

Unione delle Università del Mediterraneo
Mediterranean Universities Union
Union des Universités de la Méditerranée
اتحاد الجامعات المتوسطية



CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

***IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA NELLA GOVERNANCE
INTERNAZIONALE ED EUROPEA DELLE POLITICHE
MIGRATORIE E PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI***

STUDIO

NOVEMBRE 2014

IL SEGUENTE STUDIO È STATO REALIZZATO CON IL CONTRIBUTO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE – UNITÀ DI ANALISI, PROGRAMMAZIONE E DOCUMENTAZIONE STORICO-DIPLOMATICA, DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI), DELL'ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO (IIDU), E DELL'UNIONE DELLE UNIVERSITÀ DEL MEDITERRANEO (UNIMED).

INDICE SOMMARIO

EXECUTIVE SUMMARY	I
ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI	VII
INTRODUZIONE ALLO STUDIO	IX
SEZIONE I IL FENOMENO MIGRAZIONE NEL SISTEMA INTERNAZIONALE CONTEMPORANEO	
Considerazioni introduttive	5
1. Per una definizione della terminologia in uso nella disciplina giuridica internazionale delle migrazioni	7
2. Il quadro giuridico internazionale di portata bilaterale: contenuto e prescrizioni degli accordi di riammissione, sicurezza e cooperazione di polizia	22
3. Il principio di solidarietà nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione e il sistema di Dublino III nella governance europea delle politiche migratorie	25
4.a La protezione dei rifugiati	30
4.a.i Il quadro generale	30
4.a.ii Il regolamento n° 604/2013 sullo stato membro competente	32
4.b Accoglienza e procedure per il riconoscimento della protezione	36
4.c I beneficiari della protezione e l'afflusso massiccio di sfollati	41
SEZIONE II L'IMMIGRAZIONE VIA MARE E IL REGIME SAR: QUADRO GIURIDICO E PRASSI	
1. Le problematiche sollevate dall'immigrazione irregolare via mare	47
2. Obblighi di salvaguardia della vita umana in mare: le rilevanti disposizioni dei trattati internazionali applicabili	49
3. Il quadro giuridico dell'UE e le sue ripercussioni sulla materia SAR	51
4. Questioni controverse (con particolare riguardo al mar Mediterraneo)	55
5. Il tentativo infruttuoso dell'imo di elaborare nuovi standard giuridici vincolanti	65
6. Nuovi approcci attualmente allo studio in sede UE: tanto rumore per nulla?	68
7. I suggerimenti formulati dall'UNHCR	71
8. L'approccio unilaterale italiano: l'operazione mare nostrum	73

SEZIONE III MIGRANTI E DIRITTI TRA EUROPA E MEDITERRANEO. DAL SALVATAGGIO DEI MIGRANTI A NUOVE MISURE PER LA MOBILITÀ E IL RITORNO IN UN'OTTICA DI SVILUPPO

1. Introduzione	75
2. Dal salvataggio alla prima accoglienza, il modello italiano	76
2.a La rotta del Mediterraneo centrale	76
2.b Mare Nostrum: una scelta coraggiosa nel solco della continuità	78
2.c Dall'intervento in mare alla primissima accoglienza	81
2.d Solidarietà europea ed esternalizzazione dei diritti: verso un approccio di lungo periodo	87
2.e Mobilità per migrazioni regolari e per lo sviluppo	90
3. I partenariati di mobilità nel mediterraneo e le principali critiche	91
3.a La scarsa rilevanza dei pdm rispetto al quadro generale sul controllo delle frontiere	93
3.b La scarsa integrazione dei PDM nella politica di vicinato	96
4. Ritorni per il co-sviluppo	98
5. Lezioni apprese dalle esperienze di gestione di progetti di ritorno volontario dei migranti	99

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. Il fenomeno migrazione nel sistema internazionale contemporaneo	107
2. L'immigrazione via mare e il regime SAR	109
3. Raccomandazioni sul salvataggio e la prima accoglienza	113
4. Raccomandazioni sui partenariati di mobilità	117
5. Raccomandazioni sul ritorno volontario dei migranti	120

BIBLIOGRAFIA	123
---------------------	------------

EXECUTIVE SUMMARY

The **international legal framework** aimed at comprehensively regulating migration is based both on domestic and international human rights law principles and standards (international migration law). So far, the institutional national dimension has been promoted to manage at the best ordinary and emergency migratory flows and to protect migrants asking for protection and assistance (migration management). Further commitment must be guaranteed at the governmental level to set down national strategies, policies, and programmes on migration according to a multidimensional and multi-sectorial approach (migration governance), also involving migrants both individually and collectively to facilitate their economic, social, political, and cultural inclusion as well as their access to basic services and work opportunities and the full respect of their rights and duties. These preconditions are essential for supporting their cultural, economic and social reintegration in the Country of origin. At the same time criminal practices were recorded in recent years concerning migrants (especially migrant children) who have been physically and psychologically forced to give material and financial support to criminals in order to be irregularly moved to another State. Trafficking and smuggling in human beings is an impressive wide phenomenon involving Countries of origin, transit and destination of victims: it demands today for a strong cooperation in order to prevent and repress human beings' exploitation, also by adopting common criminal rules to sanction human traffickers.

The **migrant** is the individual who freely decides to move to another Country for personal reasons, alone or with his/her family, in order to achieve best material and social conditions. Temporary or short human mobility is out of this definition, with the exception of the basic prerequisite of provisional stay for working purposes. In case of irregular entry, a migrant may face immediate non-admission or be temporarily held by local authorities while awaiting for an ad hoc administrative or judicial decision . In these latter cases, receiving states are mandated to adopt provisional measures to guarantee the personal security and safety of the migrant, in compliance with international human rights law and humanitarian law customary and conventional standards. While waiting for a decision, the migrant is hosted in reception centres, where he/she is granted full assistance for the fulfilment of his/her basic needs. The individual expulsion will be followed by a voluntary return of the migrant to the Country of origin or to a third Country, being practically, administratively and financially assisted. These safeguards are especially relevant when the migrant is an asylum seeker (repatriation) or a trafficked victim (assisted voluntary return). The procedure may also have to be managed in conformity with the rules stated in a readmission agreement signed by the Countries of origin and destination.

More typically the **asylum seeker** is the individual who requests to entry into another State for personal security reasons due to persecution or assault in the Country of origin. In particular when the population is threatened by a civil conflict and governmental authorities are not be able to guarantee personal safety and mobility, each protected person has the right to leave the country and to achieve the refugee status in conformity with the international and national regulations in force, and most notably the principle of *non-refoulement*. In other words, the refugee status is attributed to individuals lacking of protection from their State and where they have a well-founded fear to be persecuted on the grounds of race, religion, nationality, social belonging or political opinion.

The application for asylum may be addressed to the competent authorities of the Country of transit or destination and, if accepted, entails the release of a travel document asserting the refugee status and guaranteeing special assistance according to the principles of humanity, neutrality and impartiality, as enshrined in the 1951 Refugee Convention as well as the 1949 Geneva Conventions and related Protocols. In the meanwhile, the asylum seekers should be provided reception in ad hoc Centres. While under custody, the asylum seeker will be assisted also with temporary/complementary protection measures. If the application is rejected, non-admission must be extensively motivated by the competent administrative/judicial authorities and two options could be pursued: (1) the refugee will be voluntary or involuntary repatriated; or, in case he/she persists in expressing the well-founded fear of persecution upon repatriation (2) he/she might be awarded refugee status in respect of the *non-refoulment* principle. In case the conditions motivating the flee cease to exist, the refugee may be offered the options of voluntary repatriation, local integration settlement, or resettlement in a third Country.

Besides the international customary and conventional rules in force on migration reproducing principles and standards formulated also at the domestic level, the international legal framework is completed by **ad hoc bilateral agreements aimed at regulating readmission procedures** from Countries of transit/destination to Countries of origin, granting Migrants' personal security and safety.

More precisely, these agreements could concern cooperative security mechanisms to prevent and manage trafficking and criminal exploitation of migrants, or readmission procedures and related practices for irregular migrants being deported from the Country of destination to their Country of origin. From a technical standpoint, these procedures demand for the ratification and transposition in national law in all state parties of any existing bilateral agreement regulating the matter.. However, it may be the case that some of these agreement can be executed only upon signing or require further technical clarification through the negotiation of a MoU. The contracting parties are

usually the Countries of origin and destination, or the Country of transit, or – as occurs at the European level – a EU Member State and a third State.

These agreements should include an explicit reference to international human rights principles and standards, to be granted to migrants both individually and collectively, as well as clear recommendations concerning identification and readmission procedures. These procedures should be carried out in a reasonable time, asserting the availability of an ID or, alternatively, the release of a travel document following an interview with the migrant to obtain all useful information for his/her return to the Country of origin. The return is funded by the contracting parties and usually is carried out by flight and monitored by an ad hoc body. National diplomatic and security authorities of the contracting parties have the competence to apply the readmission procedures.

Migration by sea is a phenomenon that is largely associated with irregular flows and growing concern by destination States. Concerns include the relevance of border control and the ethical dimension of restrictive migration policies. The Mediterranean Sea is a hotspot where the difficulties encountered in Search and Rescue missions are highlighted, especially in light of the need to cope with smuggling because of additional tensions provoked by some features of EU migration law. The SAR provisions are inherently accompanied by certain elasticity, in order to take into account the variety of concrete situations. In a regional context characterized by political divergences among European states and between the latter and transit countries, some IMO and EU's attempts to offer a clear-cut solution have produced (partly) ambiguous results: it clearly emerges that the failures to achieve a reasonable compromise are due to factors external to maritime law. Such factors must be addressed with more courage by the EU member states: the hot issue of the burden sharing; a really comprehensive dialogue with origin countries and transit countries on the complex subject of international migration; the renunciation to ask for the cooperation of states with a negative human rights record, and others. In lack of a more far-reaching policy, dramatic events and hidden deaths will sadly continue.

The escalation of events at the borders witnessed in recent years foregrounds the issue of human rights in the management of migration flows. The repeated tragedies persist in threatening the right to life of women, children, and men.

Italy has a crucial position and an essential role in the geopolitics of Mediterranean migrations towards Europe. An operation like *Mare Nostrum* revealed Italy as a country that is

conscious and responsible for migrants' right to life. This operation could represent a decisive step towards the creation of a European policy up to the values of the Union.

We are faced with a complex situation characterized by mixed flows, wars, political and economic transitions, not only in the South of the Mediterranean all the way down to sub-Saharan Africa but also in the EU itself, especially after the financial, economic, and social crisis.

In this complex framework, three relevant elements have been chosen, which all deserve special attention because, together, they can provide guidelines to improve European governance mechanisms for Mediterranean migrations, moving away from an emergency approach towards a structural and long-term one. The Global Approach on Migration and Mobility has, in fact, a wide-ranging structure, which is, however, very weak for lack of solidarity among member countries and lack of cohesion between migrations, cooperation, development, and peace operations.

The three issues are: safety, mobility, and returns. Safety refers to the rescue operations and reception shelters needed to save the lives of migrants who flee from conflicts as well as from difficult political, social, and economic transitions. Aid is necessary, but it can also be minimized through a forward-looking policy on mobility, one that also considers the issue of returns. This means having a positive outlook on flows as a tool for the development of both the country of destination and that of origin.

These three matters are intertwined. Positive aspects and problematic ones will both be highlighted in order to identify a series of recommendations that, together, could be useful to build a coherent and far-sighted policy, to create protection pathways, to boost the euro-Mediterranean dialogue, to expand and strengthen the partnerships for mobility, and to balance them in a common development perspective that includes the issue of returns. Below are the main recommendations.



Recommendations, discussed at length in the study, originate upon a basic assumption: it is essential to move towards a stronger common migration policy that respects human rights, places migrants and human development at the centre, and goes beyond the myopic obsession of borders defence towards greater solidarity, subsidiarity, and coherence between internal and external dimensions. It is therefore recommended:

- **To Maintain and defend the humanitarian approach** that inspired and distinguished Operation *Mare Nostrum*.
- **To Give value and reinforce the Italian system of search and rescue**, which stands out for the strong synergy between national authorities and civil actors (principally fishermen) and for the continuity of the operations from rescue to reception and shelter (Praesidium project).

- **To redefine the terms of the migratory cooperation** with third-party countries, both within the framework of bilateral agreements and in the broader agenda of the Euro-African and Euro-Mediterranean policies.
- **To promote *capacity building* of asylum systems in third-party countries and expand the resettlement and secure access measures.** In a new spirit of cooperation and collaboration, it is vital to strengthen the mechanisms of asylum and integration in third-party countries.
- **To re-establish mobility partnerships (MP)** on stronger common bonds of respect for human rights, going beyond voluntary political commitment, but rather building mechanisms for monitoring, control and resolution of conflicts and default situation, with a greater participation of EU member states.
- **To reassess the MP priorities** giving greater relevance to measures that encourage greater regular mobility, international protection, and actions of valorisation of migrants for the sake of development.
- **To reform the European directive on returns**, considering them an opportunity for emancipation and development, and not a merely punitive action.

All this also implies a **revision of the Italian immigration law**, and especially its consistency with the new law on cooperation.

ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI

AST	<i>Asylum Support Team</i>
CRI	Croce Rossa Internazionale
DCI	Strumento di cooperazione allo sviluppo
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
ECOWAS	Comunità Economica dei Paesi dell'Africa occidentale
ENPI	Strumento europeo di vicinato e partenariato
EUBAM	<i>EU Border Assistance Mission</i>
Eurosur	Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere
Frontex	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne
GAMM	<i>Global Approach on Migration and Mobility</i>
IMO	Organizzazione Internazionale Marittima
IOM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PdM	Partenariati di Mobilità
RABIT	<i>Rapid Border Intervention Teams</i>
SAR	<i>Search and Rescue</i>
SOLAS	Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea
UNCLOS	Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

INTRODUZIONE ALLO STUDIO

Il fenomeno migratorio, nella sua dimensione globale, interessa oggi più di un miliardo di persone, che si spostano all'interno del confine del proprio Paese di nazionalità o da uno Stato ad un altro, includendosi in questa mobilità uno o più Paesi di transito, tra i quali l'Italia.

È evidente che la mobilità ed il trasferimento di singoli o di gruppi di individui, nella composizione propria dell'unità familiare, produca effetti ben determinati sia nelle comunità di transito – soprattutto laddove esse siano collocate nel Sud del mondo – sia in quelle di arrivo. Tali effetti possono implicare ipotesi di criticità se non di fallimento del progetto migratorio, qualora questi siano percepiti come un pericolo e non come una componente strategica dei processi di sviluppo in funzione della crescita politica, economica e sociale dei protagonisti e della stabilità e sicurezza dei Paesi interessati dal fenomeno, a patto che i diritti dei migranti siano adeguatamente tutelati.

Nel corso degli ultimi decenni del XX secolo e sino ad oggi i principali attori istituzionali presenti ed operanti nelle aree regionali maggiormente interessate dalla mobilità umana – soprattutto l'area mediterranea - hanno dovuto confrontarsi non soltanto con le sfide poste dai flussi di migranti, i quali si spostano alla ricerca di migliori opportunità di vita e di benessere, ma anche e sempre di più con situazioni di marcata criticità ed emergenza, determinate dall'alto livello di insicurezza che le persone vivono nel proprio Paese d'origine. La pressione migratoria richiede risposte immediate, ma anche di medio e lungo termine, poiché il fenomeno in parola deve essere gestito primariamente tra gli Stati d'origine, di transito e di destinazione, sul piano bilaterale o trilaterale, e poi anche dalle *partnerships* di sistema, le quali includono già oggi importanti interlocutori come il settore privato, la società civile e gli enti locali.

I dibattiti promossi nella sede delle Nazioni Unite e dell'Unione europea costituiscono, a tale proposito, un rilevante punto di partenza per ribadire l'importanza del fenomeno migratorio nella sua dimensione globale, per affermare i diritti umani dei migranti, per fornire degli strumenti di guida per la gestione ordinaria e straordinaria dei flussi migratori.

Anche in seguito ai noti eventi riconducibili alle cd. Primavera arabe, che hanno confermato la posizione strategica italiana nel Mediterraneo, l'approccio alla gestione dell'immigrazione irregolare si è sempre più concentrato sulla protezione dei confini e dei cittadini piuttosto che sull'accoglienza e l'attuazione degli strumenti ad essa dedicati. Quindi tale approccio pur se di nuova introduzione e oggetto di recentissima attività normativa - anche a livello europeo – ha mostrato immediatamente criticità e limiti applicativi, soprattutto con riferimento al mancato rispetto dei diritti umani, che dovranno necessariamente essere superati.

In considerazione degli impegni sostanziali e procedurali che vedranno l'Italia presente sia nel sistema Nazioni Unite che, in modo più circostanziato e rilevante, in quello europeo, è sembrato appropriato cercare di fornire all'Unità di analisi, programmazione e documentazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (**MAECI**) uno studio sul quadro strutturale del fenomeno migratorio.

Questo studio è frutto della collaborazione di tre istituzioni, il Centro Studi di Politica Internazionale (**CeSPI**), l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (**IIDU**) e l'Unione delle Università del Mediterraneo (**UNIMED**), che esprimono ambiti di ricerca e conoscenze estremamente diversificate tra loro ma sinergiche per affrontare il complesso tema delle politiche migratorie. Lo studio ha come suo principale obiettivo quello di fornire una ricostruzione dei molteplici aspetti inerenti le caratteristiche proprie della disciplina giuridica internazionale ed europea attualmente in vigore, nonché le procedure di gestione dei flussi migratori nella prospettiva della definizione della politica italiana *vis-a-vis* il sistema europeo nei principali corridoi di transito ed in funzione della tutela dei diritti delle persone migranti. Il documento, prendendo in considerazione l'esigenza di protezione dei diritti fondamentali della persona, affronta altresì gli sviluppi che si rendono necessari nel campo del diritto umanitario, del diritto dei rifugiati e delle prospettive internazionali e comunitarie di regolamentazione per una gestione più efficace delle problematiche legate ai flussi migratori, con particolare enfasi sul salvataggio in mare e la prima accoglienza.

In questo esercizio, i redattori dello studio, muovendo dall'illustrazione delle misure legislative, programmatiche ed operative poste in essere in ossequio agli impegni assunti dal nostro Paese sul piano internazionale (universale e regionale), hanno formulato indicazioni di merito e di procedura per la migliore gestione del fenomeno migratorio da parte degli apparati di diverse entità ad esso collegato.

Nello specifico l'UNIMED ha curato la sezione riguardante il fenomeno migrazione nel sistema internazionale contemporaneo, l'IIDU ha trattato del quadro giuridico della prassi dell'immigrazione via mare e il regime SAR, mentre il CeSPI ha redatto la terza sezione dello studio dedicata all'analisi che illustra il percorso dal salvataggio dei migranti a nuove misure per la mobilità e il ritorno in un'ottica di sviluppo.

SEZIONE I

IL FENOMENO MIGRAZIONE NEL SISTEMA INTERNAZIONALE CONTEMPORANEO¹

Considerazioni introduttive

Quali sono le principali caratteristiche del fenomeno migratorio nell'attuale contesto globale?

E' importante soffermare l'attenzione su questo aspetto, almeno nella fase introduttiva del lavoro, per poter meglio comprendere come esso sia percepito, vissuto, gestito non soltanto dagli Stati d'origine, di transito e di destinazione, ma anche e soprattutto dalle popolazioni e dai protagonisti stessi del fenomeno: i migranti.

La migrazione può essere definita come la mobilità propria di una persona o di un gruppo di persone, all'interno dello Stato d'origine (*internal migration*, inclusiva delle ipotesi in cui il soggetto sosti per un tempo minimo nello Stato prima di recarsi al di fuori dei confini territoriali - *step migration*) o, come accade più diffusamente, oltre i confini nazionali (*international/cross-border migration*, situazione che può far registrare anche episodi di *secondary migration*, ovvero di spostamento della residenza nel Paese di transito o di destinazione prescelto). Essa può aver luogo a diverse velocità e dimensioni ed interessare differenti soggetti (vedi i *mixed flows*, che includono richiedenti asilo, rifugiati, migranti economici ed altri) che sono spinti da motivazioni diverse e complesse (*push-pull factors*, economici, sociali e politici). Il parametro quantitativo (*migrant flow*), che viene misurato in un arco di tempo ben definito (*migrant stock*), consente di delineare le caratteristiche tipiche del fenomeno con riferimento ad un'area geografica ben precisa, come accade nel bacino Mediterraneo o nel quadro continentale europeo, adottando quale parametro di riferimento il numero delle persone che arrivano e che partono da un determinato Paese (*net migration/migratory balance*).

La migrazione può assumere una connotazione individuale, laddove il fenomeno abbia quali protagonisti persone che si muovono singolarmente o in quanto componenti di una unità familiare e che provvedono ad auto-finanziarsi in tale processo (*individual migration*), a differenza della mobilità collettiva (*mass/collective migration*) che ha assunto di recente una dimensione 'circolare' di lungo periodo (*circular migration*), volta a produrre benefici diffusi soprattutto nel settore lavorativo, sia per il Paese d'origine che per quello di destinazione. Il contatto con il Paese d'origine, peraltro, è tipico del fenomeno della diaspora, che coinvolge non soltanto i soggetti che si

¹ La Sezione è stata redatta a cura di Marco Borraccetti, Cristiana Carletti, Enzo Maria Le Fevre Cervini.

trasferiscono in altro Paese in quanto titolari di doppia nazionalità o per motivi familiari ma, appunto, per esercitare – spesso temporaneamente – la propria attività professionale. In tale ambito, invero, è più frequente il riscontro di tipologie di migrazione supportate da una pianificazione di matrice governativa che, rispetto a quelle di natura spontanea (*spontaneous migration*), mirano ad agevolare la mobilità stessa (*assisted/facilitated migration*), la quale si tramuta in migrazione a fini lavorativi allorché l'obiettivo individuale e collettivo sia quello di stabilizzarsi in un Paese altro rispetto a quello d'origine e di svolgervi un'attività professionale in conformità alle regole sancite nella legislazione nazionale vigente di settore (*labour migration/labour migration agreements*). In simili situazioni può aver luogo anche il fenomeno della migrazione strumentale al ricollocamento della popolazione lavorativa conseguente al *vacuum* creatosi a seguito della mobilità interna ed internazionale (*replacement migration*). Un peso specifico, inoltre, deve essere attribuito al fenomeno migratorio nella sua componente di genere: le donne si spostano più frequentemente a titolo individuale ed a fini lavorativi, e sono più esposte ad episodi di discriminazione e sfruttamento (*feminization of migration*).

La migrazione può configurarsi al contempo come un fenomeno dipeso dall'adozione di misure o azioni di natura coercitiva: il fattore causale è, in genere, una situazione di instabilità e di conflitto o anche un disastro naturale (*displacement*). Per quanto riguarda il primo caso, tuttavia, la mobilità della popolazione civile sul territorio talora è determinata intenzionalmente (*forced/internal-external displacement*), ed è qualificabile in tal caso, ad eccezione delle ipotesi in cui sia motivata da ragioni militari imperative, come crimine di guerra². E' evidente che laddove la scelta sia intenzionale ma allo stesso tempo finalizzata alla protezione della popolazione civile, dunque assunta dalle competenti autorità governative, la migrazione forzata e la ricollocazione in altra parte del territorio o al di fuori dei confini territoriali non assumono il rilievo penale internazionale appena richiamato (*forced migration/resettlement-relocation*). In un momento successivo si potrà assistere alla ricollocazione iniziale, pur sempre a seguito di un ulteriore fenomeno di mobilità, in termini spontanei o in conseguenza dell'adozione di misure coercitive, con il supporto dello Stato d'origine o nel quadro di meccanismi di sostegno di matrice internazionale (*spontaneous/forced/assisted voluntary return/repatriation*).

Sotto il profilo giuridico, in ordine alla produzione di norme atte a regolamentare il fenomeno migratorio nel suo complesso, l'apparato materiale di riferimento è prettamente internazionale sebbene in esso siano stati riformulati istituti già configurati sul piano nazionale che si declinano allora in correlazione ai principi e standard minimi a fondamento del diritto internazionale dei diritti

² Vedi art. 49, Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra (1949), ed art. 85, Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra, relative alla protezione delle vittime durante un conflitto armato internazionale (1977).

umani (*international migration law*). Nella prospettiva istituzionale interna ciò si traduce nella creazione di un assetto istituzionale ben preciso, competente per la gestione del fenomeno migratorio in situazioni ordinarie e di emergenza, a tutela dei soggetti di nazionalità altrà che richiedono protezione ed assistenza (*migration management*). Allo stesso tempo è quanto mai indispensabile che l'apparato governativo si impegni per la definizione delle migliori strategie e programmi d'azione, riassunti nella conduzione della politica migratoria nazionale, nella sua componente multidimensionale e multisetoriale (*governance of migration*). Ciò implica, tra l'altro, la promozione di processi e di percorsi individuali e collettivi ad impatto inclusivo (*inclusion*) per la piena partecipazione dei soggetti alla vita economica, sociale, politica e culturale del Paese di destinazione, ed integrativo (*integration*) per la garanzia del rispetto dei diritti e dei doveri di cui tali soggetti sono titolari ed il correlato accesso ai servizi di base ed al mercato del lavoro del Paese di transito o di destinazione – soprattutto a livello locale - in cui essi si sono collocati temporaneamente o permanentemente. Tale ultimo passaggio è estremamente importante poiché si rivela funzionale per la reintegrazione culturale, economica e sociale nel Paese d'origine (*reintegration, cultural/economic-brain gain/social*).

1. Per una definizione della terminologia in uso nella disciplina giuridica internazionale delle migrazioni

Per una migliore comprensione degli aspetti di portata giuridica inerenti la complessa disciplina delle migrazioni internazionali occorre soffermare l'attenzione sulla terminologia in uso, con l'obiettivo di precisare il contenuto di alcune formule e termini che spesso ricorrono nel linguaggio comune e che tuttavia assumono un significato specifico nella dimensione giuridica internazionale e, conseguentemente, nazionale.

La metodologia prescelta poggia sulla categorizzazione del fenomeno in base ai soggetti interessati a titolo individuale e collettivo (i), agli istituti giuridici che impongono la individuazione di determinate competenze organiche al livello domestico e la configurazione di procedure standard ed alle tipologie di fenomeni che hanno progressivamente contraddistinto le migrazioni internazionali (ii)³.

³ La metodologia prescelta rinvia ad alcuni modelli elaborati sul tema dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*Glossary of Migration Related Terms*, 2010, www.unesco.org/shs/migration/glossary) e dall'European Migration Network (*Asylum and Migration Glossary*, 2010).

i. La condizione giuridica correlata alla permanenza stabile (*habitual/usual residence*) di un soggetto in un determinato territorio, quale parte di una comunità politica e sociale nonché titolare di diritti civili e politici, importa l'assunzione della nazionalità (*nationality/national*) dello Stato in cui il soggetto è nato o nel quale tale *status* è acquisibile per naturalizzazione (*birth/naturalization*)⁴. Ne discende che lo Stato stesso ha il dovere di assicurarne la tutela anche quando il soggetto si trasferisce in via temporanea o permanente in altro Paese, garantendosi in tal senso la protezione diplomatica e consolare su base di reciprocità. Va precisato, tuttavia, che ben oltre tale assetto bilaterale, nel sistema giuridico internazionale sono stati formulati importanti standard volti ad essere recepiti sul piano domestico mediante l'adozione di una comune clausola relativa al trattamento nazionale (*national treatment*): ciò significa che i soggetti privi di nazionalità in un territorio altro da quello dello Stato d'origine debbono essere tutelati alla stregua della protezione che lo stesso Stato garantisce alla propria popolazione.

Sulla base di quanto premesso, dunque, si definisce straniero (*alien, foreigner, non-national, third-country national*) colui che è privo di uno *status* giuridico correlato alla compresenza di requisiti essenziali a fondamento della nazionalità/cittadinanza di un determinato Stato (*citizen, citizenship*) o del sistema dell'Unione europea.

E' evidente che in tali circostanze si presuppone sempre che il soggetto goda della libertà di movimento (*freedom of movement*), comprensiva della mobilità all'interno dei confini dello Stato di nazionalità/cittadinanza, del diritto a lasciare tale Stato e di farvi ritorno, ancorché la mobilità in parola sia stata disciplinata in modo specifico in un sistema regionale da parte degli Stati membri come occorso nel quadro europeo⁵.

In questa accezione si è progressivamente adoperato nel linguaggio comune il termine di migrante (*migrant*), in riferimento al soggetto che sceglie liberamente di muoversi per esigenze personali e non per motivi impellenti o costrittivi, a titolo individuale o insieme al proprio nucleo familiare, per raggiungere un altro Stato in cui poter beneficiare di migliori condizioni materiali e sociali per sé e per i propri cari. Chiaramente non si includono in tale accezione tutte le occasioni di mobilità caratterizzate da una collocazione temporanea e di breve durata in un altro Stato, a meno

⁴ Vedi Corte internazionale di giustizia, Caso Nottebohm (1955), che definisce la nazionalità "...a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties...the individual upon whom it is conferred, either directly by law or as a result of the act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring the nationality than with any other State". Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione dell'Aja su certe questioni relative al conflitto tra leggi sulla nazionalità (1930): "it is for each State to determine under its own laws who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality."

⁵ Vedi art. 13§1-§2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948); art. 12 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

che, come si vedrà più avanti, la temporaneità sia il requisito essenziale richiesto al migrante per l'esercizio di un'attività professionale limitata nel tempo.

Nella generale ricostruzione del fenomeno migratorio, comprensiva della registrazione e valutazione dei dati sulla base della relazione tra ingressi ed allontanamenti misurati in modo costante e periodico (*total migration/net migration*), in merito alla condizione giuridica del migrante hanno progressivamente assunto rilievo alcune specifiche caratteristiche che attengono alla regolarità del fenomeno stesso di mobilità ed alle cause principali che lo determinano. Si può fare riferimento, ad esempio, alla cadenza dello spostamento dallo Stato d'origine a quello di destinazione, nel quale il migrante stabilisce la sua residenza abituale: se essa è ricompresa tra i tre ed i dodici mesi si parla di migrazione a breve termine (*short-term migration*), altrimenti se essa supera i 12 mesi, rendendo dunque pressoché permanente la collocazione nello Stato di destinazione, si tratta di migrazione a lungo termine (*long-term migration*) ed il migrante diviene in sostanza un immigrante nello Stato di destinazione, mirando a localizzarsi e dunque a richiedere un permesso di soggiorno di lungo periodo o illimitato funzionale, per esempio, all'esercizio di una professione (*settlement migration*)⁶. In questa ultima dimensione, per la quale si rinvia oltre, rilevano il grado d'istruzione e le particolari capacità ed esperienze acquisite per conseguire il permesso di ingresso per motivi lavorativi, facilitandosi peraltro il rinnovo, l'accesso ad una serie di servizi di orientamento ed agevolazione professionale, le possibilità di ricongiungimento familiare (*skilled migrant, highly skilled/qualified migrant*). Al contempo assumono rilevanza anche i fattori che determinano la scelta di mobilità, quali l'obiettivo di un miglioramento concreto delle condizioni di vita dal punto di vista qualitativo (*economic migration*), soprattutto rispetto alla situazione propria dello Stato d'origine sotto il profilo ambientale (*environmental migration*).

Qualora il soggetto in questione proceda per la richiesta formale della concessione di un documento atto a definirne lo *status* giuridico permanente (*permanent resident, long-term migrant*) presso le autorità competenti sul piano interno dello Stato nel quale si è recato, si parla di richiedente (*principal/primary/main applicant*): l'atto in parola (*application*) assume forma scritta ed è imputabile in via generale ad un singolo individuo o, in alternativa, ad un soggetto collettivo che provvede a tale fine in rappresentanza di un gruppo di individui (principalmente i propri familiari, *derivative applicants*).

Allorché il soggetto abbia assistito alla parziale o totale compressione dell'esercizio dei diritti di cui è titolare, l'atto di formulazione di una richiesta mirata a determinare il suo *status* giuridico, indirizzato alle competenti autorità di natura tanto governativa quanto giurisdizionale, è finalizzato

⁶ Come si vedrà più avanti, nel diritto positivo dell'UE, la periodizzazione in questione si articola in maniera sulla base di una differente tempistica, ovvero in ordine al parametro temporale dei 3 mesi, rilevandosi pertanto una migrazione di breve o di lungo termine allorché essa si estenda per un periodo inferiore o superiore ai 3 mesi.

a sanare la situazione sotto il profilo giuridico e ad ottenere, eventualmente, un indennizzo. La eventuale facoltà di modificare tale *status*, in conseguenza della non sussistenza delle motivazioni a fondamento della richiesta originaria, può essere prevista per legge e, in simili circostanze, al soggetto verrà rilasciato un permesso di natura specifica (*change/switching of status*).

Nelle predette circostanze, qualora il soggetto possieda adeguata documentazione ufficiale rispondente ai requisiti fondamentali per avere accesso regolarmente in uno Stato altro da quello di propria nazionalità, si parla di migrante fornito di documenti (*documented migrant*). Al contrario, il soggetto che è privo di tale documentazione e che comunque fa ingresso in uno Stato, o che utilizza a tal fine documentazione non rispondente ai criteri formali e materiali stabiliti dallo Stato ricevente, o che, ancora, entra nel territorio dello Stato e vi rimane per un periodo superiore a quello sancito dalla legislazione domestica in vigore, pur in conformità alla disciplina giuridica internazionale, viene considerato quale soggetto in condizioni irregolari (*undocumented migrant, irregular/illegal alien/migrant*)⁷.

Sovente la condizione di mobilità è correlata alla dimensione professionale ed alla ricerca di una occupazione nel Paese di destinazione.

In questa prospettiva possono distinguersi alcune tipologie di *status* proprie del migrante lavoratore (*migrant worker*)⁸, partendo dal presupposto che il migrante lavoratore ed i membri della sua famiglia siano stati autorizzati a fare ingresso, a permanere stabilmente e a svolgere una professione remunerata nello Stato in cui si sono stabiliti, in conformità alla legislazione nazionale ed agli obblighi assunti dallo Stato in parola sul piano internazionale nella materia giuslavorista (*documented migrant worker/undocumented, non-documented migrant worker, migrant worker in an irregular situation*)⁹.

Colui che stabilisce la sua residenza abituale in un Paese limitrofo a quello di nazionalità, facendo ritorno assai frequentemente in quest'ultimo viene definito quale lavoratore transfrontaliero (*frontier worker*)¹⁰, mentre le modalità di contratto lavorativo propriamente legate ad uno specifico progetto temporalmente circoscritto attengono alla condizione del lavoratore a progetto (*project-tied worker*)¹¹, per nulla coincidenti con l'assunzione di lavoratori stranieri correlata ad attività di natura

⁷ Vedi art. 3(b) del Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria, alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato (2000).

⁸ Vedi art. 2§1 della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

⁹ Vedi art. 5(a) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

¹⁰ Vedi art. 2§2(a) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

¹¹ Vedi art. 2§2(f) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

stagionale (*seasonal migrant worker*)¹², i quali possono essere anche indicati come lavoratori migranti temporanei sulla base di minime capacità professionali loro riconosciute in un determinato settore produttivo-imprenditoriale (*temporary migrant worker*); tale ultima categoria differisce in modo evidente rispetto al lavoratore migrante che viene inserito in un assetto lavorativo senza che sia necessario un apposito contratto di lavoro, sulla base di disposizioni legislative ad hoc vigenti nello Stato di ricezione (*self-employed migrant worker*)¹³; stessa osservazione vale per il lavoratore migrante che viene collocato per un periodo limitato dal proprio datore di lavoro in un altro Stato per lo svolgimento di una specifica mansione lavorativa, anche sulla base delle sue capacità professionali, o perché il datore di lavoro ha necessità di garantire il servizio in via transitoria, o ancora perché l'organizzazione del lavoro richiede una sua ricollocazione lavorativa al di fuori dello Stato in cui il migrante svolge abitualmente la sua professione (*specified-employment worker*)¹⁴. Vi sono in ultimo situazioni che contraddistinguono il lavoratore migrante in ordine alla tipologia di professione svolta, con riferimento all'ambito urbano o rurale nel quale egli si muove e si colloca (*rural-rural migrants, rural-urban migrant*).

La formalizzazione della richiesta di ingresso mirata a conseguire la sicurezza personale in uno Stato altro da quello di nazionalità e per motivi tendenzialmente legati a situazioni persecutorie o particolarmente pericolose per l'incolumità fisica del soggetto configura la condizione tipica di un richiedente asilo (*asylum-seeker*).

Lo Stato presso il quale tale richiesta viene formulata è il primo Paese nel quale il soggetto può beneficiare delle conseguenze derivanti dalla eventuale garanzia di protezione: si parla dunque di Paese sicuro (*safe third country*), per distinguerlo dallo Stato di origine, nel quale potrebbero o meno essere riscontrate condizioni di sicurezza/insicurezza (*safe/unsafe country of origin*), alla base dell'accettazione della richiesta di ingresso da parte del richiedente asilo.

Nel secondo caso, infatti, laddove nello Stato di provenienza sia in atto un conflitto civile e la stessa popolazione sia in pericolo, il singolo cittadino (*protected person*) ha diritto a lasciare il territorio allorché le autorità di governo non siano più in grado di garantirne la sicurezza personale e la libertà di movimento né di gestire le procedure di modifica del domicilio, di interdizione a determinate aree – prevalentemente quelle di combattimento, di prevenzione in termini di adozione di misure restrittive della stessa libertà personale.

¹² Vedi art. 2§2(b) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

¹³ Vedi art. 2§2(h) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

¹⁴ Vedi art. 2§2(g) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

La procedura in questione può concludersi in senso favorevole al riconoscimento dello specifico *status* di rifugiato, ai sensi della normativa internazionale e del conseguente recepimento della stessa nel quadro legislativo dello Stato che procede in funzione di tale riconoscimento (*refugee status determination*)¹⁵. Ciò mira al graduale ritorno alla normalità, atteso che siano state verificate e considerate del tutto cessate le condizioni che hanno spinto il soggetto a chiedere asilo presso uno Stato altro da quello di nazionalità: in questa accezione si includono il rimpatrio volontario (*voluntary repatriation*) o, altrimenti, l'avvio di un processo di integrazione nel territorio d'accoglienza (*local integration/resettlement*).

Al contrario, il soggetto assumerà una condizione non conforme alla legislazione in vigore e pertanto sarà sottoposto alla misura dell'allontanamento, non praticabile nelle more dell'adozione della decisione conclusiva della procedura (*deportation/expulsion/removal*)¹⁶. In questa ultima fase temporale il soggetto viene collocato in apposite strutture di accoglienza, la sua condizione essendo sottoposta di fatto a limitazioni della libertà di movimento (*detention*). Invero la successiva adozione da parte delle competenti autorità giurisdizionali di una misura non certo di rilievo penale bensì di portata amministrativa, correlata alla violazione della legislazione in vigore in materia di ingresso nello Stato di ricezione, porta a ritenere del tutto temporanea e necessariamente rispettosa degli standard internazionali la condizione di trattenimento (*custody*).

Il rifugiato (*refugee*) è colui che possiede i requisiti per accedere alla protezione internazionale, istituto sancito in via principale nel sistema delle Nazioni Unite ed applicabile a tutti gli Stati membri che abbiano recepito o meno nel rispettivo quadro legislativo nazionale i dettami della Convenzione e del Protocollo in materia di *status* dei rifugiati.

Più in particolare, sussistono determinate categorie di rifugiati, identificate sia nel linguaggio comune che nella disciplina giuridica ora richiamata. Lo *status* di rifugiato può essere riconosciuto come tale da parte di uno Stato o da una Organizzazione internazionale in base alla compresenza di una serie di criteri di natura oggettiva che attengono alla situazione riscontrata nello Stato d'origine tale da giustificare la stessa richiesta di riconoscimento (*refugee prima facie*); qualora il riconoscimento non venga effettuato e comunque il soggetto non faccia rientro nello Stato d'origine, la sua situazione assume una connotazione del tutto transitoria, che implica la riformulazione della richiesta presso un altro Stato (*refugee in orbit*); al contrario, se il riconoscimento è effettuato ma assume una natura temporanea, in attesa che il soggetto venga

¹⁵ Vedi art. 1(A)(2) della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951), modificata dal successivo Protocollo del 1967. Simili formulazioni sono state riprodotte anche a livello regionale (art. 1§2 della Convenzione OUA del 1969; Dichiarazione di Cartagena del 1984).

¹⁶ D'altra parte le modalità di acquisizione e di cessazione dello *status* di rifugiato sono state appositamente disciplinate in alcuni strumenti multilaterali internazionali: la Convenzione sullo status dei rifugiati – art. 1(c), e la Convenzione OUA relativa a specifici aspetti del problema dei rifugiati in Africa – art. I(4).

trasferito in altro Stato, la situazione è tipicamente transitoria (*refugee in transit*). Il fatto che il riconoscimento avvenga nel primo Paese di arrivo del rifugiato non significa affatto che lo *status* fosse già tale nel Paese d'origine: in altre parole, la verifica circa le condizioni che determinano l'attribuzione dello *status* può aver luogo anche in un momento successivo all'ingresso in uno Stato altro da quello di nazionalità. E' a seguito di tale riscontro che le competenti autorità possono rilasciare lo *status* di rifugiato (*refugee in situ/sur place*).

Particolarmente delicata è la situazione giuridica che afferisce al migrante minore di età – in linea generale coincidente con il compimento del 18esimo anno di età (*child, minor*). Nel linguaggio diffuso della materia delle migrazioni i minori possono sperimentare due situazioni differenti, tra di loro talvolta complementari: qualora si trovino al di fuori del territorio dello Stato d'origine, in linea generale sono separati dai genitori ma non, necessariamente, dai parenti; altrimenti, qualora siano in mobilità senza alcun soggetto adulto che li accompagni o che ne sia responsabile sulla base della legislazione vigente nello Stato d'origine (*guardian*), ciò implica un trattamento differenziato da parte di tutti coloro che, nell'esercizio del loro mandato ufficiale, vengono in contatto con essi e che devono garantirne la completa incolumità personale e la non sottoposizione a procedure e pratiche solitamente destinate agli adulti (*unaccompanied children/minors*). In una accezione più ampia, i minori, insieme al proprio/i genitore/i, possono essere definiti quali soggetti dipendenti dal soggetto principale (*dependant*) o anche in grado di acquisire uno *status* legato alla mobilità in conseguenza della richiesta formalmente presentata dal genitore/tutore (*derivative applicant*).

Nella costruzione della disciplina giuridica internazionale sul tema migratorio uno specifico rilievo ha assunto una ulteriore categorizzazione soggettiva. Lo *status* dello sfollato (*displaced person*), declinato nella sua dimensione collettiva (*uprooted people*), attesta una condizione di abbandono dello Stato di nazionalità per il timore o il reale pericolo di alterazione/compressione della sicurezza personale, fattori dipesi da cause altre rispetto a quelle che spingono a chiedere asilo. In genere si tratta di fattori diffusi causati dallo scoppio di un conflitto civile o da contingenti disastri naturali o di origine antropica. La mobilità propria dello sfollato può declinarsi, sul piano geografico, in termini di spostamento all'interno dello Stato di nazionalità (*internally displaced person*), in modo forzato ovvero abbandonando la propria residenza abituale per sfuggire alla violenza diffusa tipica delle situazioni incontrollate¹⁷, o collocandosi sul territorio di uno Stato altro da quello di nazionalità (*externally displaced person*) in quanto vittima di persecuzioni e violenze mirate, sempre a titolo tanto individuale quanto collettivo. E' evidente che tale seconda ipotesi includa sovente quelle situazioni in cui lo sfollamento dipende anche – ma non solo - dal verificarsi

¹⁷ Vedi i *Guiding Principles on Internal Displacement* (UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2).

di un progressivo deterioramento dell'habitat naturale o dalla distruzione, intenzionale o naturale, dell'ambiente circostante in cui il soggetto risiede abitualmente (*environmentally displaced person*).

Non è esclusa bensì talora correlabile allo *status* appena richiamato l'ipotesi in cui il soggetto in mobilità esterna venga a perdere i requisiti essenziali che ne hanno determinato la originaria condizione giuridica di nazionalità/cittadinanza. In simili circostanze l'apolide (*stateless person*) non gode della protezione diplomatica, non può esercitare alcun diritto di soggiorno nello Stato di residenza né di allontanamento e reingresso nello stesso sulla base di una scelta volontaria di mobilità¹⁸. La condizione di apolidia dipende da molteplici cause e produce conseguenze ben precise in ordine allo *status* giuridico dell'individuo ed alle norme che regolano, ad esempio, il trasferimento in altro Stato, il diritto amministrativo, le pratiche anagrafiche e il diritto di famiglia, il diritto diplomatico.

Nella ricostruzione sin qui condotta un ultimo rilevante aspetto attiene alla natura criminale del fenomeno di mobilità allorché il soggetto migrante, in special modo minorenne, viene indotto mediante strumenti di coercizione fisica e psicologica a favorire in termini materiali e finanziari un intermediario affinché possa fare ingresso nel territorio di uno Stato altro da quello di nazionalità in modo del tutto irregolare. Il fenomeno della tratta di esseri umani (*trafficking/exploitation*), che è strettamente correlato – anche se talora confuso – con le ipotesi di traffico finalizzate a favorire l'ingresso irregolare nel territorio di uno Stato senza che a ciò seguano azioni di sfruttamento della vittima (*smuggling*), è a oggi particolarmente diffuso ed ha implicato una attenta riflessione da parte delle competenti autorità degli Stati più interessati dal problema, in quanto Paesi d'origine, di transito e di destinazione dei migranti trafficati (*victim of human trafficking*), al duplice scopo di disciplinare in modo coerente ed armonizzato le regole di rilievo penale per la determinazione di sanzioni appropriate a carico dei trafficanti (*human trafficker*), e di rafforzare gli strumenti cooperativi di natura preventiva e repressiva del fenomeno in parola.

ii. L'analisi degli istituti giuridici che hanno dato impulso alla configurazione di procedure standard sul piano internazionale ed alla individuazione di determinate competenze organiche al livello domestico, pur sempre con il supporto e sotto la guida dei principali organismi a vocazione sia universale che regionale, impone una riflessione preliminare sulla complementarietà dei regimi normativi internazionali, regionali e nazionali in riferimento al fenomeno migratorio nel suo complesso. Tale riflessione introduce l'indagine analitica che segue, la quale è stata sviluppata non attraverso un approccio descrittivo del contenuto materiale di detti regimi (con particolare attenzione, come è ovvio, a quello internazionale) bensì muovendo proprio dagli istituti giuridici

¹⁸ Vedi art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status delle persone apolidi (1954).

principali richiamandone sia il significativo portato materiale che una connotazione esecutiva contestualizzata nell'odierno assetto migratorio.

Intanto va detto che non sussiste, in termini categoriali, una disciplina giuridica specificamente dedicata al predetto fenomeno, articolata nella formulazione di principi e valori di natura consuetudinaria e nella relativa negoziazione di strumenti giuridici convenzionali atti a riprodurli e a declinarli in modo complesso. Invero in diversi sistemi normativi elaborati nel corso del XX secolo – principalmente nel quadro delle Nazioni Unite - e che rispondono ad esigenze di natura oggettiva (c.d. *self-contained regimes*) sollecitate dagli Stati maggiormente interessati dall'opportunità di favorire un processo mirato di codificazione, possono rinvenirsi delle disposizioni che si sono rivelate strumentali per la definizione di istituti giuridici riferibili allo *status* del soggetto migrante e che, proprio per la costante correlazione con i diritti ed i doveri di cui il soggetto in parola è titolare, hanno assunto talora il rango di norme di diritto internazionale generale. Si possono richiamare a titolo esemplificativo il diritto diplomatico e consolare, il diritto internazionale marittimo, il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale del lavoro, gli strumenti internazionali di contrasto al crimine transnazionale organizzato. Tale processo si è registrato, in via parallela ed in modo talora più articolato, in alcuni apparati internazionali di natura regionale, come nel caso europeo.

D'altra parte la formulazione ed adozione di norme per la protezione e promozione dei diritti delle persone in mobilità, indipendentemente dal rango consuetudinario e/o convenzionale, si è poi tradotta nel processo di recepimento degli obblighi in esse contenuti da parte degli Stati sul piano interno. In questa sede, gli Stati hanno assunto posizioni differenti, sulla scorta della rilevanza attribuita all'esercizio della sovranità tanto nella sua dimensione esterna - ovvero nella conduzione di relazioni con altri Stati o soggetti del diritto internazionale in modo del tutto autonomo ed indipendente, quanto nella sua dimensione interna – che si traduce nella competenza istituzionale esclusiva di legiferare e di rendere esecutive le leggi assicurandone il pieno rispetto da parte della popolazione, che nella sua dimensione territoriale la quale assume, come noto, una connotazione geografica ben delineata e demarcata.

Se lette alla luce delle caratteristiche tipiche del fenomeno migratorio contemporaneo, le tre accezioni della sovranità statale hanno indubbiamente agevolato lo Stato a recepire le norme internazionali in funzione delle garanzie delle sue stesse prerogative costitutive. In altre parole ogni Stato ha provveduto a determinare le modalità di ingresso e soggiorno dei soggetti non cittadini, assicurando il rispetto del principio del non respingimento laddove sussistano gravi rischi a danno della loro incolumità e sicurezza personale nel Paese d'origine. In tal modo ogni Stato ha dovuto ottemperare per l'esecuzione dei regimi giuridici oggettivi che hanno disciplinato la libertà di

movimento e di allontanamento dallo Stato di nazionalità (*right to leave*)¹⁹, il diritto d'asilo in quanto diritto di richiedere e di ricevere asilo da parte dello Stato che recepisce formalmente la domanda, la garanzia di esercizio dei diritti civili e politici per coloro che hanno acquisito la cittadinanza soltanto a seguito di un trasferimento da un altro Paese e che comunque soddisfano appieno i requisiti richiesti sul piano legislativo interno, il diritto di fare ritorno nello Stato d'origine (*right to return*)²⁰.

La configurazione geopolitica del fenomeno migratorio poggia innanzitutto sulla categorizzazione del Paese interessato, o meglio dal quale il fenomeno origina (*country of origin*), transita (*country of transit*) o ha termine (*country of destination/host country*), indipendentemente dalla natura regolare o irregolare del fenomeno stesso. Talora si ricorre ad una formulazione più generica, facendosi riferimento al Paese di provenienza (*sending country*) o al Paese ricevente (*receiving country*): in simile accezione, per la prima definizione si richiama l'attenzione sulla mobilità della popolazione che intende stabilirsi in via temporanea o permanente in altro Paese da quello di provenienza, mentre per la seconda si possono verificare due ipotesi ovvero che il Paese ricevente sia un Paese terzo rispetto a quello di provenienza (vedi il caso europeo, nel quale si registra una ulteriore formula – *safe third country/first country of asylum* – per indicare un Paese terzo presso il quale il non cittadino può presentare domanda d'asilo) o che coincida con il Paese di provenienza allorché il cittadino vi faccia rientro. Nel linguaggio giuridico internazionale, le definizioni ora riportate acquistano maggior peso materiale: lo Stato d'origine (*State of origin*) è lo Stato di nazionalità dell'individuo in mobilità²¹; lo Stato di transito (*State of transit*) è lo Stato nel cui territorio l'individuo in mobilità (*transit passenger*) arriva via mare o aereo, provenendo dallo Stato d'origine o nel quale ha la propria residenza abituale, perché intende recarsi in un altro Stato di destinazione²²; quest'ultimo viene spesso a coincidere con lo Stato presso il quale si formula la domanda d'asilo (*State of refuge*).

Qualora il fenomeno migratorio presenti caratteristiche attinenti la mobilità in mare, è inevitabile richiamare alcuni istituti che sono stati introdotti nella disciplina del diritto internazionale marittimo: la misurazione ed estensione per un limite massimo di 12 miglia marine del mare territoriale dello Stato costiero²³ e la contestuale delimitazione degli spazi marini

¹⁹ Vedi art. 13§2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 12§2 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

²⁰ Vedi art. 13§2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 12§4 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

²¹ Vedi art. 6(a) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

²² Vedi art. 6(c) della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

²³ Vedi art. 2 della Convenzione internazionale sul diritto del mare (1982).

progressivamente adiacenti (zona contigua, zona economica esclusiva, alto mare); la determinazione delle caratteristiche tipiche dell'imbarcazione che viene adibita al trasporto di persone (*vessel*)²⁴ e la natura del soggetto trasportatore (pubblico o privato - *carrier*, da cui discende l'attribuzione di determinate responsabilità inerenti la conduzione e le modalità del trasporto); la procedura di assistenza e di salvataggio in mare ad altre imbarcazioni ed alle persone che si trovano a bordo delle stesse (*rescue at sea*), la quale è stata tradotta in un obbligo giuridico internazionale di portata sia consuetudinaria che convenzionale a carico dello Stato di bandiera dell'imbarcazione che garantisce tale supporto in termini di coordinamento dell'operazione in mare sino allo sbarco ed al trasferimento delle persone trasportate sulla terra ferma.

Ritornando ad una trattazione generale del tema, la necessità di inquadrare le modalità di ricezione del fenomeno migratorio sul piano interno ha implicato il contemperamento degli obblighi assunti sul piano internazionale con gli elementi materiali, formali e procedurali propri dei meccanismi di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica a livello nazionale. Tale necessità si è tradotta innanzitutto nella elaborazione ed adozione di una serie di misure preventive e contestuali all'arrivo del soggetto non cittadino e all'attribuzione di ben specifiche competenze a carico di organismi interni.

Ai fini dell'ingresso nel territorio dello Stato, su base volontaria o meno (*entry*), è indispensabile effettuare adeguate verifiche in funzione dell'ammissione (*admission*) presso un punto di controllo (*border control/checkpoint*) – terrestre, marittimo o aereo - da parte di appositi funzionari incaricati della gestione degli ingressi alla frontiera (*border management, border official/police*). Il mandato consiste, pertanto, nell'agevolare il flusso migratorio regolare e nel prevenire e gestire le migrazioni di natura irregolare, ovvero quelle che avvengono in violazione del diritto internazionale e della vigente legislazione nazionale di riferimento.

L'approccio preventivo comprende l'adozione di misure volte a creare un sistema basato sulla cooperazione e sullo scambio di dati ed informazioni tra i servizi di *intelligence* ed i funzionari adibiti alla gestione dei flussi migratori mediante il quale si può effettuare una verifica circa lo *status* delle persone in mobilità (*lookout system*); pari rilevanza assumono a tal fine anche le misure tese ad intercettare il flusso migratorio ben prima che esso sia materialmente localizzato sul territorio dello Stato, avendo dunque superato la frontiera terrestre, marittima o aerea (*interception*). Diversamente, la gestione dei flussi sul territorio dello Stato che li riceve consta di alcune importanti fasi procedurali: l'ispezione primaria (*primary inspection/screening/prima facie*) ovvero un esame iniziale inerente lo *status* giuridico del soggetto migrante; l'ispezione secondaria

²⁴ Vedi artt. 27-28 della Convenzione internazionale sul diritto del mare (1982); art. 3(d) del Protocollo contro il traffico di esseri umani via terra, mare ed aria (2000).

(*secondary inspection*), condotta soltanto qualora l'ufficiale addetto al controllo alla frontiera ritenga sia necessario effettuare degli approfondimenti o abbia già riscontrato la coincidenza dei dati acquisiti con quelli introdotti nel summenzionato sistema preventivo di controllo: in tali circostanze l'ufficiale procederà effettuando una intervista (*interview*) mirata a verificare ed ad incrociare i dati in suo possesso con le informazioni fornite dal soggetto intervistato.

Le ipotesi che si prospettano successivamente all'adozione delle misure preventive e di gestione dei flussi migratori in ingresso in uno Stato sono le seguenti.

Nel caso in cui la migrazione avvenga in modo regolare (*regular migration*) si aprirà la procedura per il rilascio di un permesso di soggiorno da parte delle autorità competenti nei riguardi un soggetto in possesso di altra nazionalità, in considerazione della compresenza di specifiche motivazioni che ne determineranno la natura e la durata. Sempre in questa prospettiva sono disciplinate sotto il profilo squisitamente giuridico le modalità di acquisto della cittadinanza da parte di soggetti provenienti da altro Paese e che dunque non sono nati in quello di cui richiedono la cittadinanza (*jus soli*) o che hanno acquisito in precedenza il proprio *status* giuridico dai genitori (*jus sanguinis*). Al contempo vengono determinati i fattori che causano la perdita di cittadinanza, dipesi da un atto volontario a titolo individuale imputabile alla persona (rinuncia esplicita, perdita automatica dipesa dall'acquisizione volontaria di altra cittadinanza) o da un atto unilaterale da parte dello Stato posto in essere dalle competenti autorità amministrative (*denationalization*, quale ad esempio l'accesso ai ranghi militari di altro Stato, la commissione di una determinata tipologia di reato)²⁵.

Al contrario, è evidente che al soggetto la cui mobilità presenti caratteri di irregolarità (*irregular/unlawful migration*) rispetto alla legislazione vigente nello Stato d'origine, in quello di transito e, soprattutto, in quello di destinazione²⁶, non sarà concesso alcun titolo per l'ingresso nello Stato (*rejected applicant/waiver*). La non ammissione (*non admission, grounds of inadmissibility*) può essere immediata anche se, in molteplici situazioni, il divieto è oggetto di un'apposita delibera adottata dalle autorità amministrative o giudiziarie e richiede l'adozione di una serie di misure di carattere temporaneo volte ad assicurare l'incolumità e la sicurezza personale del non cittadino nelle more degli esiti della richiesta di ingresso, nel rispetto degli standard internazionali di portata consuetudinaria e convenzionale costitutivi della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

In questo periodo temporaneo il soggetto viene collocato in apposite strutture create sulla base delle prescrizioni legislative nazionali (*holding/reception centre, administrative detention*), dove

²⁵ Vedi art. 15§2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

²⁶ Vedi art. 3(b) del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria (2000).

riceve assistenza di base per il soddisfacimento dei suoi bisogni essenziali ed è sottoposto a controllo (*custody*) per prevenire ogni ipotesi di allontanamento e di possibile scomparsa.

In conseguenza della non ammissione viene quindi disposta l'espulsione (*expulsion/deportation/removal*) del soggetto sempre a titolo individuale (è infatti proibita dal diritto internazionale l'espulsione collettiva²⁷); qualora sia il soggetto stesso a far ritorno volontariamente nel proprio Stato d'origine, in quello di transito o a spostarsi verso un altro Stato terzo (*voluntary/spontaneous return*), vengono assicurate adeguate misure di sostegno logistico, amministrativo e finanziario, soprattutto quando il soggetto ha presentato domanda d'asilo – respinta (*repatriation*) – o è stato vittima di sfruttamento in quanto trafficato (*assisted voluntary return*). La procedura può essere oggetto di apposita disciplina tradottasi nella negoziazione e nella firma di un apposito accordo di riammissione, siglato dallo Stato d'origine e da quello di destinazione, attivandosi in tal modo il meccanismo di ritorno del cittadino in posizione irregolare (*readmission*).

Qualora il soggetto in possesso di nazionalità di altro Stato si muova non in modo spontaneo o volontario bensì sia costretto a lasciare il Paese d'origine per motivi legati alla sua posizione individuale o alle diffuse condizioni di insicurezza e di pericolosità in esso riscontrate, all'arrivo nel Paese di transito o di destinazione la richiesta d'ingresso si traduce in una domanda d'asilo per il riconoscimento di una forma di protezione mirata basata sul principio internazionale del *non-refoulement*. Essa si sostanzia nell'attribuzione al soggetto in parola dello *status* di rifugiato, ovvero di colui che è privo della protezione da parte dello Stato di cui è cittadino e nel quale teme di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o condivisione di una determinata opinione politica (*asylum-seeker, refugee status determination*). La natura persecutoria di tali fattori implica la violazione occasionale o sistematica di una o più fattispecie giuridiche in cui si articola la materia dei diritti umani, a cui si aggiunge il peso discriminatorio del trattamento riservato al soggetto (*persecution*), ed il timore di essere perseguitato assume un rilievo tanto soggettivo quanto oggettivo (*well founded fear*).

La domanda d'asilo nella dimensione migratoria rileva prevalentemente sotto il profilo territoriale: essa dunque viene recepita dallo Stato presso il quale il richiedente non cittadino si trova, implica – se accolta – la consegna di un documento che attesta il suo *status* di rifugiato (*travel documents*)²⁸, assicura che il soggetto riceva la necessaria assistenza dipesa dalla sua

²⁷ Vedi, sul piano regionale, l'art. 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950); l'art. 12§5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981); l'art. 22§9 della Convenzione interamericana sui diritti umani (1969).

²⁸ Vedi art. 28§1 della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951).

particolare condizione in conformità ai principi di umanità, neutralità ed imparzialità (*humanitarian assistance/principles*) sanciti dalla Convenzione del 1951 e dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai relativi Protocolli del 1977.

Lo *status* di rifugiato dispone non soltanto in favore dell'adozione di generali misure di protezione internazionale nei riguardi del singolo al quale tale condizione viene riconosciuta, ma anche di misure di protezione temporanea (*temporary protection*) legate soprattutto ai fenomeni migratori di massa determinati da situazioni di grave conflitto e di violenza diffusa, e di protezione complementare (*complementary protection*), in conformità alla vigente legislazione nazionale allorché il soggetto possa anche non essere qualificato come rifugiato eppure la sua condizione abbia condotto alla richiesta di qualche forma di protezione presso lo Stato di destinazione.

Nel caso in cui lo *status* non venga riconosciuto – ma tale decisione negativa dovrà essere motivata - da parte delle competenti autorità amministrative e/o giudiziarie (*exclusion, exclusion clauses*), al soggetto è attribuito il diritto di fare rientro nello Stato d'origine in modo volontario o involontario (*voluntary/involuntary repatriation*). Poiché si tratta di un diritto che esclude la possibilità coercitiva di espulsione da parte dello Stato che ha respinto la domanda d'asilo, lo stesso Stato dovrà rispettare il principio di *non-refoulement* ed assicurare al soggetto la concessione dell'asilo in via temporanea o permanente. Altrimenti potrà favorire un processo di ricollocazione del soggetto in altro Paese terzo (*resettlement*).

Una particolare condizione critica è quella dei minori di età che si spostano insieme ai propri genitori o che sono privi, nella mobilità, di un nucleo familiare di appartenenza. Se è vero che il diritto all'unità familiare è sancito in molteplici strumenti convenzionali multilaterali²⁹ e che ha ad oggetto il nucleo familiare anche quando i suoi componenti non permangono nello Stato d'origine bensì si spostano in altro Stato, tuttavia in nessuno di tali strumenti si è disposto in merito al diritto al ricongiungimento familiare (*family reunification/reunion*), di cui dovrebbero essere titolari tanto i genitori quanto il minore. Al contrario, al fine di garantire una specifica tutela nei riguardi dei minori di età, sono stati predisposti appropriati strumenti giuridici volti, ad esempio, a disciplinare le modalità proprie dell'adozione internazionale (*international/inter-country adoption*) o a prevenire e a reprimere le peggiori forme di sfruttamento minorile legate al mondo del lavoro³⁰ o mirate ad abusare del minore, favorendone la vendita o il coinvolgimento a fini sessuali (*child exploitation, economic/sexual exploitation, child labour*). Si tratta di situazioni nelle quali il minore

²⁹ Vedi art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 1 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (1950); art. 16 della Carta sociale europea revisionata (1996); art. 17 della Convenzione interamericana sui diritti umani (1969); art. 18 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981).

³⁰ Vedi art. 3 della Convenzione ILO n. 182 relativa al divieto ed all'azione immediate per l'eliminazione di tutte le peggiori forme di lavoro minorile (1999).

viene privato della dignità, delle potenzialità di crescita fisica, mentale, spirituale, morale, sociale, del pieno esercizio del diritto alla salute e all'istruzione.

Vi sono altri due aspetti che devono essere considerati in riferimento al fenomeno migratorio ed alla possibilità che i migranti, a titolo sia individuale che collettivo, possano essere vittime di organizzazioni dedite ad attività criminali o, al contrario, protagonisti di esperienze positive di integrazione professionale ed inclusione sociale nel Paese di destinazione.

Gli episodi di sfruttamento sono in genere funzionali al conseguimento di vantaggi materiali da parte di coloro che approfittano della condizione di vulnerabilità dei migranti (*exploitation*) ma possono anche essere caratterizzati dall'intenzione di ridurre in schiavitù – ovvero in stato di totale dipendenza – i soggetti in mobilità, annientandone la dignità e limitando in modo assoluto la sicurezza e la libertà personale (*slavery/servitude*)³¹. Sovente tali circostanze si verificano proprio nella fase di spostamento dal Paese d'origine a quello di transito o di destinazione, dunque in riferimento ad un fenomeno prettamente transnazionale (*human trafficking/trafficking in persons*)³². Altrimenti lo sfruttamento ha luogo nel mondo del lavoro allorché l'attività professionale è esercitata dal soggetto sotto minaccia e dunque in un assetto chiaramente coercitivo³³.

Qualora, invece, sul piano internazionale gli Stati d'origine ed, in prevalenza, quelli di destinazione, abbiano siglato degli accordi volti a regolare le modalità di trasferimento dei cittadini dei primi sul territorio dei secondi per l'esercizio di una professione a titolo temporaneo o permanente (*bilateral labour migration agreements*), conseguentemente sul piano nazionale gli Stati di destinazione provvedono per la determinazione di quote di ingresso per motivi di lavoro sulla base delle esigenze annuali e settoriali, concedono ai lavoratori stranieri un apposito permesso di soggiorno legato appunto all'esercizio della professione (*work permit*), disciplinano le modalità di apprendimento e di crescita professionale affinché l'esperienza e le conoscenze acquisite possano essere trasferite nel Paese d'origine (*social capital transfer*) nonché i meccanismi di dislocazione degli proventi derivanti dall'attività lavorativa (*remittances*). Quanto ora affermato ci permette di concentrare l'attenzione proprio sugli aspetti della regolamentazione di portata bilaterale, con particolare riferimento tuttavia ad una specifica categoria di accordi che rilevano prevalentemente dal punto di vista della sicurezza.

³¹ Vedi art. 1 della Convenzione sulla schiavitù (1926), emendate dal Protocollo del 1953.

³² Vedi art. 3(a) del Protocollo per la prevenzione, repressione e punizione del traffico di esseri umani, in particolare donne e minori (2000); art. 3(a) del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria (2000).

³³ Vedi art. 2§1 della Convenzione ILO n. 29 sul lavoro forzato (1930).

2. Il quadro giuridico internazionale di portata bilaterale: contenuto e prescrizioni degli accordi di riammissione, sicurezza e cooperazione di polizia

La codificazione del sistema normativo internazionale, di portata sia consuetudinaria che convenzionale, per la materia delle migrazioni è propria di un assetto multilaterale nel quale i principi e gli standard di riferimento sono stati formulati sia richiamando che sollecitando la riscrittura degli istituti e delle fattispecie giuridiche proprie del diritto nazionale. Invero questo assunto è stato corredato, per quegli Stati che hanno rilevato l'opportunità di agire in tal senso, mediante la ulteriore codificazione di accordi mirati sul piano bilaterale volti a regolamentare le modalità dei processi di riammissione dei soggetti migranti dagli Stati di transito/destinazione a quelli d'origine, assicurandone l'incolumità fisica e la libertà personale al momento del ritorno nel proprio Paese.

Invero, in merito alle caratteristiche formali e materiali di tali strumenti giuridici, è importante innanzitutto ricordare in questa sede che gli accordi in parola presentano una duplice modellizzazione. Gli accordi di cooperazione di sicurezza mirano a definire le modalità di natura cooperativa che dovranno essere adottate dagli apparati militari e di sicurezza degli Stati contraenti con lo scopo precipuo di prevenire e di gestire i fenomeni di matrice criminosa correlati al traffico ed allo sfruttamento dei migranti. Gli accordi di riammissione *tout court* dispongono in ordine alle procedure di riammissione dei migranti giunti in modo irregolare nello Stato di destinazione nel rispettivo Paese d'origine.

Si aggiunge che gli accordi possono rispondere ai criteri essenziali propri del diritto internazionale dei trattati, e dunque essere firmati e ratificati dalle Parti contraenti ai fini dell'adattamento nella rispettiva legislazione nazionale, o altrimenti assumere forma semplificata e dunque essere resi esecutivi con la firma delle stesse Parti contraenti, o infine essere costituiti da una serie di disposizioni di natura prevalentemente tecnica in modo tale da essere configurati quali intese tra le Parti interessate.

Le Parti contraenti in linea generale sono rappresentate dallo Stato d'origine e dallo Stato di destinazione del flusso migratorio; talora è lo Stato di transito, limitrofo allo Stato d'origine o allo Stato di destinazione, a rivestire il ruolo di contraente; nel caso europeo, sono uno degli Stati membri dell'Unione ed uno Stato terzo ad assumere tale ruolo e, talvolta, l'accordo bilaterale si presenta quale strumento giuridico supplementare ovvero esecutivo – in genere in forma di protocollo - di un accordo già negoziato e siglato tra l'Unione europea ed uno Stato terzo allorché quest'ultimo ed uno o più Stati membri dell'Unione decidano di procedere in tal senso, pur sempre sul piano bilaterale.

Caratteristica materiale portante degli accordi in parola, in specie degli accordi di riammissione, è il riferimento ai principi ed agli standard internazionali inerenti la protezione dei diritti umani che le Parti contraenti devono garantire rispetto ai migranti, a titolo sia individuale che collettivo (clausola pregiudiziale); in un'ottica procedurale ciò si traduce, nel dispositivo dell'accordo, nella formulazione e nella raccomandazione attuativa di modalità specifiche, mirate a rendere rapida l'identificazione del soggetto e la sua conseguente riammissione nel Paese d'origine. In linea di massima l'identificazione necessita della disponibilità di un documento di riconoscimento in corso di validità, suffragata – nell'ipotesi in cui esso non sia disponibile – dalla conduzione, in un tempo sufficientemente ragionevole, di un'audizione con il soggetto al fine di acquisire le informazioni necessarie per il suo rimpatrio nel Paese d'origine fornito di apposito documento di viaggio. Detta acquisizione deve sempre assicurare il rispetto del diritto alla riservatezza del soggetto direttamente interessato dalla procedura. La riammissione viene solitamente agevolata per via aerea, con relativa imputazione delle spese a carico delle Parti contraenti, ed è sottoposta a controllo da parte di un organismo collegiale da esse appositamente istituito, con competenze di vigilanza circa l'esecuzione dell'accordo. Infine, nel dispositivo vengono indicate le autorità amministrative (diplomatiche e di sicurezza) competenti per le stesse procedure di riammissione nelle rispettive Parti contraenti.

Per quanto concerne l'Italia, attualmente sono in vigore 34 accordi di riammissione (incluse intese e scambi di note) e 3 dei 9 Protocolli esecutivi di accordi di riammissione firmati dall'Unione europea:

Parti contraenti: Italia e	Firma	Entrata in vigore
Albania	Tirana, 18 novembre 1997	1 agosto 1998
Algeria	Roma, 24 febbraio 2000	18 ottobre 2006
Austria	Vienna, 7 ottobre 1997	1 aprile 1998
	Intesa in attuazione dell'accordo, sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmata il 27 ottobre 1999	26 novembre 1999
Bosnia Erzegovina	Sarajevo, 12 maggio 2004	1 aprile 2007
<i>Bulgaria (Stato membro UE non partecipante al sistema Schengen)</i>	<i>Roma, 22 luglio 1998</i>	<i>25 dicembre 1998</i>
<i>Cipro (Stato membro UE non partecipante al sistema Schengen)</i>	<i>Nicosia, 28 giugno 2002</i>	<i>22 maggio 2003</i>
<i>Croazia (Stato membro UE non partecipante al sistema Schengen)</i>	<i>Roma, 27 giugno 1997</i>	<i>1 giugno 1998</i>
	Intesa sull'esecuzione dell'accordo, per la riammissione delle persone in situazione irregolare, firmato a Zagabria l' 8 giugno 1998	1 giugno 1998

Egitto	Roma, 9 gennaio 2007	25 aprile 2008
Estonia	Tallin, 22 maggio 1997	3 marzo 1999
Filippine	Manila, 28 febbraio 2004	9 giugno 2005
Francia	Chambery, 3 ottobre 1997	1 dicembre 1999
Fyrom- Macedonia	Skopie, 26 febbraio 1997	23 ottobre 1997
Georgia	Roma, 15 maggio 1997	Nuovo negoziato in corso
Grecia	Roma, 30 aprile 1999	18 aprile 2001
Kosovo	Roma, 15 aprile 2014	In attesa di ratifica
Lettonia	Riga, 21 maggio 1997	7 novembre 1997
Lituania	Vilnius, 20 maggio 1997	24 febbraio 1999
Malta	La Valletta, 8 dicembre 2001	29 novembre 2002
Marocco	Rabat, 27 luglio 1998	In attesa di ratifica
Moldova	Roma, 3 luglio 2002	1 maggio 2004
Montenegro	Belgrado, 28 gennaio 2003	1 aprile 2005
Nigeria	Roma, 12 settembre 2000	12 giugno 2011
Perù	Memorandum di intesa sulla cooperazione in materia migratoria, 12 ottobre 2004	12 ottobre 2004
<i>Romania (Stato membro UE non partecipante al sistema Schengen)</i>	<i>Bucarest, 4 marzo 1997</i>	<i>1 febbraio 1998</i>
Serbia	Belgrado, 28 gennaio 2003	1 aprile 2005
Slovacchia	Bratislava, 30 luglio 1998	1 gennaio 1999
Slovenia	Roma, 3 settembre 1996	1 settembre 1997
Spagna	Roma, 4 novembre 1999	1 febbraio 2001
Sri Lanka	Scambio di note, 24 settembre 2001	24 settembre 2001
Svizzera	Roma, 10 settembre 1998	1 maggio 2000
Tunisia	Scambio di note, 6 agosto 1998	23 settembre 1999
Ungheria	Budapest, 20 giugno 1997	10 aprile 1999

Parti contraenti: Unione europea e	Firma	Entrata in vigore
Albania	Tirana, 31 ottobre 2008	20 marzo 2009
Serbia	Roma, 13 novembre.2009	9 aprile 2010
Russia	Sochi, 3 dicembre 2010	3 dicembre 2010
Bosnia	In fase di negoziazione	
Montenegro	Podgorica, 28 luglio 2014	In attesa di entrata in vigore
Macedonia	In fase di negoziazione	
Moldova	In fase di negoziazione	
Ucraina e Georgia	In fase di negoziazione	

3. Il principio di solidarietà nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione e il sistema di Dublino III nella governance europea delle politiche migratorie

Nel quadro normativo europeo il principio di solidarietà – che è parte integrante del sistema UE, non solo per la presenza della disposizione in ambito migratorio, ma presente in maniera costante nelle clausole del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)³⁴ - è diretto a garantire il benessere dell'Unione Europea (UE) attraverso l'adempimento degli obblighi di ordine economico, politico e sociale da parte di tutti gli Stati membri.

L'art. 80 del TFUE istituzionalizza il principio di solidarietà nelle politiche in materia di controllo alle frontiere, asilo e immigrazione dell'Unione Europea stipulando che:

“Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”.

L'art. 80 del TFUE rientra in un quadro più complesso sugli obiettivi della politica europea in materia di controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. Questi obiettivi vengono elaborati nelle disposizioni contenute negli artt. 77³⁵, 78³⁶, 79 e 80 del Trattato. Il TFUE si applica alle istituzioni dell'Unione Europea e

³⁴ Vedi art. 2, come pure l'art. 222: “1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) - prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; - proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; - prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio. 3. (...) 4. Per consentire all'Unione e agli Stati membri di agire in modo efficace, il Consiglio europeo valuta regolarmente le minacce cui è confrontata l'Unione”.

³⁵ Vedi art. 77 (ex articolo 62 del TCE), il quale elenca le competenze dell'Unione volte ad evitare che vi siano “controlli sulle persone alle frontiere interne” (artt. 67, par. 2, e 77, par. 1, TFUE), a “(...) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace all'attraversamento delle frontiere esterne” e a “instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne”. Vengono poi espressamente stabilite una serie di misure volte a perseguire tali obiettivi quali: “a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; c) le condizioni alle quali i cittadini dei Paesi terzi possono circolare liberamente dell'Unione per un breve periodo; d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne” (art. 77, par. 2)

agli Stati membri riguardo a tutte le questioni che rientrano nella sfera della politica in materia di frontiere, asilo e immigrazione, che in base alla sopraccitata nozione generale di solidarietà dovrebbe garantire efficacemente la ripartizione delle responsabilità e degli oneri ad esse connesse in base ad un principio di equità che però non sempre viene ottemperato in quanto le esigenze e gli interessi degli Stati membri non necessariamente collimano con gli obiettivi politici dell'Unione Europea³⁷.

Gli obiettivi della politica europea in materia di immigrazione e asilo, elaborati sulla base delle disposizioni contenute negli artt. da 77 a 80 del TFUE, sono contenuti nel Programma di Stoccolma per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009. Nel quinquennio di riferimento l'Unione europea si è impegnata a sviluppare una politica migratoria europea molto articolata con l'obiettivo principale di istituire un sistema comune d'asilo capace di garantire un accesso a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci, e di controllare e contrastare l'immigrazione clandestina.

La realizzazione del Sistema comune europeo di asilo, costituisce l'esito ultimo di un processo di progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali in materia le cui tappe sono state delineate nei programmi pluriennali per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, succedutisi a partire dal 1999. La prima fase del processo (1999-2004, con i programmi pluriennali di Tampere e dell'Aia) ha comportato l'adozione di un importante numero di strumenti giuridici che istituiscono norme minime comuni circa le condizioni di accoglienza per richiedenti asilo (direttiva 2003/9/CE)³⁸, le procedure di asilo (direttiva 2005/85/CE)³⁹ e i requisiti per l'attribuzione della qualifica di persona bisognosa di protezione internazionale (direttiva 2004/83/CE)⁴⁰, ma anche norme per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo (il cosiddetto "sistema di Dublino").

Il sistema che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati

³⁶ Nell'art. 79 la politica di asilo viene qualificata come comune e vengono richiamati come limiti vincolanti il principio di non respingimento e la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951. È inoltre codificato il concetto di protezione internazionale, risultante già dalle direttive in vigore, articolato nelle tre componenti dell'asilo europeo, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea. Lo scopo delle tre forme di protezione dovrebbe essere quello di consentire a chiunque necessiti di una protezione internazionale di vedersi riconosciuto lo *status appropriato* alla propria situazione (si v. anche l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

³⁷ Vedi lo studio su "L'attuazione dell'Articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione", Direzione Generale Politiche Interne del Parlamento europeo, 2011 www.cnel.it/application/xmanager/.../rapp-parl-ue-art80-tfue.pdf

³⁸ Vedi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:IT:HTML>.

³⁹ Vedi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0085:IT:HTML>.

⁴⁰ Vedi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:IT:HTML>.

membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) è stata regolamentata attraverso il nuovo Regolamento Dublino⁴¹, c.d. Regolamento Dublino III⁴² (Regolamento UE n° 604/2013), che contiene i criteri e meccanismi per individuare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o di un apolide⁴³.

Il principio generale alla base del Regolamento Dublino III si fonda su quello della Convenzione di Dublino del 1990⁴⁴ e di Dublino II⁴⁵: ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade *in primis* sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo eccezioni (COM 2008/820, 03.12.2008, pag. 3). La competenza è individuata attraverso i criteri "obiettivi" del Regolamento, che lasciano uno spazio ridottissimo alle preferenze dei singoli. Nel caso il singolo si rechi in un altro Stato durante lo svolgimento della procedura, lo Stato dove è stata presentata per la prima volta domanda di protezione internazionale è tenuto, al fine di portare a termine la procedura Dublino, a riprendere in carico l'individuo sia nel caso in cui questa si trovi in un altro Stato senza un titolo di soggiorno, sia nel caso in cui l'interessato abbia presentato nell'altro Stato domanda di protezione internazionale dopo aver ritirato la prima domanda (Dublino II prevedeva invece tale obbligo solo nei confronti di chi si trovava in un altro Paese "e" avesse presentato in tale Stato una nuova domanda di asilo dopo aver ritirato la prima domanda). Tale obbligo viene meno solo se lo Stato può stabilire che il richiedente ha nel frattempo lasciato il territorio degli Stati membri per almeno 3 mesi oppure che un altro Stato gli ha rilasciato un titolo di soggiorno. La domanda presentata dopo un'assenza di tre mesi dal territorio degli Stati membri è considerata nuova e dà inizio a una nuova procedura Dublino⁴⁶.

⁴¹ Completano il Sistema europeo comune di asilo anche il Regolamento EASO (Regolamento UE n° 439/2010), che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno agli Stati membri in materia di asilo, la Direttiva 2011/51/UE, che estende ai titolari di protezione internazionale la possibilità di accedere allo *status* di soggiornante di lungo periodo, e la Decisione 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati, recentemente modificata dalla Decisione 281/2012/UE che istituisce il Programma comune di reinsediamento UE. Tale Fondo è sostituito, a partire dal 2014, all'interno della riorganizzazione dei Fondi europei nel settore Affari interni.

⁴² Esso sostituisce il c.d. Regolamento Dublino II (Regolamento 343 del 2003).

⁴³ Vedi GUUE 29.06.2013, L 180/31.

⁴⁴ La Convenzione di Dublino è stata firmata nel 1990 da parte di dodici paesi membri delle allora Comunità europee (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito).

⁴⁵ Il Regolamento Dublino II ha posto, di fatto, seri ostacoli all'effettiva tutela dei richiedenti asilo nella delicata fase dell'esame delle istanze di protezione. Inoltre, a fronte della moltiplicazione dei flussi migratori via mare, ha condotto a una distribuzione scarsamente equa delle domande tra gli stati membri. Infine, il modo in cui è stato applicato dagli stati membri ha evidenziato inefficienze, incongruenze e, in generale, una situazione di ritardi cronici nell'attuazione delle procedure.

⁴⁶ Vedi lo Studio "Dublin Guide. Il Regolamento Dublino III articolo per articolo", Asilo in Europa.

Dublino III introduce alcune importanti novità tra cui una considerazione molto più ampia dell'interesse superiore dei minori, la quale si traduce in maggiori garanzie a sua tutela e possibilità di ricongiungimento più estese. Inoltre vengono sanciti nuovi obblighi tra cui il divieto esplicito di trasferire un richiedente qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio di trattamenti inumani o degradanti e l'obbligo di fornire più informazioni ai richiedenti (sia prima che dopo l'eventuale decisione di trasferimento) e di condurre un colloquio personale (prima della decisione di trasferimento). Vengono introdotte norme più restrittive in termini di competenza in caso di "persone a carico" e introduzione di termini per la richiesta di ripresa in carico. Inoltre si chiariscono in maniera opportuna gli obblighi dello Stato competente. A richiesta di presa in carico allo Stato individuato come competente deve essere avanzata – utilizzando un formulario comune e allegando elementi di prova o circostanze indiziarie e/o elementi tratti dalle dichiarazioni del richiedente – al più tardi entro 3 mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. Tale termine (e questa è una novità introdotta da Dublino III) si riduce a 2 mesi nel caso in cui la competenza sia stata individuata grazie ai dati registrati ai sensi dell'art. 14 del nuovo Regolamento cd. Eurodac⁴⁷ che, (Regolamento UE n° 603/2013) - funzionale al sistema Dublino, dà vita ad una banca dati che raccoglie le impronte digitali dei cittadini di paesi terzi richiedenti protezione internazionale e di quelli fermati nell'atto di varcare illegalmente i confini esterni dell'Unione, consentendo così a uno Stato membro di verificare se una persona in posizione irregolare nella propria giurisdizione, abbia presentato domanda di protezione in un altro Stato membro. Nel caso in cui i termini suddetti non siano rispettati, la competenza spetta allo Stato cui è stata presentata la domanda. In alcuni casi, inoltre, è possibile sollecitare una risposta urgente; ad esempio quando la domanda è stata presentata a seguito di rifiuto di ingresso o di soggiorno, di arresto per soggiorno irregolare, di notifica o in esecuzione di un provvedimento di allontanamento. Lo Stato membro richiesto dovrà rispondere entro due mesi dalla richiesta ovvero, in caso di urgenza, entro il termine massimo di un mese indicato dallo Stato richiedente. La mancata risposta entro i termini suddetti (due mesi o un mese in caso di urgenza) equivale ad accettazione della richiesta.

Dublino III introduce inoltre un "meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi" in caso di rischio di speciale pressione sul sistema di asilo di un Paese e/o in caso di problemi nel funzionamento dello stesso.

⁴⁷ Regolamento UE n° 603/2013. Tale regolamento si applicherà solo a partire dal 20 luglio 2015.

A sostegno delle politiche migratorie il Parlamento e il Consiglio hanno approvato il regolamento che istituisce il **Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF)** per il settennio 2014-2020⁴⁸, il quale include anche il Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI).

Obiettivo del Fondo è "contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

A questo primo obiettivo si affiancano altri quattro specifici:

1. rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna;
2. sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri, e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi;
3. promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito;
4. migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica.

Suddetti obiettivi saranno perseguiti attraverso il finanziamento di interventi da realizzare nell'ambito di specifiche azioni, anch'esse individuate dal regolamento:

1. azioni che stabiliscono e sviluppano tali strategie di integrazione con la partecipazione degli attori locali o regionali, se del caso, compresa l'analisi delle necessità, il miglioramento degli indicatori di integrazione e la valutazione, incluse le valutazioni partecipative, allo scopo di individuare le migliori prassi;
2. azioni riguardanti la consulenza e l'assistenza in settori quali l'alloggio, i mezzi di sussistenza, l'orientamento giuridico e amministrativo, le cure mediche e psicologiche, l'assistenza sociale, l'assistenza all'infanzia e il ricongiungimento familiare;

⁴⁸ Il Fondo per asilo, migrazione e integrazione (AMIF) ha un bilancio totale di 3.1 miliardi di euro da spendere tra il 2014 e il 2020. Almeno il 20% di 2.4 miliardi di euro che gli Stati membri avranno a disposizione (3.1 miliardi di euro meno 746 milioni per i programmi comunitari e altre azioni) dovrà essere speso per misure che sostengano la migrazione legale e promuovano l'effettiva integrazione degli immigranti. Gli Stati membri saranno anche tenuti a destinare almeno un ulteriore 20% dei fondi a misure in materia di asilo.

3. azioni che inseriscono i cittadini di paesi terzi nella società di accoglienza e consentono loro di adattarsi, informarsi sui propri diritti e obblighi, partecipare alla vita civile e culturale e condividere i valori sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
4. misure incentrate sull'istruzione e la formazione, comprese la formazione linguistica e le azioni preparatorie volte ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro;
5. azioni intese a promuovere l'emancipazione e a consentire ai cittadini di paesi terzi di provvedere ai propri bisogni;
6. azioni che promuovono un contatto significativo e un dialogo costruttivo tra i cittadini di paesi terzi e la società di accoglienza e azioni che promuovono l'accettazione nella società di accoglienza, anche avvalendosi dei mezzi di comunicazione;
7. azioni che promuovono la parità di accesso e la parità di risultati nei rapporti dei cittadini di paesi terzi con i servizi pubblici e privati, anche adattando tali servizi in vista dei contatti con i cittadini di paesi terzi;
8. azioni che sviluppano le capacità dei beneficiari, quali definiti all'articolo 2, lettera g), del regolamento (UE) n. 514/2014, anche mediante lo scambio di esperienze e migliori prassi e il lavoro di rete.

4.a La protezione dei rifugiati

4.a.i Il quadro generale

Nel panorama migratorio, la questione dei rifugiati riveste fondamentale importanza. Nel corso degli anni, le molteplici crisi in diverse aree prossime al continente europeo ha costretto tanto la dimensione nazionale che quella europea ed internazionale ad occuparsene.

Il sistema europeo di asilo è basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951, integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 sì che, in ottemperanza al principio di *non-refoulement*, nessuno sia rinvio in un paese nel quale rischia di essere nuovamente esposto alla persecuzione. Sotto tale profilo, e in linea generale, gli Stati membri sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi⁴⁹; sul piano pratico, in verità, almeno due di essi, Grecia e Italia, non sono stati considerati tali dalle istanze giurisdizionali europee (la Grecia), siano esse Corte di giustizia⁵⁰ o Corte dei diritti dell'uomo⁵¹, o nazionali (l'Italia)⁵².

⁴⁹ Vedi CG, 21.12.2011, C-411/10 e C-493/10, N.S.

⁵⁰ Vedi CG, 14.11.2013, C-4/11, Puid.

Sul piano interno, invece, si deve osservare come l'ordinamento nazionale non preveda una disposizione quadro dedicata alla disciplina della protezione internazionale. Questo, a scapito di un approccio organico alla questione, pur se ciò che è già previsto nell'ordinamento interno, unitamente all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, comporta l'attuazione ed il rispetto delle pertinenti disposizioni di diritto derivato, oltre che dell'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il quadro normativo dell'Ue è piuttosto articolato e di recente ha subito una rifusione, servita a riordinare le disposizioni normative interessate nel tempo da modifiche e oggetto di interpretazioni giurisprudenziali. Il sistema, così mantenuto, andrà a regime nei prossimi anni pur se non si distanzia in modo sensibile dal quadro ora esistente. Proprio perché la prima scadenza di rilievo è ormai prossima, risultando fissata per il 2015, appare opportuno soffermarsi sul sistema che troverà applicazione in futuro, anche al fine di programmare le eventuali necessarie modifiche sul piano interno nonché valutarne gli effetti, con riferimento al piano esterno. Sin da ora, tuttavia, appare opportuno notare l'assenza di disposizioni idonee a risolvere, o per lo meno affrontare, la questione dei migranti climatici, ovvero di coloro che sono costretti a spostarsi dai loro territori d'origine per fattori climatici ed ambientali e non, per lo meno in via diretta, a causa della condotta dell'uomo.

In primo luogo, deve essere preso in considerazione il Regolamento n° 604/2013, la cui applicazione si estende anche a Regno Unito e Irlanda diversamente dalle direttive di completamento, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, con l'obiettivo di giungere alla sua rapida trattazione, senza però minare l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione e senza pregiudicarne il rapido espletamento.

Complementari al regolamento sono la direttiva 2013/33, sull'accoglienza dei richiedenti protezione, e la direttiva 2013/32, che integra le disposizioni relative alle garanzie procedurali: entrambe costituiscono strumento fondamentale per l'effettiva attuazione nell'ordinamento interno delle disposizioni in esso contenute.

Sul piano generale, tali disposizioni sono accomunate da una serie di principi che costituiscono parametro fondamentale dell'azione dell'Unione.

In primo luogo, va preso in considerazione l'interesse superiore del minore, di cui gli Stati membri dovranno tenere conto con particolare riferimento ai suoi benessere e sviluppo sociale, alla

⁵¹ Vedi CEDU, 21.1.2011, n. 30696/09, MSS, e CEDU, del 4.11.2014, Tarakhel v. Svizzera, no. 29217/12.

⁵² Sentenze dei Tribunali di Stoccarda, 2012, e Düsseldorf, 2014.

sua incolumità e sicurezza, nonché alla sua precisa volontà, pur se in funzione di età, maturità e contesto di origine. Strettamente collegata ad esso vi è il rispetto della vita familiare: così, è opportuno che il sussistere di una relazione di dipendenza tra un richiedente e suo figlio, fratello o genitore, a motivo della sua gravidanza o maternità, del suo stato di salute o dell'età avanzata, costituisca un criterio di competenza vincolante, così come – nel caso di minori non accompagnati – è opportuno si consideri la presenza in un altro Stato membro di un familiare o parente che possa occuparsene.

In secondo luogo, si sottolinea l'importanza del riconoscimento del diritto ad un ricorso effettivo, come stabilito anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, con riferimento alle situazioni in fatto e in diritto. Tale diritto è da intendersi in senso ampio ed inclusivo anche della possibilità di rimanere sul territorio dello Stato in attesa della decisione dell'autorità accertante; la possibilità di ricorrere a un interprete per meglio esporre la propria situazione; la possibilità di comunicare con organizzazioni e associazioni che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, oltre che quella di consultare un avvocato o altro consulente legale oltre che del diritto di essere informato circa la propria posizione giuridica nei momenti decisivi del procedimento⁵³.

Infine, particolare attenzione dovrà essere prestata alle ipotesi di privazione della libertà personale o di limitazione della libertà di movimento dei detenuti. Così, il possibile trattenimento dei richiedenti protezione dovrà essere regolato in conformità del principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale; se necessario, dovrà essere quanto più breve possibile e soggetto ai principi di necessità e proporzionalità, oltre che conforme all'articolo 31 della convenzione di Ginevra.

4.a.ii Il Regolamento n° 604/2013 sullo Stato membro competente

Passando dal quadro generale a quello speciale, il regolamento fornisce innanzitutto delle definizioni proprie al contesto che intende regolare. Tra di esse rilevano quelle di familiari e parenti, in altre occasioni accomunate e ora invece distinte.

La prima riguarda soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente, purché già costituita nel paese di origine, che si trovano nel territorio degli Stati membri, incluso il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui vi sia una relazione stabile, i figli minori delle coppie a condizione che non siano coniugati; se il richiedente, ovvero il beneficiario di protezione, è minore e non coniugato, il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla

⁵³ Vedi direttiva 2013/32, 26.6.2013, artt. 12 e 31 .

prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto. La nozione di "parente" invece individua la zia o lo zio, il nonno o la nonna del richiedente.

L'obbligo in capo agli Stati di esaminare ogni domanda di protezione internazionale, è bilanciato dall'individuazione dello Stato competente, non necessariamente quello ove sono state presentate le domande. In via residuale, qualora nessuno degli altri criteri identificativi abbia ricevuto riscontro, risulterà competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata; inoltre, a bilanciare l'interesse statale con quello delle persone, il sospetto di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza impedisce il trasferimento del richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente. Lo Stato che ha avviato la procedura di determinazione avrà la possibilità di proseguire l'esame dei criteri al fine di individuarne un altro come competente, salvo che le autorità competenti non decidano di procedere all'esame della domanda⁵⁴. La richiesta tesa a far sì che un altro Stato si assuma responsabilità ed onere dell'esame - al fine di procedere al ricongiungimento familiare o per ragioni umanitarie fondate su motivi culturali - potrà essere presentata purché in un momento antecedente la prima decisione sul merito⁵⁵.

Presentata la domanda di protezione, questa verrà registrata e l'interessato verrà informato - in una lingua che si presume comprenda - dell'applicazione del regolamento, specificando in particolare le conseguenze che possano derivare dall'eventuale presentazione di un'altra domanda in uno Stato diverso; dallo spostarsi da uno Stato a un altro durante le fasi in cui si determina la competenza e in cui è esaminata la domanda di protezione internazionale; nonché dei criteri di determinazione dello Stato membro competente; della possibilità di presentare informazioni relative alla presenza di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela; infine, della possibilità di impugnare una decisione di trasferimento e, se del caso, di chiederne la sospensione.

La determinazione dello Stato membro competente avviene sulla base della situazione esistente al momento in cui il richiedente ha presentato domanda di protezione internazionale per la prima volta e le prove a supporto della richiesta dovranno essere prodotte prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico dell'interessato e che le precedenti domande di protezione internazionale siano state oggetto di una prima decisione sul merito. Resta che nel caso in cui il richiedente abbia un familiare in altro Stato membro rispetto a quello di richiesta, tale Stato risulterà competente.

Qualora però la cosa riguardi un minore non accompagnato, sarà competente lo Stato nel quale si trova legalmente un suo familiare o fratello, ovvero - se è minore coniugato ma il coniuge

⁵⁴ Vedi CG, 30.5.2013, C-528/11, Halaf.

⁵⁵ Vedi CG, 3.5.2012, C-620/10, Kastrati.

non è legalmente presente - quello in cui si trovano legalmente il padre o la madre. Appare però opportuno sottolineare che la modifica di tale procedura è attualmente al vaglio delle Istituzioni⁵⁶, dopo che la Commissione ha presentato una proposta di regolamento finalizzata esclusivamente alla determinazione di una procedura per le richieste di protezione internazionale presentate da minori non accompagnati. In particolare, anche in ossequio alla giurisprudenza della Corte di giustizia⁵⁷, la soluzione concerne l'ipotesi del minore non accompagnato senza parenti in altri Stati membri. In tal caso, si potrà individuare la competenza dello Stato in cui il minore si trova, se è quello dove ha presentato domanda, oppure quello ritenuto maggiormente opportuno alla luce dell'individuazione del superiore interesse del minore.

Se, invece, si tratta di domande presentate da gruppi familiari, si dovrà considerare che la posizione dei minori che accompagnano il richiedente è da questi indissociabile e che, nel caso la domanda di diversi familiari sia presentata nel medesimo Stato simultaneamente o in date sufficientemente ravvicinate, risulterà competente lo Stato che i criteri designano come competente per prenderne in carico il maggior numero ovvero quello competente per l'esame della domanda del più anziano di essi.

Se, infine, il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato competente sarà quello che ha rilasciato tale titolo mentre, nel caso l'interessato sia in possesso di più titoli di soggiorno in corso di validità e rilasciati da vari Stati membri, ci si riferirà al momento di rilascio più recente. Qualora invece l'ingresso sia avvenuto in uno Stato che non richiede il visto all'ingresso, è a questo che sarà assegnata la competenza a decidere, così come nel caso in cui la volontà di chiedere la protezione internazionale sia stata manifestata nella zona internazionale di transito di un aeroporto.

Diverso è invece il caso in cui il richiedente sia entrato nel territorio statale in modo irregolare: in tal caso, entro i 12 mesi dall'attraversamento della frontiera, la competenza è dello Stato interessato dalla sua presenza. Tale criterio verrà però superato qualora venisse accertato che la persona in posizione irregolare ha soggiornato continuativamente per almeno cinque mesi in un altro Stato membro prima della presentazione della domanda, nel qual caso questi diverrà quello competente.

Da un punto di vista procedurale, invece, la determinazione dello Stato competente è avviata non appena è presentata una domanda di protezione internazionale e, se il richiedente si trova nel territorio di uno Stato diverso da quello di domanda, la determinazione spetta a quello sul cui

⁵⁶ Vedi la Proposta di Regolamento, COM (2014) 382, 26.6.2014, *che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro.*

⁵⁷ Vedi CG, 6.6.2013, C-648/11, MA .

territorio si trova. Tuttavia, lo Stato nel quale la domanda è stata presentata per la prima volta è tenuto a riprendere in carico il richiedente, se questi si trova in un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno o nel caso in cui abbia presentato una nuova domanda di protezione internazionale dopo aver ritirato la prima. Tale obbligo viene meno qualora si possa stabilire che il richiedente ha lasciato nel frattempo il territorio degli Stati membri per un periodo di almeno tre mesi o che un altro gli ha rilasciato un titolo di soggiorno. La domanda eventualmente presentata dopo il periodo di assenza è considerata una nuova domanda e darà inizio a una nuova procedura di determinazione di competenza.

Qualora si ritenga incompetente, lo Stato destinatario della domanda di protezione potrà chiedere a quello ritenuto competente di prendere in carico il richiedente, entro tre mesi dalla presentazione della domanda. La mancata risposta equivarrà all'accettazione della richiesta e comporterà l'obbligo di assunzione in carico.

La decisione di trasferimento della competenza, e quindi della persona, verrà notificata all'interessato, che potrà impugnarla, rimanendo nello Stato interessato fino all'esito del ricorso. Il trasferimento avverrà entro sei mesi dall'accettazione della richiesta o dalla decisione definitiva su un ricorso; scaduto il termine, lo Stato competente sarà liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato e la competenza sarà trasferita allo Stato richiedente che, in ogni caso, sosterrà i costi del trasferimento.

Il trattenimento del richiedente, che avrà la durata più breve possibile e che non potrà superare il tempo necessario agli adempimenti amministrativi richiesti, potrà essere giustificato solo in presenza di un rischio notevole di fuga e con lo scopo di assicurare le procedure di identificazione e di trasferimento sulla base di una valutazione individuale e proporzionale, ovvero qualora la richiesta sia strumentale ad evitare il rimpatrio⁵⁸, sempre che non possano essere applicate efficacemente misure meno coercitive. In capo agli Stati membri resta l'obbligo di svolgere tali procedure con la "debita diligenza", cioè adottando misure concrete e significative per assicurare che il tempo necessario per verificare i motivi di trattenimento sia il più breve possibile e che vi sia una prospettiva reale che tale verifica possa essere effettuata rapidamente con successo. I trattenuti saranno informati immediatamente per iscritto, in una lingua a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito ad assistenza e rappresentanza legali⁵⁹.

Il trattenimento degli istanti potrà avere luogo anche in istituti penitenziari, garantendo al trattenuto la separazione rispetto agli altri detenuti. La possibilità, già prevista dalla direttiva

⁵⁸ Vedi CG, 30.5.2013, C-534/11, Arslan.

⁵⁹ Vedi direttiva 2013/32, art. 26 e direttiva 2013/33, 26.6.2013, art. 8.

rimpatri, ha ricevuto diverse critiche proprio per questa possibilità, che potrebbe portare a due conseguenze non positive: per i trattenuti, il fatto che non siano seguiti da personale formato e preparato circa il riconoscimento dei loro diritti e della loro posizione; in generale, perché è evidente il rischio di considerazione del trattenuto alla pari del detenuto, portando così a ritenere che anche i richiedenti protezione siano dei criminali.

Il trattenimento dei minori potrà avere luogo per il minor tempo possibile, solo se nessun altro tipo di misura potrà essere applicate efficacemente e solo in circostanze eccezionali, ma mai in istituti penitenziari bensì separatamente dagli adulti ed in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età. Invece, al fine di preservare l'intimità familiare, alle famiglie trattenute sarà fornita una sistemazione separata, garantendone l'unità.

Si può dunque osservare come la questione dell'identificazione costituisca architrave dell'intero sistema, sì che solo la persona identificata avrà l'opportunità di vedere riconosciuto un proprio diritto e, come risulta facilmente comprensibile, l'eventuale comportamento lassista delle autorità nazionali preposte all'identificazione ne costituirebbe una concreta minaccia; inoltre, un siffatto comportamento porrebbe in discussione la fiducia reciproca tra gli Stati, elemento fondamentale su cui poggia l'intero sistema europeo d'asilo, al punto da minare altresì l'intero quadro su cui si regge la cd. area Schengen. In tal caso, infatti, risulterebbe probabile il rafforzamento dei controlli in prossimità delle frontiere terrestri oltre all'inevitabile acuirsi di tensioni politiche che si ripercuoterebbe anche sul dialogo tra governi e Istituzioni, mirato ad ottenere una maggiore solidarietà sul piano europeo, così come del resto auspicato anche di recente dalle autorità di governo italiane.

4.b Accoglienza e procedure per il riconoscimento della protezione

Il quadro definito col Regolamento n° 604/2013 è completato dalla direttiva 2013/33, che stabilisce le disposizioni per l'accoglienza dei richiedenti protezione e che dovrebbe contribuire a colmare il vuoto normativo che ha contribuito ad affermare che l'*acquis* comunitario fosse sbilanciato verso il profilo securitario proprio a discapito dell'accoglienza, e dalla direttiva 2013/32, che stabilisce procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale e funzionali alla procedura comune di asilo.

La prima di tali due disposizioni copre tutte le fasi e tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i centri di accoglienza e purché i richiedenti siano autorizzati a soggiornare nel territorio degli Stati membri in quanto tali. La finalità prevalente è quella di porre un freno ai movimenti dei richiedenti protezione e riconducibili alla diversità delle

condizioni di accoglienza che sono attualmente presenti negli Stati membri; per questo risulta fondamentale garantire un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri a coloro che si trovano in tale posizione.

La norma inserisce una distinzione tra “condizioni di accoglienza” e “condizioni materiali di accoglienza”, con le prime che costituiscono il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti, mentre le seconde concernono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, nonché un sussidio per le spese giornaliere.

Come il regolamento, anche la direttiva 2013/33 si applica a coloro che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese frontiera, acque territoriali e zone di transito, purché autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti. La disposizione non verrà tuttavia applicata quando a rilevare saranno le disposizioni della direttiva sugli sfollati, peraltro mai sino ad ora utilizzata. La specificazione in modo così esteso delle zone di applicazione porterà gli Stati a dotarsi di disposizioni normative complete, che riguardino tutte le situazioni e le zone del territorio coinvolte. Un beneficio certo per i richiedenti, poiché saranno necessariamente destinate a scomparire quelle zone d'ombra che derivano attualmente dalla mancanza di legislazione: si pensi, ad esempio, alla situazione italiana ove, non solo, come visto, non esiste una disposizione quadro dedicata esclusivamente alla protezione internazionale, ma nemmeno una che riguardi chi si trova in situazioni riconducibili a quelle delle zone di transito aeroportuali.

Una volta ricevuta la richiesta di protezione, le autorità statali dispongono di quindici giorni per informare i richiedenti - in modo per loro comprensibile - di qualsiasi beneficio riconosciuto e degli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza, sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale ed informazioni sulle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria. Inoltre, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, gli interessati dovranno essere forniti di documenti nominativi che attestino l'autorizzazione a soggiornare nel territorio dello Stato membro in pendenza della domanda, specificando eventuali restrizioni territoriali. Tuttavia, tutto ciò potrebbe non essere riconosciuto se il richiedente è in stato di trattenimento, durante l'esame della domanda presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se egli abbia il diritto di ingresso. L'eventuale limitazione di circolazione non potrà pregiudicare la sfera inalienabile della vita privata e dovrà comunque garantire l'accesso a tutti i benefici; tuttavia, l'effettiva residenza nel luogo indicato potrà essere considerata una condizione necessaria per la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza.

Tra i servizi che dovranno essere garantiti spiccano le misure idonee a formare e

professionalizzare le persone. Per i minori di età, anche se trattenuti, questo significherà la possibilità di accedere al sistema educativo entro i tre mesi dalla presentazione della domanda, a condizioni simili a quelle dei cittadini europei e fino a che non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione. Per quanto riguarda gli adulti, invece, l'accesso alla formazione professionale potrà essere indipendente dal fatto che vi sia accesso al mercato del lavoro, salvo sia collegata a un contratto di lavoro.

In generale, l'accesso al mercato del lavoro dovrà essere garantito entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale, ovvero nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente; inoltre, esso non potrà essere revocato nel perdurare dei procedimenti di ricorso, fino al momento della notifica di una risposta negativa. La previsione della preferenza comunitaria, tuttavia, attenua la possibilità di un reale inserimento da parte di soggetti in evidente condizione di debolezza, apparendo in verità figlia del tempo in cui la norma è stata pensata ed è entrata in vigore. In realtà, prima di adottare siffatta disposizione sul piano interno, sarebbe auspicabile un reale studio circa le condizioni del mercato del lavoro interno e dell'impatto che su di esso potrebbe avere il numero di richiedenti protezione coinvolti. Una considerazione in tal caso si impone e cioè il fatto che appare sempre più improcrastinabile che – a fronte di un sistema europeo di asilo pur in fase di realizzazione – si cominci a ragionare anche di un unico mercato del lavoro, almeno con riferimento alla possibilità di riconoscere a soggetti che si trovano in tale particolare situazione, il diritto alla mobilità europea per ragioni di lavoro, equiparandoli nei fatti ai cittadini dell'Unione.

L'accesso alle condizioni materiali d'accoglienza dovrà invece essere garantito nel momento in cui si manifesti la volontà di chiedere la protezione internazionale, assicurando un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale⁶⁰. A scelta discrezionale degli Stati, i richiedenti potrebbero essere anche chiamati a contribuire economicamente alle spese relative a quanto da loro ricevuto, a condizione però che venga dimostrato che dispongono di sufficienti risorse. In ogni caso, l'assistenza sanitaria dovrà comprendere quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali, mentre le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza avranno il diritto di ricevere assistenza e cure appropriate.

Le condizioni materiali di accoglienza potranno essere ridotte o revocate al venire meno del rispetto delle condizioni imposte dalle autorità competenti, quali – ad esempio - l'informazione sull'eventuale cambio di residenza; l'obbligo di presentarsi alle autorità o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo; l'eventuale presentazione di una domanda

⁶⁰ Vedi CG, 27.2.2014, C-79/13, Saciri.

reiterata oppure quando il richiedente, senza giustificato motivo, non ha presentato la domanda di protezione internazionale nel momento in cui ciò appariva ragionevolmente fattibile.

La seconda disposizione tesa a completare il quadro di cui al Regolamento n° 604/2013, si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, incluse frontiera, acque territoriali e zone di transito, nonché alla revoca della protezione internazionale e purché queste non siano domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

Secondo la direttiva 2013/32, a tali domande dovranno essere garantiti un esame ed una valutazione obiettivi e imparziali, svolti in breve tempo e con completezza, senza però che ciò confligga con una valutazione rapida nel caso di probabile infondatezza della richiesta ovvero di sussistenza di gravi preoccupazioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Sul punto vi è da precisare che un bilanciamento tra le esigenze dello Stato e le condizioni complesse di provenienza degli istanti, porta a ritenere che la mancanza di documenti relativi all'ingresso o l'uso di documenti falsi non dovrebbe di per sé comportare un rigetto o un allontanamento, a condizione che il richiedente sia in grado di motivarne debitamente il possesso.

In secondo luogo, il paese terzo potrà essere considerato paese di origine sicuro, previo esame individuale della domanda e solo se il richiedente è in possesso della cittadinanza di quel paese ovvero è un apolide che in precedenza vi soggiornava abitualmente. Il medesimo bilanciamento porterà comunque a richiedere, per la designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro, una valutazione sulla situazione civile, giuridica e politica generale e se in tale paese i responsabili di persecuzioni, torture o altre forme di punizione o trattamento disumano o degradante siano effettivamente soggetti a sanzioni se riconosciuti colpevoli. Il concetto di paese terzo sicuro potrà essere applicato al richiedente solo una volta accertato che non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; non sussiste il rischio di danno grave; è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra; è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; infine, esiste la possibilità di chiedere lo *status* di rifugiato.

Se del caso, lo Stato precedente informerà il richiedente della decisione, fornendogli un documento con il quale informare le autorità del paese terzo che la domanda non è stata esaminata nel merito.

Differisce da quello di paese sicuro il concetto di “paese di primo asilo”, ove il richiedente è stato riconosciuto quale rifugiato e può ancora avvalersi di tale protezione, ovvero goda di

protezione sufficiente. Pur se gli Stati non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda nei casi in cui il paese di primo asilo abbia concesso al richiedente lo *status* di rifugiato o sufficiente protezione e se si può ragionevolmente prevedere che il richiedente, per un legame sufficiente con un paese terzo, chieda protezione in detto paese terzo e vi è motivo di ritenere che il richiedente sarà ammesso o riammesso in quel paese, tale possibilità comporta il rischio di movimenti secondari di richiedenti, alla ricerca dello Stato membro più convenienti per l'accoglimento delle loro istanze. Per tale ragione, appare fortemente auspicabile anche un'azione che porti ad una posizione comune in merito all'individuazione degli Stati terzi considerati sicuri.

I richiedenti saranno autorizzati a rimanere nello Stato membro, senza peraltro aver diritto ad un titolo di soggiorno, fino a che l'autorità accertante non avrà preso una decisione e dovranno rispettare l'obbligo di cooperare con le autorità competenti ai fini dell'accertamento dell'identità e ai fini del trattamento della domanda. In particolare, i richiedenti avranno l'obbligo di riferire alle autorità competenti o di comparire personalmente dinanzi alle stesse, senza indugio o in una data specifica; di consegnare i documenti pertinenti ai fini dell'esame della domanda; dovranno informare le autorità competenti del luogo di residenza o domicilio e di qualsiasi cambiamento dello stesso.

La procedura di esame andrà espletata entro sei mesi dalla presentazione della domanda che, nei casi previsti dal Regolamento n° 604/2013, decorre dal momento in cui si è determinato lo Stato membro competente. Tale termine potrà essere prorogato per un periodo massimo di ulteriori nove mesi se il caso comporta questioni complesse in fatto e/o in diritto e/o un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, oppure se il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi da parte del richiedente.

Tuttavia, la conclusione della procedura di esame potrebbe essere rinviata qualora la situazione nel paese di origine sia incerta e presumibilmente temporanea; pur se, in ogni caso, andrà chiusa entro un termine massimo di 21 mesi dalla presentazione della domanda.

Si può prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito se il richiedente ha sollevato questioni o tenuto comportamenti idonei a dubitare del suo diritto a vedere riconosciuta la qualifica di beneficiario di protezione ovvero se, come detto, può, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro o è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale. Al contrario, la domanda potrà essere ritenuta infondata solo quando l'autorità accertante avrà stabilito che al richiedente non sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

Nel caso in cui emergano elementi o risultanze nuovi dai quali risulti l'esistenza di motivi

per riesaminare la validità della protezione internazionale, gli Stati membri procederanno all'esame della situazione e, nel pieno rispetto del diritto ad un giudice, l'interessato sarà informato per iscritto, venendogli data la possibilità di esporre i motivi che supportano, a suo dire, la necessità di non provvedere alla revoca.

4.c I beneficiari della protezione e l'afflusso massiccio di sfollati

Il quadro normativo è completato da due ulteriori direttive, entrambe di rilievo: la direttiva 2011/95, che ha come scopo principale, da una parte, di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, che venga loro assicurato un livello minimo di prestazioni, e la direttiva 2001/55, sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.

La prima di esse stabilisce norme comuni per l'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, lo *status* uniforme per i rifugiati e per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché circa il contenuto della protezione riconosciuta; essa si pone in stretto collegamento con le descritte direttive 2013/32 e 2013/33, che ad essa si riferiscono in più circostanze.

Secondo la direttiva, «rifugiato» è il cittadino non comunitario che, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure – se apolide - che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non possa né voglia farvi ritorno. Si considera invece «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se rispettivamente ritornasse nel paese di origine o nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e che non può né vuole avvalersi della protezione di detto paese.

Lo *status* è comunque escluso ove sussistano fondati motivi per ritenere che l'istante abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; abbia commesso al di fuori del paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato abbia commesso atti particolarmente crudeli, che possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo

politico⁶¹.

La valutazione sarà individuale e verterà su tutti gli elementi ritenuti necessari dalle autorità competenti. Il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o anche solo minacce⁶², potrà costituire un serio indizio della fondatezza del timore di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, salvo che l'autorità competente non sia in possesso di buoni motivi che portino a ritenere che non si ripeteranno. Il timore potrà fondarsi anche su avvenimenti verificatisi dopo la sua partenza dal paese di origine e su attività da egli svolte dopo tale momento, soprattutto quando sia accertato che costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati. Nello specifico, i responsabili della persecuzione o del danno grave potranno essere organi statali o parastatali ovvero anche soggetti non statuali, se si dimostra che chi di dovere non può o non vuole fornire la protezione opportuna. Nel caso in cui il richiedente non corra tali rischi in una parte del territorio d'origine, lo Stato membro competente potrebbe anche pronunciarsi per la non necessità della protezione internazionale.

Quanto agli atti di persecuzione, essi per loro natura o frequenza dovranno essere tali da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali; se costituiscono la somma di diverse misure, il loro impatto dovrà essere sufficientemente grave da esercitare un effetto analogo sulla persona. Al momento dell'esame della domanda risulterà irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni.

Lo *status* di rifugiato potrà cessare⁶³ qualora le circostanze che hanno portato alla sua concessione siano mutate in misura tale da non ritenere più necessaria la protezione, così come nel caso in cui, volontariamente, l'interessato si sia avvalso di nuovo della protezione del paese di cui ha la cittadinanza; abbia volontariamente riacquisitato la cittadinanza perduta; abbia acquistato una nuova cittadinanza e goda della protezione del nuovo paese; si sia volontariamente ristabilito nel paese che ha lasciato o in cui non aveva fatto ritorno per timore di essere perseguitato; o, nel caso di apolidia, sia in grado di tornare nel paese nel quale aveva la dimora abituale perché sono venute meno le circostanze che avevano determinato il riconoscimento di quello *status*.

La revoca, invece, può intervenire anche se vi sono fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza o la comunità dello Stato membro in cui si trova; per le medesime ragioni, ma comunque nel rispetto del principio di *non-refoulement*, un rifugiato

⁶¹ Vedi CG, 9.11.2010, C-57/09 e C-101/09, B & D.

⁶² Vedi CG, 5.9.2012, C-71/11 e C-99/11, Y & Z, con riferimento alle questioni religiose; CG, 7.11.2013, C-199/12 a C-201/12, X & Y & Z, sull'omosessualità.

⁶³ Vedi CG, 2.3.2010, C-175/08 a C-179/08, Abdulla et a.

potrà essere respinto quando vi siano ragionevoli motivi per considerare che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova oppure quando, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisca pericolo per la comunità di tale Stato membro.

Ai beneficiari di protezione internazionale dovrà essere rilasciato un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni e rinnovabile, diversamente ai familiari potrà esserne concesso anche uno valido per un periodo di tempo inferiore. Gli Stati membri sono tenuti a rilasciare documenti di viaggio per permettere loro di uscire dal loro territorio, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Tali soggetti avranno inoltre accesso ad un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione; alla formazione occupazionale e professionale per adulti, mentre i minori potranno avere accesso al sistema scolastico e al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale. Oltre a ciò, dovrà essere garantita un'adeguata assistenza sanitaria e sociale, che potrà anche essere limitata alle prestazioni essenziali.

La norma mai presa in considerazione nel caso di massiccio afflusso di sfollati è invece la direttiva 2001/55, che pur ha istituito un dispositivo per garantire una tutela immediata e transitoria a chi è coinvolto in tali situazioni. Innanzitutto, in essa sono considerati "sfollati" coloro che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso. In particolare, si tratta di persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica e di persone vittime o soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani.

L'afflusso si considera massiccio se giunge nel territorio dell'UE un numero considerevole di sfollati, provenienti spontaneamente o in modo agevolato da un paese o da una zona geografica determinati ed il suo accertamento è subordinato a una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione, sulla base di una richiesta degli Stati membri. Essa dovrà almeno contenere la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applicherà la protezione temporanea, la data della sua decorrenza e una stima della portata dei movimenti interessati.

La protezione verrà riconosciuta per un periodo annuale ma, permanendo la situazione, potrà essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno. Al termine di tale periodo, la proroga sarà deliberata dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione mentre, in caso di cessazione, la situazione nel paese d'origine dovrà consentire un rimpatrio sicuro e stabile alle persone cui era stata in origine concessa.

La decisione del Consiglio si fonderà sull'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati, tenuto conto della possibilità di attuare aiuti urgenti e interventi sul posto, e ne determina l'applicazione in tutti gli Stati membri della protezione temporanea per i soggetti cui si riferisce e contiene la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applica, nonché la data di decorrenza e le informazioni fornite dagli Stati membri sulla loro capacità ricettiva. Potranno essere ammesse alla protezione temporanea ulteriori categorie di sfollati, per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine. In tal caso, immediata informazione verrà data a Consiglio e Commissione.

Ai beneficiari di protezione temporanea verrà fornito il titolo di soggiorno, nonché un documento, redatto in una lingua ad essi nota, in cui siano chiaramente enunciate le norme disciplinanti la protezione temporanea. Anche in tal caso, verrà dato loro accesso al lavoro, all'assistenza sociale e sanitaria nonché, per i minori, al sistema scolastico.

Nel caso di famiglie già costituite nel paese d'origine e poi separate a causa dell'afflusso massiccio, si considerano facenti parte di una famiglia il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, i figli o le figlie minorenni non sposati del richiedente il ricongiungimento o del coniuge ed altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare e dipendenti dal richiedente. Qualora i familiari separati godano della protezione temporanea in Stati membri differenti, si provvede al ricongiungimento, tenendo conto dei desideri dei familiari e delle difficoltà che incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo.

Infine, vale la pena sottolineare che le persone che godono della protezione temporanea potranno sempre presentare una domanda d'asilo, pur se gli Stati membri possono disporre che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo durante il periodo di esame della domanda⁶⁴. Nel caso in cui la domanda in tal senso sia stata respinta, il richiedente potrà continuare a fruire della protezione temporanea per il rimanente periodo di protezione. Al pari delle situazioni già oggetto d'analisi, gli Stati membri potranno escludere dal beneficio di protezione internazionale qualora sussistano seri motivi per ritenere – tra gli altri - che l'interessato abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a tali crimini.

Appare opportuno aggiungere che quella ivi descritta appare la sola via da seguire nel caso di reali situazioni di emergenza. Diversamente, l'impiego di strumenti temporanei, come avvenuto in passato nel corso delle cd. primavere arabe del 2011, porterebbe sì ad alleggerire la pressione

⁶⁴ Vedi CG, 8.5.2014, C-604/12, H.N.

incidente che grava sulle autorità statali competenti, ma al contempo porterebbe ad un inasprimento dei rapporti con gli altri Stati membri, con tutte le conseguenze sul piano dei rapporti politici e del funzionamento dell'area Schengen che sono già stati in precedenza descritti. Ciò, al di là del fatto che tali comportamenti andrebbero a formare nelle persone delle aspettative in realtà non sempre fondate.

SEZIONE II

L'IMMIGRAZIONE VIA MARE E IL REGIME SAR: QUADRO GIURIDICO E PRASSI⁶⁵

1. Le problematiche sollevate dall'immigrazione irregolare via mare

Negli ultimi anni, i flussi migratori via mare attraverso il Mediterraneo e diretti nei paesi meridionali dell'Unione Europea (UE) sono aumentati notevolmente.⁶⁶ Azioni di contrasto da parte degli Stati costieri, unilaterali o coordinate da Frontex, e la rilevanza delle norme internazionali riguardanti materie diverse – diritto del mare, salvaguardia della vita in mare, diritti umani, *non-refoulement* delle persone bisognose di protezione internazionale – sollevano una serie di problematiche specifiche.⁶⁷ Recentemente, le principali organizzazioni internazionali hanno affrontato il fenomeno dei flussi migratori irregolari, e la necessità di contrastarli, sottolineando la relativa minaccia alla sicurezza (insieme al terrorismo ed alla criminalità organizzata)⁶⁸ e la necessità di conciliare il controllo delle frontiere e delle scelte delle politiche migratorie nel rispetto dei diritti umani degli stranieri e delle altre disposizioni internazionali.⁶⁹

⁶⁵ La Sezione è stata redatta a cura di Marcello Di Filippo e Gian Luca Beruto.

⁶⁶ V. (anche per ulteriori riferimenti) X. Hinrichs, 'Measures Against Smuggling of Migrants at Sea: A Law of the Sea Related Perspective', *Revue belge de droit international*, Vol. 36, 2003, p. 413, in part.pp. 413-414, 421, 446-447; T. Spijkerboer, *Trends in the Different Legislations of the Member States Concerning Asylum in the EU: The Human Costs of Border Control*, study prepared on behalf of the Commission 'Civil Liberties, Justice and Home Affairs' of the European Parliament, July 2006, Doc. IPOL/C/LIBE/FWC/2005-23-SC1, PE 378.25, pp. 1-2; United Nations Office on Drugs and Crime, *Organized Crime and Irregular Migration From Africa to Europe*, July 2006; L. Coslovi, *Brevi note sull'immigrazione via mare in Italia e Spagna*, January 2007; H. de Haas, *The Myth of Invasion. Irregular Migration From West Africa to the Maghreb and the European Union*, IMI research report, University of Oxford, October 2007; R. Weinzierl & U. Lisson, *Border Management and Human Rights. A Study of EU Law and the Law of the Sea*, German Institute for Human Rights, December 2007 <www.institut-fuer-menschenrechte.de>, p. 18; Global Initiative against Transnational Organized Crime series on Human Trafficking, *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, May 2014.

⁶⁷ In questa prospettiva, la Commissione europea ha ammesso nel 2006 la necessità di condurre un'approfondita analisi giuridica e tecnica: v. la Comunicazione 'Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders', Doc. COM(2006) 733, 30.11.2006; il successivo Commission Staff Working Document 'Study on the International Law Instruments in Relation to Illegal Immigration by Sea', Doc. SEC (2007) 691, 15.5. 2007 (d'ora in avanti, il Commission Working Document).

⁶⁸ Vedi la Dichiarazione di Berlino, firmata il 25.3.2007 dai presidenti del Consiglio UE, della Commissione e del Parlamento europeo a conclusione del vertice informale dei capi di Stato o di governo, tenuto a Berlino il 24 e 25 marzo 2007: v. in particolare il *punto II*, dove i firmatari si impegnano a lottare insieme contro "terrorism, organized crime and illegal immigration".

⁶⁹ Vedi gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, approvati nel 2004 dall'International Maritime Organization (d'ora in avanti, IMO), sui quali v. *infra*, § 4; la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 23.2.2007, Doc. A/RES/61/165, dal titolo 'Protection of Migrants', in part. §§ 6-7. V. anche la brochure, elaborata congiuntamente nel 2006 dall'IMO e dall'United Nations High Commissioner for Refugees, dal titolo *Rescue at Sea. A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees* (d'ora in avanti, IMO & UNHCR). Più di recente, v. l'accurato studio pubblicato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, 2013 (d'ora in avanti, FRA study).

Problematiche specifiche sorgono nel momento in cui l'immigrazione irregolare ha luogo via mare. L'esperienza recente mostra una notevole varietà di tecniche, costantemente adattate dai trafficanti, per aggirare le strategie di contrasto messe in atto dagli Stati costieri: imbarco di clandestini in traghetti o cargo in servizio regolare;⁷⁰ arrivi a bordo di navi in cattive condizioni e sovraccariche; l'uso di piccole imbarcazioni guidate dai migranti stessi e completamente inadatte per lunghi tragitti (essendo solitamente utilizzate per attività di pesca a breve termine); l'impiego di gommoni veloci abbinato ad un rapido scarico dei migranti, spesso prima di raggiungere la terraferma e con modalità brutali, se necessario, al fine di evitare l'eventuale intercettazione da parte delle autorità dello Stato costiero;⁷¹ infine, effettuando la parte principale del viaggio su navi di media, o grande dimensione, che si fermano al limite delle acque territoriali, sbarcano i migranti a terra o in prossimità della costa grazie a piccole scialuppe, che fanno la spola tra la costa e la nave 'madre'.

La prassi evidenzia una crescente pericolosità, per la natura stessa di tali tecniche, ed il verificarsi con una certa frequenza di tragedie umane di cui è difficile disporre di dati statistici precisi.⁷² Inoltre, tali flussi sono molto spesso misti, nel senso che le persone che tentano l'ingresso irregolare in un paese possono essere, allo stesso tempo, immigrati ordinari, persone che necessitano di protezione internazionale (sia da parte dello Stato di partenza, sia dallo Stato di origine se diverso)⁷³ o altre persone vulnerabili (minori non accompagnati, malati, donne incinte, vittime della tratta di esseri umani).

Il fenomeno, e le problematiche connesse, risulta particolarmente complesso perché non esiste una normativa internazionale *ad hoc* applicabile ed i paesi di destinazione possono trovarsi nella scomoda posizione di tollerare arrivi irregolari senza essere in grado di contrastarli in modo efficace, se deve essere garantito un minimo standard di diritti umani fondamentali (e i trafficanti lo

⁷⁰ Questo aspetto non sarà oggetto di trattazione qui, preferendo concentrare l'attenzione su viaggi e imbarcazioni interamente dedicati all'immigrazione irregolare: per una discussione dei problemi sollevati dai clandestini a bordo, v. tra gli altri G. Bastid-Burdeau, 'Migrations clandestines et droit de la mer', in *La mer et son droit. Melanges offerts a Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quénedec*, A. Pedone, Paris, 2003, p. 5, in part. pp. 60-64.

⁷¹ Ciò si è verificato negli spostamenti dall'Albania e dal Montenegro verso l'Italia negli anni novanta, e accade attualmente nei flussi dalla Somalia e altri paesi limitrofi verso lo Yemen nel Golfo di Aden.

⁷² Vedi per esempio i dati riportati in Spijkerboer 2006, pp. 6-7; Weinzierl&Lisson 2007, p. 18; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Lives Lost in the Mediterranean Sea: Who Is Responsible?*, rapporto presentato da T. Strik al Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 12895, 5.4.2012; the FRA study, pp. 19-28; Global Initiative against Transnational Organized Crime series on Human Trafficking, *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, cit., pp. 12-13. Adde, v. quattro fonti, molto differenti per natura ma convergenti nel richiamare l'attenzione verso il medesimo problema: la sezione del sito web dell'UNHCR dedicata ai flussi misti (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/asylum); le circolari semestrali pubblicate dal Maritime Safety Committee dell'IMO su 'Unsafe practices associated with the trafficking or transport of illegal migrants by sea' (http://www.imo.org/blast/mainframemenu.asp?topic_id=397); i dati riportati sul sito Fortress Europe (<http://fortresseurope.blogspot.com>); i c.d. Migrant Files, un data base elaborato da un pool di giornalisti e testate giornalistiche europee (<https://www.detective.io/detective/the-migrants-files>).

⁷³ Tra la varie fonti in argomento, v. la pagina web <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/asylum>.

sanno bene). Una panoramica delle diverse norme internazionali applicabili conferma tale impressione: disposizioni in materia di giurisdizione sulle zone marittime e sui relativi poteri coercitivi; obblighi in materia di salvaguardia della vita in mare e sulla ricerca e soccorso di persone in pericolo; norme in materia di diritti umani, in particolare quelli riguardanti il diritto di lasciare un paese e la protezione delle persone bisognose di protezione internazionale, compresi i rifugiati.⁷⁴

Lo scopo di questa parte è di esaminare solo una parte delle norme pertinenti, e cioè le disposizioni internazionali in materia di salvaguardia della vita in mare, al fine di verificare se il quadro risultante è coerente o se ci sia una contraddizione o una tensione tra il loro contenuto teorico e la loro applicazione pratica. Particolare enfasi verrà posta sul bacino del Mediterraneo, sulle soluzioni previste (o proposte) nell'ambito dell'*International Maritime Organization* (IMO) e sul ruolo dell'UE, ivi compreso l'effetto dell'applicazione delle sue regole e delle sue scelte politiche. Sarà dimostrato che alcune carenze e difetti della normativa marittima attualmente in vigore sono dovuti alle sottostanti scelte politiche (principalmente degli Stati europei e dell'Unione Europea), che dovrebbero essere messe in discussione ed affrontate seriamente per fronteggiare le sfide poste dai flussi migratori irregolari via mare e dal tragico esito di numerosi "viaggi della disperazione".

2. Obblighi di salvaguardia della vita umana in mare: le rilevanti disposizioni dei trattati internazionali applicabili

Negli ultimi decenni la consuetudine marittima, che da lungo tempo richiede di prestare soccorso ai naufraghi e alle persone la cui vita è in pericolo, ha trovato ampio riconoscimento nel diritto internazionale positivo. Le Nazioni Unite (ONU) e in particolare l'IMO hanno dedicato molta attenzione alla questione, come testimoniano i numerosi trattati in materia e gli strumenti correlati.

⁷⁴ Per un'analisi complessiva dei differenti profili coinvolti, vedi (anche per ulteriori riferimenti) A. Fischer-Lescano, T. Löhr & T. Tohidipur, 'Border Controls at Sea: Requirements Under International Human Rights and Refugee Law', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, 2009, p. 265; R. Barnes, 'The International Law of the Sea and Migration Control', in B. Ryan & V. Mitsilegas (Eds.), *Extraterritorial Migration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010, p. 103; V. Moreno-Lax, 'Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, 2011, p. 174; S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2012; FRA study, *passim*; J.J. Rijpma, 'The Patrolling of the European Union's External Maritime Border: Preventing the Rule of Law From Getting Lost at Sea', in A. Del Vecchio (ed.), *International Law of the Sea: Current Trends and Controversial Issues*, Eleven International Publishing, The Hague, 2013, p. 77, in part. pp. 78-93; E. Nicosia, 'Massive immigration flows management in Italy between the fight against illegal immigration and human rights protection', *QIL-Questions of International Law*, Zoom-in, No. 5, 2014, p. 25.

Sul principio di *non refoulement* e il suo ambito di applicazione, v. (anche per ulteriori riferimenti) M. Di Filippo, 'L'ammissione di cittadini stranieri', in A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 81, in part. 92-113.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (di seguito UNCLOS) tratta l'argomento con una disposizione di carattere generale, affermando che ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave battente sua bandiera – nella misura in cui egli possa farlo senza incorrere in grave pericolo per la nave, l'equipaggio o i passeggeri – presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizione di pericolo; proceda quanto più velocemente possibile per prestare soccorso alle persone in pericolo, se a conoscenza del loro bisogno di assistenza, e nella misura in cui tale azione si possa ragionevolmente attendere da lui. Inoltre, ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento di un adeguato ed efficace servizio di ricerca e soccorso nel rispetto della sicurezza in mare e, qualora le circostanze lo richiedano, di cooperare con gli Stati vicini per mezzo di accordi regionali (cfr. art. 98, par. 2).

Una regolamentazione più dettagliata di tali problemi può essere trovata in due convenzioni dell'IMO, adottate negli anni Settanta e modificate in successive varie occasioni grazie ad un meccanismo di revisione semplificata. Secondo la normativa in vigore prima delle recenti modifiche (cfr. sotto, § 4), la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, adottata a Londra il 1° novembre 1974 (di seguito, Convenzione SOLAS)⁷⁵, prevede che il comandante di una nave in mare in grado di fornire assistenza, alla ricezione di un segnale di qualsiasi provenienza indicante delle persone in una situazione di pericolo, è tenuto a procedere a tutta velocità alla loro assistenza, se possibile informando loro o il servizio di ricerca e soccorso di quanto sta facendo⁷⁶; inoltre, la Convenzione richiede che ogni parte contraente assicuri quanto necessario per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella sua area di responsabilità per il soccorso di persone in situazioni di pericolo in mare vicino alla costa. Tali misure comprendono la creazione, il funzionamento ed il mantenimento di strutture per la sicurezza marittima realizzabili e necessarie, con riguardo all'intensità del traffico marittimo ed ai pericoli della navigazione, fornendo altresì, per quanto possibile, adeguati mezzi per la localizzazione ed il soccorso di queste persone.⁷⁷

La Convenzione internazionale sulla ricerca e salvataggio in mare, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 (di seguito, Convenzione SAR)⁷⁸, ribadisce l'obbligo di istituire zone SAR (Search and Rescue) e di predisporre i relativi servizi di pronto intervento aggiungendo che gli Stati parte devono garantire l'assistenza a qualsiasi persona che si trovi in situazione di pericolo in mare, a prescindere dalla nazionalità o *status* di tale persona o delle circostanze in cui la persona si trova,⁷⁹

⁷⁵ Entrata in vigore il 25 maggio 1980; 162 Stati parte al 31 gennaio 2013.

⁷⁶ Si veda Capitolo V, Reg. 33, para. 1

⁷⁷ Si veda Capitolo V, Reg. 7

⁷⁸ Entrata in vigore il 22 giugno 1985; 104 Stati parte al 31 gennaio 2013.

⁷⁹ Vedi Chapter 2.1.10.

e che un'operazione volta al recupero di persone in difficoltà deve prevedere anche un trattamento medico iniziale e la consegna in un luogo sicuro.⁸⁰

In questo contesto, sia il comandante di una nave (non importa se pubblica o privata) sia gli stati (soprattutto quello territorialmente competente per la relativa area SAR) devono rispettare diversi obblighi di differente intensità. Ne risulta, quindi, che uno Stato che agisce in alto mare, al fine di proteggere i propri confini marittimi da ingressi non autorizzati, può essere obbligato a svolgere un'attività di prima assistenza e prendere a bordo dei migranti irregolari, non essendogli consentito di ignorare la loro effettiva condizione di necessario soccorso.⁸¹ Vale la pena notare che l'intervento a favore di una nave bisognosa di soccorso è un dovere e non è subordinato alla sua nazionalità.

Inoltre, le convenzioni sopra citate non hanno risolto le questioni di natura pratica: presentano alcuni dubbi interpretativi, richiedono una corretta applicazione da parte degli Stati e necessitano della conclusione di accordi regionali o bilaterali per quanto riguarda la delimitazione delle zone SAR ed il coordinamento delle attività correlate. Per quanto riguarda le norme effettivamente applicabili (in particolare nel Mar Mediterraneo), occorre affrontare diversi problemi che possono condurre ad una crisi del regime di soccorso elaborato nelle convenzioni. Come giustamente osservato, "le attuali preoccupazioni relative al soccorso in mare sono in gran parte associate all'immigrazione irregolare, piuttosto che ad incidenti in mare o al malfunzionamento delle navi"⁸², e "le norme internazionali si trovano di fronte a sviluppi imprevisti al momento della loro redazione", mentre "le stesse norme internazionali sono le uniche applicabili in questi nuovi scenari."⁸³

3. Il quadro giuridico dell'UE e le sue ripercussioni sulla materia SAR

Prima di esaminare le principali e più controverse questioni, è doveroso aggiungere che la presenza dell'UE nello scenario rende più complessa la materia. L'UE non è parte delle Convenzioni SOLAS e SAR, ma è parte dell'UNCLOS, anche se la sua dichiarazione di competenza non include le questioni SAR.⁸⁴ Tuttavia, alcuni aspetti delle norme UE possono esacerbare le attuali controversie riguardanti le attività di ricerca e soccorso. Ad esempio, secondo

⁸⁰ Vedi Chapter 1.3.2.

⁸¹ In aggiunta, v. i casi descritti in Hinrichs 2003, pp. 445-447.

⁸² Cfr. N. Klein, 'International Migration by Sea and Air', in B. Opeskin, R. Perruchoud & J. Redpath-Cross (Eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 260, in part. p. 275.

⁸³ Cfr. P. Mallia, *Migrant Smuggling by Sea. Combating a Current Threat to Maritime Security Through the Creation of a Cooperative Framework*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010, p. 97.

⁸⁴ A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'UE è succeduta negli obblighi giuridici attribuibili alla Comunità europea, che originariamente aderì alla UNCLOS.

la normativa attualmente in vigore (Regolamento Dublino III, Codice Frontiere Schengen, direttiva rimpatri⁸⁵), può essere dedotto un principio in base al quale i richiedenti asilo, rifugiati e migranti irregolari devono essere presi a carico da parte dello Stato i cui confini sono stati attraversati per primi. Nonostante l'enunciazione di un principio generale di solidarietà intra-UE, di cui all'art. 80 del TFUE,⁸⁶ non esiste alcun meccanismo permanente e automatico di ripartizione degli oneri (*burden sharing*) tra gli Stati membri dell'Unione Europea in materia di flussi migratori irregolari, via terra o via mare.

In favore di uno Stato membro particolarmente colpito dai flussi migratori, quattro strumenti principali possono essere attivati secondo delle procedure che non sono tuttavia basate su rigidi automatismi, e presentano una certa componente di discrezionalità in capo alle istituzioni dell'UE e, talora, agli altri Stati membri:

- Operazioni congiunte coordinate da Frontex a richiesta di uno Stato membro e con il supporto di altri Stati in termini di mezzi e/o personale, come HERMES 2011, lanciata il 20 febbraio 2011 per aiutare l'Italia nella sorveglianza delle frontiere marittime, nell'identificazione dei migranti e dei rifugiati nonché nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare. A fugare alcuni dubbi sorti in passato circa la natura delle missioni Frontex (che avrebbero dovuto avere natura unicamente di sorveglianza delle frontiere e di eventuale interdizione, ma non di salvataggio) sono intervenute le modifiche introdotte nel 2011⁸⁷ al regolamento n. 2007/2004 istitutivo di Frontex: è ora espressamente previsto che tali missioni possano includere obiettivi di ricerca e soccorso di persone in pericolo negli spazi marini,⁸⁸
- Squadre di intervento rapido alle frontiere (*Rapid Border Intervention Teams-RABIT*) dispiegate da Frontex, dopo una richiesta di uno Stato membro per assistenza nella gestione dei controlli a fronte di pressioni *urgenti ed eccezionali*, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel

⁸⁵ Per una descrizione di tale quadro normativo cfr. Rijpma 2013, pp. 93-98.

⁸⁶ L'art. 80 TFUE recita: "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

Sul tema della solidarietà tra gli Stati membri, cfr. M. Gestri, 'La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione', in A. Ligustro & G. Sacerdoti (eds.), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 895; M. Di Filippo, 'La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie', in A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 159, in part. pp. 264-268.

⁸⁷ V. Regolamento n° 1168/2011.

⁸⁸ V. art. 2, par. 1, lett. d *bis* del Regolamento n° 2007/2004. V. anche il recente Regolamento n° 656/2014, su cui *infra* nel testo.

territorio di tale Stato membro.⁸⁹ Questo strumento è stato impiegato per la prima volta nel 2010, in favore della Grecia, alla frontiera terrestre con la Turchia per far fronte ad uno straordinario flusso in ingresso. Ove la situazione sia meno grave ma comunque evidenzi “pressioni specifiche e sproporzionate”, Frontex può inviare propri esperti o guardie di frontiera;⁹⁰

- Assistenza finanziaria. Negli anni scorsi, le risorse necessarie sono state mobilitate, in particolare nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne, del Fondo europeo per i rifugiati e del Fondo europeo per i rimpatri. Per il periodo 2014/2020 le linee di finanziamento sono state ridefinite e la dotazione complessiva aumentata, con una particolare attenzione dedicata all'Italia e ad altri particolarmente esposti ai flussi irregolari.⁹¹ In linea generale, sono previsti sia finanziamenti per programmi nazionali, elaborati con sufficiente anticipo dal singolo Stato richiedente (nel contesto di una programmazione pluriennale) e approvati dalla Commissione, che interventi straordinari per eventi imprevisti o circostanze eccezionali decisi d'urgenza dalla Commissione su richiesta dello Stato interessato;
- Team di sostegno per l'asilo (*Asylum Support Team-AST*), che consistono in squadre multidisciplinari costituite da esperti dell'UE impiegati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in uno Stato membro per un periodo di tempo limitato e su richiesta di quest'ultimo, al fine di sostenere il sistema d'asilo nazionale. Anche in questo caso, la Grecia è stato il primo paese a richiedere questo tipo di supporto nel 2011.

Oltre a tali strumenti ve ne sono altri, strettamente collegati alla volontà politica degli altri Stati membri: i sistemi di ricollocazione volontaria, come ad esempio Eurema lanciato nel 2009-2012 a favore di Malta e riguardante circa 600 rifugiati (dodici Stati membri e tre stati terzi hanno convenuto di ricollocare i rifugiati sbarcati a Malta)⁹²; la protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55, mai attivata in concreto.

In pratica, lo Stato la cui nave sta conducendo un'operazione SAR o lo Stato competente per la zona SAR, nel momento in cui acconsente allo sbarco, può essere obbligato dalle norme UE ad affrontarne gli oneri conseguenti (richiedenti asilo e rifugiati da ospitare; trattamento delle richieste di asilo; gestione dei migranti irregolari ed eventuale rimpatrio nei paesi d'origine o di transito). Se

⁸⁹ Vedi art. 4 regolamento n° 863/2007; art. 8bis Regolamento n° 2007/2004, come modificato.

⁹⁰ Vedi art. 8 regolamento n° 2007/2004, come modificato.

⁹¹ Vedi Regolamento n° 515/2014 del 16.4.2014, sullo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti; Regolamento n° 516/2014 del 16.4.2014, sul Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

⁹² Vedi il comunicato stampa 12.5. 2011; lo Statement di Cecilia Malmström, Commissario europeo per gli affari interni, sui risultati della conferenza ministeriale dei donatori (12.5.2011), doc. MEMO/11/295 del 13.5.2011; European Asylum Support Office, *EUREMA Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities From Malta*, July 2012; the FRA study, pp. 112-113.

è possibile ottenere dell'aiuto per gestire la situazione sul terreno attraverso i quattro strumenti sopra elencati, la prospettiva di ottenere un contributo di solidarietà più robusto (un sistema di ricollocazione volontaria o l'attivazione dei meccanismi regolati nella direttiva 2001/55) è condizionata da contingenze specifiche e circostanze politiche. Tale situazione ha creato una certa riluttanza degli Stati membri per quanto riguarda la partecipazione alle operazioni Frontex con le loro navi (preferendo, in caso di partecipazione, il dispiegamento di elicotteri, aerei o altri mezzi), o per dare ospitalità alle operazioni stesse.

Nel 2010, il Consiglio dell'UE ha approvato la decisione n. 2010/252 del 26 aprile 2010, che integra il Codice Frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel quadro della cooperazione operativa coordinata da Frontex.⁹³ Tale decisione conteneva le linee guida solo per quanto riguarda le operazioni Frontex e non per le attività svolte dagli Stati membri autonomamente. Inoltre, la decisione era divisa in due parti, una vincolante e una meramente raccomandatoria. Ciò detto, la decisione ha rappresentato un primo esperimento di coordinamento delle visioni degli Stati membri dell'UE con riguardo alle questioni sollevate dalle attività di interdizione e da quelle di soccorso condotte negli spazi marini. Nella parte vincolante, interessanti chiarimenti sono stati fatti circa l'estensione dei poteri coercitivi sulle navi senza nazionalità e, in particolare, sul divieto di sbarcare le persone in luoghi che potrebbero risultare a rischio in una prospettiva di *non-refoulement*. Nella parte raccomandatoria le questioni SAR sono state trattate direttamente.

A seguito di una sentenza della Corte di Giustizia dell'UE che annulla la decisione,⁹⁴ il legislatore europeo ha adottato un nuovo atto, vale a dire il Regolamento n° 656/2014 del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. Tale atto riprende e sviluppa i contenuti della precedente decisione, introducendo alcune importanti novità che saranno richiamate e analizzate nel prosieguo della trattazione.

In termini generali, occorre sottolineare come il Regolamento n° 656/2014 sia basato sull'art. 77 TFUE, par. 2, lett. d): tale disposizione consente l'adozione di atti finalizzati a istituire progressivamente un sistema integrato delle frontiere esterne. Nell'ottica di un'interpretazione funzionale di tale competenza, il legislatore UE ha inteso disciplinare le attività di controllo che si svolgono anche al di là delle frontiere marittime, e in particolare nella zona contigua (laddove istituita) e in acque internazionali, ogni qual volta tali attività siano finalizzate a prevenire ingressi

⁹³ Vedi GUUE, n. L 111/2010, p. 20.

⁹⁴ La Corte di giustizia ha dichiarato l'invalidità della decisione per motivi di natura procedurale, senza entrare nel merito dei contenuti: v. sentenza 5.9.2012, causa C355/10, *European Parliament v. Council of the European Union*.

irregolari alla frontiera marittima esterna e a contrastare la criminalità transfrontaliera che lucra su tale fenomeno.⁹⁵ Nello svolgimento di tale attività, possono verificarsi situazioni di pericolo che richiedono un'attività di soccorso e successivo sbarco dei soggetti salvati, cosicché il regolamento arriva a includere tali aspetti.⁹⁶ Preme ricordare che il regolamento si applica alle sole operazioni coordinate da Frontex, e non a quelle unilaterali di singoli Stati, o congiunte ma concordate al di fuori del quadro giuridico dell'UE.

4. Questioni controverse (con particolare riguardo al Mar Mediterraneo)

Nell'esaminare l'effettivo grado di attuazione delle norme internazionali sulla sicurezza della vita in mare, un primo problema che si può rilevare è lo stato frammentario delle cose per quanto riguarda la conclusione di trattati regionali o bilaterali sulla delimitazione delle zone SAR. Concentrandosi sul bacino del Mediterraneo, un piano provvisorio è stato adottato dall'IMO nella Conferenza di Valencia del 1997, come quadro di riferimento per il Mar Mediterraneo e il Mar Nero, aperto alla specificazione aggiuntiva a livello statale e ad integrazioni attraverso accordi bilaterali e regionali più dettagliati.⁹⁷ Purtroppo, le discussioni svolte a Valencia tra gli Stati del Mediterraneo centrale (assenti Algeria e Libia) non hanno portato grandi risultati e non hanno consentito di raggiungere un consenso. In particolare, l'area delimitata dalle coste di Italia, Malta e Libia pone vari problemi. Malta⁹⁸ e l'Italia⁹⁹ hanno stabilito unilateralmente delle zone SAR, parzialmente sovrapposte. L'estensione della zona SAR maltese sembra essere eccessiva, tenendo in debita considerazione la capacità del paese di garantire adeguata copertura e alla circostanza che essa comprenda anche le isole italiane di Lampedusa e Lampione e le acque territoriali circostanti.¹⁰⁰ Ciò provoca situazioni in cui possono sorgere conflitti di competenza tra i rispettivi di

⁹⁵ Vedi il considerando n. 1.

⁹⁶ Siamo di fronte ad un esempio di applicazione della ben nota teoria dei c.d. poteri impliciti, ai sensi della quale le istituzioni sono dotate di tutti quei poteri (anche quelli non espressamente menzionati) che sono necessari al corretto e efficace utilizzo delle competenze attribuite.

⁹⁷ Vedi il 'General Agreement on a Provisional SAR Plan', adottato durante la Conferenza IMO svoltasi a Valencia (8-12 settembre 1997) come Allegato n. 1 alla Risoluzione n. 1.

⁹⁸ Vedasi la mappa e le informazioni riportate alla pagina web <www.sarmalta.gov.mt/sar_in_Malta.htm> e nella IMO Circular SAR.8/Circ.3, 17.6.2011, *Availability of Sar Services*, Ann. 2, p. 186.

⁹⁹ Si veda la mappa annessa al Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) n.660/1994 e nella IMO Circular SAR.8/Circ.3, 17.6.2011, *Availability of Sar Services*, Ann. 2, p. 157.

¹⁰⁰ In dottrina è stato notato che "*The reasons for this enormous SAR area are historical and are also connected to the lucrative income Malta derives from its Flight Information Region (FIR). The size of the SAR region is bound to the Maltese FIR. Malta is earning around €8.23 million yearly for air traffic passing over its SAR/FIR region*": così S. Klepp, 'A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea, a Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, 2011, p. 538, a p. 545.

Le anomalie della zona SAR maltese e le tensioni che ne derivano potrebbero essere affrontate e risolte solo attraverso negoziati bilaterali con gli Stati vicini. In tale prospettiva, è interessante notare che Malta ha firmato con la Grecia un *Agreement on Cooperation in the Field of Search and Rescue* in data 12.1.2008 (ratificato da Malta il

centri di coordinamento dei soccorsi e sulle conseguenti responsabilità nella conduzione delle operazioni.

Per quanto riguarda la Libia, non è sicuro che l'adesione alla Convenzione SAR sia stata seguita dall'istituzione formale della zona SAR.¹⁰¹ Va notato, tuttavia, che in passato il governo maltese ha sovente definito l'area SAR libica quando si sono verificate situazioni di emergenza che hanno coinvolto sbarchi di migranti in quella zona; inoltre, il 18 marzo 2009, Libia e Malta hanno siglato un “*Memorandum of Understanding (MoU) in the field of search and rescue*”, finalizzato a coordinare le operazioni di ricerca e soccorso all'interno delle rispettive zone SAR.¹⁰² In ogni caso è certo che, nel corso degli ultimi anni, sono state spesso espresse perplessità circa l'insoddisfacente adempimento di attività di ricerca e soccorso e l'insufficiente cooperazione tra gli Stati coinvolti in operazioni SAR nelle acque comprese nella zona SAR libica o comunque nelle sue prossimità.¹⁰³

Le difficoltà sopra menzionate non sono condivise da tutti i paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. In realtà, si può ricordare che nei mari Ionico ed Adriatico è stato trovato un generale consenso durante i colloqui di Valencia e che alcuni anni dopo (nel 2000) un quadro giuridico piuttosto soddisfacente è stato definito dagli Stati interessati sulla base di un accordi *ad hoc*.¹⁰⁴

3.4.2008), che però non risulta ancora in vigore per mancanza della ratifica greca: v. www.foreign.gov.mt/TreatyDetails.aspx?id=583. Tale accordo delega alle autorità greche il coordinamento delle attività SAR sulla parte orientale della zona SAR maltese.

Per quanto concerne i rapporti con l'Italia, negli anni recenti è dato registrare una certa attività diplomatica, che però non è ancora sfociata in risultati decisivi. Un accordo quadro è stato concluso nel dicembre 2002, ma i necessari accordi tecnici supplementari non hanno ancora visto la luce: v. ‘Accordo quadro per la sorveglianza aereo-marittima nel Mediterraneo per la lotta contro i traffici illeciti in mare, con particolare riferimento a quelle attività che causano un danno diretto alle dogane e al fisco’, firmato il 20.12.2002, entrato in vigore il 31.7.2003 (per il testo, v. <http://itra.esteri.it/vwPdf/wfrmRenderPdf.aspx?ID=48463>); U. Leanza, ‘Maritime Safety and Security Within Mediterranean Context: Strategic Outlines’, riprodotta negli atti del convegno ‘1st Mediterranean Coast Guard Services Forum’, svoltosi a Genova il 6 e 7 maggio 2009, reperibile a <www.guardiacostiera.it/medforum/agenda.cfm>, p. 12.

¹⁰¹ Vedi il the Commission Working Document, cit., p. 5, nota 4; Leanza 2009, p. 11; F. Caffio, ‘Quale futuro per Mare Nostrum?’, *Affari internazionali*, 30.4.2014. Inoltre, le pertinenti IMO Circulars on *Global Sar Plan Containing Information on the Current Availability of Sar Services* non riportano alcuna informazione concernente la zona SAR libica, nonostante che questo Stato sia parte della Convenzione: da ultimo, v. Doc. SAR.8/Circ.4, 1.12.2012. La Libia ha aderito alla Convenzione SAR nel 2005, e alla SOLAS nel 1981.

¹⁰² Vedi <www.mfa.gov.mt/default.aspx?MDIS=21&NWID=322>. Il testo non è pubblico; inoltre, non sono disponibili informazioni circa il suo *status* sul sito web relativo ai trattati, curato dal Ministero degli esteri maltese.

¹⁰³ V. il Working Document della Commissione, cit., p. 5 e p. 33, ove si afferma che “*the waters neighbouring Libya are not subject to SAR patrols*” and che vi sono ancora alcune aree in cui i servizi SAR non sono fornite dallo Stato principalmente responsabile (con un riferimento a mo’ di esempio proprio alle acque prospicienti la Libia). V. anche il FRA study, pp. 32-33 (e la mappa riportata nella tabella n. 7).

¹⁰⁴ Durante la Conferenza di Ancona del 19 maggio 2000, l'Italia concluse alcuni *Memorandum of Understanding* con Albania, Croazia, Grecia e Slovenia: cfr. M. Gestri, ‘I rapporti di vicinato marittimo tra l'Italia e gli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia’, in N. Ronzitti (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Luiss University Press-Giuffrè, Roma-Milano, 2005, p. 177, in part. pp. 207-211; A. Tassi, ‘Le zone di ricerca e soccorso in Mediterraneo’, *Rivista Marittima*, Vol. 146, n. 4, 2007, p. 31, in part. p. 33.

Per quanto concerne altre parti del Mar Mediterraneo, una questione critica concerne la delimitazione delle aree SAR tra Grecia e Turchia: in argomento, cfr. S. Trevisanut, ‘Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Factor of Cooperation or Conflict?’, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, 2010, p. 523, in part. pp. 532-534; S. Marinai, ‘The Action of Greece and Spain Against Irregular Migration by Sea’, in A. Del Vecchio (ed.),

Un secondo problema è rappresentato dalla nozione di situazione di “pericolo”. Ci si può chiedere se tale nozione possa includere una situazione di pericolo auto-indotta (per richiedere soccorso alle autorità di un potenziale paese di destinazione) o l'inizio di un viaggio rischioso su una nave insicura. Contrariamente a quanto è stato suggerito da un commentatore,¹⁰⁵ condivido l'opinione secondo cui per “pericolo” si intende una situazione oggettiva e, di conseguenza, l'obbligo di soccorso si perfeziona per le navi che sono in grado di intervenire a prescindere dalla genesi del “pericolo”.¹⁰⁶ Invece di dispensare dal dovere di prestare soccorso, un tale scenario potrebbe portare a conseguenze di altro tipo: gli Stati interessati potrebbero imporre sanzioni ai trafficanti (ove identificabili) e impedire o interrompere i viaggi rischiosi anche solo al di fuori dei porti del paese di partenza e nelle acque adiacenti: in tali casi queste reazioni potrebbero essere considerate legittime restrizioni al diritto di lasciare un paese, ai sensi dell'art. 12, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966 e ai sensi dell'art. 2, par. 3 del 4° Protocollo addizionale alla CEDU.¹⁰⁷

Una terza questione si pone con il concetto stesso di “soccorso”. Esso implica prendere a bordo le persone in pericolo, o scortare la loro nave verso un porto sicuro? Oppure sarebbe sufficiente provvedere acqua, cibo, assistenza sanitaria di base e del carburante per consentire alla nave di proseguire il suo viaggio, quando è evidente che sarà realizzato un tentativo di ingresso irregolare nel territorio di un altro Stato? A volte, l'ultima interpretazione è stata avanzata come giustificazione per non interferire con il “sacro” principio della libera navigazione, in particolare quando, in base a quanto riportato, i migranti hanno espresso la volontà di proseguire il viaggio.¹⁰⁸ Se è chiaro al di là di ogni dubbio che ogni situazione richiede una valutazione *ad hoc*, in termini generali, tuttavia, va sottolineato che la libertà di navigazione è concessa solo alle navi che soddisfano una serie di requisiti, tra cui quello di battere la bandiera di uno Stato a seguito di formale registrazione nel suo registro nautico, di mostrare la sua bandiera, di soddisfare requisiti minimi di sicurezza e di navigabilità e di essere governata da un comandante ed un equipaggio appositamente addestrato. Pertanto, in assenza di tali requisiti, l'unità di intervento dovrebbe optare

International Law of the Sea: Current Trends and Controversial Issues, Eleven International Publishing, The Hague, 2013, p. 29, in part. p. 52 (ivi ulteriori riferimenti).

¹⁰⁵ Cfr. M. Pugh, ‘Europe’s Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean’, *Chaillot Paper No. 41*, July 2000, p. 57.

¹⁰⁶ Per tale visione, cfr. anche Mallia 2010, p. 98; J. Coppens, ‘The Lampedusa Disaster: How to Prevent Further Loss of Life at Sea?’, *Transnav - the International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, vol. 7, 2013, p. 589, in part. p. 591.

¹⁰⁷ Ciò detto, non si può sottacere che ulteriori profili problematici possono emergere, con riguardo alla tutela dei diritti umani: v. *infra* nel testo. Ultimamente, sul diritto di uscita dal paese di cittadinanza o residenza e le operazioni di controllo realizzate su impulso dei paesi di possibile destinazione, cfr. F. De Vittor, ‘Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno di provarci’, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 63, in part. pp. 77-80.

¹⁰⁸ V. riferimenti alla prassi maltese operati da F. Caffio, ‘Un accordo euromediterraneo per il salvataggio dei migranti’, *Affari internazionali*, 6.6.2011; Klepp 2011, pp. 552-554 e p. 557; FRA study, p. 34; Coppens, ‘The Lampedusa Disaster: How to Prevent Further Loss of Life at Sea?’, cit., p. 590.

per un'interpretazione basata sulla buona fede e l'assunzione di responsabilità piuttosto che sull'auspicio che i migranti siano diretti verso i lidi di un altro Stato. Inoltre, in caso siano coinvolti due Stati membri dell'UE, il dovere di solidarietà (formulato nell'art. 4, par. TUE e nell'art. 80 TFUE) è difficilmente compatibile con il “chiudere un occhio” dell'unità di intervento.

In quarto luogo, il diritto marittimo richiede lo sbarco delle persone soccorse al più presto in un luogo sicuro, definito come un luogo in cui le operazioni di soccorso sono considerate terminate, dove la vita e la sicurezza dei sopravvissuti non è posta sotto alcuna minaccia, i bisogni umani fondamentali (come cibo, riparo e le eventuali esigenze di natura medica) possono essere soddisfatti e dove è possibile organizzare il trasporto dei sopravvissuti verso la destinazione finale.¹⁰⁹ Un'interpretazione restrittiva della nozione potrebbe portare alla considerazione che un porto di un paese in cui le esigenze di base sono soddisfatte potrebbe corrispondere ai requisiti di un luogo sicuro, a prescindere dalla qualità delle persone soccorse e dall'eventuale bisogno di protezione internazionale.¹¹⁰ Tuttavia, una lettura più ampia del concetto di “luogo sicuro” è avanzata da molti commentatori¹¹¹, tenendo conto della convergenza dei dati della prassi internazionale (linee guida dell'IMO¹¹², posizioni dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati¹¹³, orientamenti dell'UE¹¹⁴): un luogo è sicuro quando non vi è nessun rischio di *refoulement* e dove i diritti umani

¹⁰⁹ Vedi le *IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Doc. MSC.167(78), 20.5.2005, Principle 6.12.

¹¹⁰ Questa sembra essere la posizione delle autorità maltesi, secondo quanto riferito da Klepp 2011, pp. 549-550.

¹¹¹ Cfr. V. Weinzierl & Lisson 2007; S. Trevisanut, ‘The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection’, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 12, 2008, p. 205; Fischer-Lescano, Lohr & Tohidipur 2009, p. 291; K. Wouters & M. Den Heijer, ‘The Marine I Case: A Comment’, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 22, 2010, p. 1; Moreno-Lax 2011, pp. 199-200; M. Tondini, ‘The Legality of the Interception of Boat People Under Search and Rescue and Border Control Operations’, *Journal of International Maritime Law*, Vol. 18, 2012, p. 59, in part. pp. 63-65.

¹¹² In questa prospettiva, v. il Principle 6.17 contenuto nelle *IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*: “*The need to avoid disembarkation in territories where the lives and freedoms of those alleging a well-founded fear of persecution would be threatened is a consideration in the case of asylum-seekers and refugees recovered at sea. / La nécessité d'éviter le débarquement dans des territoires où la vie et la liberté des personnes qui affirment avoir des craintes bien fondées de persécution seraient menacées est à prendre en compte dans le cas de demandeurs d'asile et de réfugiés récupérés en mer*”.

¹¹³ V. IMO & UNHCR, *Rescue at Sea. A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees*, cit., pp. 7-10; UNHCR, *Background Paper for the Expert Meeting in Djibouti(8-10 November 2011). Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea – How Best to Respond?*, October 2011, cit., All. A, § III.2, p. 7.

¹¹⁴ Vedi già la decisione del Consiglio n° 2010/252 del 26.4.2010. Nella Parte I (di natura vincolante), il par. 1.2 così si esprimeva: “Nessuno può essere sbarcato o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in violazione del principio di non respingimento o nel quale sussista un rischio di espulsione o di rimpatrio verso un altro paese in violazione di detto principio. Fatto salvo il punto 1.1, alle persone intercettate o soccorse sono fornite informazioni adeguate affinché possano esprimere qualunque motivo induca loro a ritenere che lo sbarco nel luogo proposto violerebbe il principio di non respingimento”. In termini ancora più stringenti, v. l'art. 4, par. 1 del Regolamento n° 656/2014: “Nessuno può, in violazione del principio di non respingimento, essere sbarcato, costretto a entrare, condotto o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in cui esista, tra l'altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o in cui la vita o la libertà dell'interessato sarebbero minacciate a causa della razza, della religione, della cittadinanza, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche dell'interessato stesso, o nel quale sussista un reale rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro paese in violazione del principio di non respingimento.”

fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo sono pienamente rispettati.¹¹⁵ Di conseguenza, a seconda della presenza di richiedenti asilo o di altre categorie di persone vulnerabili sulla nave in pericolo, gli accorgimenti adottati riguardo alcune delle persone soccorse potrebbero non essere validi per gli altri.¹¹⁶

Questo chiarimento è ancora più importante nel caso siano implicate navi senza bandiera. Per una nave pubblica impegnata in controlli sulla migrazione irregolare, un intervento SAR e il successivo trasporto dei migranti verso un porto può apparire un modo semplice per affermare la giurisdizione sulle persone e sulle imbarcazioni, anche se dubbi potrebbero essere sollevati circa il loro esatto tragitto, il loro comportamento e la potenziale destinazione finale. Affermare l'esistenza di una situazione di pericolo consente di intervenire immediatamente e successivamente sbarcare le persone, in un porto nazionale¹¹⁷ o nel porto di un paese terzo (ad esempio quello di origine o di transito) che ha espresso il proprio consenso, in particolare nell'ambito di un accordo di cooperazione bilaterale sulla lotta contro l'immigrazione irregolare via mare. Tuttavia, qualora il luogo sicuro sia solo un riparo dal naufragio e dall'inedia, possono verificarsi delle violazioni, anche gravi, per quanto riguarda i diritti umani fondamentali ed il rispetto del principio di *non-refoulement*.

Inoltre, sul piano definitorio, l'art. 1 n. 12 del medesimo regolamento chiarisce che con "luogo sicuro" si intende "un luogo in cui si ritiene che le operazioni di soccorso debbano concludersi e in cui la sicurezza per la vita dei sopravvissuti non è minacciata, dove possono essere soddisfatte le necessità umane di base e possono essere definite le modalità di trasporto dei sopravvissuti verso la destinazione successiva o finale *tenendo conto della protezione dei loro diritti fondamentali nel rispetto del principio di non respingimento*" (corsivo aggiunto).

¹¹⁵ Sull'aspetto, strettamente correlate, dell'applicazione extraterritoriale della normativa sui diritti umani e del principio di *non refoulement*, cfr. gli autori citati alla nota 12 (VERIFICARE). Per la sua rilevanza, non si può fare a meno di citare qui la sentenza della Corte europea dei diritti umani (Grande Camera) del 23.2.2012, ricorso n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. Questa pronuncia storica è stata oggetto di numerosi commenti, in quanto ha statuito la contrarietà all'art. 3 CEDU e all'art. 4 del Protocollo 4 CEDU la politica italiana di condurre in Libia le imbarcazioni di migranti intercettate principalmente in acque internazionali sulla presunta rotta verso le coste italiane o di altri paesi europei: v. tra gli altri, G. Carella, 'Il divieto di respingimenti in mare, il caso *Hirsi Jamaa* e l'isola che non c'è', *Sud in Europa*, 2012, No. 1, p. 5; G. Cellamare, 'La sentenza *Hirsi Jamaa* e la "nuova fase di cooperazione" tra Italia e Libia nel settore migratorio', *Sud in Europa*, No. 2, 2012, p. 3; M. Giuffrè, 'State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-backs to Libya?', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 24, 2012, p. 692; A. Liguori, 'La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso *Hirsi*', *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 95, 2012, p. 415; N. Napoletano, 'La condanna dei "respingimenti" operati dall'Italia verso la Libia da parte della Corte europea dei diritti umani: molte luci e qualche ombra', *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 6, 2012, p. 436; B. Nascimbene, 'Condanna senza appello per i «respingimenti»', *Affari internazionali*, 10.3.2012; M. Tondini, 'The legality of intercepting boat people under search and rescue and border control operations with reference to recent Italian interventions in the Mediterranean Sea and the ECtHR decision in the *Hirsi* case', *Journal of International Maritime Law*, Vol. 18, 2012, p. 59.

¹¹⁶ Cfr. Moreno-Lax 2011, p. 198. Occorre dar atto che alcuni episodi della recente prassi italiana e maltese sembrano porsi in contraddizione con quanto sinora osservato: v. N. Frenzen, 'Italy Conducted De Facto Push-Back of Migrants By Ordering Cargo Ship to Rescue and Transport Migrants to Libya', *Migrants at Sea*, 13.8.2013; M. Dalli, 'Government warns Salamis's local agent to take migrants back to Tripoli', *Malta Today*, 5.8.2013, in cui è riprodotta la lettera inviata dalle autorità maltesi agli agenti locali della nave che aveva effettuato il soccorso e aveva preso a bordo i migranti; F. Caffio, 'Nodi irrisolti nel Mediterraneo dei migranti', *Affari internazionali*, 12.8.2013.

Tali episodi, ove ripetuti, darebbero luogo a una violazione della normativa appena adottata dall'UE (v. Regolamento n° 656/2014).

¹¹⁷ In questo modo si eviterebbero prolungate e costose attività di monitoraggio dell'imbarcazione *de qua*: una volta sbarcate, le persone soccorse potrebbero essere trasferite ai paesi di origine o di transito, a seconda delle circostanze.

Ultimo, ma non meno importante, aspetto riguarda l'effettiva identificazione del luogo di sbarco, questione spinosa che mette il sistema SAR sotto una certa pressione. Quale Stato deve consentire lo sbarco delle persone soccorse dopo il primo intervento di emergenza? Il riferimento generico spesso fatto al “*next port of call*” in alcuni scritti o nelle dichiarazioni dell'UNHCR è privo di un preciso significato giuridico ed è assente dai trattati internazionali di diritto del mare.¹¹⁸ Allo stesso tempo, questi trattati non identificano una precisa responsabilità per qualsiasi Stato nell'accettare le persone soccorse. In generale, diversi Stati, essendo coinvolti a vario titolo nella situazione, possono essere considerati potenziali interessati per lo sbarco: lo Stato di bandiera dell'unità di soccorso o della nave in pericolo; il porto successivo sulla rotta prevista della nave soccorso; il porto più vicino al luogo in cui si è verificato il soccorso; lo Stato da cui la nave ha preso il mare; lo Stato competente per la zona SAR di riferimento; i paesi di cittadinanza delle persone soccorse.

I problemi diventano più complessi quando delle operazioni di soccorso sono effettuate da navi private, che possono essere soggette a perdite economiche, per cui possono sorgere delle complicazioni non essendo sempre possibile, una volta prestato il soccorso, riprendere la rotta stabilita originariamente. La prassi dimostra che un soccorso in mare da parte di navi private può essere seguito da un rifiuto dello Stato più vicino o dello Stato territorialmente competente per la zona SAR di consentire lo sbarco delle persone soccorse¹¹⁹. A volte la confusione è totale, come dimostrato dal caso relativo all'imbarcazione da pesca maltese *Budafel*.¹²⁰

Inoltre non deve essere trascurato che il comandante e l'equipaggio potrebbero essere sottoposti ad indagini penali per accertare che non siano coinvolti nel traffico di migranti: anche questa evenienza può produrre un effetto dissuasivo verso un coinvolgimento diretto in operazioni

¹¹⁸ Per quanto concerne i possibili significati dell'espressione, v. UNHCR, *Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea*, 18.3.2002, § 30.1: questo documento è stato preparato in vista della tavola rotonda di esperti ‘Rescue-at-Sea: Specific Aspects Relating to the Protection of Asylum-Seekers and Refugees’, svoltasi a Lisbona il 25 e 26 marzo 2002.

¹¹⁹ Si pensi al noto caso della nave norvegese ‘Tampa’ (risalente al 2001), su cui cfr. M.N. Fornari, ‘Soccorso in mare di profughi e diritto di asilo: questioni di diritto internazionale sollevate dalle vicende della nave Tampa’, *La Comunità Internazionale*, 2002, p. 61; P. Mathew, ‘Australian Refugee Protection in the Wake of the Tampa’, *American Journal of International Law*, Vol. 96, 2002, p. 661; M. White, ‘M/V Tampa Incident and Shipping Obligations of a Coastal State’, *Indian Journal of International Law*, Vol. 44, 2003, p. 314. Più di recente, casi simili hanno avuto luogo nelle acque tra Malta e Libia: v. UNHCR, *Press Briefing*, 1.6.2007; El Pais, 4.6.2007; B. Miltner, ‘Irregular Maritime Migration: Refugee Protection Issues in Rescue and Interception’, *Fordham International Law Journal*, Vol. 30, 2006, p. 75, in part. pp. 87-89; J. Coppens & E. Somers, ‘Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at Sea?’, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 25, 2010, p. 377, in part. pp. 379-381; Marinai 2013, pp. 51-55; Coppens 2013, pp. 592-593.

¹²⁰ Vedi il resoconto offerto da varie fonti: UNHCR, *Press Briefing*, 1.6.2007; *La Repubblica*, 27.5.2007 e 29.5.2007; il rapporto dell'Ong Consiglio italiano rifugiati, presentato durante una pubblica audizione al Parlamento europeo (www.europarl.europa.eu/hearings/20070703/libe/cir_report_en.pdf); la versione del governo maltese, riportata in un documento presentato alla medesima audizione (www.europarl.europa.eu/hearings/20070703/libe/carwana_en.pdf); Coppens & Somers, cit., p. 380.

di soccorso.¹²¹ Dal punto di vista strettamente giuridico, l'adempimento di un dovere (quale quello di salvare persone in pericolo in mare) rappresenta una circostanza che esclude l'illiceità ai fini della responsabilità penale. Tuttavia, non vi è dubbio che una non sempre chiara formulazione delle figure criminose contemplate dalla legislazione statale e dallo stesso diritto UE¹²² possono contribuire a creare un quadro di incertezza. A fronte di ciò, gli organi inquirenti potrebbero adottare un atteggiamento severo e avviare indagini e procedimenti penali che, nel medio periodo, si risolvono in un chiaro disagio per gli operatori economici.¹²³

Per quanto riguarda le navi pubbliche, gli inconvenienti non sono da meno poiché sovente l'unica soluzione disponibile potrebbe essere rappresentata dal condurre le persone salvate nei propri porti. Tale circostanza, unita al fatto che imbarcazioni militari possono avere altre priorità in certi frangenti (come quello per esempio concernente il monitoraggio della *no-fly-zone* coordinato dalla NATO durante la crisi libica del 2011), può portare al mancato assolvimento degli obblighi di salvataggio.¹²⁴

Per risolvere queste problematiche, ed evitare il rischio che le navi commerciali si astengano dal fornire il dovuto soccorso o che le navi da guerra non abbiano altra scelta, a causa del disaccordo diplomatico con gli Stati vicini, se non quella di condurre i migranti verso le loro coste,

¹²¹ V. la nota vicenda della nave tedesca *Cap Anamur* (2004) e il processo penale avviato nei confronti di alcuni pescatori tunisini imbarcati su un peschereccio italiano (2007), entrambi concernenti l'Italia. Per alcuni interessanti commenti, cfr. S. Trevisanut, 'Le *Cap Anamur*: profils de droit international et de droit de la mer', *Annuaire du Droit de la Mer*, 2004, Vol. 9, p. 49; A. Di Pascale, 'Migration Control at Sea: The Italian Case', in B. Ryan & V. Mitsilegas (Eds.), *Extraterritorial Migration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010, p. 281, in part. pp. 302-304. Si tenga presente che il 7 ottobre 2009 il Tribunale di Agrigento ha assolto gli imputati dalle accuse nel caso *Cap Anamur*. Per il caso dei pescatori tunisini, dopo una condanna in primo grado, il 21 settembre 2011 la Corte di appello di Palermo li ha assolti dalle imputazioni di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di disobbedienza verso le pubbliche autorità.

¹²² Ne rappresenta un esempio l'art. 1 della direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali:

“Articolo 1 (Comportamenti illeciti)

1. Ciascuno Stato membro adotta sanzioni appropriate:

a) nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri;

(...)

2. Ciascuno Stato membro *può decidere di non adottare sanzioni* riguardo ai comportamenti di cui al paragrafo 1, lettera a), applicando la legislazione e la prassi nazionali nei casi in cui essi abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata.” (corsivo aggiunto).

Come è dato notare, sembra che l'esenzione da responsabilità penale non sia automatica quando si adempie il dovere di prestare soccorso (in omaggio ai principi generali del diritto penale), ma dipenda da una scelta discrezionale dello Stato membro nel momento in cui adotta le relative disposizioni di attuazione.

¹²³ Vedi le considerazioni svolte in FRA study, pp. 35-36. La problematica qui evocata è ben presente anche nei dibattiti tra gli operatori del settore: v. le considerazioni svolte dal direttore di Unicon Marine Average Consultants, Capitano Wolf-Peter Rabitz, durante un seminario organizzato dalla European Maritime Law Organisation e dalla Malta Maritime Law Association (Malta, 8.5.2014): v. <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140513/editorial/Saving-lives-of-refugees-at-sea.518793>.

¹²⁴ Vedi le gravi mancanze nel comportamento di alcune navi militari, che sono stati portate alla luce nel c.d. Strik Report: Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2012, cit., §§ 141-149; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Res. 1872 (2012), 24.4.2012; FRA study, p. 37.

l'IMO ha adottato nel 2004 alcuni emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, volti a rafforzare il sistema di ricerca e soccorso riducendo al minimo i disagi per le navi che effettuano un intervento.¹²⁵

L'art. 4.1-1 SOLAS, modificato, stabilisce che:

Contracting Governments shall co-ordinate and co-operate to ensure that masters of ships providing assistance by embarking persons in distress at sea are released from their obligations with minimum further deviation from the ships' intended voyage, provided that releasing the master of the ship from the obligations under the current regulation does not further endanger the safety of life at sea. The Contracting Government responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases the relevant Contracting Governments shall arrange for such disembarkation to be effective as soon as reasonably practicable.

L'art. 3.1.9 SAR, modificato, è redatto in termini quasi identici.¹²⁶ Tali modifiche sono entrate in vigore il 1° luglio 2006, secondo il meccanismo di revisione semplificata delle convenzioni citate.

Tuttavia i problemi non sono scomparsi: uno Stato rilevante come Malta non ha accolto le modifiche e non è quindi tenuto a rispettarle. Inoltre, anche in virtù degli emendamenti, lo Stato competente per la zona SAR non sembrerebbe sottoposto ad un obbligo incondizionato nel ricevere le persone soccorse: diverse argomentazioni sono state avanzate da alcuni studiosi rivendicando tale obbligo nel caso in cui nessun altro Stato dimostri disponibilità nell'accettare lo sbarco,¹²⁷ si deve

¹²⁵ Vedi IMO Maritime Safety Committee Resolutions MSC.153(78) e MSC.155(78), adottate il 20.5.2004.

¹²⁶ *“Parties shall co-ordinate and co-operate to ensure that masters of ships providing assistance by embarking persons in distress at sea are released from their obligations with minimum further deviation from the ships' intended voyage, provided that releasing the master of the ship from the obligations does not further endanger the safety of life at sea. The Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and cooperation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases, the relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effective as soon as reasonably practicable.”*

Le IMO Guidelines on the treatment of persons rescued at sea, adottate dal Committee on Maritime Safety con la Risoluzione MSC.167(78), in contemporanea con gli emendamenti menzionati, definiscono luogo sicuro un *“place a safety a location where rescue operations are considered to terminate and that an assisting ship could only temporarily considered a place of safety”* (v. §§ 6.12-6.14).

¹²⁷ Cfr. Trevisanut 2010, p. 530. Secondo T. Gammeltoft-Hansen, *The Refugee, the Sovereign and the Sea: EU Interdiction Policies in the Mediterranean*, DIIS Working Paper No. 2008/6, pp. 25-27, gli emendamenti del 2004 obbligherebbero lo Stato responsabile per la rilevante zona SAR ad accettare lo sbarco. Una posizione simile sembra emergere dal House of Lords European Union Committee's Ninth Report on the European Union, concernente l'agenzia Frontex, 2008, § 109. Una posizione più sfumata è espressa da Weinzierl&Lisson 2007, p. 40 (con ulteriori riferimenti).

però ammettere che le modifiche del 2004 sono state redatte accuratamente in modo da evitare ogni automatismo¹²⁸ ed il testo è stato concordato dopo lunghe e complesse discussioni in sede IMO.¹²⁹

Ne consegue che lo stato dell'arte della legislazione internazionale deve essere letta in combinazione con le diverse interpretazioni date alla Convenzione SAR da parte dei paesi mediterranei. Mentre Malta (che non a caso ha rifiutato di accettare gli emendamenti del 2004) sostiene che le persone soccorse devono essere sbarcate nel porto sicuro più vicino (di solito a Lampedusa, o in Sicilia),¹³⁰ l'Italia risponde che salvo diversi accordi presi caso per caso, lo Stato competente per la zona SAR corrispondente deve consentire lo sbarco: data l'estensione della zona SAR maltese, questo significherebbe il porto di La Valletta nella maggior parte dei casi. La disputa tra i due paesi – aggravata dai conseguenti oneri di presa in carico anche dei richiedenti asilo e del rimpatrio dei migranti, in assenza di un meccanismo automatico basato su di un principio di *burden sharing* europeo – produce, con una certa periodicità, dei rilevanti “punti morti”, come illustrato dai seguenti casi recenti: la nave mercantile *Pinar* (battente bandiera di Panama ed il cui proprietario aveva nazionalità turca), dopo aver salvato alcuni migranti in acque SAR maltesi, è stata obbligata ad attendere per quattro giorni in alto mare prima di essere autorizzata dalle autorità italiane ad avvicinarsi coste italiane¹³¹; la fregata militare italiana *Spica*¹³² e il pattugliatore *Comandante Borsini*,¹³³ che hanno tentato di accedere, invano, al porto di La Valletta dopo aver salvato un gruppo di migranti in acque SAR maltesi, furono successivamente costrette a dirigersi verso Porto

¹²⁸ Il linguaggio utilizzato negli emendamenti sarebbe stato diverso ove si fosse voluto configurare un obbligo stringente di ricevere le persone soccorse per lo Stato in questione. La mancata previsione di tale vincolo è giudicata un elemento positivo, piuttosto che un difetto, da Coppens & Somers 2010, pp. 387-388, in considerazione del bisogno di tenere conto di una molteplicità di fattori in ogni situazione, tra cui i differenti bisogni dei migranti in un contesto di flussi misti.

¹²⁹ Per questa tesi, cfr. tra gli altri Mallia 2010, pp. 135-140; Barnes 2010, pp. 139 e 142. V. anche UNHCR, *Background Paper for the Expert Meeting in Djibouti*, p. 3, n. 7.

¹³⁰ Questa tesi è stata ripetutamente sostenuta dal governo maltese con riguardo ad alcuni incidenti verificatisi nella regione SAR libica: v. la lettera del 8.6.2007 del rappresentante permanente maltese presso l'UE indirizzata al collega tedesco, nella sua capacità di presidente *pro tempore* del CoRePer (http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070703/libe/caruana_en.pdf); la dichiarazione del Ministro maltese resa durante la riunione Consiglio UE, formazione « Giustizia e affari interni » del 12.6.2007 (http://www.doi.gov.mt/en/press_releases/2007/06/pr0870.asp).

¹³¹ Come hanno chiaramente affermato le autorità italiane, lo sbarco presso un porto italiano è stato autorizzato unicamente per gravi ragioni umanitarie conseguenti alla situazione prodottasi a bordo del mercantile, non dovendosi interpretare tale decisione come un precedente o come un riconoscimento della bontà della tesi maltese: v. il comunicato stampa congiunto dei Ministri degli Affari esteri e dell'Interno del 19.4.2009 (www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2009/04/20090420_FrattiniMaroni_navePinar.htm?LANG=IT). Il Primo ministro maltese, in una dichiarazione rilasciata al proprio Parlamento il 21.4.2009, ha sottolineato che il salvataggio è stato realizzato a 41 miglia nautiche da Lampedusa e a 114 miglia nautiche da Malta, rendendo pertanto l'Italia responsabile per accettare lo sbarco (<http://www.mfa.gov.mt/default.aspx?MDIS=21&NWID=360>). V. anche le conclusioni del Consiglio dei ministri maltese del 5.5.2009 (<http://www.mfa.gov.mt/Default.aspx?MDIS=21&NWID=378>).

¹³² I fatti si sono svolti tra il 10 e l'11 maggio 2009: v. <www.timesofmalta.com/articles/view/20090511/local/malta-rejects-new-italian-request-to-take-migrants>.

¹³³ I fatti si sono svolti tra il 13 e il 14 agosto 2011: v. <www.timesofmalta.com/articles/view/20110815/local/Malta-refuses-migrants-rescued-by-Italian-ship.380260>.

Empedocle in Sicilia; la petroliera battente bandiera liberiana *Salamis*, che ha rifiutato di portare in Libia i migranti soccorsi – dopo aver tentato effettuare il loro sbarco presso il successivo porto di approdo (La Valletta) ed avendo ricevuto un rigoroso rifiuto da parte delle autorità maltesi – è stata autorizzata ad entrare in un porto italiano per motivi umanitari.¹³⁴

Questa saga italo-maltese ha registrato ulteriori preoccupanti sviluppi. A seguito del verificarsi di gravi disordini a Lampedusa all'indomani della cosiddetta Primavera Araba, il 24 settembre 2011 le autorità italiane hanno dichiarato l'isola un "porto non sicuro" ai sensi della Convenzione SAR e le relative disposizioni,¹³⁵ realizzando una sorta di "strategia di escissione" della piccola isola nel contesto della controversa questione del luogo di sbarco¹³⁶ e della relativa identificazione del porto sicuro più vicino. Il 1° ottobre 2011, in una dichiarazione congiunta UNHCR, OIM e Save the Children, nell'ambito del progetto *Praesidium*,¹³⁷ hanno avvertito che questa decisione avrebbe messo in pericolo le operazioni di soccorso, con le unità della Guardia Costiera impossibilitate ad attraccare a Lampedusa e obbligate a compiere rotte più lunghe (presumibilmente fino alle coste siciliane o di Malta) per portare le persone soccorse.¹³⁸

Bisogna ammettere che i disordini sopra citati a Lampedusa (che portarono alla distruzione parziale del centro di prima accoglienza dei migranti, trasformato in una sorta di centro di detenzione, senza accesso a giudici, avvocati e procedure di asilo) scoppiarono a causa della scelta delle autorità italiane di non ricollocare in Sicilia e sul continente le migliaia di persone che gradualmente erano arrivate sulla piccola isola dalla Tunisia e dalla Libia nel corso delle settimane precedenti: l'accumularsi di persone in una condizione precaria ed incerta su una piccola isola (in una sorta di contesto di "non diritto") ha creato forti tensioni con le autorità e, conseguentemente, con gli abitanti. Tutti questi fatti non dipendono da una incapacità oggettiva dell'isola di Lampedusa di ricevere persone soccorse in mare, ma sono le conseguenze di una strategia mal concepita di elusione di responsabilità da parte del Governo italiano per quanto riguarda i flussi migratori originati dai cambiamenti politici nel Nord Africa. La situazione di Lampedusa era ancora poco chiara alla fine di agosto 2014: persone soccorse in mare sono state portate sull'isola dalle unità

¹³⁴ I fatti si sono svolti tra il 4 e il 7 agosto 2013: v. N. Frenzen 2013, cit.; <<http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/08/07/immigrazione-litalia-accogliera-nave-alla-qual-malta-ha-rifutato-lingresso-in/678815>>.

¹³⁵ Vedi le informazioni rese dal governo italiano alla Camera dei Deputati in data 28.9.2011' <www.camera.it/410?idSeduta=0526&tipo=stenografico#sed0526.stenografico.tit00020>.

¹³⁶ Di conseguenza, le persone soccorse in mare per le quali l'Italia ha accettato la responsabilità non sono state più condotte a Lampedusa, ma in Sicilia.

¹³⁷ In merito a questo progetto vedi UNHCR, *Refugee Protection and International Migration: A Review of UNHCR's Operational Role in Southern Italy*, Doc. PDES/2009/05, September 2009 <www.unhcr.org/4ac35c600.pdf>; il comunicato stampa <www.unhcr.it/news/dir/168/paesidium.html>.

¹³⁸ Vedi <www.unhcr.it/news/dir/26/view/1068/lampedusa-dichiarata-porto-non-sicuro-a-rischio-il-salvataggio-in-mare-preoccupazione-per-la-prassi-del-trattenimento-dei-migranti-su-navi-106800.html>.

della Marina Militare italiana in seguito ad alcuni interventi SAR in alto mare, ma sembra che la dichiarazione di “porto non sicuro” non sia ancora stata revocata ufficialmente.

Le divergenze tra gli Stati interessati circa l'individuazione del “luogo sicuro” possono quindi rimandare lo sbarco e agire come un disincentivo per i potenziali soccorritori. Lo stato responsabile per la zona SAR – come conseguenza della sua inerzia o di una volontà limitata a svolgere il proprio dovere di gestire la situazione dovuta alle difficoltà oggettive o a considerazioni di opportunità – può scaricare sugli altri Stati e/o sulla nave che presta soccorso i conseguenti oneri inerenti l'attività SAR.¹³⁹ Siamo qui di fronte ad un intreccio di questioni giuridiche e politiche: alcuni anni fa è stato giustamente rilevato che la riluttanza degli Stati membri dell'UE a fornire motovedette nelle operazioni congiunte coordinate da Frontex era dovuta al rischio che il paese fornitore delle imbarcazioni sarebbe rimasto responsabile per i migranti soccorsi o intercettati in mare.¹⁴⁰ Inoltre, alcune navi (specialmente private) potrebbero preferire di non adempiere i loro doveri di prestare soccorso per evitare di affrontare ritardi o costi derivanti dalle incertezze relative allo sbarco in un “luogo sicuro”.

5. Il tentativo infruttuoso dell'IMO di elaborare nuovi standard giuridici vincolanti

A causa delle incertezze descritte in precedenza, sono state prese alcune iniziative da parte degli organi dell'IMO con l'obiettivo di superare tali difficoltà. Il *Facilitation Committee*, responsabile per l'attuazione e l'aggiornamento della Convenzione sulla facilitazione del traffico marittimo internazionale (Convenzione FAL)¹⁴¹, ha discusso l'argomento e approvato, nel 2009, alcune linee guida interpretative per gli emendamenti alla Convenzione, adottati nel 2005 e finalizzati ad agevolare lo sbarco delle persone soccorse in mare. Una circolare, di natura raccomandatoria, recante “*Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea*” è stata adottata nel gennaio 2009 e afferma che

*If disembarkation from the rescuing ship cannot be arranged swiftly elsewhere, the Government responsible for the SAR area should accept the disembarkation of the persons rescued in accordance with immigration laws and regulations of each Member State into a place of safety under its control in which the persons rescued can have timely access to post rescue support.*¹⁴²

¹³⁹ Una perplessità simile è espressa da Miltner 2006, p. 109.

¹⁴⁰ Vedi D. Lutterbeck, *Coping With Europe's Boat People. Trends and Policy Dilemmas in Controlling the EU's Mediterranean Borders*, ISPI Policy Brief No. 76, February 2008, p. 5.

¹⁴¹ Adottata a Londra, 9.4.1965, 115 Stati parte al 31.1.2013.

¹⁴² Si veda Facilitation Committee, *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, Doc. FAL.3/Circ.194, 22.1.2009 § 2.3 (corsivo aggiunto).

È da notare che diverse delegazioni erano contrarie all'uso della parola “*shall*” (originariamente presente nel progetto di testo) in un documento di carattere raccomandatorio e di conseguenza è stato convenuto che “*shall*” sarebbe stato sostituito con “*should*” nel testo finale.¹⁴³ Per di più il Giappone (sostenuto da diversi altri Stati) ha richiesto l'inserimento della frase “*in accordance with immigration laws and regulation*”, riducendo ulteriormente la forza delle indicazioni formulate nella circolare.¹⁴⁴ È opportuno inoltre sottolineare che forti obiezioni sono state sollevate da alcuni importanti Stati membri (come l'Australia, Malta e Spagna), indicando sia la mancanza di competenza del *Facilitation Committee* in materia,¹⁴⁵ sia la contrarietà di tali linee guida ad un corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni attualmente in vigore contenute nelle convenzioni SAR e SOLAS, così come modificate nel 2004.¹⁴⁶ Alla luce di quanto appena illustrato, sembra che questa circolare abbia lasciato la situazione di incertezza sostanzialmente invariata.

Nello stesso periodo in cui il *Facilitation Committee* lavorava sulla suddetta circolare, nel quadro delle attività di un altro organo dell'IMO, il *Flag State Implementation (FSI) Sub Committee*, la Spagna e l'Italia hanno presentato un documento congiunto¹⁴⁷ che proponeva l'adozione di ulteriori modifiche alle Convenzioni SOLAS e SAR al fine di integrare e rafforzare le direttive presentate nella circolare FAL¹⁴⁸ e quindi di fugare ogni dubbio riguardante l'individuazione dello Stato competente per lo sbarco delle persone soccorse. Malta ha risposto con argomentazioni molto nette, sostenendo che le modifiche apportate alle Convenzioni nel 2004 comportavano già degli oneri eccessivi per lo Stato competente della zona SAR e che la soluzione più corretta era di effettuare lo sbarco nel “porto sicuro” più vicino al luogo in cui era stato prestato il soccorso.¹⁴⁹ Dopo un lungo dibattito, il Sottocomitato FSI ha riconosciuto che la sostanza delle questioni sollevate da Italia e Spagna necessitava di un approfondimento presso altri organi

¹⁴³ Vedi *Facilitation Committee, Report of the Facilitation Committee on Its Thirty-Fifth Session*, Doc. FAL 35/17, 19.3.2009, § 6.59.

¹⁴⁴ *Ibid.*, § 6.58.

¹⁴⁵ Vedi *Facilitation Committee, Report of the Facilitation Committee*, cit., All. IV (Spain).

¹⁴⁶ *Ibid.*, cit., p. 32, All. V (Australia), All. VI (Malta).

¹⁴⁷ Vedi Doc. FSI/17/15/1, 13.2.2009, *Compulsory Guidelines for the Treatment of Persons Rescued at Sea*.

¹⁴⁸ Vedi il documento citato, § 10. Il testo proposto dell'emendamento è così formulato: “*The Contracting Government responsible for the search and rescue region, where the rescue operation takes place, shall exercise primary responsibility for ensuring that such coordination and co-operation occurs, so that the persons rescued at sea are disembarked from the vessel involved in the rescued operation and delivered to a place of safety under its control, where persons rescued at sea can have timely access to post rescue support*” (enfasi aggiunta).

¹⁴⁹ Vedi Doc. FSI 17/17/2, 27.2.2009, *Comments on document 17/15/1*, in part. §§ 14-16. È stato fatto notare che la posizione di Malta, sebbene ispirata a un approccio condivisibile in via di principio, appare motivata dalla peculiare sovra-estensione della sua zona SAR, che dovrebbe invece essere delimitata avendo riguardo all'effettiva capacità dello Stato in questione di adempiere agli obblighi assunti sul piano internazionali: cfr. Trevisanut 2010, p. 532.

dell'IMO, quali il *Maritime Security Committee* ed il *COMSAR Sub-Committee*.¹⁵⁰ Nel corso della discussione svoltasi in quest'ultimo organo e tenutasi nel marzo 2010, una larga maggioranza di Stati non ha sostenuto la proposta congiunta di Italia e Spagna che prevedeva l'elaborazione di nuovi emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, sottolineando il soddisfacente punto di equilibrio raggiunto dalle modifiche alle Convenzioni del 2004 e la necessità di risolvere le problematiche pendenti nel quadro della flessibilità ivi prevista, rimettendo alle parti interessate la conclusione di eventuali accordi regionali o bilaterali sulla questione.¹⁵¹

In seguito ad una proposta avanzata durante il dibattito svoltosi nell'ambito del Sottocomitato COMSAR nel 2010, il Segretario Generale dell'IMO ha offerto i suoi buoni uffici per la consultazione di un gruppo di Stati interessati del bacino del Mediterraneo. Il Comitato per la Sicurezza Marittima ha approvato l'iniziativa.¹⁵² Una prima riunione si è svolta nel 2010, e due nella prima metà del 2011, in cui hanno preso parte l'Italia, Malta¹⁵³ e Spagna, nel corso della quale si è deciso di sviluppare un progetto di accordo regionale sulle procedure concordate in materia di sbarco delle persone soccorse in mare. Il Sottocomitato COMSAR ha approvato la proposta nel corso della sua riunione nel 2011 dichiarando che tale accordo potrebbe essere utilizzato come un 'progetto pilota', che, in caso di successo, potrebbe essere esteso ad altre parti del mondo in cui si verificano situazioni simili.¹⁵⁴

Inoltre, nel corso delle riunioni del gruppo di consultazione tenutesi nel 2011 si è deciso di estendere la partecipazione ad altre parti interessate (a cominciare dai paesi del Mediterraneo) ed alle rilevanti organizzazioni regionali ed internazionali,¹⁵⁵ stabilendo che la prima riunione allargata si sarebbe tenuta a Roma il 12 ottobre 2011.¹⁵⁶ Successivamente, il gruppo di consultazione ha informato il Segretariato dell'IMO che l'accordo regionale sarebbe stato sviluppato sotto forma di un Memorandum d'Intesa Regionale.¹⁵⁷

Al primo incontro regionale hanno preso parte i paesi del Mediterraneo (Algeria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Libano, Malta, Marocco, Spagna, Turchia), il Regno Unito ed il Segretariato dell'IMO. I termini di riferimento del progetto sono stati approvati in linea di principio e la bozza di

¹⁵⁰ Vedi Doc. FSI 17/20, 24.4.2009, *Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee*, in part. §§ 15.10-15.12 (N.B. alcune delegazioni hanno espresso supporto alle proposte avanzate da Italia e Spagna).

¹⁵¹ Vedi Doc. COMSAR 14/17, 19.3.2010, *Report to the Maritime Safety Committee*, §§ 10.14-10.17.

¹⁵² Vedi *Report of the Maritime Safety Committee on Its Eighty-Seventh Session*, Doc. MSC 87/26, 25.5.2010, §§ 14.18-14.21.

¹⁵³ Malta non ha partecipato alla seconda riunione.

¹⁵⁴ Vedi Doc. COMSAR 15/16, 29.3.2011, *Report to the Maritime Safety Committee*, § 10.10. v. anche *Report of the Legal Committee on the Work of Its Ninety-Eighth Session*, Doc. LEG 98/14, 18.4.2011, § 13.25.

¹⁵⁵ Vedi la Nota del Segretariato sui progressi realizzati sugli sviluppi in merito all'elaborazione del Memorandum, Doc. MSC 89/INF.23, 12.4.2011.

¹⁵⁶ Vedi la Nota del Segretariato sui progressi realizzati sugli sviluppi in merito all'elaborazione del Memorandum, Doc. FAL 37/6/1, 1.7.2011.

¹⁵⁷ Vedi Doc. FAL 37/WP.1, 9.9.2011, § 6.32.

Memorandum è stata considerata e rivista in alcune sue parti nel corso della stessa riunione. Al fine di compiere significativi progressi verso la finalizzazione del Memorandum, si è ritenuto utile tenere delle consultazioni informali tra le parti interessate per promuovere il consenso su alcune delle questioni più controverse e conseguentemente ottenere le relative bozze di testo prima di organizzare un successivo incontro formale su base regionale. Le consultazioni informali delle parti interessate si sono tenute presso la sede dell'IMO il 21 febbraio 2012: alcuni degli aspetti più controversi sono stati discussi, sono stati raggiunti degli accordi su argomenti sensibili e la bozza del progetto di testo del protocollo d'intesa regionale è stata migliorata sulla base di tali accordi.¹⁵⁸

Un secondo incontro formale regionale, finalizzato alla revisione del progetto di Memorandum, era stato inizialmente previsto il 18 aprile 2013 presso la sede dell'IMO.¹⁵⁹ Tuttavia, durante la sessione del Sottocomitato COMSAR del gennaio 2013, il Segretariato ha informato gli Stati membri che, a seguito della richiesta di concedere maggior tempo alle consultazioni informali tra alcune delle parti interessate, la riunione è stata rinviata e riprogrammata nel prossimo futuro. Il Sottocomitato ha preso atto di questo sviluppo ed ha invitato il Comitato per la Sicurezza Marittima ad inserire nel calendario del 2014 il completamento dell'iniziativa.¹⁶⁰ Le consultazioni bilaterali sono continuate e sembrerebbe che alcune divergenze siano state smussate, ma non è ancora certo, al momento in cui si scrive, quando verrà riconvocata la riunione regionale.¹⁶¹

6. Nuovi approcci attualmente allo studio in sede UE: tanto rumore per nulla?

Se in sede IMO si è assistito a vivaci dibattiti, anche nell'ambito delle istituzioni europee si è lavorato sul tema delle operazioni marittime e delle attività SAR: come già accennato, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la decisione n. 2010/252, contenente norme (parte I) e raccomandazioni (parte II) che integrano il Codice Frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex. Per avere un'idea del rapporto tra attività SAR e le operazioni coordinate dall'agenzia europea, giova ricordare che nel 2011 circa il 28% degli interventi delle unità coinvolte in queste operazioni ha avuto le caratteristiche di un'operazione di soccorso.¹⁶²

¹⁵⁸ Vedi Doc. COMSAR 15/16, 29.3.2011, *Report to the Maritime Safety Committee*, § 10.3.

¹⁵⁹ Sono stati invitati a partecipare i governi di Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Lebanon, Libya, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Slovenia, Spain, the Syrian Arab Republic, Tunisia, Turkey e United Kingdom.

¹⁶⁰ Informazioni cortesemente fornite dal Segretariato dell'IMO il 25.2.2013.

¹⁶¹ Informazioni cortesemente fornite dal Direttore della Facilitation Section (Maritime Safety Division, IMO) e dall'IMO External Relations Office il 27.2.2013, il 10.7.2013 e il 13.6.2014.

¹⁶² Vedi FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, *EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges*, 2013, p. 13, tabella 4.

Tale decisione, come già anticipato, è stata sostituita dal regolamento n. 656/2014. In particolare, tale regolamento si inserisce in una strategia più ampia sulle questioni sollevate dall'immigrazione via mare, elaborata a seguito del clamore suscitato dalla tragedia occorsa al largo di Lampedusa nella notte del 27 settembre 2013 (costato la vita ad almeno 366 migranti). Oltre alle dichiarazioni politiche (più o meno di circostanza) provenienti dai rappresentanti delle varie istituzioni europee e degli Stati membri, l'UE ha costituito una *Task Force* Mediterraneo, incaricata di formulare proposte e raccomandazioni circa una più efficace azione dell'UE e degli Stati membri in materia.

Con riguardo alla disciplina delle operazioni in mare gestite da Frontex, occorre tener presente che uno Stato membro agisce come paese ospitante. Secondo il regolamento, l'unità impegnata nell'operazione trasmette al più presto tutte le informazioni disponibili al Centro di Coordinamento di Soccorso competente per la zona SAR dove si sta verificando la situazione di pericolo. Nei casi in cui il Centro di Coordinamento di Soccorso del paese terzo responsabile della zona SAR non risponde alla notifica trasmessa dall'unità partecipante (come, ad esempio, è sovente accaduto con la Libia), quest'ultima deve contattare il Centro di Coordinamento di Soccorso dello Stato membro ospitante.¹⁶³ Questa soluzione ha il merito di individuare un'autorità responsabile in caso di mancata cooperazione da parte dello Stato terzo competente, evitando pericolosi conflitti (negativi) di competenze tra gli Stati membri.

Inoltre, il regolamento affronta la questione controversa del luogo di sbarco:

Il piano operativo contempla, conformemente al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, almeno le seguenti modalità per lo sbarco di persone intercettate o soccorse durante un'operazione marittima:

- a) *in caso di intercettazione nelle acque territoriali o nella zona contigua [...] lo sbarco avviene nello Stato membro costiero [...];*
- b) *nel caso d'intercettazione in alto mare [...], lo sbarco può avvenire nel paese terzo da cui si presume che il natante sia partito. Ove ciò non sia possibile, lo sbarco avviene nello Stato membro ospitante;*
- c) *nel caso di situazioni di ricerca e soccorso [...] e fatta salva la responsabilità del centro di coordinamento del soccorso, lo Stato membro ospitante e gli Stati membri partecipanti cooperano con il centro di coordinamento del soccorso competente per individuare un luogo sicuro e, una volta che il centro di coordinamento del soccorso competente abbia determinato tale luogo sicuro, assicurano che lo sbarco delle persone soccorse avvenga in modo rapido ed efficace.*

Qualora non sia possibile fare in modo che sia sollevata, appena ragionevolmente fattibile, dall'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 1, tenuto conto

¹⁶³ Vedi art. 9, par. 2, lett. i).

dell'incolumità delle persone soccorse e della sua stessa sicurezza, l'unità partecipante è autorizzata a effettuare lo sbarco delle persone soccorse nello Stato membro ospitante.

[...]

Il piano operativo può contenere dettagli adattati alle circostanze dell'operazione marittima interessata.¹⁶⁴

In caso di scarsa collaborazione dei paesi terzi di origine o di transito, l'onere di accettare lo sbarco sarebbe pertanto a carico dello Stato membro ospitante la missione. Questa scelta presenta una propria intrinseca *ratio*, pur non essendo l'unica concepibile, ed è aperta a diverse soluzioni che possono essere specificate nel piano operativo della missione.

Tale possibilità risente direttamente dell'aspra reazione di Malta già al tempo dell'adozione della decisione (che conteneva un'indicazione analoga, pur se nella parte raccomandatoria). Le autorità maltesi avevano infatti annunciato che non avrebbero più ospitato operazioni Frontex sul proprio territorio¹⁶⁵. In coerenza con tale atteggiamento, Malta espresse la propria disponibilità ad ospitare l'operazione Nautilus IV nel 2010 a condizione che il piano operativo precisasse che i migranti soccorsi da pattuglie marittime dell'UE sarebbero stati sbarcati nel porto sicuro più vicino (e cioè molto spesso Lampedusa o la Sicilia)¹⁶⁶.

Alla luce di tali fattori, sembra l'UE non sia riuscita a risolvere in maniera generale la questione della scelta del luogo di sbarco, rinviando la scelta precisa a un accordo politico tra gli Stati membri interessati ad un'operazione coordinata da Frontex, da trasfondere nel piano operativo. Men che mai l'UE ha armonizzato la posizione degli Stati membri in ordine ad operazioni non coordinate da Frontex.

Al di là di quanto disciplinato nel regolamento n. 656/2014, appare interessante valutare le altre indicazioni emerse dalla *Task Force* Mediterraneo, nella misura in cui riguardino aspetti relativi al salvataggio in mare. Le azioni poste in essere o programmate non sembrano alterare il quadro di fondo già delineato¹⁶⁷: alcune limitate attività di supporto offerte da Frontex, forme di cooperazione tecnica e scambi di informazioni facilitate da Eurosur e dalla rete di pattuglie europee, mobilitazione di fondi di emergenza a favore di Stati particolarmente esposti quali l'Italia, assistenza offerta dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Non abbiamo tuttavia assistito al varo di un programma di reinsediamento infra-UE a favore dell'Italia o di altri paesi dell'Europa

¹⁶⁴ Vedi art. 10, par. 1 (enfasi aggiunta).

¹⁶⁵ Vedi www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=103632; www.timesofmalta.com/articles/view/20090426/local/rescued-immigrants-to-disembark-at-the-closest-safe-port.

¹⁶⁶ Vedi www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=105294.

¹⁶⁷ Vedi in particolare, COMMISSION STAFF WORKINGDOCUMENT, *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, doc. SWD (2014) 173 final, 22.5.2014, PART I, pp. 6-7.

meridionale particolarmente esposti (es. Grecia o Spagna)¹⁶⁸, né al tentativo di provocare una riflessione sui contenuti del regolamento Dublino III e dei suoi effetti sulla presa in carico dei richiedenti asilo. Probabilmente, non era la *Task Force* il contesto ideale in cui riflettere su questi aspetti, dalle implicazioni politiche e programmatiche molto ampie.

Nel mese di giugno 2014 il Consiglio europeo ha adottato le linee guida strategiche per lo sviluppo dell'azione UE in materia di giustizia e affari interni.¹⁶⁹ Per quanto concerne i temi qui trattati, non sembrano emergere novità di rilievo. Semmai, si nota un'attenzione prioritaria per un approccio securitario, senza che sia dato il giusto spazio all'esigenza di ripensare alcune disposizioni vigenti (es. regolamento Dublino III) o le linee politiche relative ai rapporti con i paesi terzi (focalizzate prioritariamente sulla cooperazione nella lotta all'immigrazione irregolare e nel limitato riconoscimento di facilitazioni per la mobilità regolare, senza tuttavia affrontare seriamente le cause di fondo dei consistenti flussi verso l'UE).

7. I suggerimenti formulati dall'UNHCR

Le numerose interazioni tra le questioni concernenti il salvataggio in mare e la gestione di flussi misti hanno naturalmente indotto l'UNHCR a prestare attenzione al fenomeno, nelle sue distinte articolazioni e manifestazioni. In particolare, in occasione del sessantesimo anniversario dell'adozione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, l'agenzia ha lanciato un processo di dialogo sull'argomento, che ha visto confrontarsi attori statali e non statali in varie regioni del mondo.¹⁷⁰ Il processo è ancora in corso e conoscerà uno snodo fondamentale in occasione del settimo *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges*, dedicato appunto alla protezione in mare.¹⁷¹

Nei documenti sinora elaborati dall'UNHCR e adottati dai vari workshop organizzati su sua iniziativa emergono alcuni punti fermi:

- L'immigrazione via mare è solitamente caratterizzata da flussi misti e richiede pertanto un approccio olistico, non limitato esclusivamente a questioni di sicurezza della navigazione, o

¹⁶⁸ Nella seconda parte del documento citato nella nota precedente, è incluso un riferimento ad un Forum promosso dall'UE con gli Stati membri sul reinsediamento, da svolgersi nel mese di settembre 2014 (*"The second Annual Forum will take place in September 2014 and will discuss tools to support and coordinate targeted intra-EU relocation measures"*): v. p. 43. Non sembra agevole prevedere quali risultati concreti possano emergere da tale iniziativa.

¹⁶⁹ Vedi Consiglio europeo, *Conclusioni (26-27 giugno 2014)*, doc. EUCO 79/14, in part. pp. 1-4.

¹⁷⁰ In argomento, cfr. A. Klug, 'Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing', 26 *International Journal of Refugee Law*(2014), p. 48. V. altresì UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*, February 2011 (<http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>).

¹⁷¹ L'incontro avrà luogo a Ginevra nei giorni 11 e 12 dicembre 2014 (<http://www.unhcr.org/pages/5357caed6.html>). V. altresì il documento UNHCR, *Global Initiative on Protection at Sea*, 1 May 2014 (<http://www.unhcr.org/5375db0d9.html>).

di controlli anti-immigrazione. La posizione dei richiedenti asilo dovrebbe essere presa in considerazione unitamente a quella dei minori, delle donne, delle vittime di tratta e degli altri migranti.

- Alcune caratteristiche di base del fenomeno sono presenti in ogni scenario locale, ma i rapporti tra i paesi dell'area coinvolta (inclusi i paesi di partenza e di transito) e la loro situazione interna rendono di volta in volta necessario un approccio dedicato, al fine di individuare le migliori soluzioni operative. A fronte di un problema globale, è pertanto necessaria una risposta il più possibile ritagliata sul piano regionale: per questo motivo, l'UNHCR ha elaborato un modello di accordo quadro di cooperazione, da adattare di volta in volta alla luce delle esigenze delle singole regioni interessate e delle opzioni preferite dagli Stati coinvolti.¹⁷²
- L'esperienza dell'UNHCR maturata in questo settore può essere concretizzata attraverso l'invio di *Mobile Protection Response Teams*, specializzati in tema di protezione internazionale: essi fornirebbero un supporto alle autorità statali particolarmente gravate da oneri di assistenza e realizzerrebbero un esame preliminare dei bisogni di protezione, ma potrebbero altresì svolgere direttamente compiti di accertamento dello *status* di titolare di protezione internazionale o di *screening* preliminare ai fini di un successivo reinsediamento in altro Stato.¹⁷³
- L'assunzione della responsabilità per salvare le persone in mare e per accettare dello sbarco sul territorio non dovrebbe necessariamente determinare anche la responsabilità di farsi carico di richiedenti asilo e/o degli altri migranti. Ogni singolo accordo quadro dovrebbe contemplare forme di *burden sharing* di volta in volta adattate alle possibilità degli Stati interessati e alle altre circostanze rilevanti. Talvolta potrebbe trattarsi di un aiuto finanziario, in altre occasioni di invio di personale e mezzi, in altre ancora di prendere in carico un certo numero di persone il cui *status* sia già stato determinato (ai fini di un'ospitalità sul territorio, o di ricerca di una soluzione diversa, rimpatrio incluso).¹⁷⁴
- L'attenzione (doverosa) ai problemi specifici di salvaguardia della vita in mare e di efficace cooperazione tra gli Stati coinvolti dal fenomeno non deve far dimenticare la persistente esigenza di affrontare le cause di fondo dei flussi migratori, siano essi "forzati" (nell'accezione ristretta accolta dal diritto internazionale vigente), siano essi

¹⁷² Vedi UNHCR, *Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea - how best to respond? Summary Conclusions* ("Djibouti Summary Conclusions"), 5 December 2011 (<http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html>), p. 4 e Annex 1.

¹⁷³ Cfr. Klug, *op. cit.*, pp. 59-60.

¹⁷⁴ Cfr. Klug, *op. cit.*, pp. 60-61.

“volontari” e motivati di regola da situazioni socio-economiche nei paesi di partenza che appaiono fortemente compromesse.¹⁷⁵

Gli spunti di riflessione offerti dall'UNHCR appaiono piuttosto chiari nell'indicare un approccio e una metodologia. Spetta poi agli Stati e alle organizzazioni internazionali con competenza in materia agire di conseguenza. Per ridurre i rischi alla vita umana e combattere efficacemente contro le organizzazioni criminali occorre, in ultima analisi, un'ampia strategia, che deve essere concordata dai principali attori regionali coinvolti. Per realizzarla, occorrono strumenti cooperativi *ad hoc*, una chiara volontà politica e la consapevolezza che né i paesi di principale destinazione né quelli di transito o partenza possono essere lasciati da soli. Tantomeno, possono essere raggiunti risultati soddisfacenti e conformi alle norme internazionali laddove si pretenda di risolvere tutto con strumenti di repressione o prevenzione.

Nell'alveo del processo di riflessione avviato nel contesto della *Task Force* Mediterraneo dell'UE, l'UNHCR ha elaborato una *Central Mediterranean Sea Initiative*, che prevede un piano in dodici punti per prevenire le morti nel Mediterraneo e ipotizza un ruolo più attivo da parte dell'UE.¹⁷⁶ I contenuti di tale documento ricalcano quelli già sintetizzati, rinviando a una successiva azione dell'UE e degli Stati coinvolti lo sviluppo in concreto di tali suggerimenti.

8. L'approccio unilaterale italiano: l'operazione *Mare Nostrum*

Come è noto, a seguito di un tragico incidente occorso al largo di Lampedusa nella notte del 27 settembre 2013 (costato la vita ad almeno 366 migranti), l'Italia ha deciso di avviare una vasta operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale, denominata *Mare Nostrum*. Essa è iniziata ufficialmente il 18 ottobre 2013 e ha un duplice scopo:

- garantire la salvaguardia della vita in mare;
- assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti.

Il dispositivo vede impiegato il personale ed i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato imbarcato sulle unità della M.M. e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare.

¹⁷⁵ Cfr. Klug, *op. cit.*, pp. 62-64; *Jakarta Declaration on Addressing Irregular Movement of Persons*, 20 August 2013, part A (<<http://www.refworld.org/docid/530db94f4.html>>); Sana'a Declaration, 13 November 2013, part I (<http://www.refworld.org/docid/530483644.html>); UNHCR, *Global Initiative on Protection at Sea*, 1 May 2014 (<http://www.unhcr.org/5375db0d9.html>), p. 3.

¹⁷⁶ Vedi UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): EU solidarity for rescue-at-sea and protection of refugees and migrants*, 13 May 2014 (<http://www.refworld.org/docid/538d73704.html>).

La responsabilità principale dell'operazione grava sulla Marina Militare italiana. Rimandando ad altra parte del documento la descrizione del *modus operandi* e dei risultati finora conseguiti dall'operazione¹⁷⁷, non si può fare a meno di notare come questo strumento non possa da solo essere considerato un'adeguata risposta alle sfide poste dai flussi irregolari via mare. Una sua eventuale trasformazione in un'operazione gestita da Frontex, anche a prescindere dai limiti del bilancio di tale agenzia, non produrrebbe significativi progressi laddove permanessero le ambiguità circa il *burden sharing* in termini di presa in carico da parte dei vari Stati membri.

Le ultime notizie disponibili riguardano il raggiungimento di un'intesa tra il governo italiano e la Commissione europea per il varo di un'operazione (inizialmente denominata Frontex plus e recentemente trasformata in Triton), che sarebbe coordinata da Frontex e dovrebbe affiancare e sostituire gradualmente *Mare Nostrum*.¹⁷⁸ Le ristrettezze di bilancio di Frontex e la necessità che i singoli Stati membri aderiscano volontariamente a tale operazione rendono tuttavia impossibile formulare un giudizio. Ciò che sembra certo è che il governo italiano intenda far cessare l'operazione *Mare Nostrum*, operando pertanto una forte pressione politica sull'UE e sugli altri Stati membri. È auspicabile che questo braccio di ferro non duri troppo e non porti a dover registrare altre tragedie del mare prima che una nuova operazione, ampiamente condivisa, venga dispiegata nel Mediterraneo centrale. Anche nel miglior scenario possibile, resta inteso che lo Stato che contribuirà maggiormente in termini di uomini e mezzi continuerà ad essere l'Italia. E resta sul terreno il problema dell'identificazione del luogo di sbarco e delle responsabilità di presa in carico delle persone soccorse: con tutta probabilità, il piano operativo della missione Triton individuerà l'Italia.

Certamente, gli alti costi dell'operazione *Mare Nostrum* o della futura operazione Triton dovrebbero indurre a riflettere sulla sostenibilità di altre strategie, a cui dedicheremo alcune considerazioni nella parte conclusiva di questo documento.

¹⁷⁷ Si rinvia alla Sezione III.

¹⁷⁸ Vedi la dichiarazione del Commissario Malmström del 27 agosto 2014, doc. STATEMENT/14/259.

SEZIONE III

MIGRANTI E DIRITTI TRA EUROPA E MEDITERRANEO.

DAL SALVATAGGIO DEI MIGRANTI A NUOVE MISURE PER LA MOBILITÀ E IL RITORNO IN UN'OTTICA DI SVILUPPO¹⁷⁹

1. Introduzione

Negli ultimi anni si è assistito ad una escalation degli avvenimenti alle frontiere che pone in primo piano la questione dei diritti umani nella *governance* dei flussi. Le tragedie che si ripetono continuano a minacciare il diritto alla vita di donne, bambini ed uomini.

L'Italia ha una posizione ed ruolo essenziale nella geopolitica delle migrazioni nel Mediterraneo verso l'Europa. Una operazione come quella di *Mare Nostrum* ha mostrato una Italia consapevole e responsabile per il diritto alla vita dei migranti. Questa operazione potrebbe rappresentare un passo decisivo per la costruzione di una politica europea all'altezza dei suoi valori.

Ci si trova di fronte ad un quadro complesso di flussi misti, contesti di guerra, transizioni politiche ed economiche, tanto al sud del mediterraneo, fino all'area sub-saheliana, quanto nella stessa UE a seguito della crisi finanziaria, economica e sociale.

In questo quadro complesso si sono scelte tre questioni rilevanti, che meritano una attenzione particolare perché assieme possono indicare alcuni orientamenti per migliorare l'approccio europeo verso la *governance* delle migrazioni nel Mediterraneo, da una visione emergenziale ad una strutturale e di lungo periodo. Il *Global Approach on Migration and Mobility* ha infatti una struttura comprensiva ma molto debole per la scarsa solidarietà dei paesi membri e per la scarsa integrazione in un quadro politico più coeso tra migrazioni, cooperazione, sviluppo e operazioni per la pace.

Le tre questioni sono: la sicurezza, la mobilità e i ritorni. La sicurezza fa riferimento alle operazioni di soccorso e prima accoglienza per salvare la vita ai migranti che fuggono da conflitti così come da difficili processi di transizione politica, sociale ed economica. Il soccorso è una misura necessaria ma che può essere minimizzata se esiste una politica più lungimirante sulla mobilità, che comprende anche la questione dei ritorni, in un'ottica però più ampia e positiva di circolazione per lo sviluppo tanto del paese di destino che di origine, e non solo come misura contro l'irregolarità.

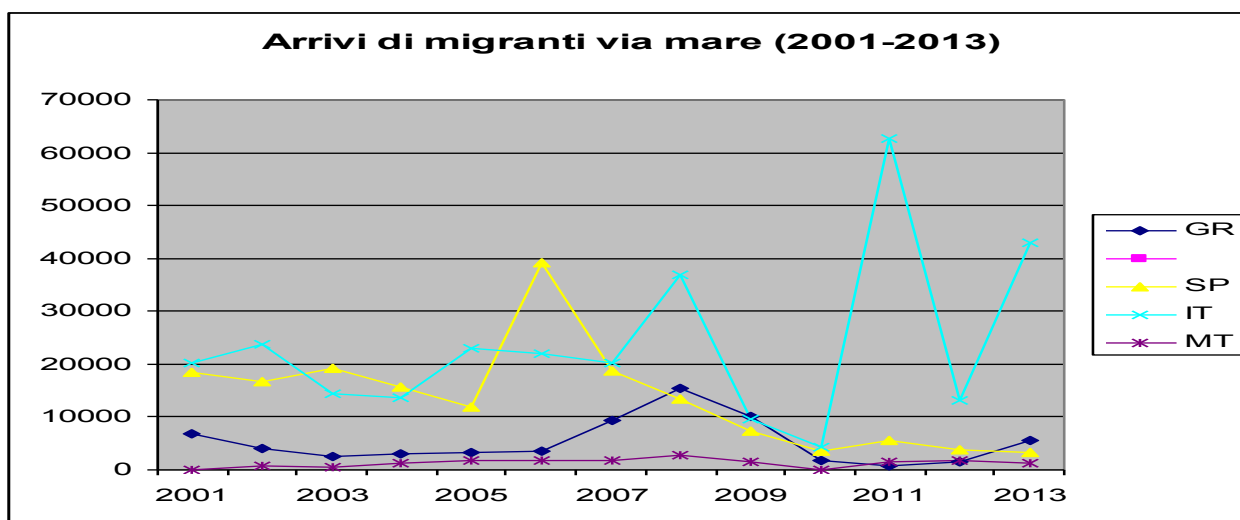
¹⁷⁹ La Sezione è stata redatta a cura di Lorenzo Coslovi e Andrea Stocchiero.

Queste tre questioni sono quindi legate tra di loro. Per ognuna di esse si metteranno in rilievo aspetti positivi ma anche criticità, in modo da identificare una serie di raccomandazioni che assieme potrebbero essere utili per costruire una politica lungimirante e coerente, per creare corridoi di protezione, rilanciando il dialogo euro-mediterraneo, espandendo e rafforzando i partenariati di mobilità, e bilanciandoli in una prospettiva di sviluppo comune che comprenda la questione dei ritorni.

2. Dal salvataggio alla prima accoglienza, il modello italiano

2.a La rotta del Mediterraneo centrale

La rotta del Mediterraneo Centrale - con partenze dalle coste occidentali dell'Egitto fino alla Tunisia e approdi sulle coste Calabre, Siciliane e in minor misura maltesi - è attualmente il principale canale di ingresso dei flussi migratori irregolari diretti via mare verso l'Europa.



Fonte: Triandafyllidou 2014, Fargues et al. 2014, FRA 2013¹⁸⁰

Circa 65.000 persone sono sbarcate in Italia nel corso dei primi sei mesi del 2014, e gli sbarchi non sembrano destinati a diminuire nel breve periodo. La continuità dei fattori espulsivi nella maggior parte dei paesi di origine dei flussi¹⁸¹, l'instabilità libica, l'emergenza di network di

¹⁸⁰ Per il 2013, il dato della Grecia si riferisce ai primi sei mesi dell'anno.

¹⁸¹ Per analisi recenti sui contesti di origine e i fenomeni migratori, in particolare il Corno, si veda CESI (a cura di) "Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa" *Osservatorio di Politica Internazionale* N. 91, Marzo 2014.

smuggling estremamente capillari e ed efficienti, lasciano anzi ipotizzare un aumento degli arrivi nello scampolo di stagione estiva rimanente e nei mesi successivi.

In ragione dell'aumento dei flussi, della loro composizione nazionale (cittadini in fuga dal Corno d'Africa, da altre aree di crisi e conflitto dell'Africa Subsahariana, dalla Siria) e delle difficili condizioni del viaggio, questa rotta -e in particolare la sua componente libica si caratterizza ormai in maniera preminente per la presenza di cittadini bisognosi di protezione internazionale (38.000 richieste di asilo in Italia nel corso del 2014) e di migranti appartenenti a categorie vulnerabili (minori, vittime di tratta) o in condizione di estrema fragilità dovuta alle privazioni e alle vessazioni subite durante il viaggio¹⁸².

Allo stesso modo è aumentato il numero dei morti e i dispersi, in costante crescita dai primi anni '90¹⁸³ ad oggi. Ciò su tutte le principali rotte irregolare del mediterraneo, ma in misura particolarmente tragica nel caso della rotta del Mediterraneo centrale, in funzione dell'alto numero delle partenze e del *modus operandi* adottato dalle organizzazioni di *smuggling* (partenze in contemporanea di numerose imbarcazioni di fortuna¹⁸⁴, sovraccariche e spesso governate da scafisti improvvisati). Stime fornite da *Fortresse Europe* parlano di quasi 8.000 morti documentati su questa rotta dal 1988 a oggi, con picchi di 1.882 nel 2011, e di quasi 2.000 nel corso del 2014 (UNHCR 2014).

Gli arrivi massicci, l'aumento di morti e dispersi, la commistione dei flussi dettano le priorità per l'Italia e per l'Europa, chiamate con urgenza a intervenire per limitare le morti nel

¹⁸² Pur non essendo ovviamente la rotta del mediterraneo centrale l'unica via di ingresso per i richiedenti asilo, un'analisi diacronica delle domande di asilo raccolte in Italia nel corso dell'ultimo decennio mostra la forte correlazione fra l'aumento assoluto delle richieste e i picchi registrati dalla rotta libica (2008-2011-2013 -2014). Nonostante ciò è opportuno evidenziare con ASGI come "Dal 2008 al 2013 la media delle domande di asilo presentate in Italia negli ultimi 6 anni è stata di 24.234; con riguardo agli ultimi 3 anni (2010-2013) la media è salita a 27.500 ma resta tuttavia molto inferiore al numero di domande presentate in Germania, Francia, Svezia, Turchia, nonostante la modifica delle rotte migratorie che sempre di più hanno incrementato la fuga di migranti verso le frontiere marittime italiane". (ASGI, Parlamento, governo e UE potenzino subito il sistema italiano per il diritto d'asilo. Raccomandazioni e richieste dell' ASGI, 12 aprile 2014). All'andamento della rotta libica è correlato, anche se in maniera meno stretta data in questo caso l'importanza delle rotte verso la Puglia e gli ingressi attraverso i porti adriatici, l'aumento in termini assoluti di arrivi di minori via mare e, fra essi, di minori non accompagnati e di richiedenti asilo.

¹⁸³ Si veda a tal proposito De Bruycker, Di Bartolomeo, Fargues "Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options, MPC Research Report 2013/0

¹⁸⁴ Sono molti gli elementi che collaborano all'aumento degli arrivi in imbarcazioni di fortuna. Il primo è certamente il tentativo di massimizzazione dei profitti, finalità agevolata da un contesto in cui l'affidabilità degli organizzatori non è elemento dirimente nella scelta di utilizzare o meno i loro servizi, come può accadere invece in contesti in cui *smugglers* e migranti condividono nazionalità e *milieu* sociale. La forte presenza di nazionalità difficilmente espellibili riduce la necessità di ricorrere a sbarchi clandestini, necessità quest'ultima, che si riduce ulteriormente in assenza e/o limitata capacità dei dispositivi di controllo in partenza. La partenza in contemporanea di un importante numero di imbarcazioni in condizioni di emergenza può avere inoltre la finalità di impegnare il dispositivo di controllo e salvataggio e permettere il passaggio inosservato di imbarcazioni veloci e "non a perdere" e, nel contempo intasare, il sistema di accoglienza (e identificazione) dei migranti sbarcati, rendendo più agibile il compimento di viaggi multi-tratta (viaggi dall'Italia verso altre destinazioni europee).

Mediterraneo e porre mano alla difficile sfida di assicurare il controllo dei confini garantendo al contempo i diritti umani dei migranti.

Pena venir meno gli obblighi legali nazionali e internazionali e rinunciare alla tradizione civile che connota le democrazie europee, il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti, primi fra tutti il diritto alla vita e l'accesso alla protezione, devono informare e guidare l'intervento italiano ed europeo nella gestione dei flussi misti alle frontiere marittime.

Il rispetto di tali obblighi passa in primo luogo per il rafforzamento delle capacità di intervento e soccorso in mare (sia nei paesi di partenze che in quelli di arrivo), e, una volta a terra, per l'implementazione di misure di screening e accesso immediato a percorsi protetti per categorie vulnerabili, richiedenti asilo e rifugiati intercettati/salvati in mare.

Il salvataggio in mare dovrebbe tuttavia riguardare un numero sempre minore di migranti. Ridurre la necessità – per tutte le categorie di migranti economici e forzati - di ricorrere a organizzazioni criminali e a canali irregolari per attraversare il Mediterraneo dovrebbe essere la principale priorità da perseguire. Senza tacere, ma senza qui soffermarsi, sui limiti delle politiche migratorie se non coadiuvate da politiche economiche, di cooperazione e di promozione della pace e dei diritti umani capaci di incidere sulle cause profonde delle migrazioni e, limitandoci in questa sede ai migranti forzati in fuga da conflitti, persecuzioni e da aree di crisi sociali e ambientale, la promozione di canali legali di accesso alla protezioni rappresenta attualmente la principale priorità da perseguire, non solo per ridurre l'esposizione dei rifugiati ai rischi connaturati ai viaggi via mare, ma anche per rendere più efficaci le stesse misure di contrasto dell'immigrazione non autorizzata.

Nel promuovere queste priorità, l'Italia può giovare di un *know how* costruito e sedimentato nel tempo, in particolare per quanto concerne l'efficienza e l'efficacia degli interventi di ricerca e soccorso in mare e di pronta identificazione dei migranti vulnerabili e richiedenti asilo.

2.b Mare Nostrum: una scelta coraggiosa nel solco della continuità

All'indomani della tragedia di Lampedusa (23 ottobre, 366 morti), l'Italia ha varato l'operazione *Mare Nostrum*, il più importante dispositivo di ricerca e salvataggio mai posto in essere nel Mediterraneo. Lanciata il 18 ottobre, l'operazione vede impegnate diverse unità navale e aree (elicotteri) e un ampio spettro di corpi dello stato coinvolte a vario titolo nella gestione dei flussi migratori (Marina Militare, Guardia Costiera, esercito, guardia di finanza e Ministero dell'Interno – polizia di stato). Dal varo dell'operazione al momento in cui si scrive (agosto 2014), *Mare Nostrum* ha permesso di trarre in salvo circa 139.000 persone.

La scelta di lanciare una operazione umanitaria di tali dimensioni, che tuttavia non abdica alle funzioni di contrasto delle migrazioni irregolari¹⁸⁵, discende da fattori già ricordati: l'instabilità della Libia e la mancanza di interlocutori in grado di garantire un controllo del territorio; la massiccia presenza di richiedenti asilo e di categorie vulnerabili all'interno dei flussi che provengono dalla Libia; la prevalenza di eventi SAR sulla rotta in ragione del *modus operandi* delle organizzazioni di *smuggling*.

Il varo dell'operazione non risponde tuttavia soltanto a tali elementi di contingenza ma riflette piuttosto una scelta politica innovativa a livello italiano ed europeo. Come sottolineato da recenti studi¹⁸⁶, la reticenza dei paesi membri rispetto all'implementazioni di meccanismi di *burden sharing* e di solidarietà operativa¹⁸⁷ rischia di generare una corsa al ribasso nell'impegno nelle operazioni di salvataggio e di accoglienza nei paesi più direttamente esposti all'arrivo dei flussi misti via mare, come ben evidenziato dalle ricorrenti dispute italo – maltesi. Con il varo di *Mare Nostrum*, l'Italia ha scelto di interrompere tale spirale.

Dimostrandosi pronta a impegnarsi in una operazione dall'alto costo politico ed economico (circa 9 milioni di euro al mese) l'Italia ha fatto mostra di piena assunzione di responsabilità rispetto all'obbligo di salvaguardia della vita in mare¹⁸⁸ e ha posto l'Europa di fronte all'evidenza delle dimensioni del fenomeno, sperando in tal modo generare una risposta di solidarietà in seno agli altri paesi membri e all'UE.

A dispetto delle intenzioni, il varo di *Mare Nostrum* non ha sortito tutti gli effetti sperati. A fronte dell'impressionante numero di salvataggi effettuati, rimane altissimo il numero di incidenti e di morti e dispersi nel mediterraneo (circa 2.000 nel 2014 secondo recenti stime UNHCR).

¹⁸⁵ Nel corso del 2013 Nel 2013 le forze di polizia italiane hanno arrestato 200 persone tra scafisti, organizzatori e basisti ed hanno proceduto al sequestro di 158 natanti (Audizione del vice ministro sen. Bubbico presso la commissione migrazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa roma, 4 febbraio 2014). L'Italia ha inoltre rilanciato la cooperazione con la Libia sia nel quadro dell'operazione Cyrene (formazione di circa 6.000 ufficiali libici e fornitura di tecnologie per il controllo aereo) sia nel quadro del Progetto Sahara-MED. Va inoltre ricorda che parallelamente a Mare Nostrum, l'Italia partecipa alle missioni Frontex Hermes e Aeneas.

¹⁸⁶ Si veda in proposito: Henry G., Pastore F. "The Governance of Migration, Mobility and Asylum in the EU:A Contentious Laboratory" IAI, No. 5 Aprile 2014.

¹⁸⁷ Come evidenzia Caffio: "L'Unione europea non ha invece ipotizzato un suo intervento né nell'ambito degli humanitarian and rescue tasks delle ex Missioni di Petersberg, ricadenti nella Politica comune di sicurezza e difesa, né nel quadro della missione dell'Agenzia di controllo delle frontiere esterne (Frontex). Secondo lo stesso autore, l'europeizzazione di Mare Nostrum, che mantiene fra le proprie finalità la prevenzione e la repressione del traffico illegale dei migranti, avrebbe potuto costruirsi proprio sul "contrasto del crimine transnazionale [che] poteva difatti essere la chiave di volta per europeizzare Mare Nostrum, come ipotizzato lo scorso ottobre dal nostro Governo in una lettera all'Alto rappresentante Ue per gli affari esteri e la Politica comune di sicurezza e difesa. Nessun paese ha peraltro proposto di dare applicazione al Protocollo di Palermo del 2000 sul traffico dei migranti, accordo che, se finalmente applicato, consentirebbe intese tra i Paesi mediterranei per la cooperazione anticrimine". Cfr. Caffio, F. Quale futuro per Mare Nostrum, 30/04/2014. <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2621>

¹⁸⁸ E' opportuno ricordare che il lancio di Mare Nostrum avviene a ridosso della perentoria bocciatura della gestione italiana dei flussi misti da parte dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio di Europa. Si veda: Assemblea parlamentare *The arrival of mixed migratory flows to Italian coastal areas* <http://assembly.coe.int>

Concretamente, oltre all'elargizione di fondi europei pari a circa 30 milioni di euro per fronteggiare l'emergenza, solo la Slovenia, e per un periodo limitato, ha fornito mezzi navali a supporto del dispositivo. Il resto dei paesi membri è rimasto sostanzialmente distante quando non apertamente critico rispetto alla possibilità di partecipare e all'utilità stessa dell'operazione che, per la sua visibilità e prossimità alle aree di partenza, è stato considerato fin dall'inizio un potenziale *pull factor*¹⁸⁹.

In sede europea, i richiami a una maggiore applicazione del principio di solidarietà e di equa condivisione contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo di giugno (26-27 giugno) e le iniziative concrete (lancio di Eurosur, nuovo regolamento Frontex, creazione della *Task Force*¹⁹⁰, rafforzamento del budget EASO e introduzione del meccanismo di allerta rapida¹⁹¹), che pure possono avere un impatto positivo sul medio e lungo periodo sulla tutela dei diritti fondamentali dei migranti intercettati/salvati in mare¹⁹², non hanno prodotto un reale cambiamento di rotta

¹⁸⁹ Tale evenienza, contestabile nella misura in cui si ricordino le cause che originano i flussi e che l'aumento di questi precede il lancio dell'operazione, appare tuttavia in limitata misura plausibile laddove si guardi ai numeri assoluti e alle nazionalità dei migranti sbarcati (in particolare eritrei), indicatori, questi, che sembrano indicare come le organizzazioni di *smuggling* e *trafficking* (in particolare quelle attive negli *hub* libici ed eritrei) abbiano saputo volgere a proprio vantaggio lo sforzo italiano. Si vedano a tal proposito i risultati della recente indagine coordinata dalla DdA di Palermo che ha portato allo smantellamento di un network transnazionale di cittadini eritrei, sudanesi ed etiopi. http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/07/01/news/in_manette_9_trafficienti_per_la_strage_di_lampedusa_del_3_ottobre-90409703/

¹⁹⁰ La *Task Force* costituita dalla Commissione Europea in seguito al naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013, ha individuato cinque aree di intervento prioritario per l'Unione Europea e gli Stati membri: la promozione di maggiori canali di ingresso in Europa e una più incisiva cooperazione dell'Unione con i Paesi terzi; la protezione regionale, il reinsediamento e rafforzamento dell'immigrazione legale; la lotta alla tratta di esseri umani e al favoreggiamento dell'immigrazione illegale; il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere per migliorare il quadro situazionale marittimo e proteggere i migranti nel Mediterraneo; assistenza nei confronti degli stati membri che affrontano le pressioni migratorie.

¹⁹¹ L'articolo 33 del nuovo regolamento Dublino prevede l'introduzione di un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, finalizzato a individuare rischi di speciale pressione e/o problemi nel funzionamento del sistema di asilo di uno Stato membro. A questo scopo, il programma di lavoro dell'EASO per il 2014 prevede che l'agenzia raccoglierà ed analizzerà costantemente i dati necessari a fornire allerte su nuovi flussi di richiedenti asilo nonché sulla capacità degli Stati di rispondere a questi flussi e produrrà rapporti mensili e trimestrali su argomenti specifici. Nel 2014 l'EASO prevede inoltre di essere anche in condizione di realizzare attività specifiche di supporto alla dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo. In particolare, tali attività saranno dirette a facilitare la cooperazione tra gli Stati membri e i Paesi terzi su: - reinsediamento: l'EASO svolgerà un ruolo di coordinamento nello scambio di informazioni sul tema del reinsediamento, al fine di rinforzare il ruolo dell'Unione europea in quest'area e cercherà di sviluppare metodologie e strumenti per rinforzare la capacità degli Stati membri di reinsediare; - *capacity building*: l'EASO sosterrà i Paesi confinanti con l'Unione europea nella costruzione o rafforzamento dei loro sistemi di asilo e supporterà l'implementazione dei programmi di protezione regionale e di altre attività dirette a trovare soluzioni durature per i rifugiati in quei Paesi.

¹⁹² Eurosur, il cui regolamento è stato approvato dall'UE nell'ottobre del 2013 è una rete europea che permette agli stati membri e a Frontex di scambiare informazioni operative al fine di ridurre gli ingressi irregolari nell'UE e prevenire il crimine transnazionale. Il fine del dispositivo è quindi prettamente di sicurezza e di controllo, e per tale motivo è stato accolto negativamente da numerose associazioni pro-migranti e dei diritti umani. Ulteriori preoccupazioni emergono inoltre in relazione alle modalità relative al possibile coinvolgimento dei paesi terzi. Tuttavia, la possibilità di individuare prontamente le imbarcazioni in procinto di salpare dalle coste apre alla possibilità di interventi di ricerca e salvataggio più rapidi ed efficaci. Il nuovo regolamento Frontex, approvato dal Consiglio Affari Generali nel maggio 2014, aggiunge all'obbligo di vigilanza quello di salvataggio, contiene articoli vincolanti in materia di sbarco e introduce nel piano operativo dell'Agenzia le procedure previste per garantire un'assistenza adeguata alle persone bisognose di protezione internazionale, alle vittime di tratta, ai minori non accompagnati. Il regolamento afferma il

nell'approccio europeo alla gestione dei flussi misti, e più in generale delle migrazioni internazionali.

In mancanza di un indirizzo comune e condiviso, il dibattito si è concentrato sul ruolo delle diverse Agenzie europee (in primis Frontex) e il rimando a strategie di coinvolgimento e rafforzamento della cooperazione coi i paesi di origine e transito nel quadro del tradizionale approccio GAMM e dei partenariati di mobilità. Iniziative, queste ultime, che sebbene di rilievo, rimangono prive di una base giuridica vincolante e sono implementate su base volontaria. Inoltre, come evidenziato oltre, eccessivamente sbilanciate nella pratica sul solo asse del contrasto e del controllo delle migrazioni irregolari.

2.c Dall'intervento in mare alla primissima accoglienza

In tale quadro, la spinta umanitaria innovativa e propulsiva di *Mare Nostrum* si è considerevolmente affievolita. Da novembre *Mare Nostrum* dovrebbe essere affiancata dalla missione *Frontex/Triton*. In che modo il lancio dell'operazione Triton possa incidere sul prolungamento o la sospensione del dispositivo italiano rimane ancora poco chiaro¹⁹³. I primi segnali – su tutti la scarsa disponibilità dimostrata finora da diversi paesi membri¹⁹⁴ - non appaiono risolutivi e sembrano piuttosto riproporre dinamiche e dialettiche già note. Principali nodi critici appaiono in tal senso la sedimentata abitudine di alcuni paesi membri a considerare la pressione alle frontiere marittime italiane il frutto di inefficaci politiche pregresse; il timore che a fronte di un prolungamento di *Mare Nostrum* la missione Triton risulti sostanzialmente svuotata di utilità in termini di contrasto dei flussi irregolari e che, anche nella cornice di quest'ultima, prevalga la dimensione umanitaria su quella del contrasto; le irrisolte ambiguità sulle responsabilità in capo ai paesi partecipanti nelle fasi successive al salvataggio e sbarco dei migranti. A fronte di tali ostacoli, la posizione dei partner europei si frammenta in messaggi ambigui e contraddittori in cui prevale alternativamente l'encomio e la critica per la scelta italiana, ma da cui tuttavia emerge con chiarezza come l'Europa non sia pronta a condividere e farsi carico dell'innovativa scelta del nostro

principio secondo il quale chi presta soccorso in mare non è passibile di sanzioni e richiama il dovere di rispettare i diritti umani e il “principio del non respingimento”. Nonostante questo, il nuovo regolamento prevede, a seguito delle attività di identificazione (vincolanti) la possibilità di misure coercitive (facoltativa) e come noto, limita la propria validità ai momenti in cui gli interventi avvengono nel quadro di una operazione Frontex.

¹⁹³ Al momento non è chiaro se l'operazione si tradurrà in un semplice accorpamento delle due missioni attualmente in corso (Hermes e Aeneas, il cui budget è rispettivamente di 9e 3,5 milioni di euro), e se sostituirà oppure affiancherà *Mare nostrum*, né se, in questo secondo caso, il dispositivo italiano manterrà la stessa capacità di intervento.

¹⁹⁴ Secondo recenti dichiarazioni di Gil Arias-Fernández, direttore esecutivo di Frontex, solo 8 paesi hanno manifestato disponibilità a partecipare alla missione.

paese¹⁹⁵, e che la scelta di mantenere o sospendere *Mare Nostrum* ricade interamente sull'Italia. A tal proposito, va rilevato che una sua cessazione creerebbe un vuoto che Frontex è difficilmente in grado di colmare, sia nel caso in cui il dispositivo dell'agenzia si dispiegasse con funzioni più repressive sia nel caso in cui abbracciasse più convintamente i principi umanitari che hanno guidato lo sforzo italiano. Nel primo caso si registrerebbe presumibilmente un impatto negativo sui diritti fondamentali dei migranti, senza peraltro garantire da nuove e ripetute partenze. Nel caso in cui prevalesse la dimensione umanitaria, si ridurrebbe ma non si eradicerebbe l'effetto *pull factor* imputato all'operazione italiana con l'aggravio che, in ragione soprattutto della minore vicinanza alle coste¹⁹⁶, il dispositivo potrebbe risultare meno efficiente in termini di vite salvate. Nemmeno è chiaro in che modo i paesi membri coinvolti nella missione Frontex possano contribuire ad alleggerire l'onere della prima accoglienza attualmente in capo all'Italia, che continuerebbe inoltre a essere, presumibilmente, il luogo di arrivo e di sbarco privilegiato nel caso delle operazioni SAR.

Nell'opinione di chi scrive, quale che sia la futura evoluzione della missione Frontex, *Mare Nostrum* dovrebbe costituire il quadro di riferimento su cui costruire i futuri interventi europei in mare. Il varo di *Mare Nostrum* infatti si iscrive in una linea di continuità con la tradizione umanitaria che caratterizza e distingue l'intervento italiano in mare e nella gestione della primissima accoglienza.

Il principio dell'assistenza alle persone in pericolo in mare è radicato nelle diverse convenzioni internazionali a cui l'Italia è legalmente vincolata, ma anche nel Codice di Navigazione italiano, in virtù del quale il rifiuto di soccorso in mare costituisce reato. La legislazione nazionale stabilisce inoltre chiaramente che le attività operative [in mare] devono sempre essere rivolte principalmente alla salvaguardia della vita umana e ad essere saldamente basate sul pieno rispetto della dignità umana¹⁹⁷.

In questa cornice, l'Italia ha costruito un sistema di intercettazione e di ricerca e salvataggio in mare che, sebbene nominalmente in capo ad autorità diverse¹⁹⁸, si avvale di un alto grado di coordinamento, garantito dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia Frontiera,

¹⁹⁵ Come ripetutamente affermato dal Commissario Ue agli Affari Interni, Cecilia Malmström, il futuro di *Mare Nostrum* rimane in ogni caso una decisione italiana

¹⁹⁶ Secondo le ultime notizie di stampa, l'operazione Frontex dovrebbe fissare la linea di pattugliamento a 30 miglia dalle coste italiane, una distanza comunque maggiore dalle coste libiche rispetto all'area in cui opera attualmente la missione Mare Nostrum.

¹⁹⁷ Per una disamina puntuale sulla priorità del salvataggio dei migranti di vedano, fra gli altri: Caffio, F. "Immigrazione clandestina via mare: L'esperienza italiana nella vigilanza, prevenzione e contrasto" Rivista Marittima, supplemento ottobre 2003; Palmisano, G. (a cura di) Il contrasto al traffico di migranti, Giuffrè ed. 2008.

¹⁹⁸ Secondo le disposizioni vigenti, le attività di sorveglianza nelle acque territoriali e nella "zona contigua", sono coordinate dalla Guardia di Finanza, mentre le attività di controllo nelle acque internazionali sono coordinate dalla Marina Militare. Il Comando Generale delle Capitanerie di Porto (Maricogecap), attraverso la propria Centrale Operativa, assicura le prestazioni di ricerca e salvataggio in mare (SAR) i servizi all'interno delle aree SAR appartenenti alla giurisdizione italiana.

all'interno della quale è stato recentemente istituito il Centro nazionale di coordinamento per l'immigrazione "Roberto Iavarone".¹⁹⁹

Gli elementi di forza del dispositivo, l'alto grado di coordinamento e la forte propensione alla salvaguardia della vita in mare nelle diverse fasi che cadenzano gli interventi di ricerca e salvataggio, spesso compiuti anche oltre il limite dell'area SAR italiana²⁰⁰, sono confermati da recenti studi di caso realizzati a Lampedusa nel corso del 2011 che appare qui opportuno richiamare brevemente²⁰¹.

Nel caso in oggetto, i principali attori coinvolti nelle operazioni di intercettazione/salvataggio - Guardia di Finanza e Capitaneria di Porto di Lampedusa - collaborano strettamente nelle operazioni di ricerca e salvataggio. Nel caso di eventi SAR, le priorità del salvataggio e di sicurezza dei migranti sono rispettati in modo sistematico, ma anche nelle operazioni di contrasto la Capitaneria di Porto e la Guardia di Finanza di Lampedusa mantengono una proficua collaborazione procedurale (facilitata da forti relazioni personali) nelle varie fasi di monitoraggio delle imbarcazioni di migranti, intercettazione, e (eventuale) evento SAR.

L'operato italiano in mare si distingue per la celerità degli interventi dopo il primo avvistamento/contatto, per la professionalità nelle operazioni di avvicinamento ai natanti in difficoltà, per la capacità di gestire situazioni potenzialmente pericolose per l'incolumità dei migranti e degli stessi equipaggi coinvolti nelle operazioni.

Nelle successive operazioni di trasbordo dai natanti in difficoltà le donne incinte e i minori sono i primi a essere imbarcati, mentre nel caso in cui il natante sia condotto in porto seguendo le imbarcazioni delle autorità questo viene solitamente condotto da membri delle autorità italiane per ovviare a incidenti dovuta all'impreparazione dei conduttori dei natanti.

¹⁹⁹ La Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia Frontiera del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero degli Interni, creata nel 2002, è responsabile della gestione dei punti di controllo e la sorveglianza delle frontiere. Il Centro "Roberto Iavarone" istituito con decreto del capo della Polizia del 20 gennaio 2012, ha avviato la sua attività il 7 febbraio dello stesso anno e ha come principali funzioni il coordinamento delle operazioni in mare (non da un punto prettamente operativo che rimane in capo ad autorità competenti a seconda della tipologia dell'evento) e di analisi. Oltre al coordinamento interforze, il centro collabora con le agenzie internazionali Europol, Frontex e Interpol per lo sviluppo di singole o specifiche iniziative informative o investigative.

²⁰⁰ Anche prima del varo di *Mare Nostrum*, gli interventi di ricerca e soccorso avvenivano spesso in zone SAR di competenza libica o maltese.

²⁰¹ Ci riferiamo allo studio di caso realizzato da FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) nel quadro del Progetto "treatment of third-country nationals at the EU's external borders" finanziato e coordinato dall'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali. Lo studio di caso è stato realizzato sulla base di 28 interviste a migranti intercettati/salvati, 15 rappresentanti di autorità nazionali, 6 pescatori e 14 *stakeholders* (NGO, ricercatori, enti gestori di centri di accoglienza etc.), dell'osservazione non partecipante e di una approfondita analisi desk. Il report dello studio di caso, non pubblicato, al pari di studi analoghi realizzati in 4 paesi europei (Spagna, Malta, Cipro e Grecia) e in 3 paesi terzi (Marocco, Tunisia, Turchia) è stato utilizzato dall'Agenzia per l'elaborazione del report comparativo "Fundamental Rights at Europe's southern Sea Border", pubblicato nel 2013 e scaricabile sul sito <http://fra.europa.eu/en>.

Salvo alcune rarissime eccezioni, la ricerca non ha raccolto segnalazioni di casi di trattamento degradante o lesivo della dignità dei migranti durante le fasi dell'intercettazione/salvataggio e condotta in porto, e le imbarcazioni delle autorità italiane sono preparate e predisposte con i necessari equipaggiamenti e vettovaglie per far fronte alle prime necessità dei migranti.

Protocolli di intesa fra il Ministero dell'Interno e il Sovrano ordine dei cavalieri di Malta²⁰² permettevano all'epoca della ricerca (2011) di disporre di operatori sanitari in occasione di eventi SAR. Tale cooperazione è stata ulteriormente rafforzata nel corso del 2013 con l'avvio del progetto "SAR Operation", finanziato dal Fondo Europeo per le Frontiere Esterne.

Questa breve sintesi, utile a evidenziare l'efficacia del dispositivo italiano in mare non intende negare l'evenienza di incidenti, ritardi e pratiche lesive dei diritti umani dei migranti (queste ultime in particolare in relazione alla politica dei respingimenti verso la Libia), né pretende dimostrare che il dispositivo non sia perfettibile. A tal proposito è opportuno evidenziare che il forte coinvolgimento di attori privati (in particolare pescatori) nelle operazioni di salvataggio, rappresenta tradizionalmente un valore aggiunto del dispositivo di ricerca e salvataggio italiano. La devozione dimostrata dalla flotta peschiera italiana rischia tuttavia di essere minata dalla mancanza di provviste sufficienti – a detta degli stessi pescatori e armatori²⁰³ - a limitare l'impatto negativo della loro partecipazione in termini di incolumità dell'equipaggio e dell'imbarcazione e a compensare la perdita economica dovuta alla sospensione delle attività di pesca. Parimenti, sarebbe auspicabile fornire una maggiore formazione linguistica degli equipaggi coinvolti nelle operazioni. Come recentemente riportato nelle raccomandazioni dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali²⁰⁴, la conoscenza di brevi frasi nelle principali lingue parlate dai migranti potrebbe facilitare la diffusione di calma e confidenza fra autorità e migranti.

L'esperienza e il *know how* italiano nelle operazioni di salvataggio possono e dovrebbero essere condivise non solo con i partner europei nel quadro di operazioni congiunte ma pure con i paesi di partenze delle rotte. Il rafforzamento in particolare delle capacità di ricerca e soccorso, se ispirato da propositi umanitari e di cooperazione, appare infatti un tassello importante per la salvaguardia delle vite in mare.

Come noto l'Italia dispone di accordi intergovernativi di cooperazione con i principali paesi di partenze della sponda sud del mediterraneo²⁰⁵. Tali accordi prevedono forme di collaborazione di

²⁰² Vedi <http://www.ordinedimaltaitalia.org/>

²⁰³ Il codice di navigazione prevede in effetti agli artt. 489-503 forme di indennità e compenso per danni derivanti dai soccorsi in mare.

²⁰⁴ Si veda il già citato report dell'Agenzia Europea per i diritti fondamentali.

²⁰⁵ Oltre alle operazioni già ricordate (cfr. nota 6), come riportato nella recente audizione del vice ministro sen. Bubbico presso la commissione migrazione dell'assemblea parlamentare del consiglio in data 4 febbraio 2014, l'Italia

polizia (dotazione di mezzi, formazione, distacco di funzionari) dirette fundamentalmente al contrasto della criminalità organizzata che gestisce i traffici legati all'immigrazione illegale e al contenimento dei flussi migratori irregolari. L'impatto negativo di tali accordi (che si iscrivono nel più generale processo di esternalizzazione dei controlli migratori promosso dall'UE e dai paesi membri) sui diritti fondamentali dei migranti e sulla possibilità di accedere a forme di protezione per gli aventi titolarità è noto e ampiamente documentato. In questa sede preme tuttavia sottolineare che, sebbene all'interno di un approccio repressivo e di contenimento, l'Italia ha promosso forme di cooperazione dirette alla formazione e all'implementazione delle capacità di ricerca e soccorso con paesi come la Libia (nel quadro del Progetto Sahara-MED), e la Tunisia. L'impatto di tali iniziative rimane da verificare, e i ripetuti incidenti e le morti avvenute a ridosso delle coste libiche non sembrano deporre in favore di una rilevante efficacia delle iniziative italiane ed europee (anche la missione EUBAM aveva fra i propri compiti quello della formazione della guardia costiera libica) in questo ambito. Inoltre, il potenziamento delle capacità SAR passa necessariamente per il rafforzamento attraverso cessione di forniture (imbarcazioni, strumentazioni) per loro natura "dual use"²⁰⁶. Ciononostante, è opinione di chi scrive che l'Italia può giocare un ruolo importante nella promozione di tali iniziative che se rafforzate, realizzate in un nuovo quadro di cooperazione (vedi oltre) e aperte al coinvolgimento di altri paesi (Egitto in primis), possono contribuire a ridurre la perdita di vite in mare.

All'intervento in mare, l'Italia ha affiancato dal 2006 il progetto *Praesidium*, che si configura come esempio innovativo di approccio globale alla gestione dei flussi misti via mare.

Avviato nel 2006 e attualmente alla sua nona edizione, il dispositivo multi-agenzia opera in continuità con le operazioni di soccorso ed è in grado di assicurare le cure mediche d'urgenza e garantire la pronta identificazione e il supporto sociale e l'orientamento normativo alle categorie vulnerabili (donne sole con minori, minori non accompagnati, vittime di tratta) e richiedenti asilo giunti via mare. Inizialmente finalizzato al miglioramento delle condizioni di accoglienza dei flussi migratori che, via mare, raggiungevano Lampedusa, il progetto è stato poi ampliato sia sotto il profilo territoriale (esteso ad altri luoghi di arrivo in Sicilia e poi in Puglia, Calabria, Marche) sia sotto il profilo delle agenzie coinvolte (con l'affiancamento di Save The Children agli iniziali

ha stipulato accordi di cooperazione di sicurezza con Tunisia, Marocco, Algeria, Egitto, e Nigeria. Ulteriori forme di collaborazione bilaterale sono i progetti pilota stipulati dal Ministero dell'Interno come cooperazione rafforzata con alcuni Paesi dell'Africa Sub-Sahariana (Nigeria, Ghana, Gambia, Niger, Gibuti, Senegal). Tali progetti pilota prevedono formazione, forniture di equipaggiamenti e un distacco annuale in Italia di funzionari di polizia di detti Paesi.

²⁰⁶ La fornitura delle attrezzature per contrastare l'emigrazione irregolare, e il potenziale *dual use* di esse nel caso di paesi non democratici è stato sottolineato dalla Commissione Europea fin dal lancio del GAM. Si veda in proposito: Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court. Brussels, 30.11.2005 COM (2005) 621 final.

partner OIM/CRI/UNHCR) e delle attività in corso di realizzazione²⁰⁷. Recentemente, il rapporto fra le ONG partner e il Ministero dell'interno italiano è stato rafforzato con la sottoscrizione di un apposito Addendum alla convenzione, in forza del quale, presso ogni centro governativo (CIE/CDA-CARA/CSPA), è stata istituita una Commissione con il compito di sostenere l'attività istituzionalmente attribuita al Prefetto competente sul territorio in tema di verifica e controllo degli standard di accoglienza offerti agli ospiti.

Nel corso del tempo, l'efficacia e l'impatto del progetto hanno certo risentito delle variabili legate all'andamento dei flussi e alle scelte politiche dei governi in carica succedutisi. Il combinato disposto di questi fattori ha dato luogo a situazioni critiche (in particolare in relazione alla questione dei minori non accompagnati e dell'accesso all'informazione per richiedenti asilo²⁰⁸) che in determinati momenti hanno limitato l'efficacia di *Praesidium*.

Box 1. Praesidium

Anno di inizio: 2006, attualmente in corso

ONG – O.I. partner: UNHCR, OIM, CRI, Save The Children)

Ambiti territoriali di intervento: Sicilia, Puglia e Calabria e nelle Regioni in cui insistono centri governativi per l'immigrazione.

Aree di intervento:

- *Salute:* La Croce Rossa, attraverso il coinvolgimento delle unità periferiche, interviene nell'assistenza sanitaria diretta e nell'individuazione precoce delle vulnerabilità dei migranti al momento dello sbarco, nella fase della "prima accoglienza" nei vari Centri e nel percorso di integrazione.

- *Informazione, consulenza legale, identificazione e referral soggetti vulnerabili:* UNHCR, OIM, Save the Children e CRI forniscono ai migranti, nelle principali località di sbarco e presso tutti i centri governativi, e a seconda dei diversi target un servizio di informazione che verte su: 1) consulenza legale ai migranti; 2) informazioni sulla legge italiana in tema di immigrazione illegale e tratta di esseri umani, procedure di ingresso regolare e modalità di richiesta di protezione internazionale; 3) informazioni sulla possibilità di rimpatrio volontario e assistito; 4) diffusione di materiale informativo sulle attività delle varie organizzazioni.

Punti di forza: servizio multilivello e multi-agenzia, servizio di monitoraggio indipendente sull'operato delle autorità e altri attori nazionali impegnati nelle fasi di prima accoglienza, dimostrata capacità di intervento a tutela delle diverse categorie di migranti che compongono i flussi misti via mare, diffusa presenza sul territorio nazionale, capacità di rete orizzontale (con soggetti territoriali e altra NGO nazionali) e verticale (protocolli con Procure e Direzioni Distrettuali Anti-Mafia – relazioni dirette con questure e Ministeri coinvolti a livello nazionale), replicabilità e sostenibilità dell'azione.

²⁰⁷ Per una visione dettagliata delle attività previste per il 2014 si veda: PRAESIDIUM IX, scheda delle attività svolte da UNHCR, IOM, CRI, STC. Scaricabile all'indirizzo internet http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_04_07_scheda_progettuale_PRAESIDIUM_IX_2014.pdf

²⁰⁸ Per quanto concerne il diritto alla protezione internazionale si veda la dettagliata ricostruzione degli avvenimenti che portarono alla crisi del "modello Lampedusa" nel corso del 2009 così come riportata in: Schiavone, G. *Il diritto alla protezione, la protezione internazionale in Italia, quale futuro. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*. scaricabile all'indirizzo http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf. Per le criticità relative all'accoglienza dei minori rimandiamo alle pubblicazioni e alle agenzie di stampa di Save the Children.

2.d Solidarietà europea ed esternalizzazione dei diritti: verso un approccio di lungo periodo

Considerata l'attuale e la prevedibile portata della rotta del Mediterraneo centrale, le misure indicate non appaiono tuttavia sufficienti ad innalzare significativamente il livello di garanzia del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti (primi fra tutti il diritto alla vita e alla protezione), né a ridurre la pressione esercitata dai flussi misti sul dispositivo di contrasto e sul sistema di accoglienza e asilo in Italia.

L'apertura di canali legali di ingresso per i migranti forzati (ed economici, per cui rimandiamo al seguente capitolo), maggiori possibilità di mobilità all'interno dell'UE, e il *capacity building* dei sistemi di accoglienza e asilo nei paesi di partenza rimangono in tal senso il principale obiettivo da perseguire sul medio e lungo periodo.

Condizione previa a qualsiasi intervento è tuttavia la costruzione a livello europeo di un dialogo e un clima di fiducia reciproca fra i diversi paesi membri.

Come già evidenziato, l'impatto emotivo delle tragedie occorse nell'ultimo anno non ha prodotto cambiamenti significativi in questo senso. In tal senso, il Consiglio di giugno, che avrebbe dovuto disegnare le linee strategiche del post-Stoccolma, non ha partorito soluzioni di lungo termine né segnato un reale cambiamento di rotta. Certo ha pesato che il suo svolgimento avvenisse prima dell'insediamento del nuovo Parlamento e della Commissione, di più tuttavia hanno pesato il deficit di fiducia, la tradizionale contrapposizione e la diversa percezione del proprio ruolo e responsabilità fra paesi dell'Europa meridionale e settentrionale. La mancata risposta europea agli sforzi italiani ha generato a sua volta comportamenti ambigui da parte dell'Italia rispetto all'obbligo di identificazione dei migranti sbarcati²⁰⁹, a detrimento del diritto alla protezione dei richiedenti asilo e della credibilità dell'impegno italiano.

A fronte delle divisioni, esistono strumenti e modalità operative che possono operare in favore della ricostruzione della fiducia a livello europeo, prime fra tutte, come evidenziato da Triandafyllidou²¹⁰, il trattamento congiunto delle domande di asilo sotto l'egida dell'EASO. Tale

²⁰⁹ E' nota la critica rivolta all'Italia in questo senso sia a livello europeo che a livello di singoli stati membri. Per quanto esistano in effetti limiti di carattere legale all'identificazione forzata dei migranti, tale accusa ha probabilmente un certo grado di fondatezza. Va tuttavia ricordato che forze di polizia preposte all'identificazione, coadiuvate da mediatori culturali, sono imbarcate nelle unità navali operative nel quadro dell'operazione *Mare Nostrum*. Sebbene le pratiche di pre-identificazione svolte a bordo abbiano suscitato riserve di carattere normativo e procedurale da parte di osservatori e associazioni umanitarie, esse vanno certamente in direzione di un maggior rispetto dell'obbligo di identificazione dei migranti in capo all'Italia.

²¹⁰ Cfr. Triandafyllidou, A. "Managing Migration and Asylum in Europe. Three Proposals for Europe 2020" European University Institute, Issue 2014/01, June 2014.

iniziativa, sulle cui forme, modalità e impatto politico il dibattito è ancora in fieri²¹¹, potrebbe consentire di aumentare le garanzie procedurali e ridurre tempi e costi dell'esame delle domande e favorirebbe l'instaurarsi di una maggiore fiducia fra i paesi partecipanti aprendo la strada a una maggiore fattibilità del mutuo riconoscimento positivo delle domande di asilo (ed eventualmente di programmi di ricollocazione se richiesta dai rifugiati). Secondo la stessa autrice, l'implementazione di quest'ultima misura, evocata dall'Italia anche in occasione degli arrivi del 2013-2014, oltre ad andare incontro alle aspirazioni dei rifugiati, stimolerebbe un maggior sviluppo dei sistemi di asilo dei paesi dell'Europa meridionale – nel caso dell'Italia in parte già programmato²¹² - e limiterebbe i rischi di sospensione delle procedure Dublino (prime fra tutte quelle di ritorno) che preoccupa i paesi del nord Europa²¹³. Il rafforzamento del grado di fiducia e l'implementazione di misure operative sono fra esse collegate in maniera ricorsiva e potrebbero aprire alla fattibilità di misure ulteriori in direzione di una maggiore mobilità dei rifugiati all'interno dell'Unione (anche nella piena applicazione del regolamento Dublino in materia di ricongiungimento) e di maggiore condivisione degli oneri (attivazione della direttiva 2001/55/CE).

Una maggiore dimostrazione di solidarietà contribuirebbe inoltre a rendere più credibile l'Europa anche nei confronti dei paesi terzi, il cui contributo appare centrale per la realizzazione degli interventi più indicati a interrompere la spirale di morte nel Mediterraneo e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei migranti economici e forzati: la lotta alle reti criminali di *smuggling* e *trafficking*, la possibilità di intervenire a monte delle partenze attraverso il reinsediamento in alcuni paesi di primo asilo e di transito, l'implementazione di misure di ingresso protetto (PeP) e il rafforzamento delle capacità di accoglienza e asilo nei paesi terzi.

Non è questa la sede per approfondire la riflessione sulla fattibilità di questi interventi²¹⁴, in parte confluiti e articolati anche in alcune proposte avanzate da organizzazioni internazionali e

²¹¹ Per approfondimenti su possibilità, limiti e implicazioni delle misure di trattamento congiunto si veda: Commissione Europea, Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf

²¹² È noto che la mancanza di una legislazione nazionale sull'asilo, la sovrapposizione di sistemi paralleli e la scarsa efficacia nell'uso delle risorse (ivi incluse quelle europee di cui l'Italia è stata e sarà la maggior destinataria nel quadro del Programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" 2007-2013 e del FAMI 2014-2020) hanno avuto un impatto fortemente negativo sull'efficienza e l'efficacia del sistema di accoglienza e protezione in Italia, in particolare in momenti di particolare afflusso (2001-2013-2013). Nei mesi passati l'Italia ha posto in essere alcune misure correttive di rilievo di carattere amministrativo (fra cui le più rilevanti riguardano l'ampliamento dei posti SPRAR e l'istituzione di nuove Commissioni territoriali) il cui impatto, per quanto positivo, assume maggior rilievo laddove esse risultino propedeutiche all'urgente e ineludibile riforma complessiva del sistema di asilo.

²¹³ Cfr. Triandafyllidou, A., op.cit.

²¹⁴ Si veda per maggiori informazioni: De Bruycker, Di Bartolomeo, Fargues "Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options, MPC Research Report 2013/0.

associazioni umanitarie italiane²¹⁵. Preme qui tuttavia evidenziare che nei tre ambiti l'Italia può partecipare attivamente in forza capitalizzando la ricchezza di esperienze pregresse.

Sulle due prime dimensioni (contrasto alle migrazioni irregolari e sperimentazioni di forme di ingresso protetto) l'Italia può avvalersi dell'esperienza maturata all'interno della cooperazione di sicurezza con i più importanti paesi di partenza (Libia, Egitto, Tunisia) e di origine (Nigeria, Ghana, Gambia, Niger, Gibuti, Senegal) e può inoltre giocare un ruolo di primo piano nel complesso e delicato dialogo dell'UE con l'Eritrea. Così pure, la sperimentazione di progetti e la presenza in loco di ONG e associazioni umanitarie in Libia (ci riferiamo ad esempio alla presenza del CIR - Consiglio Italiano per i rifugiati) può favorire, sebbene fra molte difficoltà, la preparazione di progetti pilota di ingresso protetto da questo paese. Parimenti, il nostro paese deve promuovere in sede europea l'improrogabilità di una più ampia adesione dei paesi membri ai programmi di *resettlement* su scala mondiale e può intervenire più incisivamente nel *capacity building* del sistema di asilo e dei meccanismi di ritorno e rimpatrio volontario non solo nei paesi attualmente più esposti all'arrivo di rifugiati in fuga dalla regione medio-orientale (Libano, Giordania, Turchia, Egitto),²¹⁶ ma anche in paesi di maggiore prossimità e stabilità (Tunisia, Marocco) origine di flussi misti verso le coste dell'Europa meridionale. In tal senso, si è già accennato alle difficoltà legate al sistema di asilo in Italia. Ciononostante, l'architettura istituzionale e operativa del Modello SPRAR (Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati) rappresenta una buona pratica a livello europeo e contiene elementi di trasferibilità e replicabilità anche in contesti altri. La promozione del modello SPRAR potrebbe in tal senso costituire la cornice di riferimento a cui guardare e in cui inserire attività di promozione di un dialogo di cooperazione Nord-Sud e Sud-Sud, l'attivazione di processi di coesione sociale e di confronto e partecipazione delle istituzioni locali e nazionali e della società civile dei paesi terzi, la realizzazione di attività di scambio, formazione e assistenza tecnica finalizzate al *capacity building* dei sistemi di accoglienza e asilo nei paesi di partenza dei flussi trans-mediterranei.

Tali iniziative si iscrivono nella cornice politica del GAMM, del partenariato euro-mediterraneo e della politica di vicinato, e possono trovare attuabilità sia nei partenariati di mobilità sia nel quadro dell'iniziativa di dialogo regionale con l'Africa orientale, previsto fin dal lancio del *Global Approach* e recentemente rilanciato dall'Italia. Promuovere un dialogo regionale sulla rotta migratoria dell'Africa orientale (quella che a sommi capi dall'Etiopia e l'Eritrea si dipana verso il Sudan e poi l'Egitto o la Libia) rappresenta una sfida di maggiore complessità rispetto

²¹⁵ Ci riferiamo in particolare alla proposta del Sindaco di Lampedusa Nicolini e del Senatore Manconi, come pure alle recenti proposte avanzate dalle organizzazioni partecipanti al Tavolo Asilo.

²¹⁶ Si vedano in tal senso le decisioni del Consiglio Europeo di giugno 2014 e il resoconto di attività in essere elencate nel documento di lavoro della Commissione "Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean" Brussels, 22.5.2014 SWD(2014) 173 final PART 2/2 .

all'esperienza maturata dal processo di Rabat sulla rotta dell'Africa Occidentale. La persistenza di conflitti, la diffusa instabilità e la complessità delle relazioni bilaterali fra i paesi che compongono la regione attraversata dalla rotta migratoria dell'Africa orientale, impongono strategie e approcci a geometria variabile e, in taluni casi, meno imperniati su un diretto coinvolgimento delle autorità nazionali. Ciononostante, l'esperienza maturata nell'ambito del Processo di Rabat e, in questo quadro, da iniziative che hanno visto la partecipazione di istituti e centri di ricerca italiani, come quello brevemente riassunto nel box sottostante, possono costituire una solida base su cui programmare iniziative e interventi futuri.

Box II. MEDAO²¹⁷

Il progetto MEDAO “*Appui et Conseil aux Administrations Publiques africaines responsables des initiatives sur la Migration et le Développement, dans la route migratoire de l’Afrique de l’Ouest*” iniziato nel 2011 e terminato nel 2013, è stato finanziato dall’Unione Europea, Spagna e Francia, ed è stato coordinato e diretto da FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración), in partenariato con il GIP International e il CeSPI. Iscritto nel quadro del GAMM e del Processo di Rabat, il progetto ha coinvolto Capoverde, Costa d’Avorio, Marocco, Senegal. Attraverso azioni di ricerca e confronto (seminari, cicli di formazione) il progetto ha accompagnato i paesi partner nella definizione dei propri assi prioritari di intervento in quattro ambiti definiti dall’asse Migrazioni e Sviluppo contenuto all’interno del *Global Approach* (formazione e impiego, protezione sociale, rimesse e legami con la diaspora) e nella realizzazione di un piano settoriale di intervento per ciascun paese. Il progetto ha inoltre assicurato un monitoraggio e una valutazione in itinere sulla realizzazione dei piani settoriali. Il percorso disegnato dal progetto ha rafforzato la cooperazione sud-sud, permesso un processo di acquisizione e formazione delle amministrazioni pubbliche dei quattro paesi coinvolti, accompagnato la realizzazione del piano settoriale, promosso la capitalizzazione delle conoscenze acquisite e degli interventi realizzati.

2.e Mobilità per migrazioni regolari e per lo sviluppo

Nel quadro del GAMM la UE ha avviato negli ultimi anni una iniziativa politica volta a condividere con i paesi terzi la *governance* delle migrazioni e nel cui ambito promuovere una convergenza delle politiche dei diversi paesi membri. Di particolare rilevanza in questo contesto è il ruolo che stanno svolgendo i Partenariati di Mobilità (PdM). Un'altra misura che rientra nell'ambito della questione mobilità è quella relativa ai ritorni. Vi sono ovviamente altri aspetti che afferiscono alle migrazioni legali, ma qui ci soffermeremo sui PdM e sui ritorni perché evocano importanti criticità che limitano le possibilità di una *governance* positiva dei flussi tra UE e paesi terzi, in particolare del Mediterraneo del sud.

²¹⁷ Per maggiori dettagli vedi: <http://migrationdev.blogspot.it/>.

3. I partenariati di mobilità nel Mediterraneo e le principali critiche

I PdM sono un impegno politico per un governo condiviso delle migrazioni tra UE e paese di transito e/o origine, ma non sono uno strumento legale che vincola l'UE e i paesi membri che vogliono partecipare, al paese terzo firmatario. Questo carattere politico ma non legale consente spazi di flessibilità e appropriabilità diversa a seconda dei contesti e delle situazioni, in linea con l'approccio differenziato della politica di vicinato, e però può risultare **debole per il riconoscimento e l'applicazione diritti umani**, se questi non vengono posti in maniera chiara e inequivocabile come principi fondanti del partenariato, e se non si mette in atto un strumento condiviso di monitoraggio e controllo. Problema questo che effettivamente si riscontra nei PdM come si vedrà più avanti.

I PdM finora sottoscritti sono pochi e sono con Moldavia, Georgia, Isole Capo Verde, Marocco e Tunisia. Inoltre i PdM non coinvolgono tutti i paesi membri dell'UE, ma solo quelli interessati in questo strumento, appoggiandone l'applicazione e finanziando alcune azioni. Si va quindi dal Partenariato con la Moldavia che coinvolge ben 16 paesi membri a quello con le Isole Capo Verde che vede la partecipazione di soli 5 paesi membri. Questa differenziazione evidenzia un altro problema dei PdM e cioè la loro **scarsa capacità di comunitarizzare** le politiche migratorie. In questo senso il PdM rappresenta un chiaro esempio di strumento "second best", promosso dalla Commissione europea ma che mantiene forti caratteristiche inter-governative, e che stimola la messa in comune tra i paesi membri ma in modo troppo blando, mancando finora una chiara volontà politica dei governi e dei parlamenti a costruire una vera politica condivisa sulle migrazioni e per la cooperazione. Infatti, come si vedrà più avanti, i PdM rischiano di essere solo una lista di progetti di cooperazione in campo migratorio tra i diversi paesi membri e il paese terzo, con una scarsa se non nulla integrazione e sinergia. I PdM appaiono quindi come uno strumento da rafforzare nelle loro potenzialità di comunitarizzazione, nel quadro del difficile processo di europeizzazione delle politiche migratorie avviatosi con il Consiglio di Tampere del 1999.

I partenariati sono costruiti sui principali contenuti del GAMM, attorno a quattro priorità: migrazioni irregolari, migrazioni legali, asilo, e migrazioni e sviluppo. In principio i partenariati dovrebbero **favorire la mobilità regolare riducendo quella irregolare** con misure concordate attraverso un dialogo politico fondato sulla reciprocità degli interessi e su uno stesso livello di parità tra UE e paese terzo. I PdM sono stati inoltre definiti nelle loro principali caratteristiche **secondo un approccio comprensivo che lega le migrazioni allo sviluppo** e al cosiddetto *triple win*, e cioè al principio per cui i flussi dovrebbero arrecare benefici ai paesi di destino delle migrazioni, a quelli di

origine e transito, così come agli stessi migranti. In questo quadro si situa anche il recente PdM dell'UE con la Tunisia.

Il PdM con la Tunisia, di particolare rilievo per l'Italia,²¹⁸ assume, come già scritto, l'impostazione del GAMM e quindi si articola su 4 assi: 1) mobilità e integrazione; 2) lotta all'irregolarità; 3) migrazioni e sviluppo; 4) asilo. Per ognuno di questi assi sono elencate una serie di azioni che i firmatari si impegnano a realizzare. Sulla mobilità si prevede la facilitazione dell'accesso all'UE attraverso visti a breve termine e per alcune categorie di migranti selezionati, per migrazioni temporanee e circolari, per studenti e diplomati con riconoscimento delle qualifiche, prevedendo anche la portabilità dei diritti e il rafforzamento delle istituzioni tunisine e del loro collegamento con quelle europee, in particolare tra agenzie di impiego e per la formazione professionale. A ciò si aggiunge l'assistenza europea per l'avvio anche in Tunisia di una politica volta all'integrazione dei migranti.

Il secondo asse relativo alla lotta all'irregolarità si articola su diverse azioni rivolte alla cooperazione nel controllo delle frontiere, alla prevenzione, alla riammissione e al ritorno di irregolari, e a misure di assistenza alle vittime del traffico di essere umani e per i minori non accompagnati. Sull'asse migrazione e sviluppo si prevedono azioni per la valorizzazione delle competenze dei migranti e delle rimesse, promuovendo l'inclusione finanziaria, per la qualificazione e il ritorno, il sostegno alle famiglie divise, e naturalmente il rafforzamento del rapporto con le comunità tunisine all'estero.

Infine sull'asse asilo è previsto l'appoggio alla definizione e applicazione di una legge tunisina per la protezione dei rifugiati, assistenza nelle procedure, l'impegno al rispetto del principio del non respingimento e alla realizzazione di programmi regionali di protezione nell'Africa del Nord. Infine vi sono articoli a favore del coinvolgimento della società civile e della coerenza tra le politiche, prevedendo la creazione di un osservatorio sulle migrazioni e di un comitato *ad hoc* per il monitoraggio delle azioni e delle risorse investite.

Come si può notare non vi è nulla sulla dimensione più rilevante delle migrazioni regolari e cioè sulla facilitazione di visti di lungo termine per ricerca di lavoro, anche per quello non particolarmente qualificato. Il rispetto dei diritti umani è citato solo una volta nel preambolo e non vengono indicate azioni specifiche. E, in effetti, diversi analisti e soprattutto esponenti di organizzazioni della società civile e per la difesa dei diritti umani e dei migranti hanno espresso una serie di **critiche** importanti all'applicazione dei PdM, tra cui quello con la Tunisia. Innanzitutto si sottolinea l'approccio sbilanciato di carattere securitario sul controllo delle frontiere e per il

²¹⁸ Vedi la Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants. 3 Mars 2014.

contrasto ai migranti irregolari, mentre il partenariato risulta poco focalizzato sui diritti umani e su nuove misure per favorire la mobilità, se non a livello molto selettivo e a breve termine. In questo quadro viene condannata la condizionalità dei PdM alla firma da parte dei paesi terzi degli accordi di riammissione, senza che vi siano impegni chiari a favore del rispetto dei diritti umani nei centri di detenzione e per l'inclusione sociale ed economica delle comunità emigrate nei paesi di destino. Si notano inoltre l'assenza del coinvolgimento della società civile, nonostante gli accenni retorici, l'assenza di aperture ed impegni a favore dei ricongiungimenti familiari, l'assenza di una presa in carico della questione dei migranti scomparsi in mare e per l'identificazione dei morti, e infine impegni vaghi sulla redazione e applicazione di leggi per i diritti dei migranti, e pochi incentivi al ritorno.

Queste critiche sono avvalorate dall'analisi dei progetti che fanno parte del piano d'azione dei PdM. Gran parte di questi progetti, sostenuti dai diversi paesi membri oltre che dalla Commissione, si occupano dei temi più di controllo e contrasto alle migrazioni irregolari, in secondo luogo di misure su migrazioni e sviluppo, e in misura molto scarsa di azioni per rafforzare le capacità di gestire la mobilità regolare ma in modo molto selettivo. Tanto che si giudica come *“The expectations for increased mobility have been very high, but they still have not been fulfilled, to the point that in the academic circles this instrument is sarcastically called ‘Immobility Partnerships’*.²¹⁹

3.a La scarsa rilevanza dei PdM rispetto al quadro generale sul controllo delle frontiere

In termini più operativi, la firma del PdM con la Tunisia dovrebbe portare alla realizzazione di progetti concreti sui quattro assi indicati. La seconda parte dello *Staff working document* della Commissione sulla realizzazione delle azioni previste dalla *Task Force* Mediterraneo, informa sui **progetti in corso** legati all'attuazione del PdM **con la Tunisia**: si prevedono azioni per la mobilità e la reintegrazione attraverso il rafforzamento delle istituzioni locali, con offerta di assistenza da parte della Gran Bretagna per la gestione delle frontiere e della Danimarca; il sostegno alla casa tunisina del diritto e dei migranti per la difesa dei loro diritti, dei rifugiati e dei minori non accompagnati, e per la promozione dell'inclusione sociale, finanziato dalla Commissione con *France Terre d'Asile*²²⁰; il sostegno della cooperazione tedesca alla transizione politica tunisina su diversi temi tra cui quello delle migrazioni; e quello della Svizzera per una campagna di

²¹⁹ Cfr. Agnieszka Weinar, Scientific Coordinator of CARIM East and MIGMEDCIS, *Mobility Partnerships – what impact do they have on legal migration and mobility?*, in <http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>

²²⁰ Vedi <http://www.maison-migrations.tn/index.php/france-terre-d-asile/la-section-tunisie>.

prevenzione della migrazione, di appoggio al Ministero dell'Interno tunisino e per le relazioni con la diaspora; mentre si è conclusa l'assistenza tecnica dell'ICMPD sul ritorno volontario e la reintegrazione, la gestione dei confini, la definizione di un piano nazionale per la gestione delle migrazioni, e di una piattaforma UE-Tunisia sulle migrazioni.

Più corposi sono i **progetti per il PdM con il Marocco**, avendo già più di un anno di storia. Si tratta di 11 progetti, quelli più importanti in termini finanziari sono della Commissione europea: dal programma SPRING della politica di vicinato che ha impegnato 10 milioni di euro per diverse azioni di rafforzamento istituzionale sull'asilo, la reintegrazione di migranti irregolari, la lotta al traffico degli essere umani, la promozione di investimenti dei migranti in Marocco; al progetto di 5 milioni di euro realizzato da OIM sui ritorni volontari di migranti in difficoltà; al progetto di 2 milioni di euro di Secours Catholique-France e CARITAS Maroc sull'accoglienza e il rispetto dei diritti umani di migranti dall'Africa sub sahariana in Marocco, a quello di Terre Des Hommes Espagne, per 1 milione di euro sempre sull'accoglienza dei migranti in Marocco per il loro accesso a servizi sociali e legali; all'intervento di Progetto Mondo MLAL di 1,5 milioni di euro per prevenire la migrazione di minori non accompagnati.

Altri 5,36 milioni di euro, provenienti da diversi paesi membri (tra cui l'Italia) ma ancora una volta soprattutto dalla Commissione (che copre il 98% del costo totale), sono previsti per appoggiare il PdM con riferimento all'asse migrazioni e sviluppo, alla mobilità per lavoro, e alla reintegrazione dei migranti di ritorno. Iniziative minori sono finanziate dall'Olanda, Francia, Germania, Svezia e Svizzera, su asilo, salute e ritorni.

Come si può notare **la Commissione europea è il motore reale delle azioni dei PdM, mentre i paesi membri sono attori relativamente comprimari**. La dimensione della comunitarizzazione appare quindi ancora debole. Mentre è interessante il fatto che i progetti non siano centrati unicamente sulla gestione delle frontiere e la riammissione, ma comprendano anche temi dell'asse migrazioni e sviluppo, soprattutto nel caso marocchino, mentre viene sostenuto in misura ben inferiore l'asse della mobilità regolare. Sembra che la Commissione garantisca un certo bilanciamento tra controllo dei flussi e azioni positive su migrazioni e sviluppo. La presenza inoltre di soggetti della società civile in diversi progetti, va a sostenere una maggiore attenzione verso i diritti umani e dei migranti. I finanziamenti della Commissione vengono dallo strumento di vicinato (ENPI) e dalla linea migrazioni e asilo dello strumento di cooperazione (DCI). In tutto, il PdM con il Marocco ha finora potuto contare su circa 25 milioni di euro.

D'altra parte nel documento della Commissione le iniziative più importanti in termini finanziari nel Mediterraneo sono quelle rivolte al **controllo delle frontiere**: la *EU Border Assistance Mission* (EUBAM) in Libia che prevede misure per la gestione integrata delle frontiere

in termini di sicurezza per 30 milioni di euro; l'iniziativa denominata *Seahorse Mediterranean Network* per fornire infrastrutture e nuove tecnologie ai paesi terzi per il controllo delle frontiere contro il traffico degli esseri umani, per oltre 7 milioni di euro, e che però include solo la Libia mentre Egitto, Tunisia e Algeria non hanno ancora accettato il sostegno; e infine **l'investimento più appariscente è quello di 147 milioni dall'Italia per consegnare alla Tunisia motovedette** per il controllo e la sicurezza dei confini. A cui si aggiungono 8,7 milioni per il controterrorismo in Sahel (Niger, Mali e Mauritania) e 11 milioni per il controllo delle frontiere in Mauritania, finanziamenti provenienti dalla Commissione e da alcuni paesi membri, tra cui l'Italia.

Sul rafforzamento della sorveglianza e le misure di soccorso cresce l'impegno di Frontex attraverso le operazioni comuni di pattugliamento, per un finanziamento di 22 milioni di euro dal 2013 al 2014. Mentre all'Italia sono stati dedicati oltre 25 milioni di euro dal fondo di emergenza per fronteggiare gli arrivi e contribuire all'operazione *Mare Nostrum*.

Un altro capitolo di spesa rilevante sono i programmi di protezione internazionale (in particolare quello in Siria, nord Africa e corno d'Africa) per oltre 44 milioni di euro.

Significativo il fatto che sul rafforzamento dei canali legali di migrazione non ci sono risorse.

In questo quadro generale, l'impegno dei paesi membri dell'UE sui PdM con i paesi mediterranei (Marocco e Tunisia) sembra di secondaria importanza. Ma, soprattutto, la priorità della migrazione regolare risulta particolarmente assente o sottovalutata, così come evidenziato dalle critiche, e avvalorato da questa analisi fattuale sulle risorse impiegate per i diversi assi del GAMM.

A sua volta Amnesty International²²¹ evidenzia come la politica dell'UE sull'immigrazione sia sbilanciato sul controllo delle frontiere: nel programma 2007-2013 sulla gestione dei flussi migratori il 46% dei circa 4 miliardi di euro totali è stato diretto al Fondo per le frontiere esterne, il 21% al Fondo per l'integrazione, il 17% al Fondi rifugiati e il 16% al Fondo per i ritorni. Nel caso dell'Italia il contrasto è evidente: ben 205 milioni sono andati a sostenere spese di controllo mentre soli 36 milioni per i rifugiati²²². Il contrasto esiste anche tra i fondi dedicati all'agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne Frontex e quelli per l'agenzia per l'asilo EASO: 90 milioni di euro per la prima e 15 milioni di euro per la seconda nel bilancio del 2014. Mentre altri 338 milioni di euro dovrebbero essere spesi per creare il sistema di sorveglianza della frontiera europea

²²¹ Vedi Amnesty International (2014), *The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders*.

²²² L'analisi condotta da Lunaria stima in 1, 6 miliardi di euro la spesa italiana, comprensiva di risorse da fondi europei, per le politiche di "rifiuto" dei migranti tra il 2005 e 2012: "Risorse investite per rifiutare, espellere, rimpatriare, in sintesi, cacciare i migranti dal nostro paese". Lunaria, a cura di (2013), *I diritti non sono un costo. Immigrazione, welfare e finanza pubblica*.

(Eurosur). Questo senza considerare i fondi delle politiche esterne di vicinato e allargamento che vengono usati per esternalizzare il controllo delle frontiere.

3.b La scarsa integrazione dei PdM nella politica di vicinato

La firma del PDM si deve inoltre inquadrare nella relazione che lega l'UE alla Tunisia nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo, nella **politica di vicinato** e del suo Piano di Azione avviatosi nel 2005. La questione è capire la coerenza del PdM rispetto alla politica esterna europea nell'area mediterranea e verso la Tunisia, che si richiama ai principi del rispetto dei diritti umani, e alla creazione di un'area di pace e prosperità per tutti, dove dovrebbero essere promosse le libertà di commercio di beni e servizi, di investimento e di movimento delle persone.

I PdM rappresentano uno strumento privilegiato di relazione tra l'UE e i paesi firmatari, che si dovrebbe legare ai nuovi piani di azione della politica di vicinato, che si stanno cercando di ridefinire dopo le primavere arabe del 2011. Il nuovo impianto della politica di vicinato sostiene una maggiore attenzione al rafforzamento delle democrazie, al ruolo della società civile e al rispetto dei diritti umani, applicando un approccio denominato “*more for more*”. E cioè ai paesi vicini che più si impegnano in riforme democratiche verranno offerti più incentivi nei tre ambiti delle cosiddette tre M: *Market, Money and Mobility*. L'UE cerca quindi di applicare una condizionalità positiva verso i paesi vicini, e considera la mobilità come un aspetto decisivo per migliori relazioni internazionali e a favore di uno sviluppo reciproco. I PdM dovrebbero rispondere a questo obiettivo

Da un lato l'utilizzo del concetto di partenariato evidenzia il riconoscimento da parte dell'UE del potere, degli interessi e dei diritti dei paesi terzi, ma dall'altro occorre chiedersi se a questo concetto corrispondono una effettiva reciprocità di interessi ed equi benefici. O se invece esiste **uno squilibrio**, dove i maggiori vantaggi sono appannaggio di una sola parte²²³. A questo proposito è stato già messo in rilievo, come i PdM utilizzino in modo strumentale la politica di vicinato per sostenere soprattutto l'interesse europeo al controllo dei flussi irregolari. Si è scritto anche come questi accordi appaiano più come dei “*docility partnerships*”²²⁴. A cui corrisponde comunque un interesse dei governi dei paesi di origine e di transito a mantenere il controllo sulla popolazione e sul territorio, e a ottenere compensazioni in termini di assistenza tecnica e risorse economiche e finanziarie, rimanendo però in una posizione passiva e in fin dei conti ineguale. Risulta comunque evidente come tra gli interessi, di corto respiro, degli uni e degli altri, siano i

²²³ Cfr. Jean-Pierre Cassarino in <http://heimatkunde.boell.de/2009/06/01/mobility-partnerships-rationale-and-implications-african-european-relations>

²²⁴ Cfr. Marie Martin in: www.statewatch.org/news/2013/jan/mp-article.pdf

migranti quelli che subiscono gli effetti delle politiche di controllo e di restrizione della libertà di movimento.

In questo gioco delle parti si è sacrificata anche la speranza nata con le primavere arabe di una nuova politica euro mediterranea fondata sulla democrazia e sui diritti, che potesse comprendere anche le migrazioni. Nel caso della Tunisia si sono raccolte infatti voci di famiglie dei migranti che criticano i nuovi governi, sorti dopo la rivoluzione dei gelsomini, per non avere modificato la politica migratoria nei confronti dell'UE e dell'Italia. Il nuovo governo tunisino nel 2011 ha subito firmato il nuovo l'accordo di riammissione con l'Italia, impegnandosi nel controllo delle frontiere, per poi firmare il partenariato di mobilità con l'UE. Senza per questo ottenere significative aperture in termini di mobilità dei propri cittadini, mentre crescono i problemi di accoglienza per i richiedenti asilo dopo la chiusura dei campi profughi.

Un'analisi sul **caso del PdM con la Moldavia**, che rappresenta il partenariato più ampio e con qualche anno di esperienza, evidenzia come i principi della politica di vicinato, che comprendono obiettivi di sviluppo e di rispetto dei diritti umani con i paesi confinanti, siano stati diluiti a favore degli interessi interni dell'UE in campo migratorio. In particolare, il PdM con la Moldavia non riesce a compensare i vantaggi di mobilità che hanno avuto i paesi aderenti all'UE come la Romania; non offre azioni importanti sul tema migrazioni e sviluppo così come rispetto alla facilitazione della migrazione regolare. *“Far from seeking to increase mobility, the partnership is part of a broader effort to control and restrict human movement”*²²⁵.

In questo sforzo **si confrontano diversi attori** e impostazioni politiche all'interno della Commissione europea, tra Dg Affari Interni e Servizio di assistenza esterna (ex Dg Relex con Dg Sviluppo), tra Commissione e paesi membri, e all'interno degli stessi governi dei paesi membri, tra Ministeri degli interni e degli affari esteri. In generale, mentre i primi rispondono a interessi di sicurezza, i secondi risultano più attenti alle relazioni con i paesi terzi. Nella applicazione dei PdM, è comunque più rilevante il peso dei Ministeri degli Interni. Di qui la richiesta di ampliare lo spettro degli attori, dando più spazio alle organizzazioni per la difesa dei diritti umani e a una *“de-securitization”* dell'agenda politica²²⁶.

²²⁵ Cfr. Roderick Parkes, 2009, Mobility Partnerships: valuable addition to the ENP repertoire?, Working Paper 2009/03, German Institute for International and Security Affairs.

²²⁶ Cfr. Diana Babayan, 2010, Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnership, Natolin Best Master Thesis, College of Europe.

4. Ritorni per il co-sviluppo

Come si è visto nei PdM una delle misure più importanti riguarda la riammissione dei migranti irregolari, i ritorni e la reintegrazione. Finora è risultata prevalente una interpretazione ed applicazione focalizzata sull'aspetto dell'irregolarità, quando invece il tema dei ritorni ha una accezione più articolata e potenzialmente più positiva in termini di mobilità e sviluppo reciproco. Per una analisi del ruolo che possono avere i ritorni in una politica di mobilità più comprensiva, è importante partire da una capitalizzazione delle esperienze e conoscenze. A questo proposito si presentano di seguito i principali risultati di uno studio condotto dal CeSPI in collaborazione con la Focsiv (Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario) che ha analizzato alcune esperienze di ritorno volontario assistito, con un approccio auto-valutativo di carattere strategico. Lo scopo è stato quello di individuare punti di forza e di debolezza dei progetti in modo strategico, e cioè nel quadro di un più ampio rapporto tra politiche migratorie e politiche di cooperazione con i paesi di origine e transito secondo una visione che lega la questione migratoria a quella dello sviluppo.

Nell'ambito del GAMM infatti l'asse migrazioni e sviluppo sta ricevendo sempre più attenzione politica. La Comunicazione della Commissione su "Massimizzare l'impatto delle migrazioni sullo sviluppo per il dialogo di alto livello delle Nazioni Unite"²²⁷, sottolinea come l'approccio debba diventare veramente comprensivo e che le questioni dello sviluppo devono essere messe al cuore dell'azione. Le migrazioni cioè devono essere considerate in modo olistico come un fenomeno che ha le sue radici nei problemi dello sviluppo e quindi con riferimento al diritto allo sviluppo di tutte le persone e dei popoli.

L'analisi condotta con Focsiv assume inoltre una prospettiva etica fondata sulla Dottrina sociale della chiesa, e quindi sul riconoscimento della dignità umana della persone, di tutte le persone, tra cui i migranti, sul ruolo centrale della famiglia e della sussidiarietà tra sistema sociale, pubblico e di mercato, nel dare risposte ai bisogni umani, in una società sempre più complessa. Altro assunto di base è la considerazione politica che il ritorno assistito non può essere concepito come una misura a sé stante, avulsa dal contesto, e funzionale al controllo delle frontiere²²⁸, ma

²²⁷ Vedi European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus, COM(2013) 292 final, Brussels, 21.5.2013.

²²⁸ "Lo strumento del ritorno ha pertanto assunto un ruolo funzionale rispetto al controllo delle frontiere, ed è stato utilizzato specialmente in maniera coatta verso coloro che non presentano (o non presentano più) le caratteristiche idonee alla permanenza sul territorio. Questa accezione del ritorno è riflessa nelle disposizioni normative che, sia a livello europeo sia a livello nazionale, fanno della lotta alla clandestinità uno dei pilastri della politica migratoria. (pag.

deve essere parte coerente di un approccio più complessivo come sopra ricordato, per un ritorno quindi fondato sul rispetto della persona e del suo sviluppo. Un approccio nel quale interagiscono obiettivi e interessi di diversi attori, in primis il migrante e la sua famiglia, quindi la comunità locale, il paese di emigrazione e quello di origine.

La questione da affrontare è come definire politiche che si avvicinino il più possibile al soddisfacimento dei diritto allo sviluppo, al bene comune, di tutti, a partire dai migranti e dalle loro famiglie. In tal senso anche la concettualizzazione del ritorno (inteso come ritorno definitivo) va inserita in uno spettro più ampio di scelte migratorie e relazioni tra paese di emigrazione e di origine. Va infatti chiarito il senso dei progetti di ritorno, innanzitutto rispetto al principio della dignità umana e delle opportunità di sviluppo umano integrale dei migranti e delle loro famiglie, e in secondo luogo rispetto al dato di fatto della vita transnazionale di queste famiglie. Famiglie che non concepiscono la scelta migratoria come un processo lineare perché il contesto di vita è altamente precario e non consente scelte definitive. Famiglie che si dividono e si riuniscono a seconda delle opportunità esistenti e mutanti nel tempo²²⁹.

Sulla base di queste assunzioni e considerazioni, si sono analizzate alcune criticità di progetti di ritorno in Albania, Tunisia e Marocco, e Senegal, e sono state individuate necessità di cambiamento delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo per renderle più coerenti e complementari tra di loro. E' stato quindi inserito un box relativo a una buona pratica di rete per il sostegno al ritorno: la rete RIRVA. Infine sono avanzate delle conclusioni con elementi di riflessione e proposte di azione politica che riguardano il livello nazionale, dell'Italia e dei paesi di origine, e il livello Europeo, considerato il suo approccio focalizzato solo sul rientro di immigrati irregolari.

5. Lezioni apprese dalle esperienze di gestione di progetti di ritorno volontario dei migranti

Le esperienze qui brevemente commentate sono relative a **progetti di sostegno al ritorno volontario** sostenuti dal Fondo Europeo Rimpatri gestito dal Ministero degli interni. In particolare, queste esperienze²³⁰ hanno previsto il sostegno pubblico al ritorno volontario di persone e famiglie quali soggetti vulnerabili per crisi di carattere economico e sociale. Le esperienze condotte nel

49 di European Migration Network (a cura di), "Minori non accompagnati, Ritorni assistiti, Protezione nazionale", Secondo rapporto EMN Italia, Ministero dell'Interno e Idos/dossier statistico immigrazione, Marzo 2010.

²²⁹ Si veda a questo proposito lo studio di Claudia Pedone i Sandra Gil Araujo (a cura di), "Políticas públicas, migración familiar y retorno de la población migrante latinoamericana en Cataluña: una perspectiva transnacional", Consorci Institut d'Infància i Món Urbà, 1a edició Abril 2013.

²³⁰ Si tratta dei progetti REMIDA 1 e 2, e Odisseo 1 e 2.

2011, 2012 e 2013, in Albania, Marocco, Tunisia e Senegal, hanno assistito il ritorno di 144 persone (almeno il triplo sono state coinvolte per la selezione), per lo più giovani disoccupati, ma anche giovani provenienti dalle case circondariali, in generale uomini, pochi casi di donne, considerate le tipologie prettamente maschili di alcune di queste migrazioni.

Per altre cause emergenziali e sociali come quelle di carattere sanitario, o che riguardano soggetti come i minori non accompagnati, le donne vittime di tratta, i richiedenti asilo, e altri, esistono progetti specifici che sono gestiti da enti come l'OIM. Si ricorda peraltro che nel caso italiano, fino a che è rimasta in vigore la penalizzazione dell'illegalità con il reato di clandestinità, non è stata applicata la "direttiva ritorno" dell'Unione europea con riferimento ai migranti in condizione di irregolarità.

E' possibile fotografare nelle esperienze progettuali almeno **tre tipologie di migranti di ritorno volontario**: 1) quelli che decidono di tornare avendo raggiunto lo scopo del loro progetto migratorio; 2) quelli che decidono di tornare trovandosi in condizioni di precarietà economica, ad esempio a causa dell'attuale crisi, ma che comunque hanno già maturato qualche risparmio e investimento nel paese di origine; 3) quelli che sono particolarmente vulnerabili, a rischio di irregolarità, e con un progetto migratorio sostanzialmente fallito. Le prime due tipologie hanno delle prospettive di reinserimento socio-economico, mentre la terza risulta particolarmente bisognosa di assistenza.

Il procedimento prevede la redazione di candidature che il Ministero degli interni (prossimamente le prefetture) deve controllare (nel caso esistano pendenze penali ostative) per poter poi consentire l'accesso ai servizi di accompagnamento e al sussidio. Vengono realizzate delle indagini familiari e sul contesto. Le persone ricevono un sussidio fino a 2000 euro per tornare (precedentemente erano fino a 3000 euro) e servizi di accompagnamento per la preparazione al ritorno e la reintegrazione sociale ed economica. I servizi non hanno una prospettiva di medio-lungo periodo, ma di copertura di bisogni contingenti. Comunque la **presenza stabile in loco** di strutture degli enti che gestiscono i progetti, l'integrazione con progetti di cooperazione allo sviluppo, garantiscono la possibilità di mantenere le relazioni con i migranti e le loro famiglie nel paese di origine, e di poter in qualche modo continuare ad appoggiarli. D'altra parte se le procedure concedessero al migrante di andare **nel paese di origine una o due volte prima del ritorno definitivo**, in modo da prepararlo e verificarne le condizioni, si potrebbe avere una maggiore garanzia di successo.

I progetti sono di **carattere assistenziale e difficilmente di co-sviluppo**, nel senso di valorizzazione delle competenze dei migranti ai fini dello sviluppo umano proprio e del paese di origine. Questo dipende comunque molto dai contesti di riferimento, nel caso dell'Albania ad

esempio si registra un buon reinserimento con l'avvio di attività di lavoro autonomo che traggono vantaggio dall'esperienza realizzata dai migranti in Italia, soprattutto nel settore edile e dell'artigianato, e in ambito rurale. L'ambito rurale è anche importante nel caso Senegalese, dove i migranti di ritorno investono con le loro famiglie e comunità in estensioni agricole e in miglioramenti tecnici. Lo stesso non può dirsi nel caso tunisino e marocchino, dove il contesto locale è più difficile, e l'impatto rimane circoscritto alla famiglia.

Queste persone tornano nelle loro comunità di origine con poche **prospettive**, salvo quelle che lo fanno avendo terminato il proprio progetto migratorio. Alcuni avviano piccole attività di lavoro autonomo, che consentono almeno una sopravvivenza quasi dignitosa. Il progetto consente di dare un minimo di sostenibilità al ritorno nel breve termine. **La famiglia** rimane come il soggetto fondamentale di accoglienza e appoggio nel medio e lungo termine. Il reinserimento del migrante nella società e nell'economia del paese di origine è facilitato dalla famiglia, soprattutto nel caso in cui essa è stata in grado di investire le rimesse del migrante nel miglioramento delle condizioni di vita e in attività economiche locali. Molte volte però la famiglia è da sola perché nei paesi di origine non esiste una rete di welfare locale solida. I progetti hanno un compito importante da svolgere nel lavorare non solo con i migranti ma anche con le loro famiglie.

Per il reinserimento sarebbe naturalmente essenziale poter contare su **una rete di welfare** a livello locale, con scuole, ospedali, uffici del lavoro, accesso al credito, ... Ma i servizi sono deboli e scarsi. In alcuni paesi come l'Albania l'accesso al credito è molto difficile per gli alti tassi e la necessità di portare garanzie al prestito. Le ONG hanno quindi un valore aggiunto nel momento in cui sono un presidio stabile, conoscono il territorio di reinserimento e contribuiscono a sostenere la rete locale di servizi. In tal senso **la cooperazione allo sviluppo** locale per finalità sociali ed economiche è un importante complemento per l'efficacia del reinserimento.

I progetti di ritorno hanno **un costo relativamente alto**. Si tratta infatti di garantire un accompagnamento personalizzato con servizi ad hoc. Il costo corrisponde nella maggior parte dei casi ad una efficacia dell'intervento, nel senso dell'effettivo ritorno del migrante e di **un alto grado di soddisfazione** di queste persone per i servizi ricevuti. Il costo, inoltre, può essere razionalizzato se l'ente gestore ha già una presenza e una rete di rapporti nel paese di origine, ed è comunque sempre inferiore a quello delle espulsioni coatte.

Il numero²³¹ delle persone accompagnate al reinserimento è basso (da poche decine a un centinaio di persone) per diversi motivi, tra questi:

²³¹ Ricordiamo che dal 1991 al 2009 sono stati registrati 7.778 casi di ritorni assistiti, che comprendono tutte le diverse categorie, tra cui le emergenze umanitarie nei Balcani (EMN, op.cit., pag. 63), Altri studi mettono in evidenza la scarsa incidenza dei programmi pubblici di sostegno al ritorno, come ad esempio: William Mejia Ochoa e Yeim Castro, "Retorno de migrantes a la Comunidad Andina", Fundacion Esperanza, 2012.

- la piccola dimensione delle risorse e quindi dei progetti, che non consentono di offrire un percorso completo di ritorno e reinserimento;
- il loro limite temporale (un anno è un periodo troppo breve per ottenere risultati, date le difficili condizioni dei beneficiari e dei contesti)²³²;
- la difficoltà di pubblicizzazione delle misure di reinserimento, anche a causa della dispersione e frammentazione delle nazionalità di immigrati sul territorio italiano (soprattutto in alcuni casi, come quello albanese);
- lo scarso incentivo (che si deve commisurare anche al diverso livello del costo della vita nei diversi paesi, per cui ad esempio un sussidio di 2000 euro è di scarsa entità in un contesto come quello Albanese, mentre sono sufficienti in Senegal per contribuire ad avviare una piccola attività di lavoro autonomo);
- le difficoltà di carattere psicologico e di contesto;
- il timore che il rimpatrio sia considerato come una espulsione;
- la sostanziale perdita dei contributi pensionistici versati;
- il senso di vergogna e fallimento che accompagna un ritorno senza risorse economiche e senza “onori”.

L'**incentivo pecuniario** non determina la scelta del ritorno, ma semmai la anticipa, soprattutto per quei migranti che avevano già in previsione di lasciare l'Italia. Come già evidenziato ancora negli anni '80 da alcune ricerche condotte sui programmi di ritorno tedeschi rivolti agli immigrati turchi. D'altra parte il sussidio di 2000 euro potrebbe anche essere concepito come un povero risarcimento della sostanziale **perdita dei contributi versati in Italia**, e che difficilmente il migrante potrà recuperare. In effetti il giudizio degli immigrati sui programmi di ritorno è molto critico: “tra coloro che conoscono questa misura, solo il 6,7% la considera una buona chance, mentre più del 70% si dichiara perplesso e decisamente diffidente”²³³.

Come già indicato, la gran parte delle persone che hanno avuto accesso al ritorno volontario sono uomini e in alcuni casi donne sole, che hanno perso il lavoro e vivono situazioni di degrado, hanno **basse qualificazioni**, e quindi non rappresentano un capitale umano importante per i governi dei paesi di origine e in generale per lo sviluppo locale.

I paesi di origine in generale non hanno attenzione verso queste persone, non vi sono programmi di reinserimento. In alcuni casi, come in Tunisia, a fronte di una retorica governativa che garantisce il diritto al ritorno come libera scelta del migrante, i programmi di ritorno volontario

²³² Un caso di successo è stato il progetto Welcome Again: Reinsertion of Migrants che ha avuto una durata di 3 anni e che ha coinvolto oltre 500 beneficiari (pag. 96, EMN op. cit.).

²³³ Vedi la Comunicazione scritta di Valeria Alliata di Villafranca e Alessio Menonna di Fondazione ISMU, “Il ritorno volontario assistito ai tempi della crisi economica: alcuni dati interpretativi”, al Convegno Ritorno volontario assistito, politiche migratorie e co-sviluppo, RIRVA, Roma 9 Aprile 2014.

mantengono agli occhi dei governi dei paesi di origine una certa dose di ambiguità. Mentre da un lato se ne saluta con favore la dimensione assistenziale (necessaria nel caso di categorie vulnerabili), dall'altro si guarda con diffidenza alla reale finalità di tali programmi, che appaiono in buona sostanza funzionali al rafforzamento di una politica di respingimento e allontanamento.

In generale, i governi locali sono più rivolti a sostenere i diritti degli emigrati all'estero, il ritorno e la circolazione di migranti con qualificazioni, come studenti, ricercatori, professionisti, imprenditori. In Albania il governo ha dei programmi di appoggio al ritorno ma sono focalizzati sui migranti con alte competenze, ad esempio quadri amministrativi, e su casi particolari come il ritorno di famiglie dalla Grecia i cui figli devono apprendere la lingua albanese. Comunque non esiste una politica effettiva e ampia sul ritorno. Lo stesso si può dire per la Tunisia, il Marocco e il Senegal. L'eccezione è l'Ecuador che ha una specifica politica a favore dei ritorni, che prevedono supporto istituzionale e piccoli finanziamenti per iniziative di lavoro autonomo e imprenditoriale, potendo anche trasportare dall'Italia attrezzature e macchinari.

Diversi migranti vulnerabili sperimentano un doppio **abbandono**: quello del paese dove hanno lavorato, che li lascia soli e di fatto li allontana con un minimo sussidio, e quello del paese di origine che non li riconosce come soggetti che hanno diritto al reinserimento. A questo si può aggiungere in alcuni casi anche l'abbandono o la diffidenza della famiglia e comunità allargata che vede in loro dei falliti. Le persone che ritornano cercano infatti di non parlare della loro esperienza. Le persone o famiglie che tornano sono portatrici di **un progetto migratorio fallimentare** e sperimentano perciò una pressione psicologica personale. Queste persone provano vergogna verso sé stessi e la propria famiglia. Per cui alle volte hanno anche bisogno di una assistenza psicologica. In altri casi si è invece registrata **una volontà di riscatto** e di dimostrare quanto appreso in Italia, per migliorare il benessere della famiglia di origine.

Chi torna perde **il permesso di soggiorno**. L'incentivo pecuniario e assistenziale viene quindi in parte compensato dalla penalizzazione dovuta alla perdita del permesso di soggiorno. Diversi immigrati decidono allora di non accedere al ritorno, sperando fino all'ultimo in un'opportunità di lavoro in Italia. A questo proposito la Commissione europea evidenzia come esista un gap importante tra la decisione di tornare e la sua effettiva concretizzazione, con un rapporto all'incirca di 4 a 1²³⁴.

D'altra parte, in Italia, chi è in possesso di una **carta di soggiorno** non può accedere ai progetti di ritorno volontario assistito perché, secondo una semplificazione operata dalle attuali procedure, il permesso di lunga durata è considerato indice di avvenuta integrazione e di

²³⁴ Vedi European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM(2014) 199 final, Brussels, 28.3.2014.

conseguenza di non appartenenza a categorie vulnerabili. Ma questo non corrisponde sempre alla realtà: esiste infatti un elevato e costante grado di precarietà, acuitosi in questi anni di crisi anche per le persone soggiornanti di lunga durata.

Si ricorda inoltre che, con l'inserimento del **reato di clandestinità** a seguito del decreto sicurezza del governo Berlusconi, i migranti irregolari non hanno più potuto accedere ai progetti di ritorno. La loro condizione penale li escludeva dalla possibilità di ricevere un aiuto pubblico. Con la prevista depenalizzazione a illecito amministrativo (sancita dalla legge delega 28 aprile 2014, n. 67), anche gli irregolari sono diventati potenziali beneficiari. In realtà, nella maggior parte dei casi, i progetti sono rivolti a migranti regolari ma a rischio di diventare irregolari per la perdita del contratto di lavoro.

E' quindi **necessario rivedere la normativa**, se si vuole che i progetti di rimpatrio volontario abbiano un più alto successo. Ciò significa riformare la Bossi-Fini facendo saltare il vincolo rigido del permesso al possesso di un contratto di lavoro, consentendo un certo grado di mobilità regolare, allargare agli irregolari l'accesso ai progetti di ritorno, così come ai migranti soggiornanti di lunga durata.

Rimane inoltre una differenziazione tra le persone dei paesi che hanno bisogno del **visto** per entrare in Italia e quelli a cui invece non è richiesto (come nel caso dell'Albania). Nel primo caso la perdita del permesso di soggiorno abbinata alla necessità di ottenere il visto per rientrare in Italia è più penalizzante che nel secondo caso. D'altra parte, in linea teorica, se l'approccio fosse centrato sullo sviluppo umano della persona, dovrebbe essere concessa la possibilità di circolare liberamente, a prescindere dalle sovranità nazionali. Non essendo così, si potrebbe immaginare almeno che ai soggetti rientranti per motivi di vulnerabilità siano concessi visti speciali per continuare a mantenere i rapporti con l'Italia, con le reti sociali con cui sono venuti in contatto, e che possono presentare maggiori opportunità di reinserimento rispetto a quelle del paese di origine. Si tratta quindi di adottare una prospettiva transnazionale aperta che corrisponde al principio del rispetto della dignità umana. Ciò avrebbe un effetto immediato e importante anche sul grado di partecipazione e di adesione a tali progetti da parte dei governi centrali e delle autorità consolari dei paesi di origine, oltre che determinare una maggiore adesione ai piani di ritorno assistito.

La buona pratica Rete Italiana per il Ritorno Volontario Assistito (RIRVA)

RIRVA è una buona pratica perché è riuscita a creare dal basso un "sistema Italia" a sostegno dei ritorni volontari assistiti. Un sistema che si fonda sul principio di sussidiarietà positiva tra pubblico e privato sociale. Oggi rappresenta il principale punto di riferimento diffuso sul territorio italiano per i migranti che hanno intenzione di tornare accedendo all'assistenza pubblico-privata. La rete si è consolidata nel tempo, a partire dal 2009, sostenuta dal Fondo Rimpatri, ed è costituita dal Consorzio nazionale idee in Rete, in partenariato con CIR, Oxfam Italia, e GEA, con il sostegno del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali e la Fondazione ISMU.

L'obiettivo è quello di informare e sensibilizzare i cittadini stranieri e i contesti territoriali sull'opzione del ritorno volontario assistito, e di favorire l'accesso alla misura ai migranti interessati, collegando "i territori, promuovendo il raccordo tra gli attori pubblici e privati di contatto con i migranti di tutta Italia per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle procedure di accesso e attuazione del RVA quale opportunità offerta a specifiche categorie di migranti per ritornare con modalità assistite nel proprio paese" (<http://www.reterirva.it/rete-rirva/>).

La rete è costituita da uno staff di lavoro nazionale, da antenne in tutte le Regioni italiane e da una diffusa rete di aderenti. Gli aderenti sono 340 enti, di questi il 40% sono enti pubblici (9 regioni, 68 comuni, 14 aziende sanitarie) e 60% enti privati (associazioni e cooperative). Il 70% è presente da oltre 4 anni con una percentuale di gradimento sui servizi della rete che supera il 90%. La rete conta su 228 punti informativi e 112 punti di sensibilizzazione. La rete è stata rafforzata attraverso 16 sessioni formative e informative, coinvolgendo oltre 1.100 persone, e referenti di ambasciate e consolati di oltre 30 paesi. Essa può contare su 12.500 contatti e sui 40 mila iscritti all'Ordine degli assistenti sociali.

La rete ha creato inoltre degli strumenti di supporto: il sito web: www.reterirva.it, l'Help Desk Ritorno tel. 049.2023830 email info@reterirva.it; la Rete Informativa Ritorno – RIR (rete intranet che consente: la comunicazione a distanza tra i componenti, il monitoraggio delle attività svolte dalla Rete di informazione ai migranti attori territoriali e cittadinanza; segnalazione delle richieste di accesso alla misura dei migranti ai progetti che lo attuano). Sono state inoltre prodotte campagne informative plurilingue, una Guida per gli operatori e Orientamenti per i Media.

Grazie a questa diffusione e agli strumenti a disposizione, sono stati raggiunti oltre 60 mila migranti, Secondo l'analisi RIRVA i ritorni volontari assistiti sono aumentati da 228 nel 2009 a 815 nel 2013, e 1900 sono previsti nel 2014. Nello stesso periodo l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni con i programmi Partir, rivolto alle persone più vulnerabili (per motivi di salute, o vittime della tratta) e Remploy, ha assistito 2.493 migranti, di cui 1.307 per la reintegrazione, mentre i rimpatri forzati, di competenza diretta del Ministero dell'Interno, sono passati da 3101 a 4100.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. *Il fenomeno migrazione nel sistema internazionale contemporaneo*

Giunti al termine di questa ricognizione, vale la pena richiamare e riprendere le osservazioni critiche e gli spunti propositivi che sono emersi nel corso dell'analisi del quadro normativo sulla protezione dei rifugiati. In via preliminare e generale, si rammenta la necessità - in una prospettiva futura, tanto sul piano interno che su quello europeo - di pensare all'istituzione di un nuovo strumento giuridico che sia idoneo alla gestione delle problematiche migratorie riconducibili a fattori climatici ed ambientali. Come sottolineato nel corso del lavoro, le persone interessate da tali fenomeni sono completamente privi di una tutela giuridica condivisa.

Sul piano interno, emerge chiaramente la necessità di una disposizione sistematica che funga da quadro normativo per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di beneficiario di protezione. Ciò significherebbe maggiore chiarezza, semplificherebbe le procedure e, soprattutto, eliminerebbe quelle zone d'ombra tutt'oggi presenti e che, oltre che segnalate dalla dottrina, sono anche oggetto di cause attualmente pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo²³⁵.

In particolare, il vuoto normativo crea una situazione di evidente *vulnus* dei diritti fondamentali delle persone per il primo periodo che essi trascorrono in Italia: se giunti via mare, quando sono sbarcati ma non ancora identificati ovvero in viaggio per raggiungere il luogo in cui l'identificazione medesima dovrebbe avere luogo. Se giunti per via aerea, la questione si manifesta nelle zone di transito aeroportuale visto che non ci sono disposizioni normative che riguardino siffatto tipo di situazione, al contrario – ad esempio – della legislazione francese.

Sul piano europeo, *rectius*: dell'Unione europea, tre sono le osservazioni da compiere. In primo luogo, per quel che riguarda il possibile accesso dei beneficiari di protezione al mercato del lavoro degli Stati membri, emerge in modo evidente la necessità che venga loro riconosciuto un diritto alla libera circolazione riconducibile a quello proprio dei cittadini dell'Unione. Non solo al fine dell'applicazione concreta del principio di solidarietà, sancito dall'art. 80 del TFUE - ad oggi di carattere volontario ma che deve necessariamente diventare più vincolante -, verso le persone e tra gli Stati, ma anche per bilanciare il limite – costituito dal principio della 'preferenza comunitaria' - alla loro integrazione negli Stati in cui si trovano. Questo, anche se può sembrare inopportuno soprattutto nel presente contesto storico, dal momento che la discrasia tra Stati può comportare il forte rischio di concentrazioni in specifici luoghi piuttosto che eque e ragionevoli distribuzioni in

²³⁵ CEDU, causa n. 16483/12, *Khlaifia et a. c. Italia*, in trattazione.

tutto il territorio dell'Unione. Sul piano della dimensione esterna invece, uno degli aspetti che senz'altro meriteranno attenzione e risorse – non solo economiche – riguarderà la ricollocazione dei rifugiati²³⁶ ed il loro eventuale reinsediamento in Stati sicuri ma esterni all'Unione europea; uno dei principali strumenti da utilizzare a tal fine sarà il partenariato sulla mobilità - il cui utilizzo è avviato e che richiederebbe un minore lasso di tempo tra la firma e l'adozione dei provvedimenti esecutivi - che consentirebbe una maggiore interazione con lo Stato terzo interessato.

In secondo luogo, appare di estremo rilievo completare – nel senso della proposta presentata dalla Commissione – il quadro normativo relativo alla procedura da seguire per determinare lo Stato competente nel caso il richiedente sia un minore non accompagnato che risulti privo di familiari sul territorio dell'Unione europea. L'adozione della proposta di regolamento porterebbe ulteriore chiarezza al quadro normativo e rafforzerebbe la considerazione del superiore interesse del minore nello sviluppo della politica migratoria unionale. La modifica rispetto al regolamento precedente è dovuta parzialmente all'accettazione delle richieste della giurisprudenza europea che sono riuscite ad attenuare parzialmente gli effetti di un sistema ampiamente criticato. Attraverso tali modifiche Dublino III risulta seguire criteri di logici più apprezzabili pur rimanendo uno strumento molto complesso.

Infine, appare auspicabile l'utilizzo dello strumento di cui alla direttiva 2001/55, che appare idonea a governare gli afflussi di migranti provenienti da zone di guerra e di conflitto, quale è – a titolo meramente esemplificativo – la Siria. Il ruolo della politica, in tale caso, risulta evidente, visto il ruolo del Consiglio nell'attivazione di questo meccanismo di protezione internazionale; ma solo così facendo si potrebbe essere in grado di affrontare quella che unanimemente è considerata un'emergenza, condividendo la soluzione, applicando effettivamente il principio di solidarietà tra Stati, ed evitando la formazione e la crescita di posizioni conflittuali che si riversano necessariamente sugli Stati maggiormente esposti a tale fenomeno.

Proprio per tale ragione, il descritto approccio potrà valere solamente per il breve e medio periodo, perché, in prospettiva, risulterà necessario adottare delle misure che contribuiscano a garantire maggiormente la sicurezza della vita delle persone, persino ipotizzando la regolarizzazione della loro posizione sin dall'inizio del viaggio verso i paesi ove si è intenzionati a richiedere protezione. Un approccio completamente differente a quello attuale e che, per tale ragione, oltre che per le dimensioni progressivamente in aumento del fenomeno, richiederà la condivisione di tutti gli Stati dell'Unione, anche di quelli più lontani dalle frontiere meridionale e sud-orientale e, per questo, meno coinvolti.

²³⁶ La proposta della Commissione di pensare ad un sistema permanente di ricollocazione su base volontaria è stato respinto dagli Stati membri: Comunicazione della Commissione COM (2014) 288, 22.5.2014, *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo* (2013).

2. *L'immigrazione via mare e il regime SAR*

In armonia con quanto sviluppato nelle altre parti del documento, è opportuno richiamare l'attenzione su una serie di considerazioni e raccomandazioni utili per contribuire alla definizione di strategie – a livello europeo e di Stati membri – in ambito SAR più sostenibili e strutturate e per delineare e promuovere un nuovo approccio nell'affrontare le molteplici controverse questioni, mantenendo prioritario il rispetto dei diritti umani fondamentali.

1. L'immigrazione irregolare via mare pone il regime di ricerca e soccorso davanti a un certo numero di problemi. Se una certa ambiguità presente nelle disposizioni delle Convenzioni SOLAS e SAR è una naturale conseguenza della necessità di tener in considerazione tutte le peculiarità del contesto, l'elevato numero di operazioni SAR (e della conseguente necessità di assumersi la responsabilità per i richiedenti asilo ed i migranti irregolari) ha evidenziato le questioni controverse, in particolare nel Mar Mediterraneo. L'IMO potrebbe raggiungere un certo grado di consenso solo su delle regole di carattere generale e su delle linee guida di accompagnamento, ma non è in grado di eliminare le divergenze tra i suoi Stati membri: ciò si rende particolarmente evidente col persistere della tensione tra Italia e Malta. Ancor meno, finora, l'UE è stata in grado di tracciare una linea precisa sia su questioni politicamente sensibili come l'identificazione del luogo di sbarco, che su aspetti tecnico-operativi come la previsione di forme di indennizzo per gli operatori privati o l'adozione di regole chiare circa la non punibilità di condotte di salvataggio.
2. Le ragioni che stanno alla base dell'inadeguatezza dell'attuale regime giuridico delle attività SAR sono da ricercare in altri campi: *i.e.* nelle politiche migratorie e nelle priorità di alcuni Stati di destinazione, la questione del *burden sharing* tra i paesi interessati, la difficoltà (sia politica che giuridica) di negoziare in modo efficace con alcuni Stati di origine e/o di transito.
3. La promozione di un approccio cooperativo studiato su misura per le problematiche comuni che interessano una determinata regione – come ad esempio l'IMO sta cercando di fare per le questioni SAR con i paesi del Mediterraneo – sembra essere un modo corretto di procedere.²³⁷ Tuttavia, come sottolineato recentemente dall'UNHCR in alcune posizioni e iniziative, il problema specifico della responsabilità per i richiedenti asilo e rifugiati deve essere considerato con particolare attenzione.²³⁸ A ciò va aggiunto, a nostro avviso, che non devono essere

²³⁷ In questa prospettiva, cfr. anche Trevisanut 2010, pp. 525-526 e 538-539.

²³⁸ Vedi UNHCR, *Summary Conclusions of the Expert Meeting in Djibouti (8-10 November 2011). Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea – How Best to Respond?*, 5.12.2011, §§ 22-23 (e l'allegato 'Model Framework for Cooperation following rescue at sea operations involving asylum-seekers and refugees'); *Background Paper*, cit.

trascurate le questioni poste dai migranti irregolari e del loro eventuale rimpatrio, per evitare di lasciar soli gli Stati che sono più esposti ai flussi in entrata.

4. L'UE ed i suoi Stati membri dovrebbero svolgere un ruolo cruciale nel Mediterraneo poiché le principali problematiche li coinvolgono in modo sostanziale. Un sistema di *burden sharing* tra gli Stati membri dell'UE più efficace è quanto mai necessario. Tale sistema dovrebbe includere senz'altro forme avanzate di supporto, da realizzare rafforzando strumenti già esistenti quali le squadre Frontex e i team di esperti dell'EASO, e far tesoro di buone prassi quali il Progetto *Praesidium*.²³⁹

Sul piano del contributo economico, la nuova disciplina dei fondi *ad hoc* sembra aver recepito le istanze dei paesi maggiormente esposti, quali l'Italia. Nondimeno, un sistema di condivisione degli oneri non può concernere solo gli aspetti finanziari o di assistenza operativa, ma deve includere la responsabilità di prendere in carico le persone, e pertanto includere la *vexata quaestio* del reinsediamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati (una sorta di tabù fino ad adesso per molti Stati membri dell'UE, che si oppongono ad ogni vincolo giuridico preventivo).²⁴⁰

5. Un cambiamento di approccio su tale ultimo profilo – peraltro espressamente suggerito anche da un ente autorevole come l'UNHCR – potrebbe aprire la strada a fruttuosi colloqui sulle procedure di sbarco e la delimitazione delle zone SAR (sia tra gli Stati membri dell'UE, che tra questi e i paesi terzi, nel quadro del processo sponsorizzato dall'IMO), obbligando tutte le parti interessate a prendere posizioni più trasparenti e verificabili. Ciò potrebbe altresì svuotare di rilevanza le questioni concernenti l'indennizzo per gli operatori privati. Occorre pertanto un cambio di paradigma, rispetto al quale l'Italia può svolgere un ruolo propositivo, che induca l'UE ad iniziative più ambiziose rispetto a quelle prefigurate dalla *Task Force* Mediterraneo e dai nuovi orientamenti adottati dal Consiglio europeo nel giugno 2014. A tal fine, non depone favorevolmente l'atteggiamento passivo che il nostro paese ha tenuto durante le discussioni che hanno portato all'adozione nel giugno 2013 del c.d. regolamento Dublino III.²⁴¹ Mentre la Grecia ha sostenuto a più riprese la necessità di rivedere il principale criterio di allocazione delle responsabilità (lo Stato di primo ingresso),²⁴² fino a rifiutarsi di votare a favore del testo di

²³⁹ Vedi anche l'idea di dar vita ai 'Mobile Protection Response Teams', avanzata dall'UNHCR, *Background Paper*, All. B; *Summary Conclusions of the Expert Meeting in Djibouti*, §§ 20-21.

²⁴⁰ A tal proposito, per orientare un ragionamento basato sui criteri per individuare gli Stati maggiormente "connessi" con un richiedente asilo o con un titolare riconosciuto di protezione internazionale, v. le considerazioni svolte più avanti nel testo su una possibile revisione del regolamento Dublino III.

²⁴¹ Vedi Regolamento n° 604/2013 del 26.6.2013.

²⁴² Vedi la proposta presentata dalla delegazione greca nel 2011, doc. 7934/11 del 18.3.2011; le riserve espresse dalla Grecia nel 2012, doc. 17486/12 del 26.3.2013, p. 5.

compromesso finale,²⁴³ l'Italia non ha fatto valere le esigenze specifiche dei paesi mediterranei dell'UE (per lo meno alla luce delle informazioni disponibili, delle dichiarazioni a verbale e dei voti espressi).

6. Un argomento su cui riflettere in futuro potrebbe essere pertanto l'eventuale revisione del regolamento Dublino III al fine di individuare criteri ulteriori, se non prevalenti, per individuare lo Stato responsabile per esaminare la domanda di asilo. Al di là delle situazioni di natura familiare che sono state già prese in considerazione e che prevalgono sul criterio dello Stato di primo ingresso, andrebbe posta la questione della configurazione di fattori di connessione, oggettivamente verificabili, tra un richiedente asilo e uno Stato membro, quali la conoscenza della lingua di uno o più Stati ospiti, la presenza di c.d. "sponsor" che conoscano il soggetto e possano offrire un'adeguata cornice di inserimento e integrazione socio-economica, il possesso di qualifiche professionali particolarmente richieste in un determinato Stato membro. Si tratta di un approccio nuovo, che richiederebbe adeguate cautele e attente verifiche: l'alternativa però consiste nel continuare con l'attuale disciplina, che non sembra più razionale, né tantomeno efficiente.
7. Una seria riflessione sulla configurabilità di procedure di ingresso protette sarebbe necessaria. Si potrebbe pensare, per esempio, a soluzioni concordate con l'UNHCR e con le Ong più prestigiose che prevedano l'invio nei campi di raccolta di profughi in paesi terzi, limitrofi ai paesi di origine, di missioni miste UE/Stati membri che conducano un processo preliminare di valutazione della fondatezza delle domande di asilo, per successivamente organizzare un trasferimento verso i vari Stati membri nel quadro di un sistema di quote previamente concordato. Al tempo stesso, una seria azione di politica estera dell'UE dovrebbe portare ad

²⁴³ Vedi il processo verbale della riunione del Consiglio del 6-7 giugno 2013, doc. 10624/13 ADD 1 del 19.7.2013, p. 5. Di seguito il testo della dichiarazione a verbale della Grecia:

"1. Il completamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS) consentirà l'ulteriore sviluppo di iniziative incentrate su una sincera e genuina solidarietà verso gli Stati membri, specialmente quelli situati alle frontiere esterne dell'UE. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) istituzionalizza, per la prima volta, la nozione di "solidarietà" come pure la ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri (articolo 80), nei settori della migrazione e dell'asilo.

2. Le questioni inerenti all'asilo sono particolarmente importanti e prioritarie per la Grecia, uno degli Stati membri sottoposti a forti pressioni alle frontiere esterne a causa dei flussi misti di migranti illegali. In tale contesto la Grecia sta mettendo in atto una riforma globale dei suoi sistemi di gestione dell'asilo e della migrazione, supportando così in modo efficace e costante lo sviluppo del CEAS.

3. La Grecia ritiene che la rifusione del "regolamento Dublino" si sia dimostrata meno ambiziosa di quanto avrebbe dovuto poiché, tra l'altro, non fornisce risposte sostanziali alle preoccupazioni e alle questioni urgenti cui sono confrontati gli Stati membri alle frontiere esterne dell'UE. Ciò è dovuto a tre ragioni principali:

- la prima disposizione relativa al criterio di ingresso non è mai stata esaminata durante le discussioni sulla rifusione del "regolamento Dublino";
- non è stata inserita nel testo finale una disposizione relativa alla sospensione dei trasferimenti;
- il nuovo articolo 33 si limita al sistema di asilo e non contiene riferimenti alle pressioni dovute ai flussi migratori misti.

4. Per le ragioni suesposte, la Grecia non può fornire il suo appoggio all'adozione, quale presentata tra i punti "A"."

isolare regimi autoritari, gruppi armati responsabili di esodi di massa e trafficanti di armi (anche quelle leggere). Un libro dei sogni, o una missione impossibile per i costi economici enormi? Forse no, considerati i costi delle strategie finora perseguite e la loro sostanziale sterilità.

8. Un'Unione europea coesa sarebbe più forte e più credibile nell'interazione con i paesi di transito e d'origine sulle complesse questioni legate ai flussi migratori internazionali. In tale prospettiva, affrontando le cause alla radice del fenomeno e lavorando per un approccio veramente globale si potrebbe contribuire concretamente alla riduzione dei flussi irregolari e dei preoccupanti effetti collaterali negativi sui diritti umani dei migranti. È tempo di abbandonare l'idea che le sfide poste dai movimenti migratori irregolari possono essere affrontate solo (o quasi esclusivamente) con strumenti repressivi o azioni preventive basate sulla sicurezza e sulla lotta alle organizzazioni criminali coinvolte nello *smuggling* e nel *trafficking*. Allo stesso modo deve essere chiaro che la cooperazione non può essere avviata con qualsiasi Stato, a prescindere da quanto possa essere decisivo il suo sostegno nel contrasto ai trafficanti: i diritti umani vengono prima, come autorevolmente affermato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo nella recente sentenza *Hirsi*.
9. Laddove i paesi di origine e di transito siano paesi autenticamente sicuri dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo, occorre investire seriamente nella creazione di condizioni socio-economiche adeguate, al fine di evitare che molte persone si mettano in viaggio, con qualsiasi mezzo, non trovando prospettive dignitose di vita. Da questo punto di vista, spunti interessanti potrebbero essere tratti dall'esperienza del *Plan Africa* realizzato dalla Spagna nel periodo 2006-2012, con la collaborazione degli Stati africani membri dell'ECOWAS.²⁴⁴
10. È più che mai necessario ragionare seriamente sull'esigenza di agire sulle cause di fondo dei movimenti migratori e sulla necessità di prevenire alla fonte il prodursi di situazioni che sfociano in considerevoli flussi migratori.²⁴⁵ In tale prospettiva, riteniamo che un intervento sui paesi di origine e di transito (quando rispettosi dei diritti fondamentali e dotati di governi affidabili) debba partire dalle creazione di opportunità di impiego e di sviluppo, dal contributo alla stabilizzazione democratica, alla gestione di un genuino sistema nazionale di asilo e al superamento di conflitti e tensioni locali, e solo successivamente (in un rigoroso ordine logico-

²⁴⁴ Vedi <http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/1/PlanAfrica2009-2012.pdf>; J. Alberdi Bidaguren y E. Bidaurratzaga Aurre, 'La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan África', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 84, 2008, p. 201; A.M. López-Sala, *Immigration Control and Border Management Policy in Spain*, Institute of Public Affairs, Warsaw, 2009; ALBOANA y ENTRECULTURAS (cur.), *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, 2011; Universidad autonoma de Madrid – Grupo de Estudios Africanos, *Informe Coherencia De Políticas Españolas Hacia África: Migraciones*, 2011.

²⁴⁵ Cfr. M. Del Panta, 'Mare nostrum non basta', *Affari internazionali*, 16.5.2014.

temporale) focalizzarsi anche sul *capacity building* per quanto concerne la lotta allo sfruttamento dell'immigrazione irregolare e il controllo efficace delle frontiere. Troppo spesso negli ultimi anni l'attenzione si è concentrata quasi esclusivamente su quest'ultimo aspetto, omettendo gli altri obiettivi.

3. *Raccomandazioni sul salvataggio e la prima accoglienza*

Le sfide portate dai flussi misti via mare richiedono risposte politiche, giuridiche, normative e operative estremamente articolate, multilivello e afferenti ad ambiti e settori diversi. Alcuni elementi sono stati brevemente accennati nello svolgimento del presente contributo (la riforma del sistema di asilo in Italia, la necessità di continuare nella costruzione di un sistema di asilo europeo, anche attraverso il sostegno all'agenzia europea EASO, e la sperimentazione di forme di trattamento congiunto delle domande di asilo), altre, afferenti alla tematica più specifica dell'applicazione del concetto di solidarietà e delle norme contenute nel regolamento Dublino III sono affrontate nei capitoli dedicati a queste tematiche. Infine, raccomandazioni relative alle migrazioni legali e in particolare al nesso fra migrazione e sviluppo (nello specifico nelle declinazioni del ritorno e del dialogo all'interno del partenariati di mobilità) sono invece contenute nel secondo capitolo del presente contributo. In questa sede pare opportuno quindi focalizzare l'attenzione sui due ambiti di intervento più direttamente toccati nel testo: la salvaguardia della vita in mare e la primissima accoglienza, la cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazioni e asilo.

A monte, rimane **prioritario ricomporre le divisioni e le contrapposizioni presenti in seno all'UE**, e contribuire a una definizione tecnica e politica condivisa e alla piena applicazione del concetto di solidarietà come previsto dal TFUE. Su questo, è opportuno sgombrare il campo da un equivoco di fondo: considerata la complessità degli interventi richiesti dalla gestione dei flussi misti via mare e i reali *pull factors* (forza attrattiva delle reti familiari nei paesi del nord Europa), l'Italia ha ragione ad invocare l'applicazione di una maggiore solidarietà (in termini economici ed eventualmente di ripartizione fisica dei titolari di protezione attraverso l'introduzione di quote obbligatorie). Tuttavia, come ricorda Livi Bacci: “l'Europa, che genera un quarto del PIL mondiale, accoglie appena un settimo dei rifugiati (1,6 su 10,4 milioni a inizio 2011); l'Italia, che genera un ottavo del PIL Europeo accoglie una persona ogni 27 rifugiati in Europa [...] Se ci fosse “condivisione” - come deve auspicarsi - dovremmo spendere molto, ma molto, di più”²⁴⁶. In tal

²⁴⁶ Cfr. Livi Bacci, M. *Migrazioni - Vademecum di un riformista*, Neodemos 2012. L'Italia accoglie mediamente 25.000 domande di asilo l'anno, (27.800 nel 2013) cifra che la colloca abbondantemente al di sotto di paesi come Germania, Francia, Svezia e Turchia (con rispettivamente 109.600; 60.100; 54.300 e 44.800 nuove domande di asilo nel 2013).

senso, **una più decisa adesione dei paesi membri al programma di *resettlement* europeo in collaborazione con UNHCR (*Joint EU Resettlement Programme*)** appare urgente e di primaria importanza, non solo perché misura atta a ridurre l'utilizzo di pericolosi canali di ingresso irregolare, ma anche perché permetterebbe all'Europa di acquisire maggiore credibilità nei confronti dei paesi terzi. Recenti studi di caso evidenziano come al lancio del programma sia corrisposto un aumento del numero di paesi aderenti ma sia rimasto stabile il numero di posti resi disponibili. Lo sforzo deve partire dall'Italia stessa, che al momento non si è dotata di un programma di *resettlement*, né ha stabilito quote annuali, operando invece attraverso iniziative occasionali²⁴⁷.

La salvaguardia della vita in mare e la primissima accoglienza

1. **Mobilizzare fondi per il mantenimento dell'operazione umanitaria *Mare Nostrum* e avanzare programmi di ricollocazione all'interno dell'UE.** In base a quanto già scritto, l'approccio del dispositivo italiano dovrebbe ispirare le prossime operazioni congiunte nel Mediterraneo. Frontex plus (ora ribattezzato Triton), per quanto i suoi contorni siano da definire, non sembra rispondere a tale approccio, sia che sostituisca, sia che, come sembra dalle ultime notizie di stampa, sia destinato ad affiancare il dispositivo italiano. *Mare Nostrum* ha dimostrato di svolgere con efficacia il principale compito ascrivigli e dovrebbe essere mantenuto sia in ragione degli obblighi nazionali e internazionali in capo all'Italia sia perché traccia la strada per un deciso cambiamento di approccio a livello europeo. Limitarne il costo economico e politico per l'Italia è tuttavia urgente, sia attraverso la mobilitazione di fondi UE sia "alleggerendo" l'Italia attraverso programmi di trattamento congiunto delle domande e ricollocazione. Rispetto al primo punto, la soluzione di una missione internazionale, come proposto dalla stessa Marina Militare, appare una opzione da esplorare.
2. **Rafforzare la conoscenza del diritto internazionale dei rifugiati e la capacità di informazione dei migranti durante le procedure di salvataggio.** Le operazioni di salvataggio avvengono spesso in situazione critiche e potenzialmente pericolose. Le capacità linguistiche degli operatori (eventualmente coadiuvati da un mediatore) appaiono dunque un elemento di capitale importanza per infondere calma e ridurre i rischi delle operazioni. Le difficoltà e i rischi connaturali alle operazioni di salvataggi

²⁴⁷ In particolare: 9 rifugiati eritrei "vulnerabili" reinsediati dalla Libia fra 2007 e 2009 nelle 2 fasi del progetto "Oltremare"; 179 rifugiati palestinesi reinsediati dal campo di Al-Tanf sul confine fra Siria e Iraq nell'ambito del progetto "Reinsediamento a Sud" (2009-2011); 108 fra eritrei ed etiopi trasferiti nel 2011 da Tripoli (ancora in Libia) in due operazioni urgenti di "resettlement umanitario"

pongono in secondo piano anche l'identificazione dei casi vulnerabili, dei potenziali richiedenti protezione e la somministrazione di informazioni ai migranti. Pur riconoscendo tali limiti, e sebbene le operazioni di identificazione e accesso alla procedura di asilo debbano avvenire sulla terraferma, appare opportuno sostenere iniziative tese a creare una più diffusa e approfondita conoscenza del diritto internazionale dei rifugiati presso le autorità coinvolte nelle operazioni di contrasto e ricerca/soccorso, e assicurare la garanzia del diritto all'informazione dei migranti intercettati/salvati. Su quest'ultimo punto, come evidenzia il CIR, è necessario che le autorità coinvolte nelle operazioni di contrasto e ricerca e soccorso ricevano disposizioni chiare e precise²⁴⁸.

3. **Riconoscere, valorizzare e sostenere il ruolo degli attori civili coinvolti nelle operazioni di salvataggio**, in particolare pescatori e armatori. Come evidenziato, essi partecipano attivamente alle operazioni di ricerca e soccorso in mare. Pur esistendo forme e misure di riconoscimento ufficiale (l'UNHCR ha ad esempio istituito negli scorsi anni il Premio per Mare- al coraggio di chi salva vite in mare) e di compensazione economica (prevista dal Codice di navigazione), le categorie succitate lamentano una non perfetta corrispondenza fra impegno richiesto e forme di tutela esistenti. E' questa una tematica complessa, che agisce su un più ampio quadro critico della condizione del settore peschiero in Italia. Appare dunque opportuno ampliare e moltiplicare le occasioni di scambio e ascolto con tali attori.
4. **Insistere sul rafforzamento delle capacità di intervento delle autorità dei paesi terzi preposte alle operazioni di ricerca e salvataggio in mare**, valorizzando, capitalizzando e ampliando (anche geograficamente) le iniziative già realizzate dall'Italia e mantenendo alta l'attenzione rispetto al potenziale *dual use* della strumentazione, dell'equipaggiamento e dei mezzi forniti.
5. **Rafforzare e potenziare gli attuali dispositivi di primissima accoglienza e referral**. Come ricordato, *Praesidium* rappresenta una buona pratica riconosciuta a livello europeo. Nel corso degli anni il dispositivo è stato ampliato in quanto ad ambiti di azione e a copertura geografica. Al fine di rendere il dispositivo ancora più efficiente, appare importante ampliare la copertura geografica del progetto anche ai valichi ufficiali degli arrivi via mare, assicurare il pieno accesso degli operatori coinvolti a tutte le nazionalità sbarcate – ivi compresi i migranti provenienti da paesi con cui l'Italia

²⁴⁸ Vedi CIR, Accesso alla protezione, un diritto umano.
<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Documents/NOTA%20STAMPA.pdf>.

mantiene accordi bilaterali di sicurezza - , sostenere la promozione di forma di collaborazione e cooperazione tese a rafforzare la sussidiarietà fra i diversi attori coinvolti a livello nazionale e locale.

Sostenere il dialogo e la cooperazione con i paesi di origine e partenza dei flussi misti.

6. **Rendere trasparente la cooperazione bilaterale con i paesi terzi priorizzare il rispetto dei diritti umani.** Come ricordato, l'Italia ha siglato diversi accordi di cooperazione bilaterale di sicurezza con i paesi terzi che includono la dimensione del contrasto alle migrazioni irregolari. L'impatto di tali accordi sul rispetto dei diritti umani dei migranti è stato spesso fortemente negativo. In una nuova ottica di cooperazione e collaborazione, gli accordi bilaterali – pubblici e sotto controllo parlamentare - dovrebbero porre al centro la tutela dei diritti umani, includere garanzie per l'accesso alla procedura di asilo, e integrare la proibizione di qualsiasi forma di espulsione collettiva ed il dovere di rispettare il principio di *non-refoulement*.

7. **Promuovere l'intervento europeo nel *capacity building* dei sistemi di asilo.** L'opportunità del *capacity building* dei sistemi di asilo dei paesi di origine e transito dei flussi misti via mare è ampiamente dibattuta. Ampliare il numero di paesi nel mondo in grado di assicurare protezione internazionale è un obiettivo condivisibile e necessario, ma deve avvenire al di fuori di qualsiasi logica di *burden shifting*²⁴⁹ e contenimento, e nel quadro di un reale spirito di cooperazione e condivisione degli oneri. In tal senso, come già evidenziato, tali interventi per essere credibili e ottenere consenso devono essere accompagnati, oltre che da uno sforzo economico significativo, da molto più ampie e decise operazioni di *resettlement* e di sperimentazione di forme di ingresso protetto, quale che sia la forma di questi ultimi.

Si tratta inoltre di un processo complesso e a lungo termine, destinato a procedere a diversa velocità e attraverso diverse misure a seconda dei contesti e la cui fattibilità appare condizionata a monte dal basso livello di sicurezza, dalla fragilità dei sistemi di welfare, dalla debolezza e/o corruzione delle autorità e degli apparati amministrativi,

²⁴⁹ Il rafforzamento delle condizioni di accoglienza nelle regioni prossime ai luoghi di origine dei richiedenti asilo è un'idea dibattuta dai primi anni '90. Nel corso degli anni le proposte in merito sono andate da forme più elementari (il miglioramento delle condizioni dell'accoglienza) a proposte più complesse (la realizzazione di "aree sicure" e "aree internazionali protette") fino ai "campi di transito" nei Balcani e in Ucraina in cui processare le domande di asilo dirette in Europa, fino ai più recenti *Regional Protection Programmes*. La principale critica rivolta a tali iniziative è che esse risponderebbero a una logica di contenimento e scaricherebbero l'onere dell'accoglienza su paesi meno equipaggiati e in grado di far fronte al fenomeno.

dalla mancanza di spazi di intervento della società civile organizzata che caratterizzano molti dei paesi di origine e transito dei flussi. Per tali ragioni - e per evitare di alimentare frizioni fra la popolazione autoctona e immigrata - è necessario che gli interventi di *capacity building* si iscrivano in una più ampia cornice di politiche universalistiche dirette a rafforzare l'accesso e l'offerta di welfare per l'intera popolazione dei paesi partner, e che coinvolgano nella formulazione e implementazione le autorità nazionali, le organizzazioni internazionali, le componenti della società civile e della diaspora.

In questa cornice, progetti di scambio e formazione sul modello italiano SPRAR e iniziative pilota per la realizzazione di ingressi protetti potrebbero costituire un primo tavolo di prova. La Tunisia, per il percorso di democrazia partecipativa inaugurato durante la redazione della nuova costituzione, per l'impegno ad avviare una politica di decentramento, e per il grado di attenzione e sensibilità al tema dell'asilo dimostrate da numerosi componenti dell'amministrazione e dalla stessa costituzione tunisina, potrebbe costituire il primo paese verso cui dirigere la sperimentazione di tali interventi.

8. **Rafforzare il dialogo con i paesi dell'Africa Orientale.** L'Africa orientale, e in particolare il Corno d'Africa, sono una delle principali aree di origine dei flussi misti via mare diretti in Italia. L'Italia ha espresso la volontà affrontare la questione migratoria con i paesi coinvolti dalle partenze all'interno di un nuovo dialogo regionale, che dovrebbe replicare nelle modalità e nei contenuti le iniziative analoghe costruite sulla rotta dell'Africa occidentale. Sebbene ancora in via di definizione, tale iniziativa sembra privilegiare un coinvolgimento diretto e quasi esclusivo di grandi organizzazioni e agenzie internazionali (OIM, UNHCR). Il sostegno e il coinvolgimento di tali attori, per presenza territoriale e provata capacità di intervento, garantisce certamente sostenibilità e concretezza all'iniziativa. Moltiplicare gli spazi per interventi e azioni di soggetti minori (centri di ricerca, università, rappresentanze della società civile organizzata, organizzazioni della diaspora) permetterebbe tuttavia di differenziare, diversificare e arricchire il quadro di intervento, stimolare forme di partenariato e collaborazioni transnazionali, sperimentare progetti pilota innovativi.

4. *Raccomandazioni sui partenariati di mobilità*

Da queste note è possibile raccogliere alcune **raccomandazioni** per il miglioramento dei partenariati di mobilità con riferimento alla tutela dei diritti umani nel Mediterraneo.

1. In primo luogo risulta evidente la necessità di disegnare una visione di democrazia e diritti nel Mediterraneo dentro e fuori l'UE e quindi un vero approccio su migrazioni e sviluppo fondato su diritti umani riconosciuto a livello regionale. Occorre quindi **rilanciare un dialogo politico euro-mediterraneo** nell'ambito del quale rafforzare lo strumento dei PdM. Il bilateralismo dei PdM va integrato in un approccio regionale. I PdM rappresentano già un impegno politico ma sono deboli sul versante giuridico. Occorre che accanto alla flessibilità dello strumento sia definito **un quadro normativo comune fondato sui diritti umani e dei migranti** che le parti si obbligano a rispettare. All'interno dei PdM va delineato un nocciolo duro di diritti che rappresentino un'obbligazione su cui attivare strumenti di monitoraggio, controllo e risoluzione dei conflitti e delle inadempienze.
2. In secondo luogo è necessario rafforzare il processo di comunitarizzazione e di solidarietà per cui i PdM non possono essere lasciati all'impegno volontario dei paesi membri, che disegnano geometrie variabili caotiche di relazioni con i paesi terzi, ma devono prevedere **un meccanismo di coinvolgimento di tutti i paesi membri**. Al forte impegno della Commissione europea deve corrispondere un pari impegno dei paesi membri.
3. Terzo, occorre riequilibrare le priorità dei PdM: da un approccio focalizzato sulla sicurezza e il controllo delle frontiere è necessario passare a **un maggiore ruolo dell'asse migrazioni e sviluppo e soprattutto a favore della mobilità regolare**, riducendo il grado di selettività. Anche in questo caso è indispensabile che accanto all'impegno della Commissione europea vi sia un più forte impegno dei paesi membri a modificare norme e procedure nazionali a favore della mobilità.
4. Così come, in quarto luogo, è indispensabile accrescere la consapevolezza sulle grandi sfide del mercato del lavoro esistenti nei paesi del Mediterraneo e della necessità di **disegnare una strategia di lungo periodo per l'occupazione nell'ambito della quale definire il ruolo della mobilità**. E' necessario integrare di più la politica migratoria con quella per lo sviluppo e in particolare per l'occupazione. L'obiettivo di un mercato libero euro-mediterraneo (raggiunto solo parzialmente e a livello bilaterale), va ripensato e ricompreso nell'ambito di un accordo euro-mediterraneo per l'occupazione.
5. In quinto luogo, se i PdM sono veramente partenariati fondati sulla reciprocità, allora accanto agli assi del GAMM va aggiunto un asse nel quale, così come i paesi terzi si impegnano ad avviare politiche di integrazione dei migranti nel loro territori, allo stesso

- modo i paesi membri dell'UE si impegnano a rafforzare le loro **politiche per l'inclusione sociale** e per riconoscere i diritti dei migranti.
6. Sesto, l'asse sulla **protezione internazionale** merita un approfondimento significativo considerati i cambiamenti geopolitici in atto nel Mediterraneo, nella penisola araba, e nell'area saheliana. Da questo punto di vista è assai impervia la strada per, da un lato costruire un vero sistema europeo per l'asilo, su cui è ineludibile la necessità di una accelerazione della sua applicazione, e dall'altro creare le condizioni per una sua regionalizzazione euro-mediterranea o su corridoi come quello occidentale e soprattutto orientale. I PdM hanno un ruolo importante da giocare nel sostenere i paesi di transito a creare sistemi nazionali per l'asilo.
 7. Ciò significa, in settimo luogo, **rafforzare la cooperazione per lo sviluppo e i diritti umani con i paesi terzi**. Ancora una volta si sottolinea la necessità di dare maggiore rilevanza ai temi della mobilità regolare e della cooperazione per l'occupazione, cercando di bilanciare le preoccupazioni nazionali per la sovranità territoriale (come nel caso dell'operazione "cavalluccio marino"), con una visione più aperta e transnazionale per le migrazioni e l'asilo.
 8. In ottavo luogo, considerati i punti precedenti, **va migliorata l'integrazione dei PdM nella politica di vicinato**. Essi non possono rappresentare un addendum focalizzato sulla sicurezza e il controllo delle frontiere, ma devono fare parte in modo coerente di una nuova strategia per l'occupazione e la mobilità tra l'Europa e le aree regionali confinanti. I PdM devono essere coerenti con gli accordi di associazione, i DCFTA in corso di negoziazione, i piani di azione a livello nazionale nei paesi terzi.
 9. Nono, ciò si deve tradurre in **un maggiore e migliore coordinamento tra le diverse strutture istituzionali** su due livelli: a livello comunitario, tra Servizio europeo di azione esterna, direzioni generali della Commissione europea per l'aiuto e per gli affari interni, Frontex ed EASO; e con i paesi membri. In questo senso possono andare le nuove forme di "clusterizzazione", e cioè di raggruppamento di competenze delle diverse istituzioni per favorire una maggiore sinergia.
 10. Infine, decimo, a livello trasversale, è indispensabile **il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile**, nei meccanismi di monitoraggio e controllo dei PdM, così come più in generale nel dialogo politico, per garantire un buon governo delle politiche, trasparenza e responsabilità nel rendere conto.

5. *Raccomandazioni sul ritorno volontario dei migranti*

In conclusione si presenta di seguito una serie di orientamenti per strutturare una politica sui ritorni orientata al co-sviluppo, e nella quale comprendere le diverse tipologie di migranti e opportunità. Questo mentre la Commissione europea ha presentato il suo rapporto sulla politica dei ritorni²⁵⁰ che continua ad essere centrata sul ritorno di migranti irregolari, promuovendo quello volontario rispetto a quello forzato, e in alternativa alla detenzione. D'altra parte nella stessa comunicazione si riconosce come la politica dei ritorni debba essere considerata in un approccio globale, il *Global Approach on Migration and Asylum*, il cui primo punto è la cooperazione con i paesi di origine e la “*integration of foreign policy aspects into the EU migration policy and ensuring linkages between the internal and the external dimensions*” (pag. 7). La prospettiva della Commissione, che risponde alle sensibilità della maggior parte dei governi dei Paesi membri, continua però ad essere centrata solo sulla questione della irregolarità, usando l'attenzione verso i paesi di origine e le opportunità di sviluppo²⁵¹ in modo strumentale, come mezzo per negoziare la riammissione. Di seguito si presentano alcune raccomandazioni, diverse di queste sono condivise con il mondo della società civile, tra cui quelle aderenti a RIRVA.

1. **Per un approccio realmente globale.** La politica deve concepire un cesto di misure per un ritorno degno e umano dei migranti, nel quadro di uno sviluppo umano integrale, commisurato ai diversi bisogni e alle diverse opportunità, legate alle motivazioni, alle capacità e ai contesti. La politica non può essere confinata a misure di sicurezza, controllo e ritorno forzato. Occorre piuttosto cambiare verso, concependo i ritorni in un'ottica di co-sviluppo e di welfare transnazionale.

Questo tenendo in conto anche una considerazione di politica estera e relazioni internazionali. I paesi di ritorno considerano il ritorno come parte di una negoziazione più ampia delle politiche migratorie con i paesi di destinazione. Esiste la chiara percezione di un rapporto dove gli interessi e gli accenti collidono tra il paese di origine che è interessato a favorire l'emigrazione e la valorizzazione del migrante per poter accedere alle sue risorse e per ridurre la pressione interna sul mercato del lavoro, e il paese di destinazione che invece è più preoccupato di contrastare le migrazioni illegali, selezionare quelle regolari, e favorire il ritorno definitivo per ridurre anch'esso la pressione interna di

²⁵⁰ European Commission, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM(2014) 199 final, Brussels, 28.3.2014

²⁵¹ “Care will be taken to ensure that cooperation on return, readmission and reintegration issues is part of a balanced and consolidated EU policy towards a non-EU country, based on shared interest, e.g. linked to enhanced mobility provisions and other policy areas such as trade, enterprise and industry” (pag 9, EC, op.cit.).

un'opinione pubblica preoccupata di presunte invasioni. Tutto ciò in un'ottica di breve periodo e quindi senza alcuno sguardo allo sviluppo sia dell'Italia che dei paesi di origine. Paesi di origine che, a loro volta, hanno una forte avversione a trattare i ritorni forzati, mentre invece sono molto più aperti ad appoggiare il ritorno produttivo dei migranti, sottovalutando comunque l'importanza del capitale umano e relazionale dei migranti e il ruolo delle famiglie.

2. **Includere tutte le diverse forme di ritorno**, come anche quelle virtuali e più orientate verso lo sviluppo, i ritorni circolari e non solo quelli definitivi (o supposti tali), i ritorni temporanei. Relativizzando quindi il concetto di ritorno in termini piuttosto di mobilità, essendo più aderente alle condizioni e alle scelte di vita transnazionali delle famiglie dei migranti.
3. **Rafforzare la conoscenza** dei migranti, delle loro famiglie, dei bisogni e dei contesti, andando oltre profili e schede paese generiche, con scarsi approfondimenti, **e rafforzare la rete dei servizi, la loro qualità (definendo degli standard minimi) e accessibilità aumentando i posti disponibili.**
4. **Includere l'accesso ai contributi sociali** versati nel caso di ritorno definitivo, la portabilità dei diritti sociali, la riduzione dei costi di trasferimento di denaro.
5. **Legare ritorno e reinserimento al mantenimento e alla valorizzazione delle relazioni con il paese di emigrazione** in chiave di co-sviluppo, attraverso la promozione di scambi economici, sociali e culturali. I migranti di ritorno possono rappresentare antenne per l'economia e la società italiana. Emerge ancora una volta come a queste persone occorra riconoscere la possibilità di rientrare in Italia senza ostacoli burocratici, perché il mantenimento delle relazioni e l'attivazione degli scambi non può essere solo virtuale a distanza, ma ha bisogno di mobilità per incontri fisici vivi.
6. **Ampliare gli attori** coinvolti e la sussidiarietà tra di loro, riconoscendo un ruolo importante ai modelli di **welfare comunitario, all'economia sociale e solidale**. A questo proposito è importante fare attenzione al ruolo delle ONG nella politica dei ritorni. La Commissione ne riconosce la rilevanza per la capacità di essere vicino ai migranti e alle loro famiglie e di essere percepite come mediatrici e a sostegno degli interessi dei migranti²⁵². Il rapporto con i governi non dovrebbe però essere strumentale ma critico e aperto al confronto. Le ONG corrono infatti il pericolo di essere sempre più considerate

²⁵² “NGOs played an important role in carrying out actions and projects to assist returnees. NGOs enjoy access to migrant diaspora community, have experience in working with irregular migrants and are perceived as moderators not representing the State. They were frequently able to de-escalate, to establish trust and better cooperation between authorities and returnees and to improve the situation of irregular migrants in general.” (EC, op. cit, pag. 4).

come funzionali a politiche di sicurezza e controllo, mentre invece la loro missione è quella di sostenere i diritti umani e lo sviluppo umano di e per tutte/i.

7. **Rafforzare le capacità e l'empowerment dei migranti e delle loro famiglie**, per favorire il loro reinserimento lavorativo, l'accesso al welfare, e la possibilità di esercitare i diritti di partecipazione politica esprimendo i propri bisogni. Prestando attenzione non solo agli aspetti economici, ma anche alla dimensione socio-culturale. In alcuni paesi le famiglie di ritorno costituiscono associazione e si presentano come portatrici di interessi nei confronti dei paesi di origine e di emigrazione²⁵³.
8. **Sostenere l'elaborazione di strategie nazionali sul ritorno dei paesi di origine**, in grado di superare un approccio *case by case*, di rafforzare la *ownership* delle istituzioni e della società civile locale, e di includere le diverse dimensioni di bisogni e di potenzialità, non solo economiche, ma anche in termini di capitale umano e relazionale, espresse dal ritorno. . Così come **riformare la strategia dell'Italia, con particolare riferimento al nuovo *Asylum, Migration and Integration Fund***, andando oltre il finanziamento di progetti annuali, creando "programmi paese" pluriennali appropriati ai contesti, con relative misure di *governance* di sistema Italia, e con l'approccio globale di cui si è detto.
9. **Inserire il ritorno in questo quadro più ampio e orientato allo sviluppo**, e quindi **ridefinire gli accordi bilaterali con i paesi di origine**, secondo un approccio globale, coerente e complementare tra misure sulle migrazioni e di cooperazione allo sviluppo; inoltre, armonizzare gli accordi bilaterali dei paesi di origine con i diversi paesi europei per evitare contraddizioni, inserendoli nei nuovi partenariati di mobilità dell'Unione europea, e facendo attenzione al crescente ruolo di coordinamento con Frontex.
10. **Avanzare una nuova legge sull'immigrazione** con meno rigidità alla mobilità e più attenzione alla valorizzazione dei migranti per lo sviluppo italiano e dei paesi di origine, nel cui quadro siano sostenute, in modo differenziato, le diverse tipologie di ritorno, anche quelle virtuali e temporanee. Allo stesso modo arrivare a una nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo italiana che in modo coerente e complementare sostenga le istituzioni locali e i ritorni più vocati allo sviluppo. Agire a livello europeo per modificare l'approccio dalla sicurezza e controllo ad una politica più lungimirante fondata sulla prospettiva del co-sviluppo, nella quale il ritorno non appare come una chiusura di un percorso, il più delle volte fallimentare, ma come un ritorno aperto al futuro.

²⁵³ Vedi lo studio di Mejia e Castro (op. cit).

BIBLIOGRAFIA

Monografie ed opere collettanee

D. Babayan, *Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnership*, Natolin Best Master Thesis, College of Europe, 2010

A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012, p. 81, in part. 92-113

CESPI. *Ritorno al futuro: Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale*, 2014.
http://www.cisvto.org/sites/cisvto.etabeta.it/files/coll_strum_40_14_stampa_def.pdf

T. Gammeltoft-Hansen, *The Refugee, the Sovereign and the Sea: EU Interdiction Policies in the Mediterranean*, DIIS Working Paper No. 2008/6, 2008

Global Initiative against Transnational Organized Crime series on Human Trafficking, *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, May 2014,
<http://www.globalinitiative.net/download/global-initiative/Global%20Initiative%20-%20Migration%20from%20Africa%20to%20Europe%20-%20May%202014.pdf>

Lunaria. “I diritti non sono un costo. Immigrazione, welfare e finanza pubblica”, Novembre 2013, http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/11/i_diritti_non_sono_un_costo-tot.pdf

H. de Haas, *The Myth of Invasion. Irregular Migration From West Africa to the Maghreb and the European Union*, IMI research report, University of Oxford, October 2007

M. Livi Bacci, *Migrazioni, Vademecum di un riformista*, Neodemos 2012

P. Mallia, *Migrant Smuggling by Sea. Combating a Current Threat to Maritime Security Through the Creation of a Cooperative Framework*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010

W. Mejia Ochoa e Y. Castro, “Retorno de migrantes a la Comunidad Andina”, *Fundacion Esperanza*, 2012

R. Parkes, *Mobility Partnerships: valuable addition to the ENP repertoire?*, Working Paper 2009/03, German Institute for International and Security Affairs, 2009

C. Pedone e S. Gil Araujo (a cura di), “Políticas públicas, migración familiar y retorno de la población migrante latinoamericana en Cataluña: una perspectiva transnacional”, *Consorti Institut d’Infància i Món Urbà*, 1a edició Abril 2013

T. Spijkerboer, *Trends in the Different Legislations of the Member States Concerning Asylum in the EU: the Human Costs of Border Control*, study prepared on behalf of the Commission ‘Civil Liberties, Justice and Home Affairs’ of the European Parliament, July 2006

T. Spijkerboer, *Trends in the Different Legislations of the Member States Concerning Asylum in the Creation of a Cooperative Framework*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010

S. Trevisanut, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2012

R. Weinzierl & U. Lisson, *Border Management and Human Rights. A Study of EU Law and the Law of the Sea*, German Institute for Human Rights, December 2007 www.institut-fuer-menschenrechte.de

Saggi ed articoli

V. Alliata di Villafranca e A. Menonna, "Il ritorno volontario assistito ai tempi della crisi economica: alcuni dati interpretativi", Fondazione ISMU, Convegno Ritorno volontario assistito, politiche migratorie e co-sviluppo, RIRVA, 9 Aprile 2014. http://www.reterirva.it/wp-content/uploads/2014/04/00i_ISMU.pdf

R. Barnes, 'The International Law of the Sea and Migration Control', in B. Ryan & V. Mitsilegas (Eds.), *Extraterritorial Migration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010

G. Bastid-Burdeau, 'Migrations clandestines et droit de la mer', in *La mer et son droit. Melanges offerts a Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quénedec*, A. Pedone, 2003

J.-P. Cassarino, <http://heimatkunde.boell.de/2009/06/01/mobility-partnerships-rationale-and-implications-african-european-relations>

L. Coslovi, *Brevi note sull'immigrazione via mare in Italia e Spagna*, CESPI, January 2007

M. Di Filippo, 'La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie', in A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012

M. Di Filippo, 'Irregular Migration across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea', in *Paix et Sécurité Internationales*, Vol. I, 2013, pp. 53-76 (<http://www.uca.es/catedra/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales/numerosPSI/psi-01-etudes-di-filippo-irregular-migration.pdf>)

A. Fischer-Lescano, T. Löhr & T. Tohidipur, 'Border Controls at Sea: Requirements Under International Human Rights and Refugee Law', *International Journal of Refugee Law*, 2009

M. Gestri, 'La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione', in A. Ligustro & G. Sacerdoti (eds.), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011

X. Hinrichs, 'Measures Against Smuggling of Migrants at Sea: A Law of the Sea Related Perspective', *Revue belge de droit international*, Febbraio 2003

N. Klein, 'International Migration by Sea and Air', in B. Opeskin, R. Perruchoud & J. Redpath-Cross (Eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 260

S. Klepp, 'A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea, a Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea', *International Journal of Refugee Law*, 2011

A. Klug, 'Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing', *26 International Journal of Refugee Law*, 2014

D. Lutterbeck, *Coping With Europe's Boat People. Trends and Policy Dilemmas in Controlling the EU's Mediterranean Borders*, ISPI Policy Brief No. 76, February 2008, http://www.ispionline.it/it/documents/PB_76_2008.pdf

E. Nicosia, 'Massive immigration flows management in Italy between the fight against illegal immigration and human rights protection', *QIL-Questions of International Law, Zoom-in*, 2014, http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2014/07/03_HR_Nicosia_FINAL.pdf

M. Pugh, 'Europe's Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean', *Chaillot Paper No. 41*, July 2000

J.J. Rijpma, 'The Patrolling of the European Union's External Maritime Border: Preventing the Rule of Law From Getting Lost at Sea', in A. Del Vecchio (ed.), *International Law of the Sea: Current Trends and Controversial Issues*, Eleven International Publishing, The Hague, 2013

U. Leanza, 'Maritime Safety and Security Within Mediterranean Context: Strategic Outlines', riprodotta negli atti del convegno '1st Mediterranean Coast Guard Services Forum', maggio 2009, www.guardiacostiera.it/medforum/agenda.cfm

M. Martin, www.statewatch.org/news/2013/jan/mp-article.pdf

W. Mejia Ochoa e Y. Castro, "Retorno de migrantes a la Comunidad Andina", *Fundacion Esperanza*, 2012

V. Moreno-Lax, 'Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea', *International Journal of Refugee Law*, 2011

A. Triandafyllidou, "Managing Migration and Asylum in Europe. Three Proposals for Europe 2020" *European University Institute*, Issue 2014/01, June 2014

Documenti ufficiali

Strumenti internazionali

Convenzione internazionale dell'Aja 1930 concernente il conflitto tra leggi sulla nazionalità, gennaio 1930

Convenzione di Ginevra 1949 relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, 8 dicembre 1949, <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19490187/index.html>

Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra 1977 relativo alla protezione delle vittime durante un conflitto armato internazionale, 8 giugno 1977, <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19770112/index.html>

Sistema ONU

Convenzione concernente la schiavitù, 25 settembre 1926,
<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19260034/index.html>

Convenzione n. 29 sul lavoro forzato, 10 giugno 1930,
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_152328.pdf

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948,
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

Convenzione sullo status dei rifugiati 1951 modificata dal successivo Protocollo del 1967, 2-25 luglio 1951,
http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/convenzione_Ginevra_rifugiato.pdf

Convenzione delle Nazioni Unite sullo status delle persone apolidi, 21 aprile 1954,
http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/convenzione_Ginevra_rifugiato.pdf

Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, 23 marzo 1976,
<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660259/201205220000/0.103.1.pdf>

Patto Internazionale sui diritti civili e politici, 23 marzo 1976,
http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Scheda_paese/iraq/Pdf/Patto_diritti_civilpolitici.pdf

Convenzione internazionale sul diritto del mare, 10 Dicembre 1982,
<http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/index.html>

Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, 18 dicembre 1990,
<http://www.onuitalia.it/diritto/convenzioni/InternationalConventionont.html>

Convenzione ILO n. 182 relativa al divieto ed all'azione immediate per l'eliminazione di tutte le peggiori forme di lavoro minorile, 17 giugno 1999,
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182

Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare ed aria, alla Convenzione contro il crimine internazionale organizzato, 12-15 dicembre 2000,
<http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2005/6077.pdf>

Protocollo per la prevenzione, repressione e punizione del traffico di esseri umani, in particolare donne e minori, 12-15 dicembre 2000, <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2005/6067.pdf>

Resolution adopted by the General Assembly, Protection of Migrants, 19 December 2006, 61/165,
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/504/33/PDF/N0650433.pdf?OpenElement>

United Nations, Guiding Principles on Internal Displacement, 22 luglio 1998, <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>

IMO Guidelines on the treatment of persons rescued at sea, 20 maggio 2004, MSC.167(78), [http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.167(78).pdf)

International Maritime Organization, Emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR, 20 maggio 2004, <http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/Resolution%20MSC.153%2878%29-MSC%2078.pdf> - <http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/Resolution%20MSC.155-%2078.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime, Organized Crime and Irregular Migration From Africa to Europe, July 2006, http://www.unodc.org/pdf/research/Migration_Africa.pdf

UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action, February 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

UNHCR, Summary Conclusions of the Expert Meeting in Djibouti (8-10 November 2011). Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea – How Best to Respond?, 5 dicembre 2011, §§ 22-23, <http://www.unhcr.org/4ede2ae99.html>

Sistema Consiglio d'Europa

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 4 novembre 1950, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf

Carta sociale europea revisionata, 3 maggio 1996, <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Italian.pdf>

Sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani, 21 gennaio 2011, 30696/09, http://www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2011_01_137_ENG_881521.pdf
ECtHR, Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC], 23 February 2012, No. 27765/09, [Http://Hudoc.Echr.Coe.Int/Sites/Eng/Pages/Search.aspx?I=001-109231#{"Itemid":\["001-109231"\]}](http://Hudoc.Echr.Coe.Int/Sites/Eng/Pages/Search.aspx?I=001-109231#{)

Sistema Unione africana

Convenzione OUA del 1969, 10 settembre 1969, http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164250b80eeaac7000132/Convenzione_OUA.pdf

Carta Africana dei Diritti dell'uomo, 28 giugno 1981, <http://www.cirpac.it/pdf/testi/Carta%20Africana%20dei%20Diritti%20dell'Uomo%20e%20dei%20Popoli.pdf>

Sistema interamericano

Convenzione interamericana sui diritti umani, 22 novembre 1969, http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

Normativa e prassi europea

Regolamento (UE) del parlamento europeo e del consiglio, 26 giugno 2013, L 180-31, https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164130b80eeaac7000104/Regolamento_Dublino_III.pdf

Commission Staff Working Document: Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea, 15 maggio 2007, SEC(2007) 691, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/pdf/irregular-immigration/sec_2007_691_en.pdf

Communication from the Commission to the Council: Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders, 30 novembre 2006, COM(2006) 733, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0733:FIN:EN:PDF>

European Commission, 2013, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus, COM(2013) 292 final, Brussels, 21.5.2013

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013), 22 maggio 2014, http://www.immigrazione.biz/upload/comunicazione_comm_UE_immigr_asilo.pdf

European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM(2014) 199 final, Brussels, 28.3.2014. <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>

Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio, 26 luglio 2014, COM (2014) 382, [http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/de2f62b6b54c2757c12576900058cad3/fc52672606bad0abc1257d0300556843/\\$FILE/COM2014_0382_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/de2f62b6b54c2757c12576900058cad3/fc52672606bad0abc1257d0300556843/$FILE/COM2014_0382_IT.pdf)

Raccomandazione della Commissione relativa all'iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca «Agricoltura, sicurezza alimentare e cambiamenti climatici», 28/04/2010, L 111/27, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:111:0027:0029:IT:PDF>

Consiglio europeo, Conclusioni, 26-27 giugno 2014, doc. EUCO 79/14, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf

Direttiva del consiglio volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, 28 novembre 2002, L 328/17, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:IT:PDF>

Direttiva del parlamento europeo e del consiglio, 26 giugno 2013, 2013/32, https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1640f0b80eeaac7000102/Dirrettiva_Procedure_2013.pdf

Direttiva del parlamento europeo e del consiglio, 26 giugno 2013, 2013/32/UE, https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1640f0b80eeaac7000102/Direttiva_Procedure_2013.pdf

Direttiva del parlamento europeo e del consiglio, 26 giugno 2013, 2013/33/UE, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/direttiva_33_2013_ue.pdf

Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma, 24-25 marzo 2007, http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_it.pdf

Unione Europea. Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants. 3 Mars 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/final_joint_declaration_tn-eu_fr.pdf

Corte di giustizia europea, 2 marzo 2010, C-175/08 a C-179/08, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75296&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=280111>

Corte di giustizia europea, cause riunite, 9 novembre 2010, C-57/09 e C-101/09, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d62b88f87b66ed45639fdac0b8e69b006e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOax90?text=&docid=83756&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=386487#1>

Corte di giustizia europea, 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=290475>

Corte di giustizia europea, 3 maggio 2012, C-620/10, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122392&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=217703>

Corte di giustizia europea, 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=126364&doclang=IT>

Corte di giustizia europea, 5 settembre 2012, C-355/10, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=126363&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=235363>

Corte di giustizia europea, 6 giugno 2013, C-648/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=218610>

Corte di giustizia europea, 30 maggio 2013, C-534/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137831&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=218842>

Corte di giustizia europea, 30 maggio 2013, C-528/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137826&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3726916>

Corte di giustizia europea, 7 novembre 2013, C-199/12 a C-201/12 X & Y & Z,, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145582&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=279818>

Corte di giustizia europea, 14 novembre 2013, C-4/11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0004.IT:HTML>

Corte di giustizia europea, 27 febbraio 2014, C-79/13, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148395&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=220254>

Corte di giustizia europea, 8 maggio 2014, C-604/12, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151965&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=281091>

European Asylum Support Office, EUREMA Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities From Malta, July 2012, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>

Rapporti

Amnesty International. The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders, 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR05/001/2014/en/48cb6136-cefc-4fd0-96cd-cd43b46eb5a8/eur050012014en.pdf>

ASGI, Parlamento, governo e UE potenzino subito il sistema italiano per il diritto d'asilo. Raccomandazioni e richieste dell' ASGI, 12 aprile 2014, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_0014_asilo_asgidocumenti.pdf

Documenti nazionali

Audizione del vice ministro sen. Bubbico presso la commissione migrazione dell'assemblea parlamentare del consiglio d'Europa Roma, 4 febbraio 2014, http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_02_05_audizione_bubbicoo_Consiglio_Europa.pdf

Sitografia

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report__final_en.pdf

<http://fra.europa.eu/en>

<http://migrationdev.blogspot.it/>

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2621>

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2621>

<http://www.emnitaly.it/images/sint/9.pdf>

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/08/07/immigrazione-litalia-accogliera-nave-alla-qual-malta-ha-rifiutato-lingresso-in/678815>

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Documents/NOTA%20STAMPA.pdf>

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_04_07_sc_heda_progettuale_PRAESIDIUM_IX_2014.pdf

<http://www.maison-migrations.tn/index.php/france-terre-d-asile/la-section-tunisie>

http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf

<http://www.migrationpolicycentre.eu/publication/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>

<http://www.ordinedimaltaitalia.org/>

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110815/local/Malta-refuses-migrants-rescued-by-Italian-ship.380260>

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/>

www.timesofmalta.com/articles/view/20090511/local/malta-rejects-new-italian-request-to-take-migrants