

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto e Politiche di Immigrazione e di Asilo

**MIGRAZIONI DALLA LIBIA:
I RAPPORTI CON ITALIA E UNIONE EUROPEA**

RELATORE
Prof. Cristopher Hein

CANDIDATO
Margherita Liverani
Matr. 079362

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

INDICE

ABSTRACT	4
INTRODUZIONE	9
CAPITOLO 1	11
1. Libia come Paese di destinazione	11
2. Libia come Paese di transito	13
3. Il trattato di Bengasi.....	15
4. Il caso Hirsi Jamaa.....	16
5. La Libia durante e dopo la primavera araba	17
6. Il Memorandum del 2017	18
7. Il codice di condotta delle ONG e la zona SAR libica	20
CAPITOLO 2	22
1. L'azione esterna dell'Unione Europea	22
1.1. Frontex.....	22
1.2. European Asylum Support Office	22
2. Cornice legale	23
2.1. Schengen.....	24
2.2. Dublino	24
2.2.1. Il principio di solidarietà.....	25
2.2.2. La contraddizione con il Sistema Dublino.....	26
2.2.3. Misure temporanee di ricollocazione.....	27
2.2.4. Revisione di Dublino III, proposte per Dublino IV	28
2.3. Competenza in materia di migrazione e asilo.....	29
2.4. "Fortress Europe"	29
3. Rapporti UE-Africa	30
3.1. Livello continentale	30
3.2. Livello regionale.....	30
3.2.1. Fora di dialogo.....	30
3.2.2. I Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale	31
3.3. Livello bilaterale.....	31
3.3.1. Accordi di riammissione.....	32
3.3.2. Funzionari di collegamento	34
3.3.3. Partenariati per la mobilità	34
4. Rapporti UE-Libia	34
4.1. EUBAM Libia	37

4.2. EULPC/UNSMIL	37
4.3. Missioni nel Mediterraneo.....	37
4.3.1. Mare Nostrum.....	37
4.3.2. Triton	38
4.3.3. Themis	38
4.3.4. EUNAVforMED/Sophia	38
CAPITOLO 3.....	41
1. La cornice legale.....	41
1.1. La legislazione nazionale.....	41
1.2. Il diritto internazionale	43
1.2.1. “If you do not have this problem, you do not need a law for it”	44
1.2.2 UNHCR	44
1.3 La situazione politica.....	45
2. I centri di detenzione	46
2.1. L’amministrazione.....	46
2.2. Detenzione arbitraria e impunità	47
2.3. Condizioni di detenzione	48
2.4. “Treated as animals”.....	49
2.5. Lavori forzati	49
2.6. Uscita dai centri	49
3. Guardia costiera libica	50
3.1. Collusione della LCG con i trafficanti	51
Appendice.....	52
4. Ruolo dell’Italia e dell’Unione Europea.....	53
5. Responsabilità internazionale	55
6. L’Italia sotto accusa.....	57
CONCLUSIONI.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	60
SITOGRAFIA	63

ABSTRACT

This thesis provides a general overview on the migration situation nowadays, taking into account Libya as a case study, its relation with Italy and the European Union.

In chapter one we go through a legal and historical reconstruction of Libyan immigration policies. Oil was discovered in Libya in 1957. This year is a milestone, because it marks the beginning of Libya dealing with immigration phenomenon. In the following years, when Gaddafi took the power, he lifted the visa requirement for all the Arab countries, not only to meet the demand of cheap labour for a growing economy, but also to carry out its bold foreign policy. Expelling aliens or threatening to do so was a mean of exerting pressure on their countries of origin.

Between the end of the 90's and the beginning of the 2000's, Gaddafi shifted his attention towards the pan-African movement, abandoning pan-Arabism. This decision was not only about ideology, the main interests were political and economic. With this opening to Africa, the Colonel sought to gain a leading role within the nascent project of the African Union, to make up for the growing isolation from the Arab world and the West (which began with the embargo of 1992, lasted until 2004). As proof of this, entry into Libya was liberalised for citizens of all African states.

Sub-Saharan migrants were initially invited to Libya by Gaddafi himself. Once they arrived, however, they experienced marginalisation and hostility on the part of the local population, with no protection of fundamental rights. The work they were doing was mostly irregular and badly paid; the demand for foreign labour was no longer so high, partly because of the embargo that had been going on for several years. In this already problematic context, migrants were subject to numerous expulsions and/or arbitrary detentions. In this framework Libya begins its transition from country of destination to country of transit.

In 2002 18 thousand people arrived in Sicily, mainly on the island of Lampedusa, overtaking the arrivals from Kosovo, Albania and Turkey. The following years saw a further increase, partly due to the closure of the Western Mediterranean route following agreements between Spain and Morocco, Mauritania and Senegal.

Italy was a country that had recently had to deal with incoming migratory flows, since, until the end of the 1970s, there had been almost exclusively outgoing flows of Italians going abroad to look for work. Since the 80's, with the inversion of this trend, the legislative framework was not suitable anymore to manage the phenomenon: the first step in this direction is the Martelli Law, which among other things withdrew the geographical limitation of the 1951 Geneva Convention. In 1998, the Turco-Napolitano Law was approved in order to overcome the emergency approach of the Martelli Law, recognizing that the migratory phenomenon was by now something structural. This law had a short duration, because already in 2002 it was amended by the Bossi-Fini Law, still in force nowadays.

Meanwhile, the dialogue with the Libyan side was very prosperous, because Gaddafi wanted to re-establish good neighbourly relations following the end of the embargo. In August 2008, the then Italian Prime Minister, Silvio Berlusconi, signed the Benghazi Treaty with Gaddafi. This agreement provided the possibility for the ships of the Navy and the Tax Police to intercept the boats in international waters and push back passengers directly to the Libyan coasts. The operation was suspended following the conviction of Italy in the case of *Hirsi Jamaa and others v. Italy*. In its judgment, the Strasbourg Court highlights Italy's obligations arising from its accession to the 1951 Geneva Convention: the principle of non-refoulement.

In 2011, as in most of the Middle East, the so-called Arab Spring broke out in Libya. The civil war lasted for almost the whole of 2011 and forced more than 2 million people to move externally or internally (the latter are the so-called IDPs, internally displaced persons), to seek refuge. Therefore, after a period of pause due also to the need of the smugglers to reorganize their traffic, interrupted due to the conflict, the departures towards Europe began again - about mid-2013 - at an unprecedented pace and with unprecedented numbers. It has been defined as the biggest migration crisis in Europe after the Second World War. In the meantime, after the elections of July 2014, the second civil conflict broke out in Libya between the two resulting governments. This new wave of violence generated further IDPs, further repatriations and other attempts to reach Europe. At the same time, Syrians fleeing the conflict in their country also began to seek refuge in Europe, taking advantage of both the Balkan route and the central Mediterranean. Arrivals in Italy grew further, and at the same time the number of victims of shipwrecks also increased.

On February 2, 2017 a Memorandum of Understanding was signed by Paolo Gentiloni, then Italian Prime Minister, and Fayez Mustafa Serraj, President of the Council of the Libyan National Reconciliation Government. Officially, this Memorandum is in continuity with and wants to implement the commitments already signed by Italy before the uprisings of 2011, in particular with the Benghazi Treaty of 2008. However, this so-called implementing function is in stark contrast to the vagueness of the obligations assumed by the parties, which are limited to tracing the focal points that have characterized the Italian-Libyan dialogue from the outset.

In parallel to the Memorandum, the Ministry of Interior has developed a code of conduct for NGOs involved in rescue operations. Their activities had often been pointed out as a pull factor for migrants embarking on the route of the central Mediterranean. In the meantime, Libya has established a Search and Rescue (SAR) zone, which extends beyond its territorial waters, and has increased Coast Guard activity in this area.

In chapter two we analyse the EU role with respect to immigration management and foreign policies, referring to the instruments at its disposal and the treaties providing the legal basis for the action.

Frontex is the European agency responsible for border management, coordination between states, harmonisation of controls, technical assistance and expertise. In 2007, it concluded agreements with North

African states to exercise more effective control over routes in the Mediterranean. In 2011, the regulations on which it is based were amended to include more clearly the prohibition of refoulement and in general to give more space to human rights, to underline and expand relations with non-member States.

The European Asylum Support Office promotes cooperation between Member States and the implementation of their Community obligations, provides information on the main countries of destination or transit in order to facilitate procedures for examining asylum applications, helps countries particularly affected by entry and coordinates resettlement programmes within the Union.

The Schengen acquis has been created in order to abolish internal border controls so that people can move freely. At the same time, in order to guarantee the security of those who move within this area, this has meant an increase in controls at external borders. The establishment of the Schengen system has meant, for the founding States and for those which have gradually joined it, harmonisation of standards on visas, border controls, short stays and applications for international protection.

The mechanism regulating the right to asylum in the countries of the Union is the Dublin regulation, commonly known as Dublin III. The allocation of responsibility for examining the asylum application is mainly based on the “State of first entry” criterion. The Union is becoming aware of the need for more definitive rules, in the interests of solidarity and burden-sharing, otherwise the Schengen system will collapse. The Commission has therefore presented a proposal for Dublin IV.

The EU-Africa relationship is based on a continental level of dialogue with the African Union; a second level that focuses on more specific areas, such as the Rabat process, involving the north-western States; and finally, a bilateral relationship with individual states: this includes readmission agreements with the most frequent countries of origin.

A bilateral relationship that is worth observing closely is the one with Libya. Libya is one of the main transit countries for the flow of migrants towards the EU; it is therefore a strategic partner, so it is crucial to maintain a dialogue and keep cooperation alive. Libya is included in the European Neighbourhood Policy (ENP) reports and has benefited from funding under the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) over the period 2007-2013, in particular in the areas of health and migration issues. It is also a beneficiary of the EUTF for Africa (European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa). Following the Arab Spring, the Union has launched several development support programmes aimed at protecting vulnerable people, supporting civil society and institutions, the latter being temporarily suspended during the 2014 clashes and reactivated and expanded following the creation of the Government of National Reconciliation.

In the area of migration and protection, the main challenges are first of all vis-à-vis local communities, which are helped to manage the phenomenon; secondly, conditions in detention centres and disembarkation

points, voluntary returns and international protection of applicants are addressed. The African Union also intervened on these topics, issuing a joint statement with the EU during the summit in Abidjan. In this statement, African Heads of State condemn the inhumane treatment of migrants by criminal organisations on a daily basis. They undertake, on the one hand, to combat this situation and, on the other, to raise awareness among the population by emphasising the risks of such travel, also because of those who manage it.

The chapter concludes by retracing the stages of the missions that have been deployed in the Mediterranean Sea, initially only by Italy with Mare Nostrum, later with European support: Triton, Themis, EUNAVforMED.

In the third and last chapter we initially try to understand the functioning of the system that manages migrants (or rather, that does not manage them), the legal framework within which this happens and the relationship that Libya has with some international agencies, to make clearer the extent of the problem regarding human rights.

National legislation is very restrictive regarding irregular migrants and obtaining a residence permit. Both entry and illegal stay are criminalised. The situation is no more encouraging when it comes to compliance with international standards: Libya has not signed up to the 1951 Geneva Convention, does not apply the principle of non-refoulement and does not recognise the presence of refugees within its territory (with the exception of the Palestinians).

UNHCR has been operating on Libyan territory since 1991, but completely informally. The Government has never officially recognised the presence of the agency or its work.

Since 2014, Libyan territory has been under the control of various entities, governmental and non-governmental, which do not recognise each other and refuse to cooperate with each other. As a result of this situation, the effective and homogeneous application of domestic and international law is particularly complex, as is the difficulty for international agencies on the ground to guarantee aid and protection for refugees. This fragmentation also makes central control of detention centres impossible, facilitating the opening of centres run by militias and armed groups and the degeneration of an already chaotic situation. Moreover, the international agreements signed with the Sarraj government do not apply uniformly throughout the territory.

The structures in which immigrants are imprisoned do not necessarily originate for this purpose: sometimes they are former factories, warehouses and apartments. The number of people detained in detention centres is reported to be around 15 000, which is far too high for the actual capacity of these places. This results in a worsening of conditions that are already unbearable, first and foremost from the point of view of hygiene. Diseases and parasites are proliferating and prisoners are easily infected with each other. Malnutrition is another widespread problem.

Absolutely unskilled staff, sometimes belonging to criminal groups, is often the primary cause of the harassment and torture to which migrants are subjected. When brought to the DCs, individuals are searched and deprived of all their belongings, including documents. Once inside, torture, rape, and violence are commonplace. The testimony of the survivors tells of unimaginable cruelty. Often the aim is to extort money in exchange for release. Once released from detention, migrants face the crossing of the Mediterranean. Moreover, there is clear evidence of collusion between traffickers and the Libyan coastguard.

In the last part of the chapter we tried to identify possible charges for Italy, and for Europe that has supported this partnership, since the agreements made with Libya have the sole purpose of keeping migrants away, without taking into account the fact that they could be refugees and especially that, regardless of their status, in Libya they risk torture and death.

INTRODUZIONE

L'”emergenza immigrazione”, come è stata più volte definita da politici, giornalisti, opinionisti, cittadini comuni, è uno dei grandi temi di dibattito di questi anni. Il problema che sta alla base di questa definizione nasce da un fraintendimento (reale o strumentale che sia) dell'essenza di questo fenomeno. L'emergenza, infatti, è una “circostanza imprevista, accidente, [...] particolare condizione di cose, momento critico”¹. Tutte queste definizioni contengono il concetto di durata temporale limitata, di differenza rispetto alla normalità delle cose e di imprevedibilità. L'immigrazione non è qualcosa che dovrebbe più stupirci. L'uomo nasce nomade, solo in un secondo momento diventa sedentario. Fin dalle origini, spostarsi era alla base della sopravvivenza: quando le risorse naturali finivano, ci si spostava altrove per trovarne altre. Nel corso della storia i moventi sono stati i più disparati: guerre, povertà, ambizioni personali, desiderio di avventura, religione, e si potrebbe andare avanti all'infinito. Negli ultimi 70 anni di storia il fenomeno migratorio ha assunto la connotazione di carattere strutturale, endemico, e come tale deve essere trattato. Continuare a proporre soluzioni volte a risolvere la contingenza *hic et nunc*, senza tener conto dei nessi causali e delle prospettive future, è inutile e controproducente.

La stesura di questo elaborato nasce dalla volontà di svolgere uno studio che metta a confronto argomenti e tematiche che spesso vengono analizzate singolarmente, evidenziandone i legami cronologici, di causa e conseguenza, o semplicemente di affinità. Il caso studio della Libia è stato scelto perché molto attuale ed estremamente esemplificativo di certi trend e certe tendenze. Ci dà l'occasione per sviluppare diversi filoni tematici, innanzitutto approfondendo un aspetto spesso sottovalutato, ossia quello dei Paesi africani scelti come destinazione del progetto migratorio; la trattazione inizia infatti con una ricostruzione della storia migratoria della Libia, che per vari decenni è stata un Paese di destinazione, avendone tutte le caratteristiche: un'economia in crescita per via della scoperta del petrolio, una richiesta costante di manodopera, una situazione politica relativamente stabile. Si sofferma sul ruolo che gli stranieri hanno avuto nelle spregiudicate politiche internazionali di Gheddafi. Prosegue cercando di comprendere le ragioni della trasformazione da Stato di destinazione a Stato di transito, l'impatto che su questo cambiamento hanno avuto la Primavera araba e le rivolte del 2014. In parallelo, anche l'Italia è oggetto di questa ricostruzione, in particolare per quanto concerne l'evoluzione della sua legislazione nell'ambito migratorio e i rapporti con la Libia. I due Paesi sono infatti legati da ragioni storiche, economiche, di vicinanza geografica; inoltre si trovano ai due estremi di una rotta cruciale per i movimenti migratori lungo l'asse sud-nord, e hanno per questo interessi comuni ed esigenze confliggenti. In questo quadro si collocano i due trattati più importanti, quello del 2008 e quello del 2017, e tutti gli altri trattati minori, “satelliti”.

Nel secondo capitolo l'attenzione si sposta sull'Unione Europea, sulla sua politica estera, sugli strumenti di cui si serve per perseguirla. la trattazione si sviluppa “a cerchi concentrici”: la prima parte è

¹ Treccani, vocabolario online

un'introduzione generale ai principali organi comunitari, alle agenzie, ai trattati che ne definiscono le competenze; l'accento viene posto sul controverso sistema Dublino III, l'eventuale incompatibilità con altri principi del diritto UE, le proposte di riforma. In secondo luogo vengono presi in considerazione i rapporti tra l'Unione e l'Africa, declinati a livello continentale, regionale e statale. Infine si arriva alle relazioni bilaterali UE-Libia, i programmi di supporto e sviluppo, le azioni nel Mediterraneo.

Una precisazione doverosa: i rapporti che la Libia intrattiene con l'Italia e con l'Unione Europea verranno affrontati in due capitoli separati per esigenze di trattazione, ma è ovvio che la situazione è più complessa; sono due argomenti strettamente interconnessi, che non possono prescindere l'uno dall'altro: saranno infatti frequenti i riferimenti incrociati a tematiche comuni.

Nell'ultimo capitolo, partendo dal quadro legale – nazionale e internazionale – viene portata avanti un'analisi critica delle condizioni in cui i migranti si trovano in Libia, sia a causa della costante violazione dei diritti umani ad opera delle autorità libiche e dei gruppi criminali, sia a causa dell'Italia e dell'Europa che legittimano e finanziano questa situazione. L'interesse è rivolto in special modo ai centri di detenzione per immigrati irregolari, al ruolo chiave che gioca la Guardia costiera libica e, in conclusione, alla responsabilità attribuibile all'Italia e all'Europa per le gravi violazioni del diritto internazionale.

CAPITOLO 1

1. Libia come Paese di destinazione

L'inizio della storia migratoria della Libia (quantomeno di quella che qui interessa ai fini della trattazione) può essere fatto risalire al 1957, anno della scoperta del petrolio. Questo evento dà avvio a una prima fase di flussi migratori che vedono la Libia come punto di arrivo. Il Paese aveva bisogno di manodopera straniera per far fronte a questa sfida economica, dal momento che contava meno di 2 milioni di abitanti.² Di conseguenza vennero stretti una serie di accordi con i Paesi vicini, a partire da quello con la Tunisia lo stesso anno, per facilitar l'ingresso di forza lavoro. Tuttavia un incremento significativo si registrò a partire dal 1969, dopo la rivoluzione di Al Fateh. Il colonnello Gheddafi difatti promosse una serie di politiche migratorie, dettate innanzitutto dalla necessità di impiegare lavoratori nel settore petrolifero, soprattutto in virtù della crescita dei prezzi del petrolio nel 1973 e del conseguente boom economico in Libia. Sarebbe però riduttivo analizzare la promozione del fenomeno migratorio solo da un punto di vista economico: anche l'aspetto ideologico/identitario e quello della politica estera vanno considerati per comprendere pienamente le politiche – talvolta apparentemente contraddittorie – di Gheddafi.

Dopo la rivoluzione del 1969, infatti, il colonnello tentò di ridurre l'influenza occidentale e di identificare la Libia con il mondo arabo. Le conseguenze più immediate furono, da una parte, l'espulsione di 14mila italiani residenti in Libia, e dall'altra la liberalizzazione dei visti per tutti i cittadini arabi e la promozione attiva dell'immigrazione.

I cittadini stranieri presenti nel territorio non erano solo forza lavoro ma un vero e proprio strumento di pressione politica che Gheddafi utilizzava per condurre le relazioni con i loro Paesi di provenienza. Tra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '80, infatti, un gran numero di tunisini ed egiziani furono espulsi dalla Libia. Questo avvenne, nello specifico, in seguito a due episodi. Nel 1976, in Tunisia, fu eletto Primo Ministro Hedi Nourira, ostile al colonnello, che decise pertanto di mandare un messaggio politico forte attraverso il rimpatrio forzato di un gran numero di persone. Quest'azione può essere meglio compresa alla luce del fatto che la Tunisia, grazie alla Libia che assorbiva in parte il surplus di lavoratori tunisini, riusciva a contenere gli effetti della disoccupazione. La seconda grande espulsione è del 1985, ed interessò di nuovo la Tunisia e anche l'Egitto. Secondo Gheddafi questi due Paesi erano “troppo moderati” nei confronti della questione israelo-palestinese e troppo vicini agli Stati Uniti, quindi non in linea con il panarabismo che Gheddafi voleva promuovere. Decine di migliaia di immigrati furono espulsi e le facilitazioni sui visti furono eliminate.

Più avanti i rapporti diplomatici furono ristabiliti: già alla fine del 1985 si assistette alla riapertura dei confini tra Libia e Tunisia; nel 1987 una legge liberalizzò i visti per i migranti provenienti non solo dagli Stati arabi, ma anche da Eritrea, Etiopia, Sudan. Inoltre il fenomeno degli overstayers era ampiamente tollerato,

² UN Demographic Yearbook 1948-2008

così come il lavoro irregolare di molti di loro. Di conseguenza negli anni '90 si assistette a una nuova ondata di ingressi di provenienza araba e sub-sahariana, controbilanciata però da nuove espulsioni “punitive”, nel 1995, stavolta nei confronti di Sudan e Mauritania (quest'ultima, nello specifico, colpevole di un riavvicinamento a Israele). Nello stesso periodo tuttavia, delegazioni libiche si recavano in Egitto e in Iraq per incentivare l'ingresso di nuovi lavoratori. Come fa notare Pliez, “Libyan regime [...] is forced to make new appeals for migrants in order to counter-balance the departure of those that it had expelled in the previous period”.

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 Gheddafi spostò la sua attenzione verso il movimento panafricano, abbandonando il panarabismo. Non c'erano (solo) ragioni ideologiche dietro a questa decisione, gli interessi politici ed economici erano prevalenti. Con questa apertura all'Africa il colonnello cercava innanzitutto di soddisfare la richiesta di manodopera straniera (tendenzialmente più economica). Inoltre voleva conquistarsi un ruolo di primo piano, di leadership, all'interno del nascente progetto dell'Unione Africana, per sopperire al crescente isolamento dal mondo arabo e dall'Occidente (cominciato con l'embargo del 1992, durato fino al 2004).

Il 1998 è l'anno che possiamo individuare come momento di questa svolta, anno in cui Gheddafi proclamò pubblicamente di aver abbandonato il panarabismo in favore del panafricanismo³. A dimostrazione di questo, fu liberalizzato l'ingresso in Libia per i cittadini di tutti gli Stati africani. L'anno successivo, a Sirte (una scelta simbolica, essendo questa la città natale del leader libico, maggiore sostenitore di questo progetto), fu firmata la dichiarazione costitutiva dell'Unione Africana. In questa sede Gheddafi ribadì la sua apertura al continente e sottolineò la sua intenzione di accogliere migranti africani. Nel 2000 fu adottato l'atto costitutivo dell'Unione Africana a Lomé, e in questo clima di sempre maggiore avvicinamento, Gheddafi in una visita in Ghana pronunciò il famoso discorso: “Africa is not 50 states. It is one nation, one people, one culture, one economy, one defence and no borders”⁴. Fu anche prevista la costruzione di strade che collegassero la Libia con Ciad e Niger.

Coerentemente con le politiche adottate in passato nei confronti degli immigrati arabi, anche in questo caso i cittadini africani erano considerati non solo una risorsa a livello lavorativo (spesso irregolare), ma anche una pedina importante per le strategie diplomatiche e di politica internazionale. I migranti subsahariani in un primo momento erano invitati in Libia dallo stesso Gheddafi, che più di una volta ribadì pubblicamente l'apertura del Paese. Una volta arrivati, tuttavia, si trovavano in condizioni di marginalizzazione e ostilità da parte della popolazione locale, senza alcuna tutela dei diritti fondamentali. I lavori che svolgevano erano in prevalenza irregolari e malpagati; la richiesta di manodopera straniera non era più così alta, anche a causa dell'embargo che andava avanti già da svariati anni. In questo contesto già di per sé problematico, i migranti furono oggetto di numerose espulsioni e/o detenzioni arbitrarie. Le rivolte del settembre 2000 contribuirono a

³ O. Pliez, *La nouvelle Libye, géopolitique, espaces et sociétés au lendemain de l'embargo*, 2004

⁴ B. Callies De Salies, *The colonel comes back*, *Le Monde Diplomatique*, 2001

inasprire un clima già teso. Alcuni stranieri furono condannati a morte, molti furono incarcerati. La polizia indurì i trattamenti nei confronti dei migranti (e anche dei cittadini libici), sempre più la narrazione del fenomeno li rappresentava come una minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico.

Nel marzo 2004 fu approvata una nuova legge, che, modificando quella del 1987, aumentava le pene per gli irregolari e per chi ne favoriva la permanenza, e prevedeva condizioni molto rigide per l'ottenimento di un permesso (red o green card, a seconda del periodo di permanenza).

È bene ricordare che la Libia non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951, né il relativo protocollo del 1967 (ma ha ratificato un documento analogo dell'Unione Africana che contiene un implicito riconoscimento della Convenzione), e pertanto non ha mai riconosciuto alcun tipo di protezione ai rifugiati di qualsiasi nazionalità, ad eccezione dei palestinesi. Nel loro caso però si trattava di una questione puramente politica, e non umanitaria, perché erano usati in funzione antiisraeliana; tant'è che anche loro furono forzatamente espulsi, nel 1995, per fare pressione su Israele e per sottolinearne l'appartenenza ai territori occupati, in seguito al processo di pacificazione iniziato a Oslo in quegli anni, che Gheddafi riteneva "a surrender and a recognition of the existence of Israel at the expense of Palestinians". Il colonnello giustificò la decisione spiegando che era un ritorno, non un'espulsione:

"Is deportation from your country or from another one? Why do you forget their deportation and expulsion from Palestine? This is a return and not an expulsion. This is pushing the Palestinians, in accordance with their wishes or not, to return to Palestine. [...] Hence this is not deportation. The deportee is he who is deported from his land and not he who is pushed towards his land. The one pushed towards his home is a returnee". (Gheddafi 1995)

L'UNHCR non è mai stato formalmente riconosciuto, e sebbene gli sia stato permesso di operare nei confronti di categorie sensibili, il suo status all'interno del territorio è sempre stato precario. La Libia ha firmato la CAT (Convention Against Torture) ed è vincolata dal diritto consuetudinario al *non refoulement*.

2. Libia come Paese di transito

È in questo quadro che la Libia inizia la sua transizione da Paese di destinazione a Paese di transito. Una transizione lenta, perché la maggior parte degli immigrati arrivava in Libia per rimanerci, e solo una minima parte rispetto al totale intraprendeva la traversata del Mediterraneo. Di questi, molti lo decidevano non subito, ma come conseguenza delle condizioni in cui si trovavano a vivere, di cui si è parlato poco sopra, magari dopo mesi o addirittura anni. Bisogna infatti ricordare che nel 2004 gli Stati Uniti e l'Unione Europea decisero di togliere l'embargo e conseguentemente l'economia libica attraversò un periodo positivo, che attirò ulteriori flussi migratori. In quel periodo le stime registravano una popolazione straniera di circa 1,5 milioni, di cui due terzi irregolari.

Nel 2002 in Sicilia arrivarono 18mila persone, prevalentemente sull'isola di Lampedusa, superando gli arrivi dal Kosovo, dall'Albania e dalla Turchia. Negli anni successivi si assistette a un aumento ulteriore, in parte dovuto alla chiusura della rotta nel Mediterraneo occidentale in seguito ad accordi stipulati dalla Spagna con Marocco, Mauritania e Senegal. Si tratta comunque di numeri relativamente bassi, se confrontati con quelli rimasti in Libia.

L'Italia era un Paese che da poco si trovava a confrontarsi con flussi migratori in entrata, dal momento che, fino alla fine degli anni 70, si erano registrati quasi esclusivamente flussi in uscita, di italiani che andavano all'estero a cercare lavoro. Dagli anni 80, con l'inversione di questa tendenza, ci si rese conto di non avere assolutamente gli strumenti legislativi (e non) adatti alla gestione del fenomeno: il primo passo in questa direzione è la legge Martelli (legge 28 febbraio 1990, n. 39), che includeva norme sul diritto d'asilo, programmazione dei flussi migratori, regole sul permesso di soggiorno, regole sulle espulsioni, regolarizzazione; in conformità con l'adesione a Schengen, vennero introdotti visti per tutti i cittadini al di fuori dell'area; inoltre venne ritirata la limitazione geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951, che riconosceva il diritto d'asilo solo a cittadini europei.

Da lì a pochi anni però questa legge risultò già insufficiente, in ragione di un numero sempre crescente di immigrati. Infatti, se nel 1985 i migranti in Italia erano 318700, nel 1998 erano già saliti a 1,2 milioni. Nello stesso anno infatti fu approvata la legge Turco-Napolitano (legge 6 marzo 1998, n. 40), che cercava di superare l'approccio emergenziale della legge Martelli, riconoscendo che il fenomeno migratorio era ormai qualcosa di strutturale. In quest'ottica, modificando la legge Martelli, venne introdotto il decreto flussi, che creava un sistema di quote annuali per l'accoglienza di lavoratori stranieri.

Questa legge ebbe durata breve, perché già nel 2002 venne superata dalla Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002, n. 189), tutt'ora vigente.

Nel frattempo il dialogo con la controparte libica era molto florido, in ragione del fatto che Gheddafi voleva ristabilire relazioni di buon vicinato in seguito alla fine dell'embargo. Già pochi mesi prima, in Libia, la legge del 1987 era stata modificata in senso restrittivo, punendo sia i migranti irregolari sia gli eventuali "complici". I migranti che entravano nel Paese per lavorare dovevano essere in grado di dimostrare, tra le altre cose (a) che avrebbero svolto un lavoro che un altro cittadino libico non avrebbe potuto svolgere e (b) di avere già un contratto.

Nel 2007 molti irregolari furono incarcerati o deportati, e vennero nuovamente introdotti i visti per quasi tutti gli Stati dell'Africa a eccezione del Maghreb. Nei primi mesi dell'anno successivo ulteriori misure vennero previste (ma non si sa per certo se furono implementate) al fine di ridurre ulteriormente il numero di stranieri privi di permesso di soggiorno.

Gli accordi di vario tipo stipulati con l'Italia fino a quel momento erano tutti volti a bloccare i flussi migratori provenienti dai Paesi a sud della Libia, lasciando a quest'ultima il compito di gestire la situazione degli irregolari. Spesso questa gestione si traduceva semplicemente in incarcerazioni collettive o in rimpatri – non sempre – volontari. Due aspetti critici erano stati ignorati, e continueranno a essere ignorati anche negli accordi successivi:

a. il rifiuto della Libia di riconoscere la presenza di rifugiati non rimpatriabili all'interno del proprio territorio e di sviluppare in tal senso una legislazione o quantomeno degli accordi di resettlement; la mancata sottoscrizione della Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del Protocollo del 1967; l'assenza di un riconoscimento ufficiale per l'UNHCR nel Paese;

b. la natura dell'economia libica, bisognosa di manodopera straniera; la gestione del fenomeno migratorio in senso solo repressivo; la mancanza di un sistema di ingressi legali per motivi lavorativi.

3. Il trattato di Bengasi

Nell'agosto 2008, l'allora Presidente del Consiglio italiano, Silvio Berlusconi, sottoscrisse con Gheddafi il cosiddetto Trattato di Bengasi (ufficialmente Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista).

I due Paesi, legati da vicende storiche, vicinanza geografica, interessi economici e altro, non erano nuovi alla sottoscrizione di accordi nell'ambito migratorio: già nel 1998, con il Comunicato congiunto Dini-Mountasser, a cui era seguito nel 2000 un Memorandum, nel 2002 un Trattato di Amicizia, e numerose reciproche visite nel corso degli anni. Inizialmente il focus principale era stato sulla lotta alle organizzazioni criminali e ai trafficanti di droga; con il passare degli anni, sempre più l'immigrazione clandestina verrà identificata come il problema cruciale. L'accordo del 2008 infatti prevedeva, tra le altre cose, la possibilità per le navi della Marina Militare e della Polizia Fiscale di intercettare barconi, prelevarne i passeggeri e riportarli direttamente sulle coste libiche. Operazioni di rimpatrio erano già previste da accordi precedenti, ma avvenivano tramite voli charter, e riguardavano quindi migranti già sbarcati in Italia. L'Italia era già stata oggetto di critiche sia interne sia internazionali per questo tipo di pratiche, in palese violazione del principio di non refoulement: i migranti infatti, non solo non venivano identificati singolarmente, ma non venivano nemmeno informati della procedura di rimpatrio, né di strumenti legali a loro disposizione. Il Trattato di Bengasi invece faceva in modo che i migranti fossero respinti prima ancora di arrivare in territorio italiano, evitando anche le acque territoriali: il *push back* infatti avveniva in acque internazionali. Quest'operazione, iniziata a maggio 2009, diede risultati concreti fin da subito: solo nel 2009, nel corso di 9 operazioni, 900 migranti furono riportati in Libia. L'operazione fu presto interrotta, per ragioni economiche, ma rimase formalmente in vigore per fungere da deterrente. Fu definitivamente sospesa in seguito alla condanna dell'Italia nel caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia (sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09).

4. Il caso Hirsi Jamaa

Il caso Hirsi Jamaa fu avviato da uno studio legale romano che raggiunse alcuni migranti eritrei e somali, respinti in Libia in una delle operazioni sopra descritte, e portò il loro caso all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Questi migranti erano parte di un gruppo di circa 200 persone, a bordo di tre imbarcazioni; erano stati intercettati da tre navi appartenenti alla Guardia Costiera Italiana e alla Guardia di Finanza, trasferiti sulle navi in questione, privati di documenti ed effetti personali e riportati in Libia, senza essere informati della loro destinazione e senza avere la possibilità di opporsi.

Nella sentenza, la Corte di Strasburgo sottolinea gli obblighi dell'Italia derivanti dall'adesione alla Convenzione di Ginevra del 1951, richiamando l'art. 33.1 che contiene il principio di non refoulement; attribuisce la responsabilità degli eventi all'Italia – la quale era a tutti gli effetti titolare della giurisdizione sulle navi coinvolte, battenti bandiera italiana, sebbene gli eventi si fossero svolti in acque internazionali – in accordo con l'art. 94.1 della convenzione di Montego Bay; ricorda la necessità di sbarcare in un luogo sicuro chiunque venisse intercettato in un'operazione di *search and rescue*, citando la Convenzione SAR, paragrafo 3.1.9; fa riferimento al divieto di espulsioni collettive contenuto nell'art. 19.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Alla sentenza è allegato il parere del Giudice Paolo Pinto de Albuquerque, di cui vale la pena riassumere brevemente il contenuto per l'importanza delle questioni da lui sollevate.

Innanzitutto ricorda che il riconoscimento dello status di rifugiato a un richiedente asilo ha natura puramente dichiaratoria, non costitutiva: “a person does not become a refugee because of the recognition, but is recognised because he or she is a refugee”⁵. Questo ha delle implicazioni importanti per quanto riguarda il caso Hirsi Jamaa, perché significa che, anche se i migranti intercettati e riportati sulle coste libiche non si sono identificati come richiedenti asilo e non hanno fatto richiesta di protezione, l'Italia era comunque obbligata ad applicare il principio del non refoulement, principio che ormai fa parte dello *ius cogens* internazionale e che quindi vincola tutti gli Stati, anche in caso di situazioni emergenziali. Più avanti il giudice ricorda che, per garantire il pieno godimento del diritto di chiedere asilo presso un Paese terzo, dev'essere garantito anche il diritto complementare di lasciare il proprio Paese.

Passando al divieto di espulsioni collettive, Pinto de Albuquerque spiega che per evitare di incorrere in questa violazione è necessario informare lo straniero del suo diritto di richiedere asilo e ottenere protezione internazionale, e sottoporlo a colloquio individuale per accertarne lo status di rifugiato. Questo colloquio, che deve avere certe caratteristiche minime (la possibilità per il richiedente di portare prove a suo favore, di ricevere una valutazione personale e non genericamente basata sul suo Paese di provenienza, di avere a disposizione gratuitamente un servizio di assistenza legale e di interpretariato, ecc.), può essere svolto

⁵ P. Pinto de Albuquerque, Concurring Opinion, in Hirsi Jamaa and others v. Italy, 2012

ovunque, anche in alto mare. “The procedural guarantee of individual evaluation of asylum claims and the ensuing prohibition of collective expulsion are not limited to the land and maritime territory of a State but also apply on the high seas. In fact, neither the letter nor the spirit of Article 4 of Protocol No. 4 indicates that the provision is not applicable extra-territorially.”⁶

Tra l’altro, nel caso specifico, i cittadini eritrei e somali erano stati trasferiti a bordo di una nave italiana, che è considerata⁷ a tutti gli effetti una porzione di territorio italiano. Di conseguenza, trovandosi “in Italia”, erano beneficiari della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e della Convenzione di Ginevra del 1951, entrambe sottoscritte dall’Italia.

5. La Libia durante e dopo la primavera araba

Nel 2011, come in gran parte del Medio Oriente, anche in Libia si scatenò il fenomeno cosiddetto della Primavera araba. Le manifestazioni e gli scontri ebbero come epicentro iniziale Bengasi, ma si estesero poi anche alla capitale; le rivolte divennero un vero e proprio conflitto civile, che vedeva contrapporsi le forze fedeli a Gheddafi (“lealiste”) e i suoi oppositori, riuniti nel Consiglio nazionale di transizione.

La guerra civile durò per quasi tutto il 2011 e costrinse più di 2 milioni di persone a spostarsi esternamente o internamente (questi ultimi sono i cosiddetti IDPs, *internally displaced persons*), per cercare rifugio. Tra di loro c’erano sia cittadini libici sia migranti, di provenienza mista. Quelli subsahariani però erano in una situazione particolarmente delicata: non solo si trovavano ad affrontare i rischi connessi a un conflitto interno; rischiavano anche di essere oggetto di persecuzioni in quanto presunti mercenari al soldo di Gheddafi. Inoltre il collasso dell’economia rendeva difficile la sopravvivenza dei migranti economici. Tra coloro che cercarono rifugio al di fuori del Paese, possiamo individuare quattro categorie⁸:

a. I cittadini libici; la quasi totalità di questi tornò in patria dopo la vittoria del Consiglio nazionale di transizione, 23 ottobre 2011, ad eccezione di coloro che avevano un legame con il regime precedente;

b. I cittadini dei Paesi confinanti (Egitto, Ciad, Niger, Sudan); la maggioranza fece ritorno nel Paese di origine con mezzi propri;

c. I cittadini di Paesi asiatici (Bangladesh, Pakistan, India, Cina, Corea del Sud); furono evacuati e rimpatriati con l’aiuto dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM);

d. I rifugiati, in particolare dal Corno d’Africa; essendo impossibilitati a tornare nel Paese di provenienza, ed essendo spesso oggetto di episodi di razzismo e violenza, fuggivano in Tunisia via terra o verso l’Italia e Malta via mare; raggiungere queste ultime due destinazioni, a volte non era nemmeno frutto

⁶ Ibidem

⁷ Art. 4 del Codice della navigazione

⁸ La classificazione è stata proposta da C. Hein, *Migratory movements to and from Libya in I conflitti in Siria e Libia*, 2018

di una scelta personale: sono stati documentati casi in cui la polizia li imbarcava a forza su barconi diretti lì, per utilizzarli come mezzo di pressione nei confronti dell'Unione Europea.

In questo periodo la Libia perse quasi del tutto lo status di Paese di destinazione. Già dal 2012, tuttavia, molti di coloro che si erano allontanati durante il conflitto iniziarono a tornare (i cosiddetti “*returnees*”), e più di un sondaggio riportava che gran parte intendeva rimanere in Libia e non aveva in programma di cercare di raggiungere l'Europa⁹.

È pur vero che dopo la rivoluzione del 2011 la condizione dei migranti irregolari e dei rifugiati in Libia è peggiorata notevolmente, rimanendo pressoché invariata fino ad oggi: l'assenza di un Governo centrale rende possibile la sistematica violazione dei loro diritti da parte di milizie, bande armate, e altre organizzazioni non statali che controllano porzioni di territorio.

Per queste e altre ragioni, dopo un periodo di pausa dovuto anche alla necessità degli scafisti di riorganizzare i loro traffici, interrottisi a causa del conflitto, le partenze verso l'Europa ricominciarono – circa a metà 2013 – con un ritmo e con dei numeri senza precedenti. È stata definita la più grande crisi migratoria in Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Nel frattempo, dopo le elezioni del luglio 2014, in Libia scoppiò il secondo conflitto civile tra le due entità governative che ne erano risultate – una con base a Tripoli, l'altra a Tobruk – a cui si aggiunsero le forze del generale Haftar a sostegno della seconda. Questa nuova ondata di violenza generò altri IDPs, altri rimpatri e altri tentativi di raggiungere l'Europa.

Contemporaneamente, anche i Siriani in fuga dal conflitto nel loro Paese iniziarono a cercare rifugio in Europa, sfruttando sia la rotta balcanica sia il Mediterraneo centrale. Gli arrivi in Italia crebbero ulteriormente, e parallelamente aumentò anche il numero di vittime di naufragi. Il più tragicamente famoso è quello del 3 ottobre 2013, che costò la vita ad almeno 368 persone, ma si stima che il numero complessivo di vittime tra il 2013 e il 2017 ammonti a più di 15mila. Sulle operazioni di salvataggio condotte con il supporto dell'Unione Europea ci soffermeremo nel prossimo capitolo. Ai fini della ricostruzione di questo capitolo è importante invece ricordare l'accordo del febbraio 2017 tra l'Italia e la Libia.

6. Il Memorandum del 2017

Il 2 febbraio del 2017 viene firmato da Paolo Gentiloni, allora Primo Ministro italiano, e da Fayed Mustafa Serraj, Presidente del Consiglio del Governo di Riconciliazione Nazionale libico, un Memorandum d'intesa (ufficialmente Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana).

⁹ IOM, DTM Libya Round 9, marzo 2017 e Altai Consulting per UNHCR “Mixed Migration: Libya at the Crossroads”, novembre 2013

Il fatto che uno dei due firmatari sia il Capo del Governo di riconciliazione nazionale rappresenta il primo dei tanti problemi sollevati da questo accordo. Infatti questo Governo, sebbene sia l'unico riconosciuto a livello internazionale, e controlli la porzione più grande di territorio libico, non esercita la sovranità su tutto il Paese. Al contrario, la condivide con altre entità, statali e non (tra cui alcune tribù locali). Chiaramente questa fattispecie rende problematica l'attuazione degli accordi per la controparte libica, anche in ragione della strategicità dei luoghi geografici che sfuggono al suo controllo. Di questo riparleremo più avanti.

Ufficialmente questo Memorandum è un accordo che si pone in continuità con gli impegni già sottoscritti dall'Italia prima delle rivolte del 2011, in particolare con il trattato di Bengasi del 2008, a cui vuole dar attuazione. Tuttavia questa sedicente funzione attuativa è in netto contrasto con la genericità degli obblighi presi dalle parti, che si limitano a ricalcare i punti focali che hanno caratterizzato il dialogo italo-libico sin dalle prime battute: cooperazione “al fine di arginare i flussi di migranti illegali”, “sostegno e finanziamento a programmi di crescita”, “supporto tecnico e tecnologico” ecc.

Per quanto concerne i centri di detenzione – chiamati eufemisticamente “campi di accoglienza temporanei” – saranno “sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico”. L'Italia potrà occuparsi unicamente della “fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza”. Non viene menzionato in alcun modo il problema delle condizioni di vita e del trattamento di coloro che vengono tenuti in questi centri, documentato in numerosi report di ONG e di agenzie ONU. La parola “diritti” compare unicamente all'articolo 5 del Memorandum. Così come non si citano i legami, riconosciuti e documentati, tra la Guardia costiera libica – a cui l'Italia fornisce addestramento e strumentazione – e gli scafisti responsabili del traffico di esseri umani che questo accordo vorrebbe contrastare.

La narrazione del fenomeno migratorio rispecchia perfettamente la mentalità più diffusa nel Paese, che si rifiuta di riconoscere l'esistenza di rifugiati bisognosi di protezione internazionale. L'immigrazione viene definita “clandestina” e “illegale”, e non vengono previste misure di gestione diverse dal rimpatrio, volontario o meno. L'Italia, quindi, riconosce implicitamente questo approccio, legittimandolo, dal momento che nel testo dell'accordo si parla di “migranti illegali” e “migranti clandestini” in più punti, ma nemmeno una volta di rifugiati, richiedenti asilo, ecc. Allo stesso modo non si fa riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951, che la Libia non ha sottoscritto, o agli obblighi che le derivano dall'analogo accordo stipulato tra i Paesi dell'Unione Africana.

Per quanto riguarda il finanziamento di questi obiettivi, all'articolo 4 si legge “la parte italiana provvede al finanziamento delle iniziative [...] *senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato italiano* [corsivo aggiunto] rispetto agli stanziamenti già previsti, nonché avvalendosi di fondi disponibili dall'Unione Europea [...]”. La precisazione “senza oneri aggiuntivi...” è fondamentale, perché fa sì che questo trattato non ricada nelle fattispecie previste dall'art. 80, di trattati internazionali che comportano “oneri alle finanze” e

conseguentemente ne evita la procedura solenne, con legge di autorizzazione delle Camere alla ratifica del Presidente della Repubblica.

All'articolo 2 viene menzionato il “controllo dei confini terrestri del sud della Libia”, che ripropone il problema, già precedentemente citato, dell'assenza di unità territoriale nel Paese. Infatti, una porzione non indifferente dei confini a sud è sotto il controllo non del Governo con cui è stato stipulato l'accordo, bensì di tribù Tuareg e Tebu. Per porre rimedio a questa situazione, il Governo italiano ha trattato con le tribù locali, che gestiscono il passaggio dei migranti oltre il confine, avviando programmi di finanziamento che possano servire come “sostituzione del reddito”, ovvero offrendo una fonte di guadagno alternativa a queste operazioni. Tuttavia, come argomenta A. Palm, “the genuine desire of tribes and other local actors to close smuggling routes is further questionable, given their strong involvement in this business that has proved to be increasingly profitable for them, generating up to \$1.5 billion per year according to estimates by the International Crisis Group.”¹⁰. Inoltre l'operato di queste tribù e il rispetto degli impegni pattuiti è assolutamente al di fuori del controllo del Governo libico, e ancor meno di quello italiano.

7. Il codice di condotta delle ONG e la zona SAR libica

Parallelamente alla conclusione del Memorandum, il Ministero dell'Interno ha elaborato un codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio nella zona adiacente alle acque territoriali libiche. La loro presenza e le operazioni di salvataggio condotte erano state spesso additate come *pull factor* per i migranti che intraprendevano la rotta del Mediterraneo centrale.

Il codice di condotta in questione le impegna, tra le altre cose, a “non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo in situazioni di grave e imminente pericolo [...] al fine di non ostacolare la possibilità di intervento da parte delle Autorità nazionali competenti” e a “non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza e l'imbarco di natanti che trasportano migranti”; ha giustamente commentato E. Cusumano: “as it stands, the Code only infringes on humanitarian principles without either increasing NGOs' rescuing effectiveness or strengthening law enforcement organizations' ability to combat human smugglers.”¹¹

Alcune delle ONG lo hanno firmato, altre si sono rifiutate. Per questa seconda categoria, in accordo con quanto previsto dal codice, verranno adottate “misure da parte delle Autorità italiane [...] nel rispetto della vigente legislazione internazionale e nazionale”. Non è specificato quali siano queste misure, né a quale parte della legislazione internazionale e nazionale si faccia riferimento.

Nel frattempo, la Libia ha istituito una zona SAR (Search and Rescue), che si estende oltre le sue acque territoriali, e ha incrementato l'attività della Guardia costiera in quest'area. A questo proposito, è bene

¹⁰ Anja Palm, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, 2017

¹¹ Eugenio Cusumano, *Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs*, *Mediterranean Politics*, 2017

ricordare la definizione di salvataggio fornita dall'Annesso del 1998 alla Convenzione di Amburgo: “an operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs and deliver them to a place of safety”. Riportiamo anche la definizione di *place of safety*, come formulata dall'Organizzazione Marittima Internazionale nelle Linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare: un luogo dove “the survivors' safety of life is no longer threatened and [...] their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met”. La Libia, e in particolare i centri di detenzione dove i migranti intercettati vengono trasferiti, non corrispondono certo a questa definizione.

CAPITOLO 2

Da sempre i confini di uno Stato ne definiscono lo spazio su cui esercitare la sovranità, e il controllo di questi significa la difesa del territorio e degli abitanti da minacce esterne. Negli ultimi anni, per i Paesi dell'UE, queste minacce esterne sono di natura non militare: non si teme più l'invasione da parte di un altro Stato, bensì fenomeni come l'immigrazione irregolare, il traffico di droga, il crimine organizzato, ecc. La gestione dei confini si è evoluta di conseguenza.

Sempre di più la militarizzazione è stata la politica preferita e più utilizzata, intesa come l'affidamento della sorveglianza dei confini ad agenzie e tecnologie di tipo militare. Tanto più che, in seguito alla Convenzione di Schengen e alla conseguente eliminazione dei controlli alle frontiere interne, per permettere la libera (e sicura) circolazione delle persone, l'attenzione si è focalizzata tutta sulle frontiere esterne: i confini comunitari sono composti da più confini nazionali, ed è necessario un altissimo livello di coordinamento delle forze di polizia e una profonda armonizzazione degli standard per garantire la sicurezza dei cittadini europei e il corretto funzionamento del meccanismo previsto da Schengen. Si parla quindi di gestione "integrata" delle frontiere, sia perché "border control policies increasingly involve the action of many institutional actors"¹², sia perché "geopolitics of border control produces a wide frontier zone extending well beyond EU territorial outlines"¹³.

Tutto ciò si realizza all'interno di una cornice legale che fa riferimento alla normativa internazionale, comunitaria e nazionale. Vengono presi in considerazione il diritto del mare, i diritti umani e di accoglienza dei richiedenti asilo, la legislazione europea (acquis di Schengen, regolamento di Dublino, ecc.) e la CEDU.

1. L'azione esterna dell'Unione Europea

Per comprendere meglio il quadro istituzionale in cui la Libia e soprattutto l'Italia si muovono nell'ambito di frontiere e confini comuni (in questo caso il Mediterraneo Centrale in modo particolare), iniziamo analizzando il ruolo che l'Unione Europea gioca in questi settori e gli strumenti che ha a disposizione.

1.1. Frontex

Frontex è l'agenzia europea che si occupa della gestione delle frontiere, del coordinamento tra Stati, dell'armonizzazione dei controlli, dell'assistenza tecnica e dell'expertise. Nasce con il regolamento n. 2007/2004 e inizialmente ha compiti più limitati, occupandosi di questioni strettamente connesse con il territorio e con i confini dell'Unione Europea. Il suo ruolo cresce parallelamente alla crescita di flussi migratori, ingressi irregolari, accordi con Stati terzi. La responsabilità dell'accoglienza rimane di esclusiva competenza dei singoli Stati con una frontiera esterna "esposta", ma Frontex può fornire loro supporto tecnico,

¹² G. Campesi, Italy and the militarization of Euro-Mediterranean border control policies, 2018

¹³ Ibidem

attraverso mezzi e personale aggiuntivo. Ha numerose aree di competenza, tra cui: analisi dei rischi per la sicurezza delle frontiere, operazioni congiunte, risposta rapida a pressioni migratorie di carattere emergenziale, formazione delle autorità di frontiera per l'armonizzazione, rimpatri congiunti, scambio di informazioni¹⁴. I controlli alle frontiere esterne sono particolarmente importanti se si pensa all'assenza di controlli in quelle interne: una volta entrato, chiunque può circolare liberamente.

Nel 2007 ha concluso accordi con gli Stati del Nord Africa per esercitare un controllo più efficace delle rotte nel Mediterraneo. Nel 2011 i regolamenti su cui si basa sono stati modificati per inserire più chiaramente la proibizione di *refoulement* e in generale per dare più spazio ai diritti umani, per sottolineare e ampliare i rapporti con Stati non membri. Nel 2016 è stata sciolta nella sua prima forma, Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, ed è stata creata l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Di fatto c'è grande continuità tra queste due agenzie, tanto che il nome Frontex è stato mantenuto.

1.2. European Asylum Support Office

L'EASO è stata creata con il regolamento 439/2010 ed è entrata in funzione nel 2011. Si occupa di favorire la cooperazione tra Stati membri e l'implementazione dei loro obblighi comunitari, fornisce informazioni sui principali Paesi di destinazione o transito per rendere più agevoli le procedure di esame delle richieste d'asilo, aiuta i Paesi particolarmente interessati dagli ingressi e coordina i programmi di reinsediamento all'interno dell'Unione.

Lavora inoltre con Paesi terzi, in cui, alla luce del suo mandato di supporto all'asilo, collabora con le autorità competenti e ne forma i funzionari, per fornire loro strumenti e *know how*; l'obiettivo è migliorare i sistemi nazionali di accoglienza, le procedure per la richiesta d'asilo, la protezione dei rifugiati ecc., rendendoli possibili partner nella gestione del fenomeno migratorio e potenziali futuri luoghi di reinsediamento.

Menzioniamo di seguito alcuni accordi e partnership conclusi con Stati terzi¹⁵: la cooperazione EASO-DGMM in Turchia; il progetto IPA (Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey); il progetto ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) con Marocco, Algeria e Giordania.

L'EASO collabora anche con i PSPR (vedi paragrafo 3.2.2).

2. Cornice legale

Dopo aver analizzato in generale quali sono le principali agenzie e gli strumenti più importanti, è bene prendere in considerazione anche gli strumenti legislativi che si applicano nell'ambito.

¹⁴ Unione Europea, *Frontex – cosa fa*

¹⁵ EASO, External Dimension

2.1. Schengen

Il cosiddetto *acquis* Schengen è l'incorporazione di tutte le norme nell'ambito Schengen, tra cui:

- a) il trattato di Schengen del 1985
- b) la convenzione di Schengen del 1990
- c) gli accordi con cui altri Paesi hanno aderito successivamente
- d) le decisioni del Comitato Esecutivo e del Gruppo Centrale
- e) il Codice visti e il Codice frontiere

Il trattato di Schengen, sottoscritto inizialmente solo da 5 Paesi, non ha sempre coinciso, e ancora oggi non coincide perfettamente, con il territorio dell'UE: alcuni Stati comunitari non ne sono parte (Irlanda e Regno Unito), alcuni Stati non comunitari ne sono parte (Islanda, Norvegia, Svizzera, Lichtenstein). I Paesi che vogliono entrare in questo spazio devono sottoscrivere degli accordi, che danno loro il diritto di:

- essere inclusi nello spazio costituito per l'assenza di controlli alle frontiere interne;
- applicare le disposizioni dell'*acquis* di Schengen e tutti i testi adottati riguardanti i principi ispiratori (testi "Schengen relevant");
- essere associati al processo decisionale riguardante i testi "Schengen relevant".

L'obiettivo con cui l'*acquis* Schengen è stato creato è l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, per permettere la libera circolazione delle persone. Parallelamente, per garantire la sicurezza di coloro che si muovono all'interno di questo spazio, questo ha significato un incremento dei controlli alle frontiere esterne. L'istituzione del sistema Schengen ha significato, per gli Stati fondatori e per quelli che progressivamente vi hanno aderito, un'armonizzazione degli standard sui visti, sui controlli alle frontiere, sui soggiorni brevi, sulle richieste di protezione internazionale. Inoltre è stato creato il SIS, Sistema di Informazione Schengen, per favorire il coordinamento interstatale di autorità nazionali, di polizia e giudiziarie e lo scambio di informazioni su persone e cose. Il sistema Schengen è entrato a far parte dell'*acquis* communautaire con il Trattato di Amsterdam del 1999.

2.2. Dublino

La Convenzione di Dublino (ufficialmente Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee) è un trattato che regola i meccanismi legati al diritto d'asilo nei Paesi dell'Unione. In realtà, geograficamente, la sua area di applicazione non coincide perfettamente con quella dell'UE. Infatti la Danimarca ha fatto *opting-out*, mentre Islanda, Norvegia, Svizzera e Lussemburgo hanno stretto accordi per applicarne le norme all'interno del proprio territorio.

La Convenzione viene firmata nel 1990 ed entra in vigore nel 1997. Già pochi anni dopo, nel 2003, viene sostituita dal regolamento 343/2003, cosiddetto "Dublino II", per tradurre in norma le linee guida dettate

a Tampere nel 1999, tra cui quelle riguardanti la Convenzione di Ginevra, come si legge nei considerando iniziali. Al Capo III vengono stabiliti, in ordine gerarchico, i criteri per l'individuazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale; se nessuno di questi criteri dovesse essere percorribile, verrebbe allora chiamato in causa lo Stato di primo ingresso. Al Capo IV si introduce invece la cosiddetta clausola di solidarietà, in deroga ai criteri precedentemente elencati.

Nel 2013 le norme sul diritto d'asilo vengono nuovamente aggiornate dall'introduzione di Dublino III (regolamento 604/2013). Molti dei principi rimangono gli stessi di Dublino II; le differenze principali sono nel trattamento dei richiedenti asilo, che godono di maggiori garanzie: la possibilità di ottenere un colloquio personale, eventualmente assistiti da un interprete, e di entrare in possesso di tutte le informazioni necessarie, l'assistenza legale, l'effetto sospensivo del ricorso contro un provvedimento di respingimento o espulsione, forti limitazioni sulla detenzione; ulteriori garanzie sono previste per i minori: tra tutti, "l'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale"¹⁶.

2.2.1. Il principio di solidarietà

Nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'interno del Titolo V (Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), si trova l'art. 80, che introduce il "principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri"¹⁷. Questo principio riguarda le politiche in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione.

Il primo punto critico, oggetto di numerosi dibattiti in sede di applicazione, è proprio la definizione di solidarietà e di equa ripartizione, e il rapporto che intercorre tra le due cose. In accordo con l'interpretazione che ne dà G. Morgese, "il secondo [è] una diretta conseguenza (e quindi una forma di espressione) del primo, tal che possano essere considerati elementi costituenti un unico principio"¹⁸, e non quindi due ipotesi opzionali e alternative, da scegliere di volta in volta a seconda della convenienza.

L'art. 80 nasce dalla consapevolezza che alcuni Stati membri, per via della loro particolare posizione geografica, sono molto più esposti di altri a pressioni migratorie di natura a volte strutturalmente insostenibile: "tale situazione può minare la stessa tenuta dei sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati più oberati e in ultima analisi determinare e/o incentivare la violazione, da parte di questi stessi Stati, degli obblighi di tutela dei rifugiati"¹⁹. Si rende quindi necessario un supporto da parte degli altri Stati membri, che si devono fare carico di una parte del problema.

¹⁶ Art. 6 c. 1, regolamento UE n. 604/2013

¹⁷ Art. 80 TFUE

¹⁸ G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione Europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014

¹⁹ M. I. Papa, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2017

Questo supporto dovrebbe avere luogo “ogniqualevolta necessario”²⁰. Anche questa interpretazione non è condivisa: alcuni l’hanno letta nel senso di previsione emergenziale, altri gli hanno dato un significato più strutturale. La prima scuola di pensiero sembra aver prevalso, almeno nella pratica.

Ci si interroga inoltre su quali siano le misure e le modalità da adottare per attuare tale principio. La dicitura “anche sul piano finanziario” (corsivo aggiunto) sembra voler suggerire che il sostegno economico non sia l’unica strada prevista. Rifacendosi alla prassi, gli strumenti di implementazione sono stati finanziari, operativi e logistici: nella prima categoria rientra il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI), esplicitamente istituito per “migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori”²¹; nella seconda l’EASO, di cui abbiamo già trattato in precedenza; per quanto concerne gli strumenti logistici, vale a dire di redistribuzione geografica, sebbene siano quelli che più efficacemente alleggeriscono il carico di un Paese in difficoltà, sono anche i meno utilizzati, perché incontrano grandi resistenze da parte degli altri Stati membri²².

Per la vaghezza delle previsioni contenute e la difficoltà di interpretazione delle stesse, sembra difficile affermare che l’art. 80, di per sé, possa creare un obbligo diretto in capo agli Stati. Tuttavia permane il suo “carattere vincolante”²³, che permette – in via comunque ipotetica, dal momento che non si è mai agito in tal senso – di utilizzarlo come base giuridica per interventi di redistribuzione degli oneri.

2.2.2. La contraddizione con il Sistema Dublino

Del sistema Dublino nei suoi aspetti strettamente legali si è già parlato. In questa sede viene analizzata la palese contraddizione tra il principio di solidarietà (appartenente al diritto primario) e le norme contenute nel regolamento cosiddetto “Dublino III” (diritto derivato).

Sebbene il preambolo contenga passaggi che si riferiscono a “un equilibrio tra i criteri di competenza in uno *spirito di solidarietà*”²⁴ e alla creazione di un meccanismo per determinare lo Stato membro competente “fondato su criteri oggettivi ed *equi* sia per gli Stati membri sia per le persone interessate”²⁵ (corsivi aggiunti), nella pratica il contenuto del regolamento tradisce completamente questi intenti.

Il criterio dello Stato di primo ingresso (regolare o irregolare), che non è l’unico criterio per determinare lo Stato competente ma certamente quello applicato con maggiore frequenza, fa ricadere tutte le responsabilità (determinazione dello status di rifugiato, accoglienza, rimpatrio, espulsione) sul Paese dal quale è dimostrabile che l’immigrato sia entrato nello spazio Schengen. Gli Stati che hanno una frontiera particolarmente esposta, sia marina sia terrestre, subiscono quindi tutto il peso della gestione. Come viene giustamente affermato da

²⁰ Art. 80 TFUE

²¹ Art. 1, par. 2, lettera d) del regolamento UE n. 516/2014

²² Il progetto pilota EUREMA (EU Relocation Malta Project) ne è un esempio: i ricollocati, poche centinaia, sono stati rigidamente “selezionati” dagli Stati in funzione di parametri molto restrittivi, in particolare sulla base di qualifiche lavorative

²³ M. I. Papa, op. cit.

²⁴ Preambolo, regolamento UE n. 604/2013

²⁵ *Ibidem*

Morgese, “il criterio dello Stato di primo ingresso [...] si palesa come l’antitesi della solidarietà e il risultato di un’iniqua ripartizione degli oneri”²⁶. Gli Stati frontalieri, inoltre, hanno un maggior carico di responsabilità anche per quanto concerne il controllo delle frontiere esterne dell’Unione e le attività di ricerca e soccorso. Tutti questi fattori, sommati, rischiano di diventare un peso insostenibile per i Paesi in questione, mettendo a repentaglio la loro capacità di garantire un sistema di asilo che sia funzionante, efficace, rispettoso degli standard europei e soprattutto dei diritti umani.

Una deroga al criterio dello Stato di primo ingresso prevista dal regolamento è la “clausola di sovranità”, contenuta nell’art. 17, per cui “ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. Lo Stato membro che decide di esaminare una domanda di protezione internazionale ai sensi del presente paragrafo diventa lo Stato membro competente e assume gli obblighi connessi a tale competenza” (corsivo aggiunto). È evidente quindi che si tratti di una deroga basata solamente sull’autonoma decisione e sulla buona volontà degli Stati; in ragione di quanto detto finora non dovrebbe quindi sorprendere il fatto che non sia stata quasi mai attivata.

2.2.3. Misure temporanee di ricollocazione

Nel 2015, in seguito ad alcuni eventi particolarmente drammatici, primo su tutti il naufragio del 18 aprile a largo delle coste libiche, il Consiglio ha adottato due decisioni (la 2015/1523 del 14 settembre e la 2015/1601 del 22 settembre) che hanno introdotto un sistema di quote – volontarie nella prima, obbligatorie nella seconda – di redistribuzione dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, dalla Grecia e dall’Italia verso gli altri Stati membri. La base giuridica di queste decisioni è stato l’art. 78, par. 3, TFUE, che prevede l’adozione di misure temporanee “qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi”.

Ai punti (2) dei consideranda di queste decisioni, identici tra loro, si legge proprio l’intento di valorizzare il principio di solidarietà ed equa ripartizione:

Conformemente all'articolo 80 TFUE, le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione devono essere governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri, e gli atti dell'Unione adottati in questo settore devono contenere misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Nonostante alcune premesse positive, nei contenuti sono riscontrabili numerosi difetti, che ne rendono l’efficacia comunque limitata. La determinazione dei beneficiari di questa misura è abbastanza restrittiva, prevenendo che vengano soddisfatte due condizioni:

²⁶ G. Morgese, op. cit.

1. che il richiedente abbia “presentato la sua domanda di protezione internazionale in Italia o in Grecia e per il quale tali Stati sarebbero stati altrimenti competenti conformemente ai criteri di determinazione”;

2. che il richiedente appartenga a una nazionalità tra quelle che maggiormente (almeno al 75%, dati Eurostat) si sono viste riconoscere il diritto alla protezione internazionale.

Il secondo punto includeva solo tre nazionalità, al momento delle decisioni: eritrei, iracheni e yemeniti.

A coloro che beneficiavano di questo ricollocamento, inoltre, non era richiesto il consenso per il trasferimento, né tantomeno veniva data la possibilità di scegliere il Paese di destinazione, rischiando di alimentare il problema dei c.d. movimenti secondari. Il ricorso contro il ricollocamento era possibile “solo al fine di assicurare il rispetto dei [...] diritti fondamentali [dei richiedenti]”²⁷.

2.2.4. Revisione di Dublino III, proposte per Dublino IV

Le misure sopra descritte hanno natura temporanea e nascono esplicitamente in deroga del sistema Dublino. L’Unione sta però acquisendo consapevolezza della necessità di norme più definitive, in un’ottica di solidarietà e *burden-sharing*, pena la tenuta del sistema Schengen nel suo complesso²⁸. La Commissione, riconoscendo che “Il sistema Dublino non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità”²⁹ ha pertanto avanzato una proposta di riforma, che però risolve solo in parte le criticità riscontrate in questa e tante altre analisi.

L’obiettivo generale è passare da un sistema che, per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri e incoraggia flussi migratori incontrollati e irregolari, a un sistema più equo che offra percorsi ordinati e sicuri verso l’UE ai cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione o in grado di contribuire allo sviluppo economico dell’Unione.³⁰

La direzione verso cui questa proposta iniziale sta andando rimane di carattere emergenziale, e non ordinaria. La redistribuzione si attiverebbe infatti nel momento in cui il numero di richiedenti protezione internazionale dovessero superare il 150% della quota di riferimento di un Paese. Le nazionalità coinvolte sarebbero anche in questo caso solo quelle che rispettano il criterio Eurostat 75% già descritto a proposito delle misure temporanee.

²⁷ Punto (35) dei consideranda della decisione UE 2015/1601

²⁸ In questo senso si è espressa anche la cancelliera tedesca Angela Merkel: Independent, Angela Merkel: Reintroducing border controls to stop migrants is not the 'Europe we want'

²⁹ Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, COM(2016)197 def., Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa.

³⁰ Ibidem

2.3. Competenza in materia di migrazione e asilo

I primi passi mossi dall'Unione Europea nell'ambito possono essere fatti risalire ai trattati di Schengen e Dublino. L'ingresso ufficiale di questa materia nella sfera delle politiche comunitarie campo delle competenze comunitarie invece è databile al 1992, anno del trattato di Maastricht. Sette anni dopo, a Tampere, vengono aggiunti dei riferimenti alla cornice legale delineata dalla Convenzione di Ginevra del 1951, con esplicito richiamo al principio di non refoulement. Tutto questo va nella direzione della creazione del Common European Asylum System (CEAS). Negli anni successivi, fino al 2005, si è cercato di armonizzare gli standard minimi per l'asilo; inoltre sono stati creati il Fondo Europeo per i Rifugiati e il Fondo Europeo per l'Integrazione, oggi confluiti nel FAMI. La seconda fase viene pianificata secondo le direttive contenute nel Programma de l'Aja: "creazione di una procedura comune di asilo e di uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria"³¹ e "potenziamento della cooperazione pratica tra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo"³². Con il trattato di Lisbona scompare la struttura dei tre pilastri, e la competenza in materia di immigrazione e asilo viene delineata nel capo 2 del titolo V del TFUE (che contiene anche il principio di solidarietà. Si tratta di una competenza concorrente, per cui gli Stati membri mantengono una certa autonomia decisionale; ad esempio, le quote di ingresso dei lavoratori stranieri sono di esclusiva competenza dei singoli Paesi, che possono quindi decidere anche di non prevederne alcuna. Ad oggi il CEAS è inserito all'interno del quadro EASO, che si occupa della sua implementazione, oltre che del supporto agli Stati e della coordinazione tra essi. L'obiettivo è garantire condizioni uguali a chiunque faccia domanda per l'ottenimento della protezione internazionale, in qualunque Paese dell'Unione. Nel quadro normativo qui descritto non rientrano Danimarca, Irlanda e Regno Unito, che hanno fatto opting out.

2.4. "Fortress Europe"³³

Molte critiche sono state mosse al sistema qui descritto. In questa sede si è scelto di riportare quelle di due autori in particolare, perché ritenuti rappresentativi di una corrente generale.

Le politiche europee, secondo Martin Baldwin-Edwards e Derek Lutterbeck, hanno da sempre lo scopo di evitare che migranti e rifugiati riescano a raggiungere il territorio dell'Unione. L'immagine della fortezza viene usata proprio per descrivere la metaforica cinta difensiva che l'Unione ha costruito attorno a sé, attraverso il sistema di norme che abbiamo descritto finora.

Gli autori evidenziano tre contraddizioni principali in questa struttura istituzionale:

³¹ Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea, 2008

³² Ibidem

³³ Martin Baldwin-Edwards & Derek Lutterbeck, Coping with the Libyan migration crisis, Journal of Ethnic and Migration Studies, 2018

1. Sicurezza dello stato vs sicurezza del migrante: da una parte il diritto del mare prescrive l'obbligo di salvare cittadini di qualsiasi nazionalità, se si trovano in situazioni di pericolo. Dall'altra, la sicurezza dello Stato è al primo posto, e le missioni di salvataggio vengono contestate perché rischiano di diventare un pull factor per altri potenziali migranti (vedi 4.3.1);

2. Convenzione di Ginevra vs esternalizzazione: sebbene la Convenzione del 1951 sia parte integrante della legislatura comunitaria attraverso rimandi specifici, l'esternalizzazione è portata avanti senza avere cognizione sullo status di coloro a cui viene impedito l'accesso, che potrebbero essere semplici migranti economici o invece rifugiati;

3. Adesione alla Convenzione di Ginevra vs comportamento effettivo degli Stati: durante questi ultimi anni, in cui gli arrivi hanno toccato picchi notevolissimi, alcuni Paesi europei (soprattutto Slovacchia e Ungheria), in contrasto con gli obblighi internazionali assunti, non solo si sono sottratti a qualsiasi forma di soccorso, ma sono arrivati a chiudere le loro frontiere, innalzando barriere fisiche, impedendo a chiunque di entrare e presentare richiesta di protezione internazionale.

3. Rapporti UE-Africa

Ci concentriamo ora sulla collaborazione tra Unione Europea e Africa, che può essere descritta su tre livelli: continentale, regionale, bilaterale.

3.1. Livello continentale

L'Unione Europea ha stipulato una serie di accordi con l'Unione Africana. Il partenariato su migrazione, mobilità e occupazione è iniziato nel 2007, nel summit tenutosi a Lisbona, che ha dato l'avvio alla collaborazione con il primo piano d'azione (2008-2010). La collaborazione è andata avanti con il secondo piano d'azione (2011-2013): questo identificava come azioni prioritarie un sistema di trasferimento delle rimesse, la lotta al traffico di esseri umani, la creazione di un Osservatorio sulla Migrazione per la raccolta di dati e la ricerca, la promozione di iniziative per il lavoro e l'istruzione. Il summit del 2014, tenutosi a Bruxelles, ha definito il piano d'azione 2014-2017: in larga parte ricalca gli indirizzi di quello precedente, ponendo l'accento su protezione internazionale (anche degli IDPs) e migrazione irregolare.

3.2. Livello regionale

Programmi e accordi focalizzati su regioni specifiche vengono portati avanti con l'obiettivo di individuare e risolvere problemi legati a quell'area in particolare. A tale scopo sono stati previsti fora di dialogo e Programmi di Sviluppo e Protezione regionale.

3.2.1. Fora di dialogo

Una delle previsioni più importanti è la creazione di fora permanenti di dialogo, che coinvolgono l'Unione, gli Stati membri e gli Stati terzi di una zona dell'Africa. Questi fora permettono di studiare soluzioni specifiche a seconda della zona interessata:

- Il Processo di Rabat coinvolge i Paesi nella parte nord-occidentale dell’Africa. Nasce nel 2006 e ad oggi conta 55 Paesi coinvolti, tra UE e Africa. I suoi pilastri sono: mobilità e migrazione legale, gestione delle frontiere e contrasto dell’immigrazione irregolare, sinergia tra migrazione e sviluppo, e infine il più recente, promozione della protezione internazionale, aggiunto con la Dichiarazione di Roma del 2014;

- Nella stessa occasione, a Roma, viene creato il Processo di Khartoum (Africa nord-orientale e Corno d’Africa); partecipano molti dei principali Paesi di origine – Eritrea, Somalia, Sudan – e di transito – Egitto, Libia, Tunisia – dei grandi flussi migratori di questi anni. Ha come priorità: la lotta alle reti criminali coinvolte nel traffico di migranti, tenendo però sempre a mente le vittime reali di queste pratiche; il contrasto dell’immigrazione irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione che ne sottolineino i rischi concreti; la risoluzione delle *root causes* dell’emigrazione dai Paesi maggiormente interessati; la promozione del rimpatrio volontario³⁴;

- “EuroMed”, con i Paesi africani che affacciano sul Mediterraneo, nato a Barcellona nel 1995;
- I piani regionali d’azione per il Sahel e per il Corno d’Africa, entrambi del 2015.

3.2.2. I Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale

I PSPR si rivolgono a Stati terzi che ospitano un gran numero di migranti. Le due dimensioni di sviluppo e protezione sono rispettivamente declinate negli aiuti allo sviluppo del Paese terzo e nella protezione dei potenziali rifugiati che vi si trovano. Più nello specifico:

“sostenere il quadro legislativo e politico, creare una struttura amministrativa, formare professionisti che si occupino di questioni relative ai rifugiati, sostenere le procedure per determinare lo status di rifugiato, migliorare le condizioni di accoglienza, sostenere i gruppi vulnerabili di migranti e rifugiati, promuovere campagne di sensibilizzazione sui rischi della migrazione irregolare, offrire possibilità di integrazione in loco e di autonomia, sostenere i rifugiati e le comunità di accoglienza attraverso migliori condizioni di vita e opportunità di istruzione, creare programmi a favore dell’occupazione e della formazione professionale, promuovere la fiducia e la coesione sociale tra i rifugiati e le comunità di accoglienza”³⁵.

I PSPR del Nord Africa sono a guida italiana, mentre quelli del Corno d’Africa sono a guida olandese.

3.3. Livello bilaterale

L’Unione Europea ha instaurato rapporti singoli con molti Paesi, ritenuti di importanza strategica, in vari settori.

³⁴ Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative) Rome, 28th November 2014

³⁵ Commissione Europea, Migrazione: la cooperazione dell’Unione europea con l’Africa,

3.3.1. Accordi di riammissione

Allo scopo di facilitare il rimpatrio di stranieri espulsi o respinti, l'Unione Europea e i singoli Stati stipulano accordi di riammissione con Stati terzi, specialmente quelli da cui più frequentemente provengono i migranti. Per il rimpatrio infatti è fondamentale che la persona possieda un documento di viaggio, che non può essere rilasciato dalle autorità del Paese da cui è stato espulso, ma necessariamente da quelle del Paese di origine. Le difficoltà incontrate in questo processo non sono poche. Innanzitutto è verosimile supporre che l'immigrato non sia propenso a collaborare, fornendo indicazioni sulla propria nazionalità o addirittura un documento da lui posseduto: il rimpatrio rappresenta infatti il fallimento del suo progetto migratorio. In secondo luogo, potrebbe essere lo stesso Paese di origine a non voler riammettere il proprio cittadino, perché questo implicherebbe l'aumento della pressione sociale e/o della disoccupazione, la perdita di una fonte di rimesse, ecc. Per compensare questi svantaggi, e quindi per convincere il Paese terzo in questione a contribuire al riconoscimento del cittadino e all'emissione di documenti, l'Unione Europea o il singolo Stato membro offrono in cambio vantaggi di natura prevalentemente economica (programmi di sviluppo, vantaggi commerciali e doganali, ecc.) o legati alla facilitazione del rilascio dei visti.

L'accordo con la Turchia è un esempio di questo genere di collaborazione, sebbene non riguardi solo il rimpatrio di cittadini.

Nel 2015 circa un milione di Siriani si è riversato in Europa, in fuga da un conflitto che sembra non avere fine. Gran parte di loro è arrivata passando per la Turchia, attraversando il mare verso la Grecia e percorrendo poi la cosiddetta rotta balcanica. Il problema dell'accoglienza è stato molto sentito e ha messo in difficoltà alcuni Stati europei, mentre altri hanno drasticamente "risolto" il problema chiudendo le frontiere e a volte costruendo vere e proprie barriere fisiche per impedire l'ingresso dei migranti.

I capi di Stato europei hanno cercato di trovare una soluzione attraverso alcuni incontri con il presidente turco, che hanno portato poi alla stipula dell'accordo del 18 marzo 2016.

I capi di Stato o di Governo e il leader della Turchia si erano già incontrati tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, tracciando la strada verso l'accordo del 18 marzo. Il primo meeting è del 15 ottobre 2015: l'Unione Europea e la Turchia si accordano per un piano di azione congiunta (*joint action plan*). Il secondo incontro è del 29 novembre, ed è finalizzato all'attivazione del *joint action plan* concordato. Nel terzo, del 7 marzo 2016, erano state poste le premesse per il summit successivo.

Il 18 marzo, infine, attraverso un comunicato stampa, vengono rilasciati i 10 punti della dichiarazione congiunta. Giuridicamente è un problema definirlo, perché non è un trattato, un accordo o una convenzione: l'unica traccia scritta di quanto concordato è proprio il press release³⁶.

³⁶ EU-Turkey statement., 2016

I punti dell'accordo sono i seguenti:

1. Tutti i migranti irregolari che dalla Turchia arrivano in Grecia verranno riportati indietro, escludendo però respingimenti di massa;
2. Per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalla Grecia, un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia in Unione Europea, con particolare attenzione ai criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite;
3. Collaborando con l'Unione e con i Paesi confinanti, la Turchia implementerà misure per prevenire l'apertura di altre rotte;
4. Una volta terminati – o almeno drasticamente ridotti – gli arrivi irregolari dalla Turchia, l'Unione attiverà un programma volontario di ammissione umanitaria;
5. L'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti sarà accelerato per tutti gli Stati membri partecipanti, al fine di abolire l'obbligo di visto per i cittadini turchi entro giugno 2016;
6. L'erogazione dei 3 miliardi concordati verrà accelerata dall'Unione Europea; inoltre verrà garantito il finanziamento di ulteriori progetti per i beneficiari di protezione temporanea;
7. Unione Europea e Turchia accolgono con favore il progressivo miglioramento dell'unione doganale;
8. Le Parti riconfermano quanto espresso nel *joint action plan*; l'Unione Europea si impegna a rilanciare il processo di adesione;
9. L'Unione e i suoi Stati membri si impegnano a collaborare con la Turchia per migliorare le condizioni umanitarie in Siria.

Questo accordo è stato oggetto di numerose polemiche: per l'ambiguità della forma in cui (non) è stato sottoscritto; per via dello status della Turchia, considerata Paese terzo sicuro, nonostante negli anni siano state riportate numerose violazioni dei diritti umani; per la limitazione geografica della Convenzione di Ginevra del 1951, tutt'oggi in vigore nel Paese. Inoltre, durante l'estate dello stesso anno, il fallito colpo di Stato e le successive ondate di repressione hanno reso impraticabile l'avanzamento del processo di adesione, rendendo ulteriormente precari i rapporti tra l'Unione e la Turchia.

L'accordo inoltre è stato oggetto di una causa presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea: un cittadino pakistano, arrivato in Grecia e successivamente rimandato in Turchia, ne richiedeva l'annullamento. La causa alla fine si è conclusa a favore del Consiglio europeo.

Nondimeno la sua efficacia nel ridurre il numero di migranti in arrivo è incontestabile, tanto che si è cercato di riprodurlo nel Memorandum tra Italia e Libia del febbraio 2017. Tuttavia, se per la Turchia la definizione di Paese terzo sicuro è dubbia, per la Libia è completamente inapplicabile: il respingimento sarebbe un vero e proprio *refoulement* (come indicato dalla stessa sentenza *Hirsi Jamaa*, vedi capitolo precedente).

3.3.2. Funzionari di collegamento

I cosiddetti ILO (Immigration Liaison Officers) e ALO (Airport Liaison Officers), funzionari rappresentanti di singoli Stati, sono inviati dall'Unione Europea nei Paesi terzi con cui ne è stata concordata la presenza. Sono naturalmente più attivi nelle zone di maggiore transito migratorio e sono costantemente in contatto con le autorità del Paese in cui si trovano. Svolgono funzioni di controllo delle frontiere (sia quelle eventualmente confinanti con Stati membri, sia quelle esterne attraverso cui transitano i migranti), di raccolta e trasmissione di informazioni utili, di assistenza nell'accoglienza e nel rimpatrio.

3.3.3. Partenariati per la mobilità

Stipulati dalla Commissione Europea, interessano i Paesi più coinvolti dai flussi migratori (tra cui Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaijan e altri) che vogliono collaborare con l'Unione nella gestione di questi e nella lotta all'immigrazione irregolare. Le due parti concordano una serie di impegni, che possono essere:

- per lo Stato terzo: riammissione dei propri cittadini e dei cittadini stranieri che hanno transitato nel territorio; contrasto all'immigrazione clandestina attraverso campagne di informazione, miglioramento delle condizioni economiche, sociali, lavorative e un adatto controllo alle frontiere;
- per l'Unione e gli Stati membri: incentivi e programmi di reinserimento per coloro che volontariamente scelgono di tornare; apertura di canali di ingresso legali; ammissione di lavoratori altamente qualificati; assistenza finanziaria e tecnica nella forma di borse di studio, formazione linguistica ecc.; promozione della migrazione circolare; accelerazione del rilascio dei visti brevi.

Il vero punto debole di questi accordi è la mancanza di competenza, a livello UE, in materia di ammissione di lavoratori non comunitari. La buona riuscita di questi accordi dipende quindi in larga parte dai singoli Stati membri, che possono autonomamente decidere se e quanti posti mettere a disposizione, ma anche dai fondi messi a disposizione dalla Commissione.

4. Rapporti UE-Libia

La Libia è uno dei Paesi di maggiore transito dei flussi di migranti diretti verso l'UE; rappresenta pertanto un partner strategico, con il quale è di importanza cruciale mantenere un dialogo e tenere viva la collaborazione.

La Libia è inserita nel quadro dei rapporti dell'ENP (European Neighbourhood Policy) e ha beneficiato dei fondi previsti dall'ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) nel periodo 2007-2013, in modo particolare nei settori della salute e delle questioni migratorie. È inoltre beneficiaria dell'EUTF for Africa (European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa).

In seguito alla primavera araba l'Unione ha attivato una serie di programmi di sostegno allo sviluppo, rivolti alla protezione di soggetti vulnerabili, al supporto della società civile e delle istituzioni, questi ultimi momentaneamente sospesi durante gli scontri del 2014 e riattivati e ampliati in seguito alla creazione del Governo di riconciliazione nazionale.

Nel piano per il 2014-2015 (poi esteso al 2016) i settori di intervento prioritario erano individuati in³⁷:

- Democratic governance: sostegno del processo elettorale, di transizione democratica e di sviluppo delle istituzioni (fondo PAF facility Libya); miglioramento della capacità dei media di accompagnare questi processi creando capacità di lettura, di appoggio, di critica (programma "Media in Libya – Stability through structure")
- Youth – active citizenship and socioeconomic integration: miglioramento del sistema scolastico, creazione di opportunità lavorative e di formazione; misure di prevenzione contro l'uso di droghe e contro forme di radicalizzazione e di estremismo religioso; simili obiettivi sono perseguiti dall'UNICEF con il programma "Towards Resilience and Social inclusion of Adolescents and Young People in Libya", che include anche la promozione del programma Erasmus+ nel settore universitario
- Health: eliminazione delle disparità sociali nell'accesso al sistema sanitario, miglioramento delle condizioni dei pazienti, promozione dell'istruzione e della formazione.

Obiettivi più specifici sono perseguiti da quattro programmi diversi: "Libya Health Systems Strengthening" promuove la gestione complessiva del sistema sanitario, il finanziamento, la qualità del servizio; "Mental Health, Psychosocial Rehabilitation and Socio-economic Integration for Vulnerable and At-risk Groups in Libya", sotto il controllo della Croce Rossa, si occupa di quelle parti della popolazione considerate vulnerabili e/o a rischio; "Improving Health Information System and Supply Chain Management in Libya", promosso dall'OMS; e infine "European Union Health and Accountability Programme in Libya" che individua come priorità i servizi legati alla maternità, incluse le trasfusioni di sangue, la formazione del settore infermieristico, il supporto psicologico contro l'abuso di sostanze, la prevenzione e la gestione di malattie non trasmissibili.

I fondi previsti erano stimati a circa 60 milioni, passibili di adattamento in corso d'opera, "according to the evolution of the political and security situation, taking into account the most urgent needs of the population"³⁸.

³⁷ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2015 Strategy Paper/Multi-Annual Indicative Programme Libya (2014-2015)

³⁸ European Commission, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Libya, 2016

Nel 2016 la Libia è stata inclusa anche in altri programmi europei di finanziamento: Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), ECHO e altri fondi specifici per la società civile e le autorità locali.

Le Organizzazioni della Società Civile (CSOs) sono state promosse proprio perché finalmente riconosciute come parte attiva nella creazione di una nuova società, anche per marcare il contrasto con il regime di Gheddafi, che non ne autorizzava le attività. Il programma "Support to civil society in Libya" ne ha incentivato la partecipazione al processo costituzionale attraverso un dialogo trilaterale con Governo e Parlamento; sono stati attivati anche "Civil Initiatives Libya" e "Support to Libyan local actors to improve service delivery and to better manage the reconstruction efforts".

Nel settore migrazione e protezione, le sfide principali sono innanzitutto nei riguardi delle comunità locali, che vengono aiutate a gestire il fenomeno; poi ci si occupa delle condizioni nei centri di detenzione e dei punti di sbarco, dei rimpatri volontari e della protezione internazionale dei richiedenti.

Su queste questioni è intervenuta anche l'Unione Africana, che ha rilasciato un joint statement con l'UE durante il summit di Abidjan (novembre 2017). In questa dichiarazione i capi di Stato africani condannano i trattamenti inumani che vengono riservati quotidianamente ai migranti dalle organizzazioni criminali. Si impegnano, da una parte, a combattere questa situazione, e, dall'altra, a sensibilizzare la popolazione sottolineando i rischi di viaggi del genere, anche a causa di chi li gestisce.

Nello specifico, "they called to support Libya, through international cooperation, in undertaking immediate action to fight against the perpetrator of such crimes, inside and outside Libya, and to bring them to justice"³⁹.

Le priorità individuate sono: il miglioramento delle condizioni dei migranti all'interno del Paese, il rimpatrio volontario assistito dove possibile, la protezione per i rifugiati, ma al contempo la risoluzione delle *root causes*, vale a dire la crisi politica che dura ormai da anni. A tale scopo si incoraggia una collaborazione che veda coinvolte l'Unione Europea, l'Unione Africana e le Nazioni Unite⁴⁰.

Ad oggi, complessivamente, i rapporti bilaterali tra UE e Libia sono riassumibili in 37 programmi di sviluppo che coprono differenti aspetti e sfaccettature di 6 principali campi di interesse: società civile, *governance*, salute, giovani e istruzione, migrazione e protezione, supporto al processo politico e attività di sicurezza e mediazione. Il tutto per una spesa complessiva di circa 120 milioni di euro⁴¹.

³⁹ African Union – European Union, Joint Statement on the Migrant Situation in Libya, 2017

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ European Union, Factsheet on the relations between Libya and the European Union, 2018

4.1. EUBAM Libia

EU Border Assistance Mission è una missione portata avanti nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), “part of the EU's comprehensive approach to support the transition to a democratic, stable and prosperous Libya”. L'obiettivo è quello di adeguare ai più alti standard internazionali la gestione e il controllo dei confini libici (terrestri, marittimi e aerei). Tale scopo viene perseguito dall'Unione fornendo un supporto strategico e operativo. Le missioni portate avanti sono la creazione di un BMWG (Border Management Working Group) che coordini i ministeri e le agenzie dei settori coinvolti, l'addestramento e la formazione forniti agli ufficiali libici in settori di gestione dei rischi, uso ottimale della strumentazione a disposizione, controllo di mezzi e passaporti, operazioni di *search and rescue*.

La missione è stata attivata nel maggio 2013; nell'agosto 2014 è stata costretta a trasferire la base operativa in Tunisia per via dell'instabilità della situazione in Libia; due anni dopo il suo mandato è stato ulteriormente esteso fino all'agosto del 2017. Il budget previsto è di 17 milioni.

4.2. EULPC/UNSMIL

EU Liaison and Planning Cell è una missione europea in supporto di United Nations Support Mission for Libya. Collaborano sui temi della sicurezza, dell'intelligence, della pianificazione militare, ecc.

UNSMIL nasce nel 2011, con la risoluzione 2009, su richiesta della Libia, per aiutarne il processo di transizione nel periodo postbellico. Per favorire lo sviluppo delle autorità libiche, il principio su cui si basa è quello della *national ownership*, e le Nazioni Unite si limitano ad assistere e supportare. L'azione si sviluppa in numerosi settori chiave, tra cui diritti umani, giustizia, affari politici, assistenza umanitaria, anti-proliferazione, emancipazione femminile. Dal 2016, con la risoluzione 2323, il suo mandato è stato esteso anche alla mediazione tra le varie entità governative che si contendono la sovranità.

4.3 Missioni nel Mediterraneo

4.3.1. Mare Nostrum

È stata un'operazione esclusivamente italiana, ma ne parliamo in questo capitolo perché è stata quella che ha poi dato il la per le missioni successive, a guida europea. Istituita in seguito al naufragio del 3 ottobre 2013 a largo delle coste di Lampedusa, è stata mantenuta in attività dal 18 ottobre dello stesso anno, al 31 ottobre 2014. I due obiettivi principali erano il soccorso di migranti in difficoltà e la repressione della criminalità (scafisti, trafficanti, ecc.). gli attori coinvolti erano numerosi: Marina e Aeronautica Militare, Carabinieri, Croce Rossa, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Polizia di Stato, e “tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare”⁴².

⁴² Marina Militare, Mare Nostrum

L'operazione è stata un successo: grazie alla quantità di mezzi dispiegati e di fondi utilizzati è stata in grado di portare in salvo più di 100mila persone e di consegnare alla giustizia oltre 700 presunti scafisti⁴³. Tra i motivi per cui ne è stata decisa la sospensione, sicuramente gli alti costi che l'Italia ha dovuto sobbarcarsi (9,5 milioni al mese⁴⁴), ma anche le critiche ricevute da altri Stati Membri, Regno Unito in testa⁴⁵, che la indicavano come pull factor per i migranti che partivano dalle coste nordafricane, incentivate dalla consapevolezza che, appena usciti dalle acque territoriali, sarebbero stati soccorsi e imbarcati su una nave italiana.

4.3.2. Triton

Un'operazione a guida UE, inizialmente chiamata Frontex plus, nata per sostituire Mare Nostrum nelle operazioni di salvataggio dei migranti e di cattura degli scafisti. È entrata in vigore il 1° novembre 2014. Le differenze con Mare Nostrum sono molte, tutte a svantaggio di Triton: i mezzi operativi impiegati sono di meno; il budget è più ristretto (meno di un terzo del precedente); l'area operativa è fissata a 30 miglia dalla costa italiana, mentre Mare Nostrum si spingeva fino al confine tra le acque internazionali e quelle libiche; l'obiettivo primario, per l'Italia, era il salvataggio dei migranti, mentre Triton nasce come un'operazione di Polizia di frontiera e Guardia costiera, che mira soprattutto a contrastare il traffico di persone e il contrabbando. Triton non è stato un sostitutivo all'altezza di ciò che lo aveva preceduto. Tanto che, proprio durante il suo mandato, si è registrato uno dei naufragi peggiori della storia recente, quello del 18 aprile 2015, che è costato la vita a circa 800 persone, quasi tutte disperse.

4.3.3. Themis

In vigore dal 1° febbraio 2018, sostituisce Triton nella lotta all'immigrazione clandestina, ai trafficanti e ai terroristi. L'area di pattugliamento è stata ristretta ulteriormente (da 30 miglia a 24 dalle coste italiane), ma sono state aggiunte due aree di competenza: nel Mediterraneo orientale e in quello occidentale, per poter intercettare i flussi provenienti da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania.

4.3.4. EUNAVforMED/Sophia

EUNAVforMED è un'operazione militare dell'UE, a cui partecipano diversi Stati membri (mediante le rispettive Marine Militari), sotto il comando di un ammiraglio italiano, ed è istituita in ideale continuità con Mare Nostrum, con il compito primario di combattere la criminalità organizzata e la tratta.

Nasce pochissimi giorni dopo il naufragio dell'aprile 2015, proprio per evitare il ripetersi di simili episodi tragici, su proposta dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Federica Mogherini. Sempre da quest'ultima è stato suggerito di ribattezzare questa operazione, che ora si chiama Sophia, dal nome

⁴³ Dati riportati da una dichiarazione dell'allora ministro dell'Interno, Angelino Alfano, nella conferenza stampa che annunciava la conclusione

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ The Guardian, UK axes support for Mediterranean migrant rescue operation, 2014

di una bambina somala nata a bordo di una delle navi dell'operazione. “[...] I will suggest to Member States that we change the name of our Operation: instead of calling it EUNAVFOR MED, I suggest we use the name: Sophia. To honour the lives of the people we are saving, the lives of people we want to protect, and to pass the message to the world that fighting the smugglers and the criminal networks is a way of protecting human life”⁴⁶.

L'operazione si dovrebbe articolare in tre fasi:

1. Raccolta di informazioni e attività di sorveglianza nel Mediterraneo, ai fini di una migliore comprensione di attività e metodi dei trafficanti;
2. Ricerca, intercettazione, cattura e distruzione dei mezzi utilizzati dalle reti criminali per il traffico di esseri umani; questa seconda fase veniva inizialmente svolta solo in acque internazionali ma la competenza dell'operazione si è estesa all'interno delle acque territoriali libiche in seguito alla risoluzione 2240 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (l'alternativa era che fosse la stessa Libia a dare l'autorizzazione, ma data l'instabilità politica che tutt'ora permane, era una strada più complessa da intraprendere per l'UE);
3. Contrasto ai criminali, per mezzo delle azioni descritte al punto 2, da svolgersi anche sul territorio libico, o di Stati terzi sospettati di essere coinvolti nelle attività; questa fase al momento non è stata ancora implementata, perché manca l'autorizzazione dell'ONU o della Libia.

Per quanto riguarda la UNSCR 2240, è dibattuto il fatto che l'autorizzazione a procedere sia stata data con esplicito riferimento al Capitolo VII della Carta. Infatti nella risoluzione non viene fatto alcun cenno a “una minaccia alla pace, [...] una violazione della pace, o [...] un atto di aggressione”⁴⁷, che sono le fattispecie che possono consentire un intervento del genere. Non sembra sufficiente affermare che “migrant smuggling and human trafficking [...] undermine further the process of stabilisation of Libya”⁴⁸ per attivare il meccanismo previsto dalla Carta.

È documentato che, nella bozza della risoluzione, un riferimento più esplicito all'art. 39 fosse stato inserito, poi eliminato nella versione definitiva, su richiesta dell'ambasciatore libico Ibrahim Dabbashi, che temeva che una formulazione del genere avrebbe potuto essere utilizzata in futuro come base per un intervento internazionale:

In a 22 September letter, Ambassador Ibrahim Dabbashi (Libya) raised some issues Libya had with the draft, including concerns regarding the reference to Chapter VII and other issues related to linking the situation of Libya with migrant smuggling and human trafficking. As a result of bilateral negotiations with the UK, a reference to the situation in Libya being a threat to international peace and

⁴⁶ Federica Mogherini, Rome, EUNAVFOR MED operation Sophia Operational Headquarters, 24th September 2015

⁴⁷ Art. 39, Capitolo VII, Carta delle Nazioni Unite, 1945

⁴⁸ UNSC, Risoluzione 2240

security was deleted from the draft and the agenda item for the adoption of the draft resolution will be “maintenance of international peace and security” instead of “the situation in Libya”.

CAPITOLO 3

1. La cornice legale

Sebbene una parte degli argomenti che seguiranno sono già stati trattati nel primo capitolo, si è ritenuto opportuno inserirli nuovamente in questa sede per una comprensione ottimale di alcuni concetti. Capire il funzionamento del sistema che gestisce i migranti (o meglio, che non li gestisce), la cornice legale all'interno della quale ciò avviene, il rapporto che la Libia ha con alcune agenzie internazionali, rende più chiara l'entità del problema riguardante i diritti umani che andremo ad analizzare più avanti.

1.1. La legislazione nazionale

Si legge nel report di Amnesty International:

“In Libya the suffering of refugees and migrants starts with the domestic legislation: vague provisions that criminalize any irregular entry, stay or exit are compounded by the lack of domestic asylum legislation and the absence of protection for victims of trafficking. As a consequence, thousands are stuck in Libya, vulnerable to arrest at any time and at the mercy of armed groups, militias and criminal gangs”⁴⁹.

La Commissione europea, invece, descrive in questi termini la legislazione libica sui migranti:

“The legal and regulatory framework on migration appears poor, fragmented and not harmonised. Libya has not signed and/or domesticated relevant international conventions, and this is reflected in the weak recognition of international standards on the rule of law and human rights. In the current legal framework, no distinction is made between irregular migrants on the one hand, and refugees and asylum seekers on the other hand. All categories are considered to be ‘illegal migrants’ and subject to fines, retention and expulsion. Even when the legal framework actually protects the rights of migrants, poor knowledge of legal provisions on the part of law enforcement officials and weaknesses in the judiciary system and among legal professionals can hamper the protection of migrants”⁵⁰.

Le leggi riguardanti i visti, l'immigrazione, i permessi di soggiorno, ecc., sono state – a fasi alterne – molto liberali o invece molto restrittive, a seconda del momento storico, della situazione politica interna e internazionale, dei rapporti con gli Stati di provenienza, dei calcoli strategici di Gheddafi, dell'embargo subito, e così via.

La legge n. 6/1987 – Organizing the Exit, Entry and Residence of Foreign Nationals in Libya – elimina i visti per tutti i cittadini di Stati arabi e anche dell'Etiopia, dell'Eritrea e del Sudan. Regola il rilascio di due tipi diversi di permessi di soggiorno: la red card (di durata più breve) viene rilasciata a coloro che entrano privi

⁴⁹ Amnesty International, *Libya's dark web of collusion: abuses against Europe-bound refugees and migrants*, 2017

⁵⁰ European Commission, *Supporting human rights-based migration management and asylum system in Libya*, 2014,

di documenti e di un contratto di lavoro; la green card è per coloro che hanno uno status regolare, ha durata maggiore e può essere ottenuta anche da chi detiene la red card nel momento in cui ottiene un contratto di lavoro. Dall'altra parte, la legge prevede l'espulsione per tutti coloro che venissero trovati privi di visto d'ingresso o di regolare permesso di soggiorno⁵¹. In attesa che l'espulsione abbia luogo, i destinatari del provvedimento verrebbero rinchiusi in appositi centri di detenzione⁵². Per coloro che provassero a lasciare il Paese senza un visto di uscita, è prevista una multa di 200 dinari libici e un periodo di incarcerazione di durata non specificata. Sono previste sanzioni anche per eventuali complici dei reati suddetti.

La legge n. 2/2004 emenda la legge del 1987 introducendo pene anche per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, le quali possono consistere in sanzioni economiche (fino a 1000 dinari) e/o almeno un anno di prigione. Le condizioni stabilite per ottenere la green card sono⁵³:

1. Avere un contratto di lavoro
2. Essere in grado di provare che il lavoro per cui sarebbe stato impiegato non avrebbe potuto essere svolto da un cittadino libico
3. Essere registrato presso l'amministrazione fiscale
4. Non avere malattie contagiose, AIDS inclusa

Se queste condizioni non fossero soddisfatte, si procederebbe al rilascio della red card come nella legge precedente.

Un regolamento del 2007, emanato dal Ministero della manodopera, prevede l'espulsione di tutti gli stranieri privi di un contratto di lavoro; per avere uno status regolare, inoltre, è necessario pagare mensilmente una tassa, un'assicurazione, una carta d'identità e un permesso di lavoro accreditato. Garantisce inoltre un periodo di amnistia di un mese, per permettere agli irregolari di lasciare la Libia volontariamente ed evitare di incorrere in una sanzione⁵⁴.

Nel 2008 viene annunciato dall'agenzia di stampa Jana News un provvedimento governativo, che prevedeva l'immediata espulsione di tutti gli immigrati irregolari. La polizia avrebbe avuto un ruolo di primo piano in queste operazioni, a partire dalla distruzione delle abitazioni di fortuna (perlopiù baracche) dove vivevano una parte degli stranieri colpiti dal provvedimento. Tuttavia non ci sono certezze che questo provvedimento sia stato attuato.

La legge n. 19/2010 – Combating Illegal Migration – ribadisce le fattispecie nelle quali l'immigrazione è considerata illegale e può portare a detenzione. Secondo the Global Detention Project, questa detenzione

⁵¹ Art. 17, legge n.6/1987

⁵² Art. 18, ivi

⁵³ Human Rights Watch, *Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*, 2006

⁵⁴ E. Paoletti, *The Migration of Power and North-South Inequalities*, 2010 e Frontex, *Frontex-led EU illegal immigration technical mission to Libya*, 2007

“occurs in a legal vacuum and could be considered ‘arbitrary’”⁵⁵. Inoltre vengono inasprite le sanzioni contro i trafficanti: sono previsti fino a 5 anni di prigione e una multa di 5000 dinari; sono considerati “trafficanti” tutti coloro che si occupano del trasporto, che ospitano o nascondono migranti irregolari, che falsificano documenti per tali scopi o che favoriscono tali operazioni. Le pene sono ulteriormente severe se il trafficante appartiene a una rete criminale, e vengono raddoppiate “if the perpetrator was entrusted to guard or monitor ports of entry, crossing points, ports, or borders, whether directly or indirectly”⁵⁶. In compenso, all’art. 10 si dice che, al momento dell’arresto, i migranti irregolari debbano essere trattati “in a humanitarian manner that preserves their dignity and rights and that does not violate their money or moveable property”⁵⁷.

L’anno successivo, dopo le rivolte della primavera araba e il rovesciamento di Gheddafi, il Consiglio nazionale di transizione promulga una nuova Costituzione. All’art. 10 si legge che lo Stato è tenuto a garantire il diritto d’asilo, “in accordance with an Act of Parliament”⁵⁸. Tuttavia non è mai stato dato un seguito a questo indirizzo, pertanto ad oggi non è previsto alcun sistema d’asilo che possa essere definito tale, anche a causa del conflitto del 2014 che ha causato l’interruzione di un processo legislativo e politico già incerto.

1.2. Il diritto internazionale

La Convenzione di Ginevra del 1951 e il relativo Protocollo del 1967 non sono stati ratificati dalla Libia. Tuttavia questa nel 1981 ha aderito alla Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, promossa dall’Organizzazione dell’unità africana, oggi Unione Africana. Nel preambolo della Convenzione africana, la Convenzione di Ginevra viene esplicitamente citata come strumento fondamentale del diritto internazionale in questo ambito⁵⁹, e gli Stati africani che ancora non hanno ratificato tale accordo vengono invitati a provvedere⁶⁰.

In questo trattato inoltre viene affermato il principio di non refoulement⁶¹; si afferma la necessità di creare una procedura per l’esame delle richieste di asilo e di includere in questo sistema chiunque ne faccia richiesta, evitando distinzioni di “race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions”⁶²; si ribadisce anche la necessità di collaborare sia con le autorità dell’Organizzazione⁶³, sia con l’UNHCR⁶⁴.

Vedremo nel dettaglio che la Libia ha violato quasi tutte queste previsioni, nonché molte di quelle dei numerosi trattati dell’Onu che ha sottoscritto nel corso degli anni⁶⁵: la Convenzione sull’eliminazione di ogni

⁵⁵ Global Detention Project, *Immigration Detention in Libya*, 2015

⁵⁶ Art. 4, legge n. 19/2010

⁵⁷ Art. 10, *ivi*

⁵⁸ Art. 10 della Costituzione libica, 2011

⁵⁹ Preambolo, punto (9), Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, 1969

⁶⁰ Preambolo, punto (10), *ivi*

⁶¹ Art. 2, c. 3, *ivi*

⁶² Art. 4, *ivi*

⁶³ Art. 7, *ivi*

⁶⁴ Art. 8, *ivi*

⁶⁵ Elenco tratto da Amnesty International, *op. cit.*

forma di discriminazione razziale (1968), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1970), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1970), la Convenzione contro la Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (1989), la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (1989), la Convenzione sui diritti del fanciullo (1993), la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (2004), Protocollo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini (2004) e il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (2004)⁶⁶.

1.2.1. “If you do not have this problem, you do not need a law for it”⁶⁷

La Libia ha dichiarato a più riprese che l'assenza, all'interno del proprio sistema legale, di leggi che regolino il trattamento dei rifugiati, è semplicemente dovuta all'assenza di tale categoria nel Paese: la Libia non riconosce lo status di rifugiato a nessuna nazionalità (ad eccezione dei palestinesi). Conseguentemente, numerose norme di diritto internazionale che riguardano – direttamente o indirettamente – tali categorie, non vengono applicate, né tantomeno implementate da una legge nazionale, perché semplicemente non esiste la fattispecie.

Ad esempio, la detenzione di immigrati irregolari è ampiamente scoraggiata dagli standard internazionali, che ne prevedono l'uso solo in casi limite e mai per alcune categorie particolarmente vulnerabili: bambini, anziani, donne incinte o che hanno appena partorito, disabili (fisici e mentali), *rifugiati*, vittime di tortura, di violenza, ecc. Eppure i centri di detenzione sono la prassi in Libia, al di là di ciò che avviene al loro interno. Al contempo, l'espulsione e il respingimento sono consentiti, ma a condizione che venga data la possibilità a coloro che sono colpiti da tale provvedimento, di poter fare ricorso, ottenendo assistenza legale e linguistica. Nulla di tutto questo trova applicazione in Libia, né a livello legislativo né tantomeno pratico. Sono proibiti respingimenti ed espulsioni collettive, che però le autorità libiche da anni mettono in pratica.

1.2.2. UNHCR

L'UNHCR opera dal 1991 nel territorio libico, ma in modo del tutto informale. Il Governo non ha mai ufficialmente riconosciuto la presenza dell'agenzia né il suo operato. La bozza di un Memorandum of Understanding era stata presentata nel 2007, ma l'accordo non è mai stato ufficialmente sottoscritto. Tuttavia, a fasi alterne, la presenza dell'agenzia è autorizzata, e le è stato possibile visitare i centri di detenzione, occuparsi del ricollocamento di alcuni gruppi di rifugiati, della protezione di altri in casi particolari: ad

⁶⁶ Tutte le date tra parentesi si riferiscono all'anno in cui la Libia ha ratificato

⁶⁷ Human Rights Watch, intervista a Muhammad al-Ramalli, 2005

esempio, durante il conflitto in Jugoslavia, un migliaio di bambini bosniaci furono ospitati per circa un anno e mezzo in un villaggio vicino Tripoli.

Nel 2010, per 20 giorni l'ufficio dell'UNHCR a Tripoli venne chiuso, secondo alcune fonti perché la Libia accusava lo staff di "misconduct, including taking bribes from immigrants and sexually exploiting women in exchange for the granting of refugee status"⁶⁸. BBC news riportò invece che "a well-informed foreign observer in Tripoli speculates that the problem between the UNHCR and Libyan officials is rooted in their different approach on the issue of refugees and asylum seekers"⁶⁹. Comunque, già dopo 20 giorni una parte delle operazioni furono nuovamente autorizzate.

Sul finire del 2014 alcune operazioni furono sospese per ragioni legate al peggioramento delle condizioni di sicurezza.

1.3. La situazione politica

Dal 2014 il territorio libico è sotto il controllo di varie entità, governative e non, che non si riconoscono a vicenda e rifiutano di collaborare l'una con l'altra. Scrive G. Carella:

"tale quadro di frantumazione e ingovernabilità [...] non può essere in alcun modo superato dal fatto che un presunto governo di unità nazionale libico (GNA), che si ritiene guidato da Fayeze al Sarraj, abbia il riconoscimento dell'ONU e degli Stati occidentali dato che, notoriamente, il riconoscimento non ha effetti giuridici costitutivi della personalità internazionale"⁷⁰.

In ragione di questa situazione, l'applicazione effettiva e omogenea del diritto interno e internazionale risulta particolarmente complicata, così come è difficile per le agenzie internazionali presenti sul territorio garantire aiuto e protezione ai rifugiati. Questa frammentazione rende inoltre impossibile il controllo centrale sui centri di detenzione, favorendo l'apertura di centri gestiti da milizie e gruppi armati e il degenerare una situazione già caotica anche in quelli – in teoria – sotto il controllo del Ministero dell'Interno. Inoltre, gli accordi internazionali, sottoscritti con il governo di al Sarraj non trovano applicazione uniforme su tutto il territorio. L'Italia ha cercato di risolvere il problema dialogando direttamente con alcuni di questi gruppi, nello specifico con le tribù Tuareg e Tebu che presidiano la zona sud ovest (vedi cap. 1, par. 6). Tuttavia risulta quasi impossibile poter monitorare il loro operato, avere garanzie concrete per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi forniti, il successo delle operazioni condotte ecc.

⁶⁸ E. Paoletti, Migration and foreign policy: the case of Libya, 2011

⁶⁹ BBC news, Libya 'expels' UN refugee agency UNHCR, 8 giugno 2010

⁷⁰ G. Carella, Il sonno della ragione genera politiche migratorie, SIDI blog, 2017 8

2. I centri di detenzione

Abbiamo già fatto cenno alla pratica sempre più diffusa di rinchiodare gli immigrati irregolari nei centri di detenzione. In questo paragrafo l'argomento sarà analizzato più nel dettaglio, tenendo conto degli aspetti sia amministrativi sia legali e umanitari.

2.1. L'amministrazione

Fino al 2011, le politiche migratorie erano gestite dal Ministero dell'Interno, che collaborava con i Ministeri di Giustizia, Difesa e Affari esteri, coordinandone l'operato.

Dal 2012 il Ministero dell'Interno prevede, con il Decreto 145/2012⁷¹, la creazione di un Direttorato generale per la lotta all'immigrazione illegale (DCIM). Tra le funzioni che gli vengono attribuite:

- “Investigate smuggling of people, contraband materials, goods, and infiltration across the desert and border areas and take required legal action in their regard”⁷²;
- “Conduct the service affairs of anti-infiltration and smuggling centres and accommodate those who reside within the country in violation of legislation regulating residency, work, and entry and exit to the country and are referred to them by competent authorities”⁷³;
- “Deport people who have violated the conditions of entry, exit, and residency of foreigners and take legal action against them”⁷⁴.

La sua formale istituzione va tuttavia fatta risalire a due anni dopo, quando il Decreto 386/2014 lo integra nella creazione dell'Agenzia anti-immigrazione⁷⁵.

Il suo mandato è “to combat illegal migration, including the return of illegal migrants through the assistance of International Organization for Migration (IOM) and foreign embassies”⁷⁶.

In accordo con la legge 19/2012, gli immigrati irregolari vengono tenuti in appositi centri di detenzione (DCs) in attesa dell'espulsione, a tempo indeterminato. Secondo alcune fonti, riporta il report EUBAM Libia, prima di essere condotti in questi centri, i migranti vengono registrati, e i dati raccolti vengono caricati nel database del quartier generale del DCIM a Tripoli. Tuttavia sembra impossibile avere accesso a questi archivi, e di conseguenza non si conoscono con precisione le statistiche relative alla nazionalità, all'età, al sesso o alla durata del periodo di detenzione.

⁷¹ Cabinet Decree No. (145) of 2012 on adopting the organisational structure and powers of the Interior Ministry and the organisation of its administrative unit

⁷² Art. 11 c. 3, *ivi*

⁷³ Art. 11 c. 7, *ivi*

⁷⁴ Art. 11 c. 8, *ivi*

⁷⁵ Art. 10, Cabinet Decree No. (386) of 2014 on the establishment of an anti-illegal migration agency⁸

⁷⁶ European External Action Service, EUBAM-Libya initial mapping report, 25 gennaio 2017

Il rapporto continua rilevando che, a causa della situazione in cui correntemente versano le istituzioni in Libia, il DCIM fa fatica ad esercitare la propria autorità al di fuori di Tripoli. Questo implica innanzitutto che i centri effettivamente sotto il suo controllo sono 20 su 31, i rimanenti sono gestiti da milizie, gruppi armati, tribù. In realtà il numero è molto controverso: fonti diverse riportano dati diversi; ad esempio secondo l'UNHCR quelli sotto il controllo governativo sarebbero 33; altre ONG ne riportano una quantità che varia tra i 17 e i 36. È difficile determinarlo con precisione anche perché questi centri spesso aprono o chiudono senza comunicazioni formali, entrano o escono dalla sfera di amministrazione governativa, e così via. Un'altra implicazione è la rarità delle ispezioni, delle visite o dei controlli da parte dell'ufficio centrale, il che aumenta ulteriormente i margini di autonomia di cui questi centri già godono. La scarsità di relazioni che intercorrono tra il quartier generale e i DCs impatta anche sulla qualità delle assunzioni: chi lavora in questi centri spesso e volentieri in maniera quasi casuale, dal momento che non sono richieste particolari abilità, conoscenze specifiche o esperienze pregresse. "For a police officer joining DCIM at any level there is no specific curricula outlined for his/her specialist training on migration, but what is happening at present is very much 'on the job training'"⁷⁷. Infine la carenza di fondi impiegabili in queste strutture peggiora ulteriormente le condizioni già invivibili.

Dal rapporto di Amnesty International⁷⁸ emerge una nota positiva: negli ultimi mesi il DCIM ha iniziato a chiudere i centri in cui varie organizzazioni hanno rilevato abusi. Tuttavia questo processo non è di facile realizzazione per i motivi sopracitati.

Le organizzazioni che si occupano di osservare e denunciare le violazioni nei DCs sono tuttavia ostacolate dalle linee guida sui controlli imposte dal Ministero dell'Interno, che non permette loro di visitare i centri nelle mani di milizie e tribù, sui quali il DCIM non esercita un controllo nemmeno formale. La presenza di un osservatore sarebbe infatti un implicito riconoscimento dell'esistenza del centro, il che va contro la politica di marginalizzazione di queste bande armate che vuole portare avanti il Governo.

2.2. Detenzione arbitraria e impunità

La legge n. 20/1991 stabilisce che "No person may be deprived of his freedom, or have it restricted; neither can he be searched or questioned unless charged with an act punishable by law, or by order of a competent judicial authority within the terms and reasons set out by law. Preventive detention (custody) shall be at a known place which the relatives of the accused shall be informed of, this shall be for the shortest time required for investigation and recording of evidence"⁷⁹.

La realtà è tutt'altra: UNSMIL riferisce che i migranti vengono imprigionati senza alcun mandato, non vengono registrati, non possono contestare i capi d'accusa che gli vengono imputati, non hanno diritto a

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Amnesty International, op. cit.

⁷⁹ Art. 14, legge n. 20/1991

ricevere un'assistenza legale, a conoscere i termini temporali della loro detenzione⁸⁰, a informare i familiari della situazione in cui si trovano. I documenti e gli effetti personali vengono sequestrati nella gran parte dei casi. Questo impedisce loro, nell'eventualità del rilascio, di recarsi a un commissariato, perché il loro status di irregolari li riporterebbe nel luogo da cui sono appena riusciti a uscire.

Il sistema giudiziario non è in grado di intervenire per migliorare la loro situazione: le autorità libiche mancano di reale controllo sul territorio; i DCs, anche quelli formalmente statali, nella realtà sono spesso in mano ad entità autonome che non rispondono effettivamente al Ministero dell'Interno; giudici e avvocati sono stati minacciati al punto che molti hanno deciso di lasciare il Paese.

Infine, è degno di nota il dato fornito da Transparency International, che ogni anno si occupa di mappare la percezione della corruzione nel settore pubblico: nel 2017 la Libia ha ottenuto un punteggio bassissimo, classificandosi 171esima su 180⁸¹.

2.3. Condizioni di detenzione

Le strutture in cui vengono imprigionati gli immigrati non sempre nascono per tale scopo: a volte sono ex fabbriche, magazzini, appartamenti. Secondo le stime riportate da Amnesty, le persone rinchiusi nei centri di detenzione sarebbero circa 15mila, un numero assolutamente eccessivo rispetto alla capacità effettiva di questi luoghi. Questo è causa di un grave sovraffollamento: l'OHCHR, ad esempio, racconta di un centro in cui, in una stanza che poteva contenere a stento 40 persone, ne erano state ammassate 200. Conseguentemente ne risulta un peggioramento di condizioni già invivibili, in primis dal punto di vista igienico. I bagni non ci sono, o sono troppo pochi, e i detenuti sono costretti a urinare e defecare in tazze, bottiglie o direttamente nella cella. Le malattie e i parassiti proliferano e i detenuti si contagiano facilmente l'un l'altro. Sono stati riportati casi di tubercolosi, scabbia, varicella. "Pidocchi, scabbia e pulci regnavano indisturbati"⁸². Il servizio medico è pressoché assente, ad esclusione di quello eventualmente fornito da UNHCR o IOM. L'inadeguatezza delle strutture risulta anche in un problema di areazione e illuminazione: le finestre sono sigillate per evitare la fuga dei detenuti. Tutte le guardie carcerarie sono uomini, anche per le stanze femminili – quando ce ne sono: spesso infatti uomini e donne, bambini e anziani, malati e non sono tenuti tutti insieme, perché la mancanza di spazi non consente suddivisioni di alcun tipo. La malnutrizione è un problema diffuso, i detenuti mangiano quasi esclusivamente pane e pasta, l'apporto calorico giornaliero è di circa 800 kcal. Anche l'acqua è spesso carente.

⁸⁰ In violazione sia della legge libica sia del diritto internazionale

⁸¹ Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2017

⁸² Medici Senza Frontiere, Cosa facciamo: Libia

2.4. “Treated as animals”⁸³

Il personale assolutamente non qualificato, o addirittura appartenente a gruppi criminali, è spesso la causa prima delle vessazioni e delle torture a cui sono sottoposti i migranti. Quando vengono portati nei DCs, gli individui sono perquisiti e privati di tutti i loro averi, inclusi i documenti. Una volta dentro, torture, stupri, e violenze sono all’ordine del giorno. Le testimonianze dei sopravvissuti raccontano crudeltà inimmaginabili: le vittime sono percosse con reti metalliche arrotolate, bastoni, tubi da irrigazione, sbarre di metallo, sassi, mattoni. “They beat us with what falls to their hands”⁸⁴. Molti riportano anche ferite da coltelli o da arma da fuoco. Spesso l’obiettivo è estorcere dei soldi (vedi prossimo paragrafo). Altre volte non c’è un obiettivo preciso: “sometimes we are beaten for no reason, we don’t know whether it’s the effect of alcohol, drugs or they just do it for fun...”⁸⁵ Le donne soprattutto – ma ci sono anche testimonianze maschili – vengono sistematicamente stuprate, e se oppongono resistenza sono minacciate di morte. Alcune, prima di intraprendere il viaggio verso la Libia, si fanno fare un’iniezione contraccettiva per evitare di rimanere incinte. Per altre essere violentate segna l’impossibilità di tornare a casa: “I can’t be expelled back home, for if my brothers figure out that I am no longer a virgin, they will kill me... it does not matter if I was raped or not... it’s a matter of honour for them”⁸⁶.

2.5. Lavori forzati

Dal rapporto dell’UNSMIL emerge anche un’altra realtà, quella dei lavori forzati. I detenuti vengono impiegati come manodopera per svariate mansioni: lavoro nelle fattorie, costruzione e pavimentazione, raccolta di immondizia, lavori domestici. Alcuni vivono perennemente in questi luoghi, per settimane o mesi, altri sono riportati nei DCs a fine giornata. Nessuno riceve denaro: per alcuni è un modo di pagare la propria liberazione, in altri casi sono le guardie dei DCIM a ricevere un compenso dal “datore di lavoro”.

Spesso il personale dei centri di detenzione, i trafficanti, o chi per loro, minacciano e percuotono coloro che si rifiutano di lavorare o semplicemente non ce la fanno; le condizioni di lavoro infatti portano a un rapido deterioramento della salute psico-fisica. Turni lunghissimi, nessuna protezione da pioggia o sole, acqua e cibo insufficienti e deteriorati. Alcuni, quando diventano inabili al lavoro, vengono picchiati o uccisi.

2.6. Uscita dai centri

Le possibilità per uscire da questi centri di detenzione sono raggruppabili come segue:

1. Uscita tramite pagamento

⁸³ Testimonianza di un ragazzo eritreo di 16 anni: “we black-skinned Africans, we are called animals and are treated as animals” da OHCHR, United Nations Support Mission in Libya, “Detained and dehumanised”: report on human rights abuses against migrants in Libya, 2016

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Ibidem

⁸⁶ Ibidem

Le guardie carcerarie spesso torturano i prigionieri per estorcere loro un pagamento, a cui poi segue il rilascio. Questo pagamento può provenire: (a) dalla famiglia (se la vittima è disposta a fornirne i contatti), che viene costretta ad ascoltare via telefono le urla del congiunto seviziato, o (b) da una figura terza, esterna al carcere, con cui viene contratto un debito che verrà poi ripagato lavorando fino all'estinzione; questo ruolo può essere svolto o da un ex datore di lavoro, o da un complice degli aguzzini, che in prima persona si occupano di stabilire il contatto. Tuttavia, una volta fuori, gli ex-detenuiti non hanno soldi né documenti, giacché gli sono stati confiscati in precedenza. Si trovano quindi in una situazione di assoluta precarietà, e potrebbero persino rischiare – se fermati dalle autorità libiche – di essere identificati come irregolari e riportati nei centri da cui sono appena usciti;

2. Rimpatrio volontario assistito

Alle organizzazioni umanitarie e alle agenzie internazionali presenti nei DCs viene data la possibilità di organizzare rilasci, esaminare le richieste di asilo, procedere con operazioni di rimpatrio volontario, ma solo per coloro che hanno una nazionalità tra quelle *de facto* riconosciute come beneficiarie del diritto di asilo: eritrei, etiopi, iracheni, palestinesi, siriani, somali e sudanesi. È tuttavia condivisibile quello che afferma Amnesty International in merito:

“Given the alternative of indefinite detention and the torture and other ill-treatment in detention, the extent to which these returns are voluntary remains questionable: there is a risk that people potentially in need of international protection may, for lack of better options, accept to return to a country where they may be exposed to persecution, torture or other human rights violations”⁸⁷;

3. Fuga

L'unica alternativa possibile per chi non ha una famiglia da contattare, non fa parte delle nazionalità che possono ricevere aiuti dall'UNHCR e non può tornare nel proprio Paese, è la fuga dai centri di detenzione. È facile immaginare che si tratti di una scelta disperata, pericolosissima, perché spesso e volentieri le punizioni per chi viene fermato sono durissime; molti vengono uccisi, com'è riportato da alcuni testimoni intervistati da Amnesty International⁸⁸.

3. Guardia costiera libica

Numerose ONG impegnate in operazioni di salvataggio nel Mediterraneo hanno denunciato le azioni della Guardia Costiera libica (LCG) durante le procedure di intercettazione dei barconi, le più basilari misure

⁸⁷ Amnesty International, op. cit.

⁸⁸ Ibidem

di sicurezza sono del tutto ignorate, i migranti sono messi ulteriormente a rischio, a volte derubati dei loro pochi averi, e persino gli operatori umanitari sono oggetto di minacce e intimidazioni.

Per le ONG la situazione è precipitata nella seconda metà del 2017: in questo periodo la Libia – in seguito alla firma del MoU con l'Italia – ha annunciato l'istituzione di una zona SAR, all'interno della quale sarebbe stato proibito l'accesso alle navi straniere, in particolare a quelle appartenenti a Organizzazioni non governative; contemporaneamente sono state oggetto di una campagna mediatica di diffamazione, che le ha definite addirittura in combutta con gli scafisti. Alcune hanno deciso di sospendere le operazioni, per non mettere al rischio l'incolumità del personale a bordo e per non essere costrette a restituire alla LCG i migranti appena tratti in salvo.

3.1. Collusione della LCG con i trafficanti

Svariate testimonianze di migranti, oltre che report delle ONG e un panel di esperti dell'ONU hanno evidenziato un innegabile legame, “a symbiotic relationship”⁸⁹ tra scafisti/trafficanti e membri della LCG. Del resto, sembra che tutte le evidenze puntino in quella direzione. Rileva Amnesty International:

“Given the size and sophistication of the smuggling operation, and the fact that hundreds of boats depart every year from well-known smuggling hubs within the LCG’s zone of operation and near their base in Zawiya, it is difficult to see how the LCG could not know of the smugglers’ operations. At a minimum, the acquiescence of key LCG members was needed to ensure the massive scale of movement by sea witnessed from 2014 onwards. [...] Departures [...] occur throughout the day in broad daylight, with as many as 10 boats setting out at once. [...] This could only occur if the smugglers were confident that the LCG would not interfere in their business”⁹⁰.

In particolare, è notizia recente che Abd al Rahman al-Milad, il capo della Guardia Costiera di Zawiya, già nominato nell'UN Final report of the panel of experts on Libya, è stato inserito dall'ONU nella “lista nera” dei criminali libici. La lista è stata istituita dalla UNSCR 1970/2011 e successivamente ampliata, nei nomi individuati e nelle fattispecie, da ulteriori risoluzioni (1973/2011, 2174/2014 e 2213/2015 le principali), e implica, per i soggetti coinvolti, conti correnti congelati e restrizione della libera circolazione. Al-Milad è accusato di aver provocato il naufragio di alcune imbarcazioni che trasportavano migranti, avendo aperto il fuoco contro di esse, e di aver collaborato con Mohammed Kachlaf e altri trafficanti, che portano nel centro detentivo di Nasr gli individui intercettati e li sottopongono a brutali trattamenti⁹¹.

La collaborazione tra Guardia Costiera e trafficanti in partenza può avvenire con tre diverse modalità⁹²:

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ UNSC Subsidiary Organs, Narrative summary of reasons for listing: Abd al Rahman al-Milad, 2018

⁹² Amnesty International, op. cit.

1. Le imbarcazioni, previo pagamento, sono scortate dalla LCG per varie miglia, fino al confine con le acque internazionali, oltre le quali si trovano le navi delle ONG che potrebbero individuare gli agenti come tali;

2. Le imbarcazioni autorizzate a passare (ossia quelle che hanno pagato) vengono segnate in modo da essere riconoscibili, a volte con della vernice rossa, affinché la Guardia Costiera li identifichi e permetta loro di continuare la traversata;

3. A volte è sufficiente che gli scafisti facciano il nome di chi ha pagato per permettere il passaggio; se il nome è “giusto”, la LCG li autorizza a procedere.

Molte imbarcazioni sono però state riportate indietro, verso la costa libica, nelle cosiddette operazioni di *pull-back*. Gli intercettati vengono (ri)portati nei centri di detenzione. Nei 16 punti di sbarco sono presenti IOM e UNHCR per l’assistenza di base, ma non sono autorizzati ad opporsi al trasferimento; l’unica concessione all’UNHCR è la possibilità di verificare che tra gli individui ve ne siano di appartenenti alle 7 nazionalità *de facto* protette dalla Libia.

Appendice

Per completezza riportiamo anche gli altri cinque nomi recentemente (7 giugno 2018) inseriti nella sopracitata lista delle Nazioni Unite⁹³:

- Ermias Ghermay: leader di una delle principali organizzazioni criminali, che si occupa del traffico di migranti provenienti dal Corno d’Africa diretti verso la Libia; lavora in collaborazione con le reti di trafficanti libici; ha il controllo di alcuni centri di detenzione nella zona nord-occidentale della Libia; ha organizzato numerosissime traversate, tra cui quella che è risultata nel naufragio del 13 ottobre 2013 (226 morti), ragion per cui è oggetto di un mandato d’arresto emesso dalla corte di Palermo nel 2015;

- Fitiwi Abdelrazak: leader di una rete transnazionale di trafficanti; uno dei principali responsabili dello sfruttamento e dell’abuso di moltissimi migranti detenuti in alcuni centri libici, alcuni dei quali sotto il suo controllo; diretto responsabile di molti trasbordi dalle coste libiche verso l’Europa, di cui almeno due sono risultati in un naufragio;

- Ahmad Oumar al-Dabbashi: comandante della milizia Anas al-Dabbashi, che ha legami con gruppi di estremisti e organizzazioni terroristiche, tra cui l’ISIL; responsabile della rotta tra Sabrata e Melita; è collegato all’omicidio di Sami Khalifa al-Gharabli, che era stato nominato dalle autorità municipali di Sabrata per contrastare il traffico di esseri umani e l’immigrazione clandestina; individuato come una delle cause primarie di instabilità e minaccia alla pace in Libia e nei Paesi confinanti;

⁹³ UNSC Subsidiary Organs, Narrative summary of reasons for listing, 2018

- Mus'ab Abu-Qarin: a capo di una rete transnazionale di trafficanti che si estende dai Paesi subsahariani, alla Libia, fino all'Europa, probabilmente in collusione con Ermias Ghermay; organizzatore di numerosissime traversate, tra cui quella del naufragio del 18 aprile 2015; responsabile di alcuni centri di detenzione vicino a Tripoli e a Sabrata; connesso a gruppi di estremisti salafiti operanti nella parte occidentale della Libia;
- Mohammed Kachlaf: capo del gruppo Shuhada al Nasr, che gestisce alcuni centri di detenzione, tra cui quello di Nasr, formalmente sotto il controllo del DCIM; in queste strutture le condizioni di vita dei detenuti sono critiche, specialmente delle donne, spesso vendute come schiave sessuali; ha collaborato con alcuni gruppi armati ed è stato coinvolto negli scontri del 2016 e del 2017.

4. Ruolo dell'Italia e dell'Unione Europea

A partire dal 2016, in seguito all'atteggiamento di ostilità da parte degli altri Stati membri dell'UE, che si sono mal posti di fronte alle richieste di condivisione delle responsabilità, e hanno additato le operazioni umanitarie condotte dall'Italia come pull factor, le politiche italiane sull'immigrazione, che prima davano la priorità al salvataggio di vite umane, si sono orientate progressivamente verso la riduzione dei flussi in arrivo. Sempre di più questo è diventato il fine ultimo, da perseguire con tutti i mezzi, spesso non propriamente legali o comunque ambigui. Questo cambiamento di politiche ha ricevuto pieno appoggio dall'Unione e dai Paesi europei.

La strettissima collaborazione con la Guardia costiera libica è uno degli esempi più chiari. L'Italia ha fornito mezzi operativi, addestramento, expertise, fondi, ecc., e anche Frontex ha svolto un ruolo di primo piano, migliorandone le capacità di *border management*.

Dopo la condanna nel caso Hirsi Jamaa, l'Italia non può più riportare indietro i migranti provenienti dalla Libia, perché si configurerebbe come *refoulement* a tutti gli effetti. Ha aggirato il problema, delegando questo compito alle autorità libiche, le cui operazioni di pull back si collocano in un cono d'ombra non facilmente etichettabile come violazione del diritto internazionale. Formalmente, di fatto, l'Italia non respinge nessuno, perché è la LCG a riportarli indietro, in un luogo dove la violazione dei diritti degli immigrati irregolari è documentata da numerosissime fonti.

L'Italia, nello stipulare gli accordi di cooperazione con la Libia, non ha istituito un meccanismo di controllo, per monitorare l'utilizzo che la Guardia costiera fa dei fondi e delle strumentazioni che le vengono fornite, e per accertarsi che non vadano semplicemente ad aggravare una situazione di conclamate violazioni. Inoltre non ha nemmeno previsto un sistema di registrazione di coloro che vengono intercettati e riportati indietro, che avrebbe potuto fornire informazioni utili sui numeri del fenomeno, su situazioni particolarmente bisognose di protezione, ecc.

Le operazioni di *search and rescue* condotte dalla LCG a conti fatti mettono ulteriormente a repentaglio le imbarcazioni in difficoltà, perché le autorità libiche violano le più basilari norme di sicurezza, gli standard del diritto internazionale e la stessa definizione di zona SAR. Anche il personale delle ONG presenti al momento delle operazioni è stato più volte minacciato dagli ufficiali libici e messo in pericolo dall'uso improprio di armi da fuoco fatto da questi ultimi.

L'Italia ha facilitato le operazioni di intercettazione in vari modi:

- a. Avvertendoli della presenza e della posizione di imbarcazioni in difficoltà
- b. Partecipando attivamente alle operazioni
- c. Ostacolando con tutti i mezzi possibili il lavoro delle ONG

Su questo terzo punto vale la pena di spendere qualche riga: le ONG hanno avuto un ruolo chiave, soprattutto dopo l'interruzione di Mare Nostrum, nel salvataggio di migliaia di vite umane. Hanno dovuto fare i conti con imbarcazioni non adatte alla traversata, eccessivamente affollate, prive di un telefono satellitare che permettesse di mettersi in contatto con la terraferma, guidate dagli stessi migranti perché gli scafisti erano rimasti sulla terraferma per evitare la cattura. Si sono avvicinate sempre di più al confine con le acque territoriali per aumentare le chance di soccorso.

L'Italia, soprattutto dopo la firma del MoU nel 2017, ha reso il loro lavoro sempre più difficile. Già nel report di Frontex del 2016 erano state incolpate di facilitare il lavoro dei trafficanti, e vari personaggi di spicco della politica italiana avevano rivolto loro accuse del genere. Con la firma del codice di condotta ulteriori restrizioni sono state poste al loro operato. Le indicazioni contenute nel codice, tuttavia, sono in contrasto con alcuni principi del diritto del mare, in parte contenuti in convenzioni che l'Italia ha ratificato, in parte ormai appartenenti al diritto consuetudinario e quindi vincolanti anche per la Libia.

“The code includes provisions that do not comply with international human rights law or with humanitarian provisions within the law of the sea, exacerbating the risk to the life of refugees and migrants. For example, it restricts search and rescue activities in Libyan waters and limits the possibility of transferring rescued people from one rescue vessel to another. These restrictions are inconsistent with the principle of safe passage in territorial waters to provide help to boats in distress, as well as with practices, standards and regulations which govern search and rescue activities at sea, all informed by the principle that the safety of life must be prioritized at all times”⁹⁴.

Il codice non è vincolante per le ONG, anche se “l'aver rifiutato l'accettazione e la firma pone quelle organizzazioni non governative fuori dal sistema organizzato per il salvataggio in mare”⁹⁵:

⁹⁴ Amnesty International, op. cit.

⁹⁵ Ministero dell'Interno, Codice di condotta per le Ong, terzo incontro al Viminale, 2018

quest'affermazione, dal significato non chiaro ma vagamente minaccioso, comunque non può sollevare dagli obblighi internazionali di soccorso di un'imbarcazione in pericolo.

Per una delle organizzazioni che ha rifiutato di firmare, Jugend Rettet, pochi giorni dopo è stato disposto il sequestro della nave con cui operava, la Iuventa, per favoreggiamento all'immigrazione clandestina in accordo con l'art. 12 c. 4 del decreto legislativo 286/1998. Ad oggi la nave non è ancora stata restituita alla ONG berlinese.

Si può obiettare che la riduzione delle traversate ha avuto un impatto positivo sul numero di naufragi nel Mediterraneo. Tuttavia, se è vero che ci sono stati meno morti in mare, è altrettanto vero che tutti coloro che non riescono a partire rimangono in un Paese che non riconosce loro il diritto d'asilo e li espone al rischio di torture e trattamenti inumani e degradanti.

5. Responsabilità internazionale

Avendo già escluso l'ipotesi di violazione del principio di *non refoulement*, procediamo a considerare altre ipotesi di responsabilità internazionale per l'Italia (e l'Unione Europea?), per comprendere meglio se ciò che sta avvenendo può dirsi lecito a tutti gli effetti.

Sembra verosimile affermare, in accordo con l'art. 16 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione del diritto internazionale, che possa configurarsi una situazione di responsabilità dell'Italia per atti internazionalmente illeciti:

“Uno Stato che aiuti o assista un altro Stato nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di quest'ultimo è internazionalmente responsabile per siffatto comportamento se:

- a) quello Stato agisce così con la consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; e
- b) l'atto sarebbe internazionalmente illecito se commesso da quello Stato”.

Inoltre, recentemente, la Corte internazionale di giustizia, in *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*⁹⁶, ha rilevato che la giurisdizione di uno Stato può avvenire anche all'interno del territorio di un altro Stato; se così non fosse, uno Stato potrebbe agire in violazione dei propri obblighi internazionali rimanendo impunito, fintanto che la violazione avviene in un luogo diverso dal territorio dello Stato stesso.

⁹⁶ International Court of Justice, *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 2003

Anche la Corte di Strasburgo, nella sentenza *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, si è espressa in linea con tale interpretazione, affermando che si può parlare di responsabilità extraterritoriale ogniqualvolta “the State, through its agents, exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction”⁹⁷.

Nei principi di Maastricht si ribadisce la responsabilità dello Stato per una condotta che gli è attribuibile sia all’interno, sia al di fuori del suo territorio. Alla voce “scope of jurisdiction” si legge che:

“A State has obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights in any of the following:

- a) situations over which it exercises authority or effective control, whether or not such control is exercised in accordance with international law;
- b) situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory;
- c) situations in which the State, acting separately or jointly, whether through its executive, legislative or judicial branches, is in a position to exercise decisive influence or to take measures to realize economic, social and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law”.

Il rapporto tra Italia e Libia risponderebbe alla fattispecie a).

Nel caso *Munaf c. Romania*, la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato che:

“The Committee recalls its jurisprudence that a State party may be responsible for extra-territorial violations of the Covenant, if it is a link in the causal chain that would make possible violations in another jurisdiction. Thus, the risk of an extra-territorial violation must be a necessary and foreseeable consequence and must be judged on the knowledge the State party had at the time”⁹⁸.

Amnesty International sostiene che questa conoscenza c’era da parte dell’Italia e anche dell’UE. Cita numerosi rapporti presentati da varie ONG e agenzie internazionali, dalla caduta del regime di Gheddafi in avanti: Amnesty stessa in primis, Human Rights Watch, Medici senza frontiere, UNHCR, UNICEF, ecc.

Inoltre, in più occasioni i rappresentanti delle autorità italiane ed europee hanno rilasciato dichiarazioni che lasciano poco spazio al dubbio sul livello di conoscenza in loro possesso riguardo la situazione libica.

Un esempio su tutti, la lettera dell’ex Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, in risposta alle preoccupazioni espresse da Amnesty International in merito alle condizioni critiche dei centri di detenzione

⁹⁷ European Court of Human Rights, *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, 2011

⁹⁸ UNHRC, *Mohammad Munaf v. Romania*, 2009

in Libia: “Siamo inoltre in prima linea per il miglioramento delle condizioni di vita dei centri di accoglienza dei migranti in Libia – la cui criticità ci è da tempo ben nota – in cooperazione con i principali attori ed agenzie internazionali”.

6. L'Italia sotto accusa

Sei mesi dopo l'ennesimo incidente in mare, in cui il tentato salvataggio da parte della ONG Sea Watch di un barcone in difficoltà era stato ostacolato dalla LGC, 17 sopravvissuti di origine nigeriana hanno presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro l'Italia. L'accusa è di “respingimento per procura”. Il caso viene seguito dal Global legal action network (GLAN) e dall'Associazione studi giuridici sull'immigrazione (ASGI). Internazionale riporta le dichiarazioni di Loredana Leo, avvocatessa di ASGI, che spiega quali sono le violazioni per cui l'Italia è sotto accusa: “sarebbe stato violato il diritto alla vita, perché tutti i ricorrenti erano in una situazione di potenziale o effettiva perdita della propria vita. C'è una violazione anche dell'articolo 3 della Convenzione dei diritti umani: quello che vieta i trattamenti inumani”⁹⁹. Poi prosegue sul respingimento collettivo: “Non c'è stata nessuna valutazione della situazione individuale delle persone che sono state respinte, inoltre coloro che sono stati riportati in Libia hanno corso il rischio di essere ridotti in schiavitù perché sono stati venduti come schiavi nel carcere libico”¹⁰⁰. La responsabilità italiana è chiaramente delineabile, secondo Leo: “l'Italia ha messo Tripoli nelle condizioni di fare questi respingimenti per procura, donando le motovedette, formando i guardacoste e coordinando i libici da una nave della marina che è di stanza a Tripoli”¹⁰¹. Ed è sempre l'Italia ad avere il controllo sui movimenti nel Mediterraneo e sulle imbarcazioni che necessitano un intervento: “Tutto è avvenuto sotto il controllo e il coordinamento delle autorità italiane. La chiamata di emergenza è arrivata alla centrale operativa della guardia costiera italiana, che alle 6 del mattino ha chiamato Sea Watch 3 per chiedere d'intervenire. Quindi l'Italia aveva la responsabilità che le persone soccorse non subissero violazioni”¹⁰².

⁹⁹ Internazionale, L'Italia rischia un processo per aver coordinato la guardia costiera libica, Internazionale, 2018

¹⁰⁰ Ibidem

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Ibidem

CONCLUSIONI

La scelta di un argomento che quasi ogni giorno conosce nuovi sviluppi ha comportato un lavoro continuo di aggiornamento delle informazioni, di riscrittura, di ripensamento. Basti pensare alla nomina del ministro dell'Interno, che ha subito dato prova della sua linea politica impedendo l'attracco della nave *Acquarius* in un porto italiano. Mentre scriviamo la vicenda non è ancora giunta a una conclusione certa, sebbene il presidente del Governo spagnolo abbia offerto disponibilità per l'accoglienza.

Tuttavia il rischio che questo scritto diventi inattuale si configura fino a un certo punto. Il presente lavoro, infatti, non vuole essere un pezzo di attualità, un articolo di giornale, bensì porre delle basi teoriche a partire dalle quali si possa ragionare anche in futuro.

Indicare una soluzione univoca è impossibile, e risulterebbe anche presuntuoso. È chiaro che più approcci devono esser adottati contemporaneamente: nel breve termine, per quanto concerne l'accoglienza, è necessario rivedere il sistema europeo di accoglienza. Il principio di solidarietà espresso dall'art. 80 deve essere il leitmotiv di una riforma strutturale. Va ripensata la redistribuzione, devono essere introdotti i visti umanitari, bisogna che tutti i Paesi si assumano la loro parte di responsabilità. A lungo termine, la risoluzione delle *root causes* è una risposta – sebbene parziale. “Aiutiamoli a casa loro”. Questo slogan, che è rimbalzato tra la destra e la sinistra, non sarebbe sbagliato se fosse davvero applicato; sembra invece, sempre più, semplicemente un modo per ignorare il problema, per scaricare le responsabilità. Finanziare dei progetti di sviluppo è giusto, ma a due condizioni: 1) bisogna tenere conto che un “piano Marshall per l’Africa” provocherebbe, nell'immediato, un'ondata migratoria in aumento, perché più persone avrebbero i mezzi per spostarsi 2) i fondi devono essere investiti in maniera controllata, a beneficio effettivo dei Paesi che li ricevono; i soldi dati alla Guardia costiera libica beneficiano i Paesi europei, che allontanano lo spauracchio dei migranti, ma certo non beneficiano coloro i quali vengono riportati in Libia e rinchiusi in centri di detenzione che sono stati paragonati ai campi di concentramento; è necessario istituire dei meccanismi di vigilanza affinché a questi fondi venga data la giusta destinazione.

Per quanto concerne l'Italia, sarebbe auspicabile, tra le altre cose, una diversa narrativa del fenomeno. Quella corrente, che quotidianamente insiste su stupri, omicidi, furti e crimini vari degli “stranieri”, senza distinzione tra rifugiati, immigrati, regolari e irregolari, genera un clima di paura e sfiducia che va nella direzione opposta rispetto all'integrazione. G. Carella descrive bene questa realtà, constatando che “politiche di potere antidemocratiche ricevono l'entusiastico supporto di un elettorato non più responsabile, ma assolutamente manovrabile e reso forcaiolo dalla collusione dei media”¹⁰³. Media che dovrebbero ricoprire tutt'altro ruolo, di “watchdog della democrazia”¹⁰⁴, denunciando accordi ingiusti con governi dittatoriali, che finanziano violazioni dei diritti fondamentali.

¹⁰³ G. Carella, op. cit.

¹⁰⁴ Ibidem

Prima di parlare di risoluzione del problema migratorio in Libia è necessaria una stabilizzazione del sistema politico. Nessuna forma di dialogo è pensabile con un governo che non ha il controllo su tutto il territorio, per i motivi che abbiamo discusso: è necessario avere la certezza che la controparte sia in grado di rispettare gli obblighi contratti in modo uniforme in tutto il Paese; né si può pensare di portare avanti una trattativa con le tribù, com'è stato fatto finora, perché non c'è alcuna possibilità di verificare il rispetto dei diritti umani, l'impiego dei fondi forniti, ecc.

Tuttavia non è pensabile che una risoluzione del problema implichi, a un certo punto, la scomparsa totale del fenomeno migratorio. Com'è stato detto introducendo l'argomento, l'immigrazione è endemica e strutturale, è insita nella natura dell'uomo ed è un tratto caratterizzante dell'epoca corrente. Teniamo a mente che anche quelli che nella narrazione popolare sono “cervelli in fuga” – giovani intraprendenti che ricercano opportunità all'estero – sono migranti.

BIBLIOGRAFIA

- African Union – European Union, Joint Statement on the Migrant Situation in Libya, 2017
- Altai Consulting per UNHCR “Mixed Migration: Libya at the Crossroads”, novembre 2013
- Amnesty International, Libya’s dark web of collusion: abuses against Europe-bound refugees and migrants, 2017
- Baldwin-Edwards M. & Lutterbeck D., Coping with the Libyan migration crisis, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018
- Cabinet Decree No. (145) of 2012 on adopting the organisational structure and powers of the Interior Ministry and the organisation of its administrative unit (Libya)
- Cabinet Decree No. (386) of 2014 on the establishment of an anti-illegal migration agency (Libya)
- Callies De Salies B., The colonel comes back, *Le Monde Diplomatique*, 2001
- Campesi G., Italy and the militarization of Euro-Mediterranean border control policies, 2018
- Carta delle Nazioni Unite, 1945
- Codice della navigazione (Italia), 1942
- Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea, 2008
- Commissione Europea, Migrazione: la cooperazione dell'Unione europea con l'Africa
- Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, COM(2016)197 def., Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa.
- Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, 1969
- Costituzione libica, 2011
- Cusumano E., Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs, *Mediterranean Politics*, 2017
- De Vittor F., Il diritto di traversare il Mediterraneo...o quantomeno di provarci, 2014
- Decisione UE 2015/1523
- Decisione UE 2015/1601
- Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative) Rome, 28th November 2014
- European Commission, European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations – Libya, 2016
- European Commission, Supporting human rights-based migration management and asylum system in Libya, 2014
- European Court of Human Rights, Al-Skeini and others v. the United Kingdom, 2011
- European Court of Human Rights, Hirsi Jamaa and others v. Italy, 2012
- European External Action Service, EUBAM-Libya initial mapping report, 25 gennaio 2017,

European Union, Factsheet on the relations between Libya and the European Union, 2018

Gheddafi M, Qadhafi speaks to the media about foreign workers, 1995

EU-Turkey statement, 2016

Global Detention Project, Immigration Detention in Libya, 2015

Hein C., Migratory movements to and from Libya in I conflitti in Siria e Libia, 2018

Human Rights Watch, intervista a Muhammad al-Ramalli, 2005

Human Rights Watch, Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees, 2006

International Court of Justice, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2003

IOM, DTM Libya Round 9, marzo 2017

Legge n. 19/2010 (Libia)

Legge n. 20/1991 (Libia)

Legge n.6/1987 (Libia)

Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2017

Ministero dell'Interno, Codice di condotta per le ONG, 2018

Mogherini F., Rome, EUNAVFOR MED operation Sophia Operational Headquarters, 24th September 2015

Morgese G., Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione Europea, in G. Caggiano (a cura di), I percorsi giuridici per l'integrazione, 2014

Mussi F., Countering migrant smuggling in the Mediterranean Sea under the mandate of the UN Security Council: what protection for the fundamental rights of migrants?, 2016

OHCHR, United Nations Support Mission in Libya, "Detained and dehumanised": report on human rights abuses against migrants in Libya, 2016

Palm A., The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?, 2017

Paoletti E., Migration and foreign policy: the case of Libya, 2011

Paoletti E., The Migration of Power and North-South Inequalities, 2010 e Frontex, Frontex-led EU illegal immigration technical mission to Libya, 2007

Papa M. I., Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea, 2017

Pliez O., La nouvelle Libye, geopolitique, espaces et sociétés au lendemain de l'embargo, 2004 principi di Maastricht

Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione del diritto internazionale

Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2015 Strategy Paper/Multi-Annual Indicative Programme Libya (2014-2015)

Regolamento UE n. 516/2014

Regolamento UE n. 604/2013

Ronzitti N. e Sciso E. (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia: possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, 2018

Skordas A., *A 'blind spot' in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias*, 2018

Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, 2008

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, 2007

UN Demographic Yearbook 1948-2008

UNHRC, Mohammad Munaf v. Romania, 2009

UNSC, Risoluzione 2240, 2015

SITOGRAFIA

BBC news, Libya 'expels' UN refugee agency UNHCR, 8 giugno 2010, www.bbc.com/news/10264625

Corriere della Sera, Mare Nostrum chiude i battenti «100mila salvati, ma pesano i morti », 2014
www.corriere.it/cronache/14_ottobre_31/mare-nostrum-chiude-battenti-100mila-salvati-ma-pesano-morti-9566507e-611b-11e4-938d-44e9b2056a93.shtml

EASO, External Dimension www.easo.europa.eu/operational-support/external-dimension

Independent, Angela Merkel: Reintroducing border controls to stop migrants is not the 'Europe we want', 2015 www.independent.co.uk/news/world/europe/angela-merkel-reintroducing-border-controls-to-stop-migrants-is-not-the-europe-we-want-10481094.html

Internazionale, L'Italia rischia un processo per aver coordinato la guardia costiera libica,, 2018,
www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/05/08/italia-migranti-libia-respingimenti

Marina Militare, Mare Nostrum www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.

Medici Senza Frontiere, Cosa facciamo: Libia, www.medicisenzafrontiere.it/cosa-facciamo/paesi/libia

The Guardian, UK axes support for Mediterranean migrant rescue operation, 2014
www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan

Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2017,
www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Treccani, vocabolario online www.treccani.it/vocabolario

Unione Europea, Frontex – cosa fa europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_it#cosa_fa

UNSC Subsidiary Organs, Narrative summary of reasons for listing, 2018
www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1970/materials/summaries-0 11 giugno 2018