della soluzione.

Poiché le audizioni hanno consentito alla Commissione di incontrare i responsabili di tutti i soggetti attualmente operanti al largo della Libia, sembra opportuno riportare sinteticamente alcuni dati su ogni singola organizzazione non governativa sentita, dando conto altresì delle risposte ai quesiti di cui si è appena detto.

Jugend Rettet - ONG tedesca fondata nel giugno 2015, opera con la nave *Juventa*, battente bandiera olandese, di 33 metri per 184 tonnellate, che effettua missioni di due settimane con un equipaggio di 12-15 persone e ha un costo di esercizio di 40 mila euro mensili. Fornisce anche assistenza sanitaria in collaborazione con la ONLUS italiana *Rainbow for Africa*. Ha contribuito al salvataggio di 6.000 persone nel 2016 e 3.000 nei primi mesi del 2017. Utilizza come base logistica Malta e non trasporta i migranti direttamente in Italia: solo negli ultimi giorni ha effettuato un attracco a Lampedusa. Ha dichiarato di non aver mai spento i trasponditori né di avere ricevuto chiamate dalla Libia, anche se ha effettuato due interventi di soccorso nelle acque territoriali di quel paese. Non si è dichiarata disponibile a ricevere a bordo agenti di polizia giudiziaria.

Life boat - L'organizzazione, fondata ad Amburgo, è attiva dal luglio 2016 attraverso la motonave *Minden*, la più piccola tra le imbarcazioni delle ONG, che misura 23 metri e batte bandiera tedesca. I suoi rappresentanti hanno dichiarato di non avere né ricevuto chiamate dalla Libia né di essere entrati nelle sue acque territoriali.

Medici senza frontiere - ONG internazionale con una sezione italiana, opera nel Mediterraneo con due navi: in proprio, con la *Vos Prudence*, battente bandiera italiana, il cui costo di esercizio è di 9 mila euro al giorno; in collaborazione con SOS Méditerranée, svolgendo attività sanitaria a bordo della nave *Aquarius*, al cui costo di noleggio contribuisce in quota parte. L'attività di soccorso nel Mediterraneo incide sul bilancio di MSF per 4 milioni su un totale di 950. Ha dichiarato di non aver ricevuto chiamate dalla Libia e di essere entrata nelle acque territoriali di quel paese in cinque occasioni.

MOAS (*Migrant Offshore Aid Station*) - L'organizzazione ha sede a Malta ed è stata fondata nel 2014 dall'italoamericano Christopher Catrambone, imprenditore titolare del gruppo Tangiers, che ha inizialmente finanziato l'iniziativa, e dalla moglie italiana Regina. Da allora ha svolto le proprie attività con due navi, la *Topaz Responder* (Isole Marshall), attualmente non operante, e la *Phoenix* (Belize), noleggiata a un costo di 11 mila euro al giorno. Disponeva anche di due droni, recentemente sostituiti da un aereo. Con un bilancio che si aggira tra i 5,5 e i 6 milioni di euro annui, interamente rappresentati da donazioni private, fino ad oggi ha soccorso 35 mila persone.

Ha dichiarato di non avere mai speso i trasponditori né di avere mai ricevuto chiamate dalla Libia, anche se è entrata nelle acque territoriali di quel paese in quattro occasioni.

Proactiva Open Arms - ONG spagnola di Barcellona, ha iniziato a operare dal 2015, prima nell'Egeo e poi nel Mediterraneo centrale. In sede di audizione non ha fornito dettagli sulle proprie imbarcazioni: dai tracciati della Guardia costiera risulta un mezzo denominato *Astral*, non operante. Tuttavia, sempre dai dati forniti, sembra condividere il battello "Golfo azzurro" con l'ONG olandese *Boat Refugee*. È finanziata con donazioni, il 96 % delle quali private. Ha dichiarato di non aver ricevuto chiamate dalla Libia anche, e di essere entrata nelle acque territoriali di quel paese in due occasioni e di avere avuto contatti diretti con la locale guardia costiera in cinque occasioni.

Save the Children - ONG internazionale con una sezione italiana, nonostante sia principalmente impegnata nei paesi di origine dei migranti, opera anche nel Mediterraneo con la nave *Vos Hestia*, battente bandiera italiana, con la quale le persone soccorse vengono direttamente portate in Italia. Tra le persone salvate fino ad aprile 2017 figurano 400 minori. L'organizzazione ha dichiarato di non aver ricevuto chiamate dalla Libia né direttamente dai natanti in difficoltà.

Sea-Eye - ONG tedesca con sede a Ratisbona, opera da aprile 2016 con l'omonimo peschereccio di 26,5 metri, battente bandiera olandese, che effettua missioni della durata di 15 giorni. Dal 14 maggio 2017 dispone anche di una seconda imbarcazione. Il suo rappresentante ha dichiarato di avere avuto un solo contatto con la Libia, attraverso la locale guardia costiera, ma di non avere mai fatto ingresso nelle acque territoriali. Si è altresì detto disponibile ad accogliere a bordo agenti di polizia giudiziaria.

Sea-Watch - ONG tedesca con sede a Berlino, fondata da due famiglie alla fine del 2014, opera attualmente con la nave denominata *Sea Watch 2*, battente bandiera olandese e con un equipaggio di 16-17 persone, che staziona a 24 miglia dalle coste libiche, e con un aereo da ricognizione. Il bilancio ammonta a oltre un milione di euro annui, finanziati al 95% da donatori tedeschi; il costo di esercizio della barca è di 50 mila euro mensili. Il suo rappresentante ha dichiarato di non avere avuto contatti con la Libia, e non si è espresso su eventuali ingressi nelle acque territoriali di quel paese, ma ha riportato la notizia di uno scontro, il 10 maggio 2017, tra il battello e la guardia costiera libica, che intendeva riportare a terra i migranti soccorsi. Non ha fornito notizie sull'eventuale spegnimento del trasponditore e non si è detto disponibile ad accogliere a bordo agenti di polizia giudiziaria, mentre non avrebbe nulla in contrario ad esserne affiancato.

SOS Méditerranée - Si tratta di un'organizzazione francese fondata nel 2015, che ha successivamente costituito sotto-organizzazioni affiliate: francese, tedesca e italiana (febbraio 2016). La nave *Aquarius*, battente bandiera di Gibilterra, con la quale opera, misura 77 metri ed è dotata di una clinica interna per il primo soccorso, gestita da Medici senza frontiere. Date le dimensioni, il battello provvede a trasportare i migranti direttamente sulle coste italiane. In tredici mesi di operatività ha soccorso circa 16.600 migranti, 4.600 dei quali trasbordati da altre navi. Il suo mezzo staziona tra le 20 e le 30 miglia nautiche dalla Libia e non è mai entrato nelle acque territoriali.

Per quanto riguarda infine l'ONG olandese *Boat Refugee* che, come si riportava, con una corrispondenza del 12 aprile, ha declinato l'invito a essere udita sul presupposto di non operare più nell'area e di non avere piani per la ripresa dell'attività SAR. Ha dichiarato inoltre che l'imbarcazione noleggiata a tal fine è ora in uso ad altra ONG. Dai tracciati forniti dalla Guardia costiera, la nave *Golfo Azzurro*, battente bandiera panamense, risulta infatti operante ma, al 26 aprile, nella zona di Barcellona. Il 14 maggio, invece, secondo i dati successivamente trasmessi dalla Guardia costiera, risultava ormeggiata presso il porto di Malta e utilizzata da *Proactiva Open Arms*.

La tabella che segue sintetizza ulteriormente il quadro appena rappresentato.

ONG (nazionalità)	Imbarcazioni (bandiera)	Persone soccorse	Telefonate dalla Libia	Ingressi in acque libiche	Disponibilità ad accogliere PG	Spegnimento trasponditori
Jugend Rettet (Germania)	Juventa (Olanda)	6000 in 2016 e 3000 primi mesi 2017	No	2	No	No
Life Boat (Germania)	Minden (Germania)	-	No	No	-	-

Medici senza frontiere (Internazionale, con sezione italiana)	VOS Prudence (Italia)*	-	No	5	-	-
MOAS (Malta)	Topaz Responder (Isole Marshall - non operante) Phoenix (Belize)	35000	No	4	-	No
Proactiva Open Arms (Spagna)	Astral (Regno Unito) ** Golfo Azzurro**** (Panama)	-	No	2	-	-
Save the Children (Internazionale, con sezione italiana)	VOS Hestia (Italia)	-Tra gli altri, 400 minori	No	-	-	-
Sea Eye Germania	Sea Eye (Olanda)***	-	si (con GC libica)	No	Si	-
Sea Watch (Germania)	Sea Watch 2 (Olanda)	-	No	-	No	-
Sos Mediterranée (Francia, con sezione italiana)	Aquarius (Gibilterra)	16600 in 13 mesi	No	No	-	-
<i>Boat Refugee (Olanda) Attiva nel 2016</i>	<i>Golfo Azzurro**** (Panama)</i>	-	-	-	-	-

* In precedenza ha operato con le navi Bourbon Argos (Lussemburgo) e Dignity 1 (Panama)

** Dai dati forniti dalla Guardia costiera, la nave risulta non più operante

*** Dal 14 maggio 2017 opera anche una seconda imbarcazione

**** Utilizzata dapprima da Boat Refugee e ora da Proactiva Open Arms

d) i flussi migratori

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.

Rispetto ai numeri dei migranti soccorsi in mare, quelli dei rintracci a terra risultano particolarmente esigui (circa 3.000 nel 2016, poco più di 800 nei primi quattro mesi del 2017). Come emerso nel corso dell'audizione della Procura di Siracusa, tra questi ultimi buona parte è legata al fenomeno non trascurabile di un flusso di circa venti barche a vela l'anno che, partite prevalentemente dalla Turchia, approdano sulle coste siciliane, calabresi (nel Crotonese) o pugliesi (nel Salento) con 50-60 persone a bordo di nazionalità siriana o anche egiziana e di condizione agiata.

DATI SUI FLUSSI MIGRATORI (Fonte: Guardia Costiera)

Provenienza del flusso	Persone soccorse			
	2014	2015	2016	2017 (gen-apr)
Libia	141293 (83,1%)	139777 (90,75%)	162732 (91,2%)	35969 (98,7%)
Egitto-Grecia-Turchia	27262 (16,1%)	13377 (8,7%)	14974 (8,4%)	296 (0,8%)
Tunisia	1215 (0,7%)	543 (0,35%)	548 (0,3%)	58 (0,2%)
Algeria	155 (0,1%)	321 (0,2%)	161 (0,1%)	101 (0,3%)
Altro	86 (0,05%)	--	--	--

La provenienza dei migranti è prevalentemente l'Africa sub-sahariana e il Corno d'Africa. Nel tempo, però, c'è stata una significativa evoluzione nelle proporzioni tra paesi d'origine, tanto che, mentre nel 2014 le prime posizioni erano occupate da territori in guerra, oggi questo non si riscontra. Nel 2017 si riscontra anzi un incremento di persone provenienti dal Bangladesh: secondo quanto illustrato dall'ammiraglio Credendino, ciò sarebbe dovuto alla particolare facilità con cui l'ambasciata libica in quel paese rilascia i visti. Raggiunta la Libia con aerei di linea, di lì si imbarcherebbero per l'Italia.

COMPOSIZIONE DEI FLUSSI (primi 5 paesi per nazionalità dichiarata - fonte: Ministero dell'Interno)

	2014	2015	2016	2017 (gen-apr)
1	Siria (42.323)	Eritrea (38.612)	Nigeria (37.551)	Nigeria (5.253)
2	Eritrea (34.329)	Nigeria (21.886)	Eritrea (20.718)	Bangladesh (4.645)
3	Mali (9.938)	Somalia (12.176)	Guinea (13.342)	Guinea (4.184)
4	Nigeria (9.000)	Sudan (8.909)	Costa d'Avorio (12.396)	Costa d'Avorio (3.920)
5	Gambia (8.707)	Gambia (8.123)	Gambia (11.929)	Gambia (2.850)

In questo contesto, bisogna segnalare come, il 12 aprile scorso, il *Trust Fund* dell'Unione europea per l'Africa abbia adottato, su proposta della Commissione europea, un programma di 90 milioni di euro per potenziare la protezione dei migranti e rinforzare la gestione dei flussi migratori in Libia: nel dettaglio, si tratta di 48 milioni per l'assistenza e la protezione di migranti e rifugiati e 42 milioni per correlati interventi di sviluppo a livello locale. Il programma sarà sviluppato attraverso OIM, UNDP, UNHCR, UNICEF e la cooperazione tedesca (GIZ) e ha come scopo ridurre le traversate salvando vite umane, contrastare i trafficanti e proteggere i migranti.

3. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Una doverosa premessa è che l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione non ha inteso interferire in alcun modo con l'attività giudiziaria né intervenire in un campo non attinente all'esercizio dei poteri parlamentari.

Il lavoro svolto dalla Commissione ha tuttavia consentito di appurare come non vi sarebbero indagini in corso a carico di organizzazioni non governative in quanto tali; né emergerebbero elementi tali da far supporre rapporti tra queste e i trafficanti di esseri umani.

Scopo dell'indagine conoscitiva è stato invece quello di raccogliere elementi utili alla comprensione del fenomeno in atto, per consentire alla Commissione e alle forze politiche in essa rappresentate di formulare proposte atte a superare le eventuali criticità riscontrate.

1. La principale risultanza dell'indagine consiste nell'aver messo in luce l'emersione, in via fattuale, di un *tertium genus* di unità operanti in mare, a metà tra le unità navali pubbliche e quelle mercantili. Le prime, infatti, hanno tra i propri compiti istituzionali, diretti o indiretti, le attività di salvataggio e le seconde vi sono obbligate ove investite dalle competenti autorità. Negli ultimi

tempi, però, nel Mediterraneo centrale, è comparsa, in misura rilevante, una categoria di imbarcazioni, formalmente mercantili ma di fatto dedicate all'esclusivo svolgimento, in via privata e sistematica, di attività di *search and rescue*. Trattandosi di una fattispecie nuova, questa non è contemplata dal vigente ordinamento internazionale, per il quale tali unità sono considerate a tutti gli effetti navi mercantili.

2. Il controllo dei flussi migratori deve essere improntato ai due principi cardine della solidarietà e del rigore. Non è infatti in alcun modo tollerabile lasciare perire in mare le persone che lasciano le coste africane nel tentativo di raggiungere l'Europa, a prescindere dalla loro condizione legale: al contempo va contrastato ogni incentivo all'immigrazione clandestina e, soprattutto, al traffico di esseri umani, con una lotta senza quartiere contro i trafficanti di morte.

3. Come è stato facile constatare nel corso delle audizioni, l'assenza di un centro marittimo di coordinamento dei soccorsi (MRCC) libico fa sì che la Guardia costiera italiana, con il suo centro di Roma (IMRCC), si debba fare carico di tutte le operazioni di soccorso a sud del nostro Paese, fino al limite delle acque territoriali libiche. Si pone perciò come prioritario l'obiettivo di istituire quanto prima un MRCC libico, al fine di garantire lo svolgimento dell'attività SAR all'interno delle acque territoriali di quel paese e, contemporaneamente, consentire una delimitazione ragionevole tra le zone SAR di competenza, rispettivamente, dell'Italia e della Libia. Proporre alla Guardia costiera libica di condividere ogni possibile collaborazione fino alla completa autonoma capacità operativa della guardia libica.

4. Altrettanto urgente è il tema della delimitazione delle aree SAR tra Italia e Malta. Molti degli auditi hanno riportato che, al sopraggiungere della crisi migratoria, Malta ha cessato di rispondere a chiamate di soccorso provenienti da imbarcazioni di migranti. L'Italia opera così in uno specchio di mare di oltre un milione di chilometri quadrati: occorre porre fine a una situazione evidentemente non sostenibile e pervenire quanto prima a un accordo, con piena assunzione di responsabilità da parte maltese per il mare di propria competenza. Contemporaneamente, si reputa altresì necessario procedere un accordo di questo tipo con la Tunisia, che parimenti sembra non rispondere alle chiamate di soccorso. Inoltre, non è più rinviabile l'esigenza di porre rimedio al mancato recepimento della direttiva IMO in materia di *Place of Safety* (unico paese europeo).

5. Un altro dato emerso nel corso dell'indagine è che la presenza delle organizzazioni non governative nel tratto di mare prospiciente le coste libiche ha preso corpo in un tempo molto concentrato, essenzialmente tra il 2014 e il 2016 ma - come prevedibile - in maniera volontaria e non coordinata a monte da alcuna autorità, che interviene però a valle, attraverso l'IMRCC di Roma, per impartire istruzioni sui singoli soccorsi, i quali peraltro, sulla base dei dati forniti dalla Guardia costiera, in oltre la metà dei casi avvengono a seguito non di chiamate ma di avvistamenti. Dal momento che i soccorsi effettuati non possono prescindere, *rebus sic stantibus*, dal contatto con le autorità italiane, si rende necessaria una razionalizzazione della presenza delle ONG, che potrebbe portare a un aumento dell'efficienza dei soccorsi e dei margini per salvare vite con la contestuale riduzione delle relative imbarcazioni nell'area, peraltro dalle caratteristiche tecniche molto variegata. A tal fine, sarebbe opportuno che, poiché si tratta di natanti presenti esclusivamente a fini di attività SAR e non di mercantili investiti di volta in volta sulla base del diritto internazionale, queste rientrassero a pieno titolo in un coordinamento permanente curato dalla Guardia costiera, ricevendo istruzioni anche su tempi e modalità di svolgimento del servizio, oltre che sull'area nella quale posizionarsi.

6. In nessun modo può ritenersi consentita dal diritto interno e internazionale, né 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.

7. Nel momento in cui le organizzazioni non governative vengono riconosciute parte e integrate in un sistema di soccorso nazionale, da un lato dovranno coordinarsi con la Guardia costiera e con le amministrazioni competenti non solo nella fase del salvataggio e, dall'altro, dovranno conformarsi ad obblighi e requisiti che le abilitino allo svolgimento di tali compiti. Occorrerà perciò elaborare forme di accreditamento e certificazione che escludano alla radice ogni sospetto di scarsa trasparenza organizzativa e operativa: in particolare, si dovranno adottare disposizioni che obblighino le ONG interessate a rendere pubbliche nel dettaglio le proprie fonti di finanziamento, cosa che alcune di loro già fanno, oltre che i profili e gli interessi dei propri dirigenti e degli

equipaggi delle navi utilizzate, spesso prese a noleggio. Anche altri indicatori sono da tenere in debita considerazione, quale la collaborazione con le autorità italiane.

8. Al fine di non disperdere preziosi dati ed elementi di prova utili per perseguire i trafficanti di esseri umani, sarebbe opportuno adeguare l'ordinamento italiano o comunque prevedere modalità operative tali da consentire l'intervento tempestivo della polizia giudiziaria contestualmente al salvataggio da parte delle organizzazioni non governative. Parallelamente, occorrerebbe potenziare gli strumenti investigativi, favorendo ad esempio l'intercettazione dei telefoni satellitari.

9. Si rende poi particolarmente utile, che tutte le istituzioni internazionali supportino l'impegno a governare questa situazione anche rispettando gli impegni già assunti, a iniziare da quelli previsti dalle Nazioni Unite, con l'auspicio che il Consiglio di Sicurezza, di cui fa parte anche l'Italia, le renda operative. In tale contesto, si dovrebbe prevedere di realizzare, in territorio libico, tunisino e maltese, sotto l'egida dell'ONU, dell'UNHCR e dell'OIM, *Place of Safety* in grado di accogliere i migranti soccorsi in corrispondenza delle zone SAR di competenza, nel rispetto dello spirito e della lettera della Convenzione di Amburgo.