

TRAFFICO DI MIGRANTI: BREVI SPUNTI SULLE PROPOSTE RECEN-
TI DI PREVENZIONE E CONTRASTO PRESENTATE DALLA COMMISS-
SIONE EUROPEA*

GIUSEPPE LICASTRO**

Sommario

1. Introduzione. – 2. La proposta di direttiva. – 2.1. Le “misure” introdotte per affrontare e con-
trastare il *favoreggiamento* – 2.2. “*Per incidens*”: la mancanza di una solidarietà internazionale basa-
ta sui diritti umani nel contesto migratorio globale... – 3. La proposta di regolamento.

Abstract

*This note discusses of human smuggling (new legislation to prevent and counter the smuggling
of migrants). This note discusses in particular of the proposal for a directive to prevent and coun-
ter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union.*

Suggerimento di citazione

G. LICASTRO, *Traffico di migranti: brevi spunti sulle proposte recenti di prevenzione e contrasto pre-
sentate dalla Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in:
<http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente scritto dedica (però) particolare attenzione alla proposta di direttiva sul favoreg-
giamento. Scritto aggiornato al 29 febbraio 2024.

** Dottore in Giurisprudenza (Istituto di Studi Europei Alcide De Gasperi di Roma, esperto).
Contatto: g_licastro@virgilio.it.

1. Introduzione

In occasione della conferenza internazionale dal titolo emblematico *Un'alleanza globale per contrastare il traffico di migranti*¹ del 28 novembre 2023, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha posto “l'accento” sulla necessità di lavorare per porre fine al *business* del traffico di migranti, nonché ha evidenziato un “elemento” significativo – da non tralasciare – delle organizzazioni criminali dedite allo *smuggling* di migranti², ossia, la pericolosità dell’“evoluzione” del *modus operandi* (proprio) degli *smugglers*³, tanto da richiedere un aggiornamento sia della datata legislazione che dell'assetto della *governance*, ovviamente in materia.

¹ Cfr. *International Conference on a Global Alliance to Counter Migrant Smuggling*, al link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/international-conference-global-alliance-counter-migrant-smuggling_en?prefLang=it&etrans=it.

² Sul traffico di migranti, v., da ultimo, la seconda sez. del vol. a cura di V. MILITELLO, A. SPENA, *The Challenges of Illegal Trafficking in the Mediterranean Area*, Springer, 2023. Di interesse, anche, il report del 2nd meeting of the Council of Europe Network of Prosecutors on Migrant Smuggling (CDPC-NPMS) (Strasburgo, 3-4 aprile 2023), al link <https://rm.coe.int/cdpc-npms-2023-01-report-2nd-meeting-3-4-april-2759-1114-0615-v-1/1680ab076e>, nonché European Parliamentary Research Service, di K. LUYTEN, *Understanding EU action against migrant smuggling*, Briefing, EU policies - Insights, December 2023, al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757577/EPRS_BRI\(2023\)757577_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757577/EPRS_BRI(2023)757577_EN.pdf).

³ Nella proposta di direttiva (*infra*) si mette “l'accento” (anche) sulla prontezza di adattamento del *modus operandi* degli *smugglers* (p. 2 della relazione introduttiva), peraltro, si tratta di un profilo già evidenziato da un vol. dal titolo accattivante... cfr. A. DI NICOLA, G. MUSUMECI, *Confessioni di un trafficante di uomini*, seconda ed., Chiarelettere, 2015, p. 7: «Il modello organizzativo fa dell'adattabilità a ogni situazione un imprescindibile punto di forza». Da richiamare altresì, un contributo – nel quadro dello *smuggling* per via marittima –, parte di un progetto di ricerca piuttosto datato – correva l'anno 2004 –, ma, ancora attuale, di P. MONZINI (l'apporto delle scienze sociali appare rilevante in tale contesto; v., altresì, M. MASSARI, *Reconsidering Transnational Organised Crime in the Shadow of Globalisation: The Case of Human Smuggling across the Mediterranean*, in S. CARNEVALE, S. FORLATI, O. GIOLO (eds.), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Hart Publishing, 2017, p. 75 ss.), un contributo davvero considerevole dal titolo *Il traffico di migranti per via marittima: il caso dell'Italia* (in P. MONZINI, F. PASTORE, G. SCIORTINO, *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*, w.p. n. 9/2004, CeSPI, p. 41 ss., al link: http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/monzini_2004.pdf). La valente ricercatrice (*in memoriam*, v. il sito web dedicato: <http://www.paolamonzini.tumblr.com/>) aveva posto all'attenzione – all'epoca –, nelle considerazioni finali, anche un aspetto che appare confacente qui riprendere, ossia, «l'esistenza di strutture organizzative molto *flessibili*», organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti che operano (appunto) con «*flessibilità*» (*ibidem*, p. 70, corsivo aggiunto). Peraltro, tale aspetto della *flessibilità* si ribadisce, pochi anni dopo – correva l'anno 2006 –, nello studio di F. PASTORE, P. MONZINI, G. SCIORTINO, *Schengen's Soft Underbelly? Irregular Migration and Human Smuggling across Land and Sea Borders to Italy*, in *International Migration*, n. 4/2006, p. 113 (per inciso: il fenomeno del traffico di migranti rappresenta, costituisce da tempo un punto debole di *Schengen*, dello *spazio Schengen*). Sulla “figura” dello *smuggler*, v. un documento recente, UN Doc. CTOC/COP/WG.7/2023/2, *Determining who to charge with the crime of migrant smuggling: who is and who is not a migrant smuggler. Background paper prepared by the Secre-*

Il 28 novembre 2023 la Commissione europea ha infatti adottato un nuovo pacchetto di proposte legislative per prevenire e contrastare il fenomeno del traffico di migranti, un *pacchetto* che si propone di definire un nuovo quadro giuridico e operativo in materia: tale *package* concerne una proposta di direttiva e una proposta regolamento.

La proposta di direttiva che *stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione e che sostituisce la direttiva 2002/90/CE del Consiglio e la decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio*⁴ presentata, si propone di: indagare, perseguire e sanzionare le reti delle organizzazioni criminali responsabili dello *smuggling* di migranti; armonizzare le sanzioni, *rectius* «prevedere sanzioni più armonizzate che tengano conto della gravità del reato»; perfezionare il profilo della competenza giurisdizionale; potenziare le risorse degli Stati membri; incrementare la raccolta e la comunicazione dei dati.

Affianca la proposta di direttiva, una proposta di regolamento *sul rafforzamento della cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e delle relative indagini, e sul potenziamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali reati, e che modifica il regolamento (UE) 2016/794*⁵, che si propone di accrescere il ruolo di Europol – per contrastare il traffico di migranti nonché la tratta di esseri umani – e le funzioni, i compiti del *Centro europeo contro il traffico di migranti*, ossia un *centro europeo* promosso e lanciato da Europol nel febbraio del 2016⁶. La proposta di regolamento presentata si propone di: potenziare la cooperazione fra le (pertinenti) agenzie UE (competenti) in materia; potenziare l'indirizzo e il coordinamento per contrastare più efficacemente i suddetti fenomeni; incrementare la condivisione delle informazioni; accrescere le risorse degli Stati membri; rafforzare l'ausilio di Europol attraverso *task force* operative e distaccamenti (di Europol) ai fini di supporto operativo.

2. La proposta di direttiva

La proposta di direttiva⁷ si propone di *rinnovare e modernizzare* il quadro giuridico in materia di contrasto al favoreggiamento dell'ingresso, del transi-

tariat il 25 luglio 2023 in previsione dei lavori del *Working Group on the Smuggling of Migrants* (Vienna, 5-6 ottobre 2023), al *link* <https://undocs.org/CTOC/COP/WG.7/2023/2>.

⁴ Cfr. doc. COM(2023) 755 final, del 28 novembre 2023, p. 1 ss.

⁵ Cfr. doc. COM(2023) 754 final, del 28 novembre 2023, p. 1 ss.

⁶ V. il comunicato del 22 febbraio 2016 di Europol, al seguente *link* <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>.

⁷ Sulla proposta di direttiva, v. un primo, tempestivo commento di V. MITSLEGAS, *Reforming the EU 'Facilitators' Package': The new Commission proposal in the light of the Kinshasa litigation*,

mento che si prefigge (...sulla carta...) di superare le *difficoltà* connesse alla «distinzione tra favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e assistenza umanitaria, a causa dell'ampiezza della definizione del reato e della mancanza di deroghe»¹¹. Da “tenere presente” che la dottrina ha criticato la scelta della base giuridica della proposta di direttiva, ossia l'art. 83, par. 2 del TFUE, *invece* dell'art. 83 *par. 1* del TFUE: sostanzialmente, secondo la dottrina, si tende a “perfezionare” l'attuazione della politica euro-unitaria di gestione della migrazione invece di (adoperarsi per) fare fronte alle preminenti minacce alla sicurezza, incluse quelle della criminalità organizzata¹².

Si configurano (quali) reati, il favoreggiamento a entrare, transitare e soggiornare illegalmente nell'Unione europea «perpetrato al fine, o con la promessa, di ricavare un vantaggio finanziario o materiale»¹³, nonché «il fa-

2023, p. 11 ss. Sulla Convenzione di Palermo, v., ove di interesse, il vol. a cura di S. FORLATI, *The Palermo Convention at Twenty. The Challenge of Implementation*, Brill, 2021.

¹¹ *Ibidem* (si richiama il documento di lavoro della Commissione *REFIT EVALUATION of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA, doc. SWD(2017) 117 final, del 22 marzo 2017, v., infatti, p. 20 ss.)*.

¹² Cfr. l'editoriale di V. MITSILEGAS, *Reforming EU Criminal Law on the Facilitation of Unauthorised Entry: The new Commission proposal in the light of the Kinsbasa litigation*, cit.; da rammentare che sull'art. 83 par. 1 del TFUE la dottrina aveva (già) avuto modo di “registrare” *rectius* rilevare, l'attribuzione all'Unione di una «competenza normativa (mediante direttive) di contrasto a ‘sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni (...) [...] dei reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni’» (art. 83, par. 1, co. 1, del TFUE), esplicitata da un elenco ritenuto di alto allarme sociale (art. 83, par. 1, co. 2, del TFUE): «terrorismo, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale delle donne e dei minori», traffico di stupefacenti e di armi, «riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata», *si badi bene*, «un elenco tassativo ma suscettibile di essere allargato, '[i]n funzione dell'evoluzione della criminalità', ad 'altre sfere di [essa] (...) che rispondono ai criteri' suddetti (art. 83, par. 1, co. 3, del TFUE)», cfr., più diffusamente, D. RINOLDI, N. PARISI, *Per un diritto penale europeo: I Trattati di Unione e sul suo funzionamento nonché la Carta dei diritti fondamentali*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI (a cura di), *Argomenti di diritto penale europeo*, seconda ed., Giappichelli, 2014, pp. XXXI-XXXII (sul par. 2 dell'art. 83 del TFUE v. pp. XXXII-XXXIII). Vale la pena aggiungere (qui) uno “spunto”, ossia, che V. MITSILEGAS, *The Criminalisation of Migration in the Law of the European Union: Challenging the Preventive Paradigm*, in G.L. GATTA, V. MITSILEGAS, S. ZIRULIA (eds.), *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative perspectives on 'Crimmigration'*, Hart Publishing, 2021, aveva avuto modo, nelle conclusioni (di questo contributo, pp. 44-45), di ragionare – *però* – della possibilità di *decriminalizzare* la *criminalisation of facilitation* attraverso «New EU legislation», sulla *base*, ovviamente, della disciplina di cui all'art. 83 del TFUE. Sull'art. 83, *par. 2*, del TFUE, v., di recente, S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Tra overcriminalisation e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 409 e *ivi* nota 19.

¹³ La dottrina ha (infatti) avuto modo di *biasimare* la «scelta del legislatore europeo di non includere [ovviamente all'epoca, nella direttiva 2002/90/CE], quale elemento essenziale al fine del perfezionamento della fattispecie del favoreggiamento all'ingresso illegale, il profitto o il vantaggio materiale, diversamente invece da quanto stabilito nel Protocollo» sullo *smuggling*, cfr., più diffusamente, M. CARTA, *La disciplina del traffico di migranti: prospettive di riforma nel sistema UE*, cit.,

voreggiamento che comporta un'elevata probabilità di arrecare grave danno a una persona, anche se perpetrato senza un vantaggio finanziario o materiale, e i casi di istigazione pubblica di cittadini di paesi terzi, ad esempio tramite internet»¹⁴.

Si mette in chiaro sin da subito, nella relazione introduttiva, che «lo scopo della direttiva non è [di] criminalizzare i cittadini dei paesi terzi per il fatto di essere oggetto di traffico di migranti», né che si intende «configurare come reato il prestare assistenza ai familiari o fornire assistenza umanitaria o sostegno per le esigenze umane di base a cittadini di paesi terzi in conformità degli obblighi giuridici», inoltre si richiama¹⁵ il rispetto della “garanzia” prevista dall'art. 5 del Protocollo sullo *smuggling* di non perseguire – ovviamente penalmente – i cittadini di Paesi terzi oggetto di traffico (appunto *smuggling*)¹⁶. Da “registrare” che si tratta di “capisaldi” che si ritrovano nel quadro del contenuto del *considerando* n. 7 della proposta di direttiva.

p. 11. Di interesse (qui) lo studio dal titolo *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants* (Study Commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the Request of the LIBE Committee), 2016, p. 21 ss. (al [link](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU%282016%29536490_EN.pdf) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU%282016%29536490_EN.pdf), il contributo di V. MITSILEGAS, *The Normative Foundations of the Criminalisation of Human Smuggling. Exploring the Fault Lines between European and International Law*, Queen Mary School of Law, Legal Studies Research Paper, No. 294/2018, p. 1 ss., p. 10 ss. (disponibile, nella raccolta, annualità 2018, al [link](https://www.qmul.ac.uk/law/research/wps/2018-wps/) <https://www.qmul.ac.uk/law/research/wps/2018-wps/>), altresì v. V. MITSILEGAS, *The Criminalisation of Migration in the Law of the European Union: Challenging the Preventive Paradigm*, cit., p. 25 ss.

¹⁴ Cfr. doc. COM(2023) 755 final, cit., pp. 3-4 (della relazione introduttiva); v., più precisamente, l'art. 3 *Reati* della proposta di direttiva.

¹⁵ Ivi, p. 4 e p. 5 (della relazione introduttiva).

¹⁶ In argomento, la dottrina ha ritenuto l'art. 5 del Protocollo sullo *smuggling* una disposizione «indicativa di una certa tendenza degli Stati ad impegnarsi internazionalmente al fine di non 'criminalizzare' i migranti», ovviamente oggetto di *smuggling*, «per il mero fatto della loro clandestinità», cfr. G. PALMISANO, *Trattamento dei migranti clandestini e rispetto degli obblighi internazionali sui diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2009, p. 531. In argomento, v., anche un contributo precedente di G. PALMISANO, *Il contrasto al traffico di migranti clandestini dal punto di vista del diritto internazionale*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, il Sirente, 2008, p. 81, nonché A.T. GALLAGHER, *Trafficking, smuggling and human rights: tricks and treaties*, in *Forced Migration review*, (12) January 2012, p. 25 (in <https://www.fmreview.org>), altresì N. PARISI, *I limiti posti dal diritto internazionale alle scelte di penalizzazione del legislatore interno in materia di immigrazione irregolare*, in R. SICURELLA (a cura di), *Il controllo penale dell'immigrazione irregolare: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici*, Giappichelli, 2012, specie il paragrafo dedicato alle «pratiche di *trafficking* e di *smuggling* alla prova del diritto internazionale». Sull'art. 5 del suddetto Protocollo, di interesse, inoltre, L. SICO, *Contrasto internazionale all'immigrazione clandestina*, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Atti del IX convegno della SIDI (Roma, 17-18 giugno 2004), Editoriale Scientifica, 2005, p. 137, M. CARTA, *Lo smuggling nel Mediterraneo tra strumenti internazionali ed europei di prevenzione e contrasto*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Atti del XIV

Peraltro, i successivi *considerando* n. 10 e n. 28 si “fanno carico” di richiamare (sollecitare) il rispetto, l’osservanza, sia della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, nonché gli obblighi attinenti all’accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di *non-refoulement*¹⁷, sia i diritti fondamentali e i principi ravvisati dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: avrebbe probabilmente giovato prevedere tali delicati profili concernenti tanto la *non-penalisation* (da menzionare qui l’art. 31 della Convenzione di Ginevra del 1951, ove figura l’obbligo di *non penalizzazione*¹⁸ del potenziale rifugiato o richiedente asilo a motivo dell’ingresso o del soggiorno illegale) che la tutela dei diritti umani, dedicando, *altresì*, una precisa disposizione nella direttiva, posto che la relazione introduttiva della proposta di direttiva mette in rilievo, *a titolo esemplificativo*, taluni diritti *rectius* un elenco di diritti della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che assumono rilievo nell’ambito del contrasto allo *smuggling* di migranti. Si discute di un elenco di diritti – ovviamente da osservare “in forza” (anche) dell’art. 6 del Trattato sull’Unione europea – che risulta piuttosto consistente... ossia: il diritto alla dignità umana (artico-

convegno della SIDI (Bari, 18-19 giugno 2009), Editoriale Scientifica, 2010, p. 200 ss., A. SPENA, *Migrant Smuggling: a Normative and Phenomenological View from Italy*, in V. MILITELLO, A. SPENA, *Between Criminalization and Protection. The Italian Way of Dealing with Migrant Smuggling and Trafficking within the European and International Context*, Brill, 2019, p. 48 e (ancora) A. SPENA, *Smuggled migrants as victims? Reflecting on the UN Protocol against migrant smuggling and on its implementation*, in S. FORLATI (ed.), *The Palermo Convention at Twenty. The Challenge of Implementation*, cit., pp. 46-48 (parimenti di interesse, di F. DE VITTOR, *Nationality and freedom of movement*, in A. ANNONI, S. FORLATI (eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, Routledge, 2013, p. 104, le seguenti considerazioni svolte – però – nel contesto della disamina concernente l’interpretazione e applicazione dell’art. 12 del Patto sui diritti civili e politici: «(...) while imposing strict control and cooperation measures among states in order to enforce criminal responsibility of smugglers and to detect false travel documents, the Protocol [ovviamente sullo *smuggling*] expressly excludes from criminal liability migrants ‘for the fact of having been the object of conduct set forth in Article 6 of this Protocol’ (Article 5)», un profilo, peraltro, “richiamato” nel recente lavoro F. DE VITTOR, *La migrazione via mare nel diritto internazionale. Libertà di movimento, obblighi di soccorso e rispetto dei diritti umani delle persone migranti*, Editoriale Scientifica, 2023, p. 19, nota 15).

¹⁷ Sul principio di non-respingimento, v. J.C. HATHAWAY, *The rights of refugees under international law*, seconda ed., Cambridge University Press, 2021, p. 355 ss.; sul principio di non-respingimento in mare e la protezione *of asylum-seekers and refugees*, vale la pena di richiamare (qui) la seguente considerazione, un po’ datata, manifestata della dottrina: «[...] refugee protection and states’ interests [sostanzialmente, le esigenze di sicurezza degli Stati] pursuant to the law of the sea are not completely incompatible», cfr. S. TREVISANUT, *The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. XII, 2008, p. 246 (per comodità, disponibile al link https://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_05_trevisanut_12.pdf).

¹⁸ In merito, v., anche, S. TREVISANUT, voce *Rifugiati [dir. int.]*, in *Enciclopedia Treccani, Diritto on line*, 2015, nonché J.C. HATHAWAY, *The rights of refugees under international law*, cit., p. 511 ss.

lo 1), il diritto alla vita (art. 2) e all'integrità della persona (art. 3), la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 4), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il rispetto della vita privata e familiare (art. 7), il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (art. 8), il diritto di proprietà (art. 17), il diritto di asilo (art. 18), i diritti del minore (art. 24), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47), la presunzione di innocenza e i diritti di difesa (art. 48), i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (art. 49), il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (art. 50)¹⁹.

Parimenti, avrebbe probabilmente giovato prevedere, *altresì*, una puntuale disposizione nella direttiva, inerente, in particolare, al Protocollo sullo *smuggling* e alla serie di Convenzioni di diritto internazionale del mare ivi richiamate al *considerando* n. 4, sulla base, sostanzialmente, degli obblighi che "gravano" all'Unione e ai suoi Stati membri in ossequio al diritto internazionale²⁰, anche al fine di esplicitare tali obblighi da *osservare* nel contesto della dimensione *internazionale* del fenomeno *transnazionale* del favoreggiamento²¹.

¹⁹ Cfr. doc. COM(2023) 755 final, cit., p. 11 (della relazione introduttiva). Sulla portata giuridica dell'art. 6 TUE, in dottrina, v., anche, N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2009, p. 653 ss., p. 664 ss. (sull'art. 6 del TUE, v., anche, C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Edward Elgar, 2018, 1.1.-1.3.).

²⁰ Così, pare (sostanzialmente) ricavarsi dal *considerando* n. 4. Sul suddetto Protocollo, riguardo gli *aspetti* attinenti all'incriminazione e al regime dei comportamenti criminosi, alla cooperazione per prevenire e sopprimere lo *smuggling*, nonché i profili sulla tutela del migrante *contrabbandato* (ivi, p. 62, si richiama anche la salvaguardia del migrante *contrabbandato* a non patire tortura o altri trattamenti inumani o degradanti, un profilo, che, peraltro, figura nel documento di lavoro della Commissione europea, *Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea*, doc. SEC(2007) 691, del 15 maggio 2007, p. 23 e nota 57, nel quadro della disamina sul Protocollo sullo *smuggling*), v. G. PALMISANO, *Profili di rilevanza giuridica internazionale del traffico di migranti*, in G. PALMISANO (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Giuffrè, 2008, p. 59 ss. Sul Protocollo sullo *smuggling*, di interesse, UNODC, *Legislative Guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York, 2004, in particolare, v. p. 319 ss., al link https://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/Legislative_guides_Full_version.pdf.

²¹ Il *considerando* n. 4 pare infatti porre all'attenzione l'importanza della presa d'atto della dimensione *internazionale* del fenomeno *transnazionale* del favoreggiamento (invero, *ab origine*, il carattere *transnazionale* del fenomeno dello *smuggling* è stato portato all'attenzione proprio *sin dal principio*: nel seguente documento COM – correva l'anno 2001 – si richiamava all'attenzione anche un rilevante accordo politico raggiunto, teso all'adozione di una direttiva *volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali* e di una decisione quadro *intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali*, ossia, la "nascitura" direttiva 2002/90/CE e la "nascitura" decisione quadro 2002/946/GAI, cfr., appunto, il doc. COM(2001) 672 definitivo, del 15 novembre 2001, *su una politica comune in materia di immigrazione illegale*, p. 23 e ivi nota 19; anche la dottrina ha avuto modo di "marcare" tale *elemento* transnazionale del fenomeno, oltretutto contraddistinguere i *concetti* di traffico illecito di migranti, tratta di esseri umani, immigrazione illegale, v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Strumenti comu-*

Per quanto riguarda le Convenzioni di diritto internazionale del mare ivi richiamate al *considerando* n. 4, da menzionare che la relazione introduttiva della proposta di direttiva pone all'attenzione la concordanza, la conformità (ovviamente della proposta di direttiva) con gli orientamenti della Commissione europea sull'attuazione delle norme a livello UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, del 2020²², ove si formula, in particolare, «l'orientamento davvero significativo di questi tempi, che attiene alle operazioni di ricerca e soccorso in mare svolte dalle ONG o da altri attori non statali, inteso proprio a non consentire la criminalizzazione delle operazioni svolte conformemente al quadro normativo (nonché alla disciplina giuridica) applicabile: il riferimento, plausibilmente *rectius* opportunamente, afferisce alle disposizioni del diritto internazionale del mare²³ (nonché ai principi di diritto internazionale consuetudinario), posto che, nel corso dell'esposizione di questo orientamento, si richiamano le pertinenti convenzioni marittime – *United Nations Convention on the Law of the Sea, International Convention for the Safety of Life at Sea, International Convention on Maritime Search and Rescue* – nonché talune risoluzioni del *Maritime Safety Committee* dell'*International Maritime Organization*»²⁴. Difatti, la più volte richiamata relazione introduttiva della proposta di direttiva pone “l'accento” su un profilo di concordanza, di conformità fra la proposta di direttiva e i suddetti orientamenti, ossia che «[...] la criminalizzazione di attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso nel rispetto del quadro normativo applicabile costituisce una violazione del diritto internazionale e di conseguenza non è permessa dal diritto dell'UE [...]»²⁵ (per inciso: una formula di chiusura, del sopradetto orientamento, che, secondo il mio avviso, avrebbe potuto essere enunciata in modo più “eloquente”²⁶).

nitari di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, cit., pp. 347-348, di interesse anche p. 367 ss.).

²² V. GUUE C 323, del 1° ottobre 2020, p. 1 ss.

²³ Sull'obbligo di soccorso nel diritto internazionale del mare, v., da ultimo, F. DE VITTOR, *La migrazione via mare nel diritto internazionale. Libertà di movimento, obblighi di soccorso e rispetto dei diritti umani delle persone migranti*, cit., p. 55 ss.; sull'obbligo di soccorso in mare *in relazione all'operatività delle cause di esclusione dell'illiceità penale* (una puntuale ricostruzione della prassi italiana nel quadro del fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare), v. (in) F. MUSSI, *Diritto internazionale e migrazioni via mare nell'esperienza italiana*, Editoriale Scientifica, 2023, p. 275 ss.

²⁴ Così – sia consentito tale richiamo – nel mio *Traffico (smuggling) di migranti: una mirata sintesi delle Linee guida della Commissione sulla Direttiva sul favoreggiamento*, in questa *Rivista*, n. 1/2021, p. 179.

²⁵ Cfr. doc. COM(2023) 755 final, cit., p. 6 (della relazione introduttiva).

²⁶ Sia consentito di rinviare ancora al mio *Traffico (smuggling) di migranti: una mirata sintesi delle Linee guida della Commissione sulla Direttiva sul favoreggiamento*, cit., p. 181.

2.1. Le “misure” introdotte per affrontare e contrastare il *favoreggiamento*

La proposta di direttiva introduce tutta una serie di “misure” nel proponimento, nell’intento di affrontare e contrastare in maniera più efficace il fenomeno del *favoreggiamento*. Appaiono, *prima facie*, di particolare interesse le seguenti “misure” (qui richiamate per punti essenziali):

- reati aggravati, ad esempio, un reato commesso nel contesto di una organizzazione criminale, un reato che abbia causato un danno grave o abbia messo in pericolo la vita o la salute o addirittura abbia causato la morte, ai quali corrispondono sanzioni più rigorose, ad esempio, nel caso di morte la pena detentiva sarebbe non inferiore a 15 anni²⁷;
- circostanze aggravanti, ad esempio, un reato commesso portando un’arma da fuoco, e circostanze attenuanti volte a fornire informazioni in grado di identificare o consegnare alla giustizia altri autori del reato, oppure acquisire prove²⁸;
- l’istigazione, la complicità e il concorso nella commissione dei reati contemplati dalla direttiva, e il tentativo (ovviamente) di commetterli²⁹;

²⁷ Cfr. doc. COM(2023) 755 final, cit., p. 4 (della relazione introduttiva); v., più precisamente, l’art. 4 *Reati aggravati* della proposta di direttiva. In argomento, vale la pena di menzionare che il c.d. *decreto Cutro* (d.l. n. 20 del 2023) ha introdotto il nuovo art. 12-*bis* del Testo Unico Immigrazione (il TUI), ebbene, il comma 1 stabilisce pene molto *pesanti*: «L’elemento aggiuntivo che caratterizza la nuova fattispecie [...] è la causazione non voluta di un evento in danno delle persone trasportate, o comunque oggetto dell’attività di immigrazione clandestina, prevedendosi le seguenti sanzioni: - reclusione da 20 a 30 anni, se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone, oppure la morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone (comma 1, art. 12-*bis*)» (v. anche le pene stabilite al comma 2...), cfr. sulle *innovazioni* apportate all’art. 12 del TUI, il *dossier* del Servizio Studi (Dipartimento Istituzioni della) Camera dei deputati, dal titolo *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare*, seconda ed., 28 aprile 2023, p. 119 ss. (al link <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D23020a.pdf>), in dottrina, v. il contributo di L. MASERA, dal titolo eloquente... *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato insprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare*, in *Questione Giustizia*, 3 aprile 2023 (al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/immigrazione-masera>), da ultimo, v. S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell’immigrazione irregolare. Tra overcriminalisation e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 99 ss., specie p. 378 ss., ove si “discetta” di sproporzione delle pene di cui all’art. 12 del TUI... Sul c.d. *decreto Cutro*, v. l’interessante relazione del Massimario e del Ruolo della Corte di Cassazione (Roma, 22 novembre 2023), in particolare, la disamina contenuta nella parte terza: *disposizioni in materia di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare*, p. 112 ss., in *Giurisprudenza penale web*, 30 novembre 2023, al link <https://www.giurisprudenzapenale.com/2023/11/30/decreto-cutro-trattenimento-del-cittadino-straniero-e-prevenzione-e-contrasto-allimmigrazione-irregolare-pubblicata-la-relazione-del-massimario-della-cassazione/> (ivi il testo).

²⁸ V., più precisamente, l’art. 9 *Circostanze aggravanti* e l’art. 10 *Circostanze attenuanti* della proposta di direttiva.

²⁹ V., più precisamente, l’art. 5 della proposta di direttiva.

- la responsabilità di persone giuridiche per la partecipazione alla commissione dei reati (ovviamente contemplati nella direttiva), commessi a loro vantaggio, nonché la responsabilità per mancata sorveglianza o mancato controllo (ai fini della possibile commissione del reato, a vantaggio ovviamente di persone giuridiche), e sanzioni a loro carico, ad esempio, sanzioni pecuniarie penali e non penali³⁰;
- estensione della giurisdizione³¹: ogni Stato membro dovrebbe determinare la propria giurisdizione, ossia prevedere «la propria giurisdizione per i

³⁰ V., più precisamente, l'art. 7 della proposta di direttiva.

³¹ Sull'estensione della giurisdizione, vale la pena di far menzione che il c.d. *decreto Cutro* (di cui *supra*), al 6 comma dell'art. 12-*bis* ha introdotto una norma proprio sulla giurisdizione, volta a precisare «che - fermo quanto disposto dall'articolo 6 c.p. in tema di territorialità - ai fini della sussistenza della giurisdizione italiana, non assume rilievo la circostanza che l'evento della nuova fattispecie delittuosa (morte o lesioni) si sia verificato al di fuori del territorio dello Stato italiano ove si tratti di condotte finalizzate a procurare l'ingresso illegale nel territorio italiano», cfr. ancora il *dossier* del Servizio Studi (Dipartimento Istituzioni della) Camera dei deputati, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, cit., p. 123 ss., in dottrina, v. S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Tra overcriminalisation e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 161 ss., che al termine dell'analisi contenuta nel paragrafo 6 *Un diritto penale oltre i confini?* del secondo capitolo dal titolo *Il modello italiano di protezione delle frontiere mediante il contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare* (p. 80 ss.), critica tale innovazione, introdotta, appunto, dal c.d. *decreto Cutro*, l'Autore infatti ritiene – sostanzialmente – tale estensione della giurisdizione: *una indebita forzatura*, v., più diffusamente, pp. 174-175. Sul tema della giurisdizione, da “tenere presente” (inoltre) taluni spunti di riflessione di R. BARBERINI, *Traffico di migranti. Spunti in tema di giurisdizione e incremento cooperazione*, presentati – all'epoca – in occasione della riunione preparatoria presso la Procura generale della Corte di Appello di Roma (22 maggio 2018) del seminario *Le nuove frontiere dell'immigrazione. Verso percorsi di legalità, inclusione e sicurezza* (Catania, 15-16 giugno 2018), per quanto concerne la «necessità della introduzione di una norma di modifica della legge 16 marzo 2006 n. 146 (ratifica e attuazione Convenzione di Palermo) che, sul modello di altre norme speciali in materia di giurisdizione (ad esempio, dell'art. 48 della l. 18/79 sui reati commessi all'estero da Parlamentari europei), riproponga letteralmente la disposizione di cui all'art. 15 c), I [*repetita iuvant*, tale riferimento attiene infatti all'art. 15, par. 2, lett. c della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale], e che, quindi, stabilisca l'applicabilità della legge italiana a tutti i reati transnazionali che vedono il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, commessi all'estero al fine di commettere un grave reato sul territorio italiano» (cfr. p. 1 ss., specie p. 4, testo disponibile al seguente [link](https://www.aredg.it/docs/le-nuove-dell-immigrazione-intervento-barberini.pdf) <https://www.aredg.it/docs/le-nuove-dell-immigrazione-intervento-barberini.pdf>); in argomento *rectius*, sul punto, v., D. MANDRIOLI, *La giurisdizione penale extraterritoriale e la Convenzione di Palermo: nuove (o antiche?) riflessioni ispirate dalla Corte di Cassazione*, in *SIDIBlog*, 31 gennaio 2022, in www.sidiblog.org (si discute della sentenza della Cassazione, sez. I, 2 luglio 2021, n. 31652, disponibile in <https://www.italgiure.giustizia.it/>, in merito v., anche, F. CURI, *La giurisdizione in alto mare: tra universalità tentata e territorialità consumata. (Commento a Cassazione, sez. I, 2 luglio 2021, n. 31652)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2022, p. 198 ss.), in precedenza, v. A. ANNONI, *L'esercizio dell'azione penale nei confronti dei trafficanti di migranti: le responsabilità dell'Italia... e quelle degli altri*, in *SIDIBlog*, 6 maggio 2015, in www.sidiblog.org (con riferimento alla sentenza della Cassazione, sez. I, 28 febbraio 2014, n. 14510, disponibile al [link](https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/140181714014510%202014.pdf) <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/140181714014510%202014.pdf>); altresì, v. A. ANNONI, *Traffico di migranti via mare: l'ambito di applicazione della legge penale italiana*, in *Rivista*

reati commessi interamente o parzialmente nel suo territorio, o commessi da un proprio cittadino o residente abituale, o commessi a bordo di una nave o di un aeromobile immatricolati nel suo territorio, o a vantaggio di una persona giuridica che è stabilita o opera nel suo territorio»; gli Stati membri dovrebbero inoltre prevedere «la propria giurisdizione per i tentativi di reato qualora questi provochino la morte»³² (si tratta di un profilo, *la giurisdizione*, delicato e complesso; d'altronde il *considerando* n. 18 mette «l'accento» sulla «natura transfrontaliera dei reati» della proposta di direttiva, sulla «mobilità degli autori degli illeciti» e sulla «possibilità di indagini transfrontaliere»);

- strumenti investigativi, ad esempio, l'intercettazione delle comunicazioni, il controllo dei conti bancari³³.

La proposta di direttiva sembra, *prima facie*, caratterizzarsi per l'azione (strategia?) prevalentemente deterrente³⁴ (invero *ab origine*, l'approccio era preventivo, di prevenzione³⁵), «a detrimento» della risoluzione della spinosa *questione* della *decriminalizzazione* del favoreggiamento per le condotte volte a prestare assistenza umanitaria: avrebbe probabilmente giovato prevedere, *altresì*, una puntuale disposizione nella direttiva, comprensiva tanto del *contenuto* del *considerando* n. 7 (v. appunto *supra*), quanto del *contenuto* dell'«asserzione» concernente il profilo di concordanza, di conformità fra la proposta di direttiva e gli orientamenti della Commissione europea sull'attuazione delle norme a livello UE riguardanti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illeciti (*repetita iuvant*, ossia: «[...] la criminalizzazione di attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso nel rispetto del quadro normativo

del Diritto della Navigazione, n. 1/2015, p. 420 ss.). V. anche F. MUSSI, *Exercising Criminal Jurisdiction over Migrant Smugglers in International Waters: Some Remarks on the Recent Case-Law of Italian Courts*, in I. LIROLA DELGADO, R. GARCÍA PÉREZ (a cura di), *Seguridad y Fronteras en el Mar*, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 266 ss., nonché la prima sez. (dedicata proprio alle questioni inerenti la giurisdizione) del vol. a cura di V. MILITELLO, A. SPENA, *The Challenges of Illegal Trafficking in the Mediterranean Area*, cit.

³² Cfr. doc. COM(2023) 755 final, cit., p. 14 (della relazione introduttiva); v., più precisamente, l'art. 12 *Giurisdizione* della proposta di direttiva. Sul tema della giurisdizione, da nominare la monografia di F. STAIANO, *Transnational Organized Crime. Challenging International Law Principles On State Jurisdiction*, Edward Elgar, 2022.

³³ *Considerando* n. 24. V. l'art. 16 *Strumenti investigativi* della proposta di direttiva.

³⁴ La relazione introduttiva (ovviamente della proposta di direttiva) richiama il doc. *REFIT EVALUATION of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package*, cit., ove l'effetto deterrente del *facilitators package* è stato «messo in dubbio in un contesto di crescita del traffico di migranti verso l'UE» (cfr. doc. COM(2023) 755 final, cit., p. 9; più precisamente, il succitato doc. *REFIT EVALUATION* ha avuto modo di ritenere... un «*little deterrent effect*», p. 19).

³⁵ Cfr., più diffusamente, il 4.7. *La legislazione sugli stranieri e il diritto penale*, nonché il 4.7.1. *Traffico illecito di persone*, del doc. COM(2001) 672 definitivo, cit., pp. 22-23.

applicabile costituisce una violazione del diritto internazionale e di conseguenza non è permessa dal diritto dell'UE [...]», v. appunto *supra*).

Da tenere presente (però), una considerazione della dottrina, ossia della rilevanza del c.d. caso *Kinshasa*...: secondo la dottrina, la Corte di giustizia dell'Unione europea «will have the opportunity, at a time when the proposal will be negotiated by EU institutions, to address directly the fundamental rights and rule of law challenges posed by the current facilitators' package and thus potentially have a decisive influence the development of new legislation in the field»³⁶ (insomma... la Corte di Giustizia dell'Unione europea potrebbe *incidere* sullo *sviluppo* della disciplina in materia).

2.2. “Per *incidens*”: la mancanza di una solidarietà internazionale basata sui diritti umani nel contesto migratorio globale...

“Per *incidens*”: l'ordinanza del Tribunale di Bologna³⁷ – appunto il c.d. caso *Kinshasa* – ha posto davvero “l'accento” su una cruciale *problematica* del nostro tempo, la rilevanza penale di condotte di favoreggiamento finalizzate all'assistenza umanitaria. Invero, nel testo dell'ordinanza ricorre più volte il riferimento alla *criminalizzazione*³⁸ di condotte di favoreggiamento all'ingresso per fini di assistenza umanitaria, una locuzione che “evoca” il tema generale della criminalizzazione della solidarietà nell'ambito delle tematiche migratorie³⁹. Si tratta, peraltro, di una questione recentemente approfondita nel *Report* dell'UN Independent Expert on Human Rights and International Solidarity, dal titolo accattivante *Human Rights and Interna-*

³⁶ Cfr. l'editoriale di V. MITSILEGAS, *Reforming EU Criminal Law on the Facilitation of Unauthorised Entry: The new Commission proposal in the light of the Kinshasa litigation*, cit. (invero, l'Autore ha ravvisato diverse carenze nella proposta di direttiva, v. *ivi*).

³⁷ Sia consentito di *riprendere* una considerazione manifestata (al 3. *Considerazioni finali* (“*aperte*”)) nel mio *Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e criminalizzazione della solidarietà: il Tribunale di Bologna rinvia la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 303-304.

³⁸ In argomento di *criminalizzazione*, da menzionare il *paper* dell'European Union Agency for fundamental rights, *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, 26 marzo 2014, v., il par. 2. “*Délits de solidarité*” – *criminalisation of persons engaging with migrants in an irregular situation*, p. 8 ss., al *link* <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>.

³⁹ Sul tema delle migrazioni, v., tra i tanti (e diversi) studi, i datati *libelli* di F. PASTORE, *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, 2004 e di K. KOSER, *Le migrazioni internazionali*, il Mulino, 2009, nonché, da ultimo, il vol. di G. DEL GRANDE, *Il secolo mobile. Storia dell'immigrazione illegale in Europa*, Mondadori, 2023; altresì, di interesse, dal punto di vista giuridico, il ponderoso vol., a cura di I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO, *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, 2022 (disponibile al *link* <https://www.unisa.it/uploads/14702/2022.migrazioni-internazionali-prin.pdf>).

*tional Solidarity*⁴⁰, ove si dibatte della mancanza di una solidarietà internazionale basata sui diritti umani nel contesto migratorio mondiale.

In tale documento si pone all'attenzione anche il profilo delle pratiche che criminalizzano l'assistenza umanitaria ai migranti irregolari e ai rifugiati, nonché i profili della criminalizzazione di coloro che effettuano salvataggi umanitari di migranti *in distress at sea*⁴¹ e di coloro che sono accusati di agevolare l'ingresso irregolare di migranti.

⁴⁰ Cfr. il *report* dell'UN Independent Expert on human rights and international solidarity, *Human Rights and international solidarity*, UN Doc. A/HRC/41/44, 16 aprile 2019, par. 1 e ss., sul pacchetto sul favoreggiamento, v. i rilievi al par. 21 e al par. 22, *report* al link <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4144-human-rights-and-international-solidarity-report-independent> (alla fine della pagina web). Sul tema della solidarietà e i diritti umani/rispetto dei diritti umani fondamentali, a livello UE, in particolare sulla rilevanza del principio di solidarietà, v., di recente, U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2/2023, p. 5 ss., al link <http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2.2023.2.VILLANI.pdf>; sul principio di solidarietà, v. F.L. GATTA, *The EU facing migration challenges: the principle of solidarity as the necessary guiding light to manage the crisis*, Institute of European Democrats, Research Paper, 21 giugno 2016, p. 1 ss., specie p. 9 ss., ove l'Autore, all'epoca, ha sostenuto - nella premessa del par. 4. *The implementation of the principle of solidarity* - che senza obiettivi di solidarietà e cooperazione, «such as» l'efficiente gestione dei flussi migratori, non è possibile realizzare un giusto trattamento degli stranieri e (ottenere risultati nella) lotta all'immigrazione illegale, contributo al link <https://www.iedonline.eu/download/2016/schengen/GATTA.pdf>, v. ancora U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, cit., p. 7 ss., ove l'Autore ribadisce - nella premessa del par. 2. *Il valore giuridico del principio di solidarietà* - che la solidarietà «rappresenta il principio fondamentale della politica dell'Unione relativa all'asilo e all'immigrazione». Da menzionare, da ultimo, l'indagine di S. QUADRI, *Il labirinto della governance dell'immigrazione in Europa e il filo d'Arianna della "sovranità funzionale"*, in A. SINAGRA, E. HITAJ (a cura di), *Giornata di studi in onore di Rolando Quadri. Rolando Quadri Relectures in International Law*, Aracne, 2024, p. 187 ss., che, dopo aver ripercorso gli aspetti essenziali della teoria della *sovranità funzionale* elaborata da Rolando Quadri, ragiona (infine) dell'*incidenza* di tale teoria sul concetto di solidarietà (p. 203 ss.): l'Autrice si spinge (al termine della disamina) a sostenere l'opportunità di una sorta di *ri-focalizzazione* del concetto di solidarietà tale da divenire un «criterio portante dell'esercizio della *sovranità funzionale* in materia di asilo, nonché in tutto il diritto europeo dell'immigrazione, sia a favore degli interessi reciproci degli Stati europei, che della tutela dei diritti umani dei migranti», cfr. p. 215 (corsivo originale).

⁴¹ Cfr. ancora il *report* dell'UN Independent Expert on human rights and international solidarity, *Human Rights and international solidarity*, cit., parr. 6-7; al par. 7, figurano, a titolo esemplificativo, (anche) i casi della ONG *Proactiva Open Arms* e della ONG *Iuventa* (da ultimo, sul caso *Iuventa*, vale la pena di menzionare che la pubblica accusa ha chiesto il non luogo a procedere, v., più diffusamente, il seguente comunicato del 28 febbraio 2024: *Dopo 7 anni, l'accusa richiede il non luogo a procedere*, al link <https://iuventa-crew.org/en/2024/02/28/dopo-7-anni-laccusa-richiede-il-non-luogo-a-procedere/>; sulla vicenda, v., in particolare, il 2. *Le accuse nei confronti dell'equipaggio della Iuventa e delle altre ONG* nel *report* di Amnesty International, *Italia – Una china pericolosa per i diritti umani: il caso Iuventa*, 2021, pp. 6-7, al link <https://d21zrvtkxttd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2021/08/EUR3044752021ITALIAN.pdf>).

3. La proposta di regolamento

La proposta di regolamento si propone di potenziare il ruolo di Europol⁴² – per contrastare il traffico di migranti nonché la tratta di esseri umani – e le funzioni, i compiti del *Centro europeo contro il traffico di migranti*, promosso e lanciato da Europol nel febbraio del 2016: da menzionare che nel marzo del 2015 Europol aveva lanciato il gruppo operativo congiunto (JOT) Mare insieme a tredici Stati membri, allo scopo di garantire lo scambio di informazioni fra le autorità nazionali, Europol, Interpol e Frontex, sul traffico di migranti via mare, ebbene, JOT Mare ha rappresentato una componente essenziale nonché contribuito alla creazione del nuovo *Centro europeo*⁴³.

La proposta di regolamento presentata si propone (preciso: “misure” qui richiamate per sommi capi):

- di potenziare la cooperazione fra le (pertinenti) agenzie UE (competenti) in materia, allo scopo di agevolare, sostenere lo scambio di informazioni attraverso il *Centro europeo contro il traffico di migranti*, avvalendosi dell’opera di ufficiali di collegamento degli Stati membri, di Eurojust e dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera distaccati presso il *Centro europeo*⁴⁴;
- di potenziare l’indirizzo e il coordinamento per contrastare più efficacemente i suddetti fenomeni di *smuggling* e *trafficking* attraverso i diversi compiti strategici (ad esempio, produzione di relazioni annuali, analisi strategiche e valutazioni sulle possibili minacce alla sicurezza) e operativi (ad esempio, coordinamento, organizzazione, esecuzione di indagini), attribuiti, assegnati al *Centro europeo*⁴⁵;
- incrementare la condivisione delle informazioni in materia (anche biometriche)⁴⁶;

⁴² Riguardo Europol, v., da ultimo, la monografia di P. SIMONE, *La cooperazione di polizia nell’Unione europea. Codificazione e ruolo di Europol*, Editoriale Scientifica, 2023.

⁴³ V. il comunicato del 22 febbraio 2016 di Europol, cit.; su JOT Mare v. anche il comunicato del 17 marzo 2015 di Europol, al *link* <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/joint-operational-team-launched-to-combat-irregular-migration-in-mediterranean>, nonché il *report* dal titolo *A Study on smuggling of migrants: characteristics, responses and cooperation with third countries*, European Commission, Directorate General (DG) for Migration and Home Affairs, European Migration Network Studies, september 2015, specie i contenuti di p. 86, reperibile al seguente *link* https://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf_0.pdf.

⁴⁴ Cfr. doc. COM(2023) 754 final, cit., p. 3 (della relazione introduttiva) e *considerando* n. 9; v., più precisamente, l’art. 4 *Composizione del Centro europeo contro il traffico di migranti* della proposta di regolamento.

⁴⁵ Ivi, p. 3 (della relazione introduttiva); v., più precisamente, l’art. 5 e l’art. 6 della proposta di regolamento.

⁴⁶ Ivi, p. 4 (della relazione introduttiva).

- accrescere le risorse degli Stati membri (al fine di consentire l'indicazione di servizi specializzati nella prevenzione e nel contrasto dello *smuggling* e del *trafficking*: si tratta di una "incombenza" che spetta però allo Stato membro, a ciascun Stato membro)⁴⁷;

- rafforzare l'ausilio di Europol attraverso *task force* operative (nel quadro di attività di *intelligence* criminale e di indagini) e distaccamenti (di Europol) ai fini di supporto operativo (ad esempio, supporto analitico, tecnico, scientifico-forense)⁴⁸.

La proposta di regolamento pare quindi assegnare una sorta di nuovo "mandato", piuttosto ampio all'Agenzia Europol. Un nuovo "mandato" che pare tenere conto delle *indicazioni* contenute nel *Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)*, ove la raccolta e lo scambio di informazioni (da un lato), e la cooperazione, da incentivare a vari livelli (dall'altro), appaiono strumenti fondamentali⁴⁹ (peraltro, detto *Piano d'azione* ha ritenuto l'istituzione del *Centro europeo contro il traffico di migranti* «una tappa fondamentale nel rafforzamento della cooperazione fra le autorità di contrasto»⁵⁰).

Da tenere presente (però) che diversi Stati membri hanno sollevato talune *perplexità* concernenti la proposta di regolamento⁵¹.

⁴⁷ *Ibidem*; v., più precisamente, l'art. 7 della proposta di regolamento.

⁴⁸ *Ibidem*; v., più precisamente, i nuovi articoli 5 *bis* e 5 *ter* del regolamento (UE) 2016/794 (in GUUE L 135, del 24 maggio 2016, p. 53 ss.), previsti, introdotti dall'art. 9 della proposta di regolamento.

⁴⁹ Il suddetto piano d'azione UE, in doc. COM(2021) 591 final, del 29 settembre 2021, p. 1 ss. Sul punto, v., il mio *Il nuovo piano d'azione UE sul traffico di migranti (2021-2025)*, in *DPCE Online*, n. 4/2021, p. 4484.

⁵⁰ Cfr. doc. COM(2021) 591 final, cit., p. 7.

⁵¹ V., più diffusamente, *Statewatch*, *New powers for Europol: proposal gets frosty reception from member states*, 12 febbraio 2024, al link <https://www.statewatch.org/news/2024/february/new-powers-for-europol-proposal-gets-frosty-reception-from-member-states/>.