

Capitolo 5

Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia

di Paolo Cuttitta

Le migrazioni illegali dal Nordafrica

Gli sbarchi sulle coste italiane e le vittime delle traversate

Il basso Mediterraneo rappresenta ormai la frontiera marittima per eccellenza nel quadro strategico delle politiche italiane di contrasto dell'immigrazione illegale. Infatti, da quando gli arrivi sulle coste pugliesi (dall'Albania) e calabresi (dalla Turchia e dal Canale di Suez) sono stati pressoché azzerati (v. tabella 1), le attività di controllo delle frontiere marittime si sono concentrate principalmente sul fronte nordafricano. Al fine di intercettare le imbarcazioni utilizzate per il trasporto di clandestini, le acque del Canale di Sicilia sono costantemente sottoposte a controlli da parte di mezzi navali e aerei non soltanto italiani¹ ma anche di altri paesi europei e nordafricani.

Lo spiegamento di forze in atto lascerebbe immaginare uno scenario caratterizzato da arrivi massicci dal Nordafrica, tanto più che anche le forze politiche e i mezzi di informazione tendono a rappresentare i movimenti migratori che attraversano il Canale di Sicilia come «un vero e proprio assalto organizzato alle nostre coste».² In realtà, come mostra la tabella 1, il numero di persone fermate nell'arco di un anno, tra il 1998 e il 2004, per sbarco illegale alle frontiere siciliane – cioè il numero di persone fermate tra quelle giunte via mare dalle coste nordafricane – oscilla tra le 2.000 e le 18.000 unità. Anche il record assoluto di 22.824 persone, raggiunto nel 2005 dopo due anni di calo,³ non costituisce una cifra elevata.

Tabella 1

Italia – Fermi di persone sbarcate illegalmente o intercettate prima dello sbarco ⁴							
Tratto di costa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Puglia	28.458 (74,58%)	46.481 (92,96%)	18.990 (70,81%)	8.546 (42,43%)	3.372 (14,21%)	137 (0,95%)	18 (0,13%)

¹ Nel corso del 2004 l'Italia avrebbe impegnato nel pattugliamento del Mediterraneo diciotto unità navali con circa 1.600 unità di personale (fonte: TG1 RAI, 18 settembre 2004, edizione delle ore 13,30).

² G. Pisanu, *Informativa urgente in ordine alle modalità del rimpatrio degli immigrati sbarcati nell'isola di Lampedusa* – Camera dei Deputati, seduta dell'8.10.2004.

³ Per il 2005 non sono ancora stati resi noti i dati relativi alle coste pugliesi e calabresi.

⁴ I dati relativi alle coste pugliesi si riferiscono a imbarcazioni provenienti dall'Albania; quelli relativi alle coste calabresi prevalentemente a imbarcazioni provenienti dalla Turchia o dal Canale di Suez. Le cifre relative alle coste siciliane comprendono fino al 2002, oltre alle imbarcazioni provenienti dal Nord-Africa, anche quella porzione – non quantificabile esattamente – dei movimenti provenienti dalla Turchia e dal Canale di Suez che non si dirige verso le coste calabresi. A partire dal 2003 i movimenti con origine o transito nel Mediterraneo orientale sembrano essere pressoché cessati non solo in relazione agli sbarchi sulle coste calabresi ma anche in relazione agli sbarchi sulle coste siciliane. Si può pertanto considerare il numero di sbarchi sulle coste siciliane negli anni 2003 e 2004 come interamente riconducibile a traversate iniziate in Tunisia o in Libia. La diminuzione degli arrivi dall'Adriatico e dal Mediterraneo sud-orientale si deve sia all'accresciuta collaborazione con l'Italia da parte delle autorità di alcuni paesi di origine e di transito dei flussi migratori (in particolare Albania, Turchia, Egitto e Sri Lanka), sia ad altri fattori congiunturali (calo naturale del potenziale migratorio albanese, sviluppi della questione curda e dei conflitti in Afghanistan e in Iraq, tregua della guerra civile nello Sri Lanka etc.).

Calabria	873 (2,29%)	1.545 (3,09%)	5.045 (18,81%)	6.093 (30,25%)	2.122 (8,95%)	177 (1,24%)	23 (0,17%)
Sicilia	8.828 (23,13%)	1.973 (3,95%)	2.782 (10,38%)	5.504 (27,32%)	18.225 (76,84%)	14.017 (97,81%)	13.594 (99,70%)
Totale	38.159 (100%)	49.999 (100%)	26.817 (100%)	20.143 (100%)	23.719 (100%)	14.331 (100%)	13.635 (100%)

In effetti, sul campione di circa 700.000 stranieri illegalmente residenti che hanno fatto domanda di regolarizzazione sulla base della sanatoria del 2002, soltanto il 10% aveva fatto ingresso nel paese illegalmente per via marittima: un altro 15% era entrato nel paese illegalmente attraverso le frontiere terrestri, mentre la maggioranza (il rimanente 75%) era costituita da cosiddetti *overstayers*, cioè da persone entrate legalmente nel territorio italiano (generalmente in virtù di un visto turistico o di un permesso di lavoro temporaneo) e poi trattenutesi oltre la scadenza del loro titolo di soggiorno.⁵ Inoltre, la maggior parte di coloro che riescono a sbarcare sfuggendo ai controlli (un numero certamente di molto inferiore a quello delle persone fermate) non si trattiene in Italia ma prosegue verso altri paesi europei, cosicché l'incidenza degli arrivi in rapporto al territorio e alla popolazione già presente si riduce in modo significativo. Ciò nonostante, il controllo delle frontiere marittime occupa un posto preminente nei discorsi pubblici – in particolare degli esponenti politici e dei mezzi di informazione – sul contrasto all'immigrazione illegale. Tale paradosso si spiega, innanzitutto, con il fatto che gli arrivi via mare hanno un impatto mediatico assai superiore rispetto a quello degli arrivi via terra o degli *overstayers*. Soprattutto in caso di sbarchi massicci – e ancor più nei casi di naufragi e di morti, con le relative scene strazianti dei cadaveri e le drammatiche testimonianze dei sopravvissuti – le immagini irrompono attraverso la televisione nelle case di tutti gli italiani e chiamano in causa gli esponenti politici, i quali rispondono proponendo nuove e più rigide misure di contrasto all'immigrazione clandestina. Inoltre non sono mancati allarmi dal mondo della politica su supposte connessioni tra l'immigrazione illegale e il terrorismo legato al fondamentalismo islamico.⁶ Tali allarmi – richiamandosi alla funzione di frontiera religiosa, di frontiera di civiltà tra Europa cristiana e mondo musulmano rivestita dal Mediterraneo – hanno avuto buon gioco nel costruire lo spauracchio del mare come baluardo da sorvegliare e degli arrivi dal Nordafrica come minaccia alla sicurezza della collettività.

Vale la pena, peraltro, sottolineare che i dati riportati nella tabella 1 sono ricavati dall'unico indicatore certo disponibile: quello dei fermi effettuati dalle forze dell'ordine italiane in mare (prima dello sbarco) o sulla costa (subito dopo lo sbarco). Per avere il dato quantitativo completo delle persone che ogni anno provano a raggiungere le coste italiane bisognerebbe aggiungere a queste cifre altri dati, per lo più non rilevabili o non disponibili. Si tratta dei dati riguardanti: a) gli immigrati che sono riusciti a eludere i controlli,

⁵ Cfr. Ministero dell'interno, *Lo stato della Sicurezza in Italia*, Roma 2005, p. 41. Il rapporto ministeriale, pubblicato nell'agosto del 2005, aggiunge: «La stessa analisi condotta su tutti i clandestini rintracciati in Italia nel 2004 ha portato ad una stima del 67% dei cosiddetti *overstayers*, del 29% di coloro che hanno attraversato fraudolentemente i valichi di frontiera e del solo 4% di sbarcati. Lo stesso esame, condotto sui primi sei mesi dell'anno in corso, vede una stima del 61% degli *overstayers*, del 27% di coloro che hanno attraversato fraudolentemente i valichi di frontiera e del 12% di sbarcati». Successivamente, nel dicembre 2005, il direttore del Servizio Immigrazione della Polizia di Stato, Giovanni Pinto, ha indicato nel 14% la quota di ingressi illegali via mare, nel 26% quella degli ingressi illegali attraverso le frontiere terrestri, nel 60% quella degli *overstayers* (ANSA, 12.12.2005).

⁶ Secondo il ministro della difesa italiano, Antonio Martino, «l'immigrazione clandestina è un fenomeno infiltrato da Al Qaeda», ed è spesso gestita «proprio dai terroristi per far entrare in Italia ed Europa persone, armi e droga, la quale costituisce un'arma finanziaria dei terroristi» (ANSA, 8.11.2004).

stabilendosi in territorio italiano o proseguendo il loro viaggio, attraverso l'Italia, verso altri paesi; b) le persone fermate dalle guardie di frontiera dei paesi di transito e di origine prima di lasciare il continente africano o immediatamente dopo l'inizio della traversata; c) le persone morte durante la traversata del Mediterraneo o durante precedenti tappe del viaggio (ad esempio la traversata del deserto del Sahara); d) le persone che interrompono la traversata marittima o le precedenti tappe del viaggio e sono costrette (per es. dalle avverse condizioni meteorologiche o dal sopraggiunto pericolo di controlli da parte delle autorità) ad abbandonare – almeno temporaneamente – l'intento di raggiungere l'Europa. Nei casi a) e d) si tratta di dati non rilevabili. Nel caso c) si tratta di dati necessariamente incompleti.

Dunque, non tutti coloro i quali salpano dalle coste nordafricane sopravvivono alla traversata. Nel solo triennio 2003-2005 gli organi di informazione hanno riferito di almeno 1.117 migranti morti o dispersi nel Canale di Sicilia, tra le coste tunisine o libiche e quelle italiane o maltesi: 411 nel 2003, 280 nel 2004, 426 nel 2005.⁷ Il mare, peraltro, non è l'unico ostacolo che i migranti devono superare. Coloro i quali provengono da paesi subsahariani devono attraversare una frontiera anche più insidiosa – il deserto del Sahara – prima ancora di potere tentare di lasciare il continente. Molti tra essi – impossibile anche solo stimarne il numero – muoiono prima di raggiungere le coste nordafricane.

A scorrere l'elenco dei paesi di provenienza dei profughi e dei migranti approdati negli ultimi anni sulle coste siciliane si evince che le origini di chi tenta di raggiungere l'Europa attraverso il Nordafrica sono estremamente eterogenee: dal Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia) all'Africa subsahariana (tra gli altri paesi: Somalia, Eritrea, Sudan, Sierra Leone, Ghana e Nigeria), dal Medio Oriente (Egitto, Iraq, Turchia) all'Asia centrale (Afghanistan, Pakistan), dal subcontinente indiano (India, Bangladesh, Sri Lanka) all'Estremo Oriente (Cina).

Le traversate nel contesto mediterraneo e il ruolo dei paesi rivieraschi

L'Italia non è l'unico paese europeo di prima destinazione per chi arriva dalle coste nordafricane, ma è – in termini numerici assoluti – il principale insieme alla Spagna.⁸ Altri paesi europei di prima destinazione sono Malta (dove – date le dimensioni ridotte dell'isola e la difficoltà di proseguire il viaggio verso il continente – approda un numero decisamente inferiore di persone), la Grecia (che però è maggiormente interessata dagli ingressi illegali in arrivo dalla Turchia) e Cipro (che a sua volta registra, tra gli sbarchi illegali, una netta prevalenza di arrivi dal Libano). Oltre alle già citate vittime della traversata del Canale di Sicilia, altre centinaia di persone muoiono dunque ogni anno nelle acque dell'Egeo, tra le isole greche e le coste turche, nello Stretto di Gibilterra, tra il Marocco e l'Andalusia, e nelle acque dell'Atlantico che separano le isole Canarie dal Nordafrica.⁹

⁷ In particolare, secondo una rassegna di notizie tratte da diversi organi di informazione (ANSA, AP, la Repubblica, il manifesto, Giornale di Sicilia, televideo RAI, TG 1 RAI), nel 2003 sono stati recuperati 81 corpi senza vita ed è stata segnalata la scomparsa di almeno 330 persone; nel 2004 i cadaveri rinvenuti sono stati 110 e il numero minimo di dispersi 170; nel 2005 sono stati riferiti 84 casi di morte accertata e almeno 342 di persone disperse.

⁸ Riportiamo i dati forniti dal *Ministero de Trabajo y Asuntos Sociales*, relativamente al periodo 1999-2004, sul numero di persone fermate per sbarco illegale o intercettate in mare prima del loro sbarco dalle forze dell'ordine spagnole: 3.569 (1999); 15.195 (2000); 18.517 (2001); 16.670 (2002); 19.176 (2003); 15.675 (2004). Si noterà che le cifre non si discostano di molto da quelle riportate nella tabella 1 a proposito delle coste della Sicilia.

⁹ Secondo dati del *Ministero de Trabajo y Asuntos Sociales*, nelle sole acque territoriali spagnole (escludendo dunque i casi verificatisi nelle acque territoriali marocchine), nel 2003 sono stati rinvenuti 101 cadaveri e sono state dichiarate disperse 109 persone, mentre nel 2004 il numero dei morti accertati è sceso a 81 e quello dei dispersi a 60.

Nel quadro complessivo dei movimenti tra il Nordafrica e l'Europa i punti di partenza privilegiati per la traversata sono le coste atlantiche del Sahara Occidentale (in direzione delle isole Canarie, appartenenti alla Spagna) oppure le coste mediterranee del Marocco (verso la Spagna), della Tunisia e della Libia (verso Malta, la Sicilia e le sue isole minori) o dell'Egitto (verso le isole greche).

Gli emigranti egiziani che cercano di raggiungere l'Europa direttamente dalle coste del loro paese, puntando sulla Grecia insulare, sono in realtà pochi: i più scelgono infatti di spostarsi dapprima in Libia (via terra o via mare) per poi tentare da lì la traversata verso le coste italiane. Analogamente, la maggior parte dei migranti e dei profughi provenienti dall'Africa orientale e dal Corno d'Africa (in particolare da Etiopia, Eritrea, Somalia e Sudan), che pure potrebbero tentare di attraversare il Mediterraneo dall'Egitto, scelgono invece la via libica, in direzione dell'Italia. Inoltre, negli ultimi anni sono stati bloccati i transiti di migranti provenienti dall'Asia e diretti in Europa attraverso il Mar Rosso e il Canale di Suez, cosicché l'Egitto ha ormai di fatto perduto il proprio ruolo di paese di ultimo transito prima della traversata mediterranea.

La Libia, al contrario, è un importantissimo paese di ultimo transito (oltre ad essere esso stesso un paese di immigrazione) ma non un paese di origine di migranti. Mentre l'emigrazione di cittadini libici è praticamente inesistente, la cifra degli stranieri residenti nel paese si aggira intorno ai due milioni. Solo una minima parte di essi entra in Libia con l'intenzione di proseguire il proprio viaggio verso l'Europa, e tuttavia questa minima parte rappresenta la maggioranza delle persone che sbarcano illegalmente sulle coste italiane. In tale funzione di principale paese di ultimo transito per chi è diretto in Italia la Libia ha ormai ampiamente superato la Tunisia, al punto che spesso, tra coloro che si imbarcano dai porti libici, vi sono anche cittadini tunisini appositamente giunti dal loro paese.

La Tunisia è un tradizionale paese di emigrazione che, negli ultimi anni, è divenuto anche paese di transito e, in parte, di immigrazione. Lo stesso può dirsi del Marocco. Centinaia di migliaia di cittadini tunisini e marocchini si sono stabiliti in Francia, Spagna, Italia, Germania e altri paesi europei nel corso degli ultimi decenni, e a migliaia continuano ad emigrare, ogni anno, da entrambi i paesi nordafricani. Tuttavia, negli ultimi anni, Tunisia e Marocco si sono lentamente trasformati in paesi di immigrazione e di transito. Soprattutto nei maggiori centri urbani, il numero di stranieri residenti in modo più o meno temporaneo è cresciuto sensibilmente. Alcuni di essi progettano di raggiungere l'Europa il più presto possibile; altri vogliono semplicemente restare in Tunisia o Marocco, trovare un lavoro e poi, eventualmente, trasferirsi in un altro paese africano o tornare nel loro paese d'origine. Mentre la Tunisia è stata progressivamente affiancata e quasi del tutto soppiantata dalla Libia come paese di ultimo transito per chi è diretto in Italia, l'importanza del Marocco come paese di ultimo transito per chi è diretto in Spagna continua ad essere enorme. Va peraltro osservato che, a causa dell'intensificarsi dei controlli sullo Stretto di Gibilterra, molti migranti preferiscono ormai ripiegare sulla rotta atlantica verso le isole Canarie. Da qualche anno, inoltre, in ragione degli accresciuti controlli anche all'interno del territorio marocchino, in tanti preferiscono addirittura evitare tout court il Marocco, tentando invece di raggiungere le isole spagnole dal Sahara Occidentale. Anche l'altra alternativa alla traversata dello Stretto di Gibilterra – il superamento delle uniche due frontiere terrestri tra Africa ed Europa, quelle che separano il territorio marocchino dalle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla – è stata resa sempre più difficile. Le autorità spagnole hanno infatti progressivamente accresciuto i controlli lungo tali confini e innalzato muri di separazione attorno ai due territori.

In ultimo, l'Algeria è anch'essa un tradizionale paese di emigrazione, ma – a differenza di Marocco e Tunisia – non è paese di ultimo transito, nella misura in cui non si registrano di

regola arrivi sulle coste europee di imbarcazioni partite dalle coste algerine. Gli stessi emigranti algerini usano piuttosto le coste del Marocco, della Tunisia o della Libia come punti di partenza delle loro traversate. L'Algeria, insomma, è paese di transito soltanto terrestre, per i tanti stranieri che attraversano il Sahara algerino diretti in altri paesi maghrebini e poi – da lì – in Europa.

In breve, tutti i paesi nordafricani sono – in un modo o nell'altro – interessati da migrazioni di transito che ne attraversano i rispettivi territori; tutti – all'infuori della Libia – sono altresì paesi ad alto tasso di emigrazione; tutti – tranne l'Algeria – sono o sono stati paesi di ultimo transito, ossia paesi dalle cui coste partono, alla volta dell'Europa, le barche adibite al trasporto illegale dei migranti. Per quanto riguarda, più in particolare, i migranti diretti in Italia, i paesi nordafricani di ultimo transito sono la Tunisia e soprattutto la Libia, mentre l'Egitto ha perso solo da poco questa sua funzione. È a questi tre paesi, dunque, che verrà riservata particolare attenzione nel corso di questo articolo.

L'evoluzione dei controlli

Le politiche italiane

A partire dal 1986 diverse leggi si sono succedute, in Italia, a emendare in modo sempre più restrittivo le normative su ingresso e soggiorno degli stranieri, senza di contro mai procedere all'approvazione di una normativa organica in materia di asilo. Le strategie di prevenzione, repressione e controllo sviluppate dai governi italiani hanno gradualmente diffuso il loro raggio di applicazione sia in senso introverso, all'interno del territorio nazionale (si pensi all'introduzione, da parte del governo di centro-sinistra, nel 1998, dei centri di permanenza temporanea, che svolgono funzioni di «supporto interno» della linea di confine statale), sia in senso estroverso, al di fuori del territorio nazionale (non solo ampliando l'azione diretta dello stato ma anche tentando di ottenere la collaborazione attiva dei paesi di origine e di transito dei movimenti migratori).

E così all'imposizione dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini dei paesi nordafricani si è aggiunto il rafforzamento delle misure di controllo alle frontiere marittime, nei porti e nelle acque territoriali e internazionali. Contestualmente l'Italia ha cominciato, nel corso degli anni Novanta, a esercitare pressioni sui paesi nordafricani con l'obiettivo di delocalizzare i controlli di frontiera sulla sponda sud del Mediterraneo. I primi – e tuttora più importanti – strumenti di tale delocalizzazione sono stati gli accordi bilaterali aventi oggetto la cooperazione di polizia e la riammissione nei paesi di origine e di transito degli stranieri introdotti o soggiornanti illegalmente in Italia.

Gli accordi di cooperazione di polizia prevedono principalmente: fornitura a titolo gratuito ai paesi nordafricani di equipaggiamenti e strumentazioni tecnologiche per il controllo delle frontiere (ovvero concessione di finanziamenti a fondo perduto finalizzati all'acquisto di tali attrezzature); scambio di informazioni e/o attività investigative comuni (inclusi pattugliamenti congiunti) tra le forze dell'ordine dei paesi firmatari; offerta di corsi di formazione da parte dei paesi europei a beneficio delle forze dell'ordine dei paesi nordafricani.

Gli accordi di riammissione prevedono invece la riammissione – nel paese di origine o nel paese di ultimo transito – degli immigrati giunti o soggiornanti illegalmente nel paese di destinazione. In virtù di tali accordi i paesi europei di immigrazione possono respingere verso i paesi nordafricani (i quali sono tenuti a riprenderli in carico) non solo i cittadini dell'altro stato firmatario ma anche i cittadini di stati terzi, laddove si possa dimostrare

che essi sono giunti illegalmente transitando attraverso lo stato nordafricano firmatario dell'accordo.

Gli uni e gli altri accordi possono inoltre comprendere la concessione di finanziamenti o la fornitura di servizi finalizzate alla costruzione e alla gestione di centri di detenzione per stranieri e all'allontanamento degli stessi dai territori statali dei paesi nordafricani contraenti.

La tabella 2 riassume gli accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione di polizia già conclusi dall'Italia con i paesi nordafricani.

Tabella 2

Paese	Tipo di accordo	Luogo e data della firma
Algeria	Criminalità e immigrazione illegale	Algeri, 22.11.1999
Algeria	Circolazione persone	Roma, 24.2.2000
Algeria	Protocollo tecnico	Roma, 9.10.2000
Egitto	Cooperazione di polizia	Il Cairo, 18.6.2000
Libia	Criminalità e immigrazione clandestina	Roma, 13.12.2000
Libia	Cooperazione di polizia	Tripoli, 3.7.2003
Marocco	Riammissione	Rabat, 27.7.1998
Marocco	Intesa esecutiva	Roma, 18.6.1999
Tunisia	Riammissione e cooperazione di polizia	Roma, 6.8.1998
Tunisia	Riammissione e cooperazione di polizia	Tunisi, 13.12.2003

Inoltre, i paesi nordafricani sono stati sollecitati ad adeguare agli standard vigenti in Europa tanto le loro normative relative all'ingresso e al soggiorno di cittadini stranieri quanto le loro pratiche di sorveglianza e repressione dei movimenti migratori illegali. Anche tali richieste sono state, almeno in parte, soddisfatte. In tutti i paesi nordafricani sono state approvate nuove leggi e sono stati intensificati i controlli sia lungo le frontiere di terra e di mare, sia all'interno dei rispettivi territori nazionali, dove sempre più diffuse sono ormai le retate e le perquisizioni mirate, e sempre più frequenti le espulsioni di cittadini stranieri.

L'Italia ha utilizzato – come incentivi o strumenti di pressione per indurre i paesi nordafricani all'adeguamento richiesto – sia l'offerta di contributi diretti per la copertura degli oneri, sia l'offerta di trattamenti privilegiati nell'ambito della regolamentazione dell'immigrazione legale, sia – infine – il condizionamento degli aiuti allo sviluppo.¹⁰

Le politiche dell'Unione Europea

La maggior parte delle persone che attraversano il Canale di Sicilia illegalmente considera l'Italia semplicemente come un paese di transito, come una (ulteriore) tappa del percorso verso quella che è la destinazione finale: un altro paese dell'Unione Europea. Secondo il ministro dell'interno italiano Giuseppe Pisanu «è accertato che siamo anche noi un Paese di transito per il 70-75% dei clandestini che arrivano: cioè su 100 clandestini che arrivano in Italia, 75 poi procedono verso altri Paesi europei. E questa, se ce ne fosse bisogno, è l'ennesima dimostrazione di come il problema dell'immigrazione clandestina sia, anche

¹⁰ Su incentivi e strumenti di pressione cfr. P. Cuttitta, *I confini d'Europa a Sud del Mediterraneo. Strumenti e incentivi per l'esternalizzazione dei controlli*, in P. Cuttitta – F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006.

nella sua consistenza statistica, un problema integralmente europeo».11 Del resto, anche gli altri paesi europei di primo sbarco (Spagna e Grecia, per non parlare di Malta e Cipro) sono considerati prevalentemente come teste di ponte verso altre regioni d'Europa. Per questo motivo la collaborazione con i paesi nordafricani è uno degli obiettivi delle politiche comunitarie nel campo del controllo sull'immigrazione.

Le migrazioni illegali nell'area mediterranea hanno sempre rappresentato, in effetti, una delle questioni centrali del «Partenariato euro-mediterraneo». Tale progetto – chiamato anche «Processo di Barcellona» in quanto definito nel corso di una conferenza tenutasi nella città catalana nel 1995 e conclusasi con l'approvazione della «Dichiarazione di Barcellona» – mira a rafforzare le relazioni tra gli stati membri dell'Unione Europea, da un lato, e gli stati delle rive Sud e Sud-Est del Mediterraneo, dall'altro. L'obiettivo del processo di Barcellona è triplice: un partenariato politico e di sicurezza, che dovrebbe instaurare «un'area comune di pace e stabilità»; un partenariato economico e finanziario, che dovrebbe creare «un'area di prosperità comune»; un partenariato culturale, sociale e umano, destinato a «sviluppare le risorse umane, promuovere l'intesa tra le culture e gli scambi tra le società civili».12 I membri del partenariato sono Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Territori Autonomi Palestinesi, Giordania, Libano, Siria, Turchia e tutti gli stati membri dell'Unione Europea (che oggi comprendono anche Cipro e Malta, peraltro membri del partenariato già prima della loro adesione alla UE, sin dalla conferenza costitutiva nel 1995). La Libia, invece, ha dal 1998 lo status di osservatore.13

Su scala ridotta, e su base non comunitaria ma intergovernativa, anche il «gruppo 5+5» si occupa di immigrazione illegale nel contesto del cosiddetto «Dialogo sulle migrazioni nel Mediterraneo occidentale». Del gruppo fanno parte cinque stati nordafricani (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia e Libia) e cinque stati europei (Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Malta). Apposite conferenze ministeriali sulle migrazioni si sono tenute nel 2002 a Tunisi, nel 2003 a Rabat, nel 2004 ad Algeri e nel 2005 a Parigi. I partner hanno prodotto nel 2002 un testo programmatico conosciuto come «Dichiarazione di Tunisi».

Tanto la «Dichiarazione di Tunisi» quanto la «Dichiarazione di Barcellona», tanto le conclusioni delle conferenze dei ministri degli esteri del partenariato euro-mediterraneo quanto quelle degli incontri del dialogo sulle migrazioni dei 5+5 sottolineano il ruolo centrale della cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo nella lotta all'immigrazione illegale e invitano alla conclusione di accordi di riammissione tra la UE o i suoi stati membri e i partner nordafricani, affiancando peraltro all'obiettivo repressivo – imposto dalla parte europea – anche quello – caldeggiato principalmente dai paesi di emigrazione – della promozione dell'immigrazione legale e della piena integrazione degli immigrati legali nei paesi di immigrazione.14

Gli obiettivi sui quali l'Unione Europea cerca di coinvolgere, in ambito Euromed o 5+5, i paesi nordafricani sono gli stessi che vengono definiti nelle sedi decisionali comunitarie. Sarà qui sufficiente citare solo qualche passaggio delle conclusioni della presidenza approvate in occasione di quelle sedute del Consiglio dell'Unione Europea che hanno

¹¹ Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Indagine conoscitiva sulla gestione comune delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione clandestina in Europa. Orientamenti e decisioni in ambito comunitario. Intervento del ministro dell'interno G. Pisanu*, 14 dicembre 2004.

¹² Dichiarazione di Barcellona, adottata dalla conferenza euro-mediterranea di Barcellona, 27-28 novembre 1995.

¹³ Sul partenariato euro-mediterraneo si veda R. Pepicelli, *2010 un nuovo ordine mediterraneo?*, Mesogea, Messina 2004.

¹⁴ Le conclusioni dei vertici Euromed sono disponibili sul sito

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/index.htm; le conclusioni dei vertici dei 5+5 sono disponibili sul sito <http://www.iom.int/en/know/dialogue5-5/index.shtml>.

segnato, negli ultimi anni, le tappe più importanti nell'evoluzione della strategia europea nei confronti dei paesi terzi in materia di contrasto all'immigrazione illegale.¹⁵

Nel 1999, ad esempio, il Consiglio Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre chiese «di sviluppare l'assistenza ai paesi di origine e transito, al fine di promuovere il rientro volontario e di aiutare le autorità di tali paesi a rafforzare la loro capacità di combattere efficacemente la tratta degli esseri umani e di adempiere ai loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri».

Successivamente, nel 2002, il Consiglio Europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno stabilì che «in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente» da concludersi tra l'Unione europea e qualsiasi paese terzo dovesse essere «inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina». Inoltre, al fine di «assicurare la cooperazione dei paesi d'origine e di transito in materia di gestione comune e di controllo delle frontiere nonché di riammissione», il Consiglio affermò la disponibilità dell'Unione «a fornire l'aiuto tecnico e finanziario necessario allo scopo». Infine si ritenne necessario «procedere a una valutazione sistematica delle relazioni con i paesi terzi che non cooperano nella lotta all'immigrazione clandestina» e tenere conto di tale valutazione «nelle relazioni fra l'Unione europea e i suoi Stati membri e i paesi interessati, in tutti i settori pertinenti», tenendo presente che una «cooperazione insufficiente da parte di un paese» avrebbe potuto «rendere più difficile l'approfondimento delle relazioni tra il paese in questione e l'Unione», e che la «mancanza ingiustificata di cooperazione da parte di un paese terzo nella gestione comune dei flussi migratori» avrebbe potuto indurre il Consiglio ad «adottare misure o assumere posizioni nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e delle altre politiche dell'Unione europea, nel rispetto degli impegni assunti dall'Unione e senza mettere in discussione gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo». Va ricordato che in occasione dello stesso Consiglio di Siviglia venne formalmente bocciata la proposta italo-spagnola di sanzionare i paesi terzi poco cooperativi con il taglio dei programmi di cooperazione allo sviluppo. Si preferì adottare una formula più neutra, che lasciasse sufficienti margini di manovra senza essere troppo netta ed esplicita. L'ambiguità della formulazione e la vaghezza del riferimento ai soli «obiettivi» della cooperazione allo sviluppo sembrerebbero essere state volute proprio per lasciare spazio ad ogni possibile evoluzione.

Il nuovo programma politico quinquennale dell'Unione Europea in materia di giustizia e affari interni – il cosiddetto programma dell'Aja, adottato dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004, che rappresenta il seguito del programma approvato a Tampere cinque anni prima – invita infine il Consiglio e la Commissione a «portare avanti il processo volto alla piena integrazione della migrazione nelle relazioni che l'UE intrattiene e intratterrà con i paesi terzi».

Oltre sei anni dopo Tampere l'Unione Europea non ha ancora concluso alcun accordo di riammissione con paesi nordafricani; sono tuttavia in corso i negoziati ufficiali per un accordo con il Marocco. Peraltro la rete di accordi bilaterali tra i singoli stati membri dell'Unione e i singoli paesi nordafricani appare già sufficientemente fitta: oltre all'Italia, anche altri paesi UE – e non solo quelli mediterranei – hanno già concluso o stanno per concludere simili accordi. Per quanto riguarda le altre forme di cooperazione tra UE e paesi nordafricani, i risultati sono invece più concreti, grazie anche al varo di programmi comunitari che hanno consentito di finanziare specifici progetti di sostegno ai paesi

¹⁵ I testi integrali sono disponibili sul sito http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_it.htm.

nordafricani. A tale proposito va menzionato innanzitutto il programma MEDA,¹⁶ nato nell'ambito del processo di Barcellona come principale strumento di supporto finanziario e tecnico per i paesi a Sud del Mediterraneo in tutti i campi del partenariato, utilizzato (soprattutto con riferimento al Marocco) anche nel campo delle attività di contrasto alle migrazioni illegali. Nel 2001 è stata inoltre istituita la linea comunitaria di finanziamento B7-667, allo scopo di supportare azioni in paesi terzi di origine e transito nel campo della gestione delle migrazioni e dei sistemi di asilo, dei rimpatri volontari, della capacità dei paesi ad adempiere ai loro obblighi di riammissione, della prevenzione e della lotta ai traffici umani e all'immigrazione illegale. Ancora, per la cooperazione amministrativa a livello comunitario nei campi relativi ad asilo, visti, immigrazione e frontiere esterne, incluse le «attività degli Stati membri nei paesi terzi, segnatamente, campagne d'informazione nei paesi di origine e di transito», è operativo – per il periodo 2002-2006 – il programma ARGO.¹⁷ Più recentemente, infine, è stato istituito il programma AENEAS, valido per il periodo 2004-2008, il cui obiettivo è «fornire aiuti finanziari e tecnici specifici e complementari ai paesi terzi (...) in particolare in materia di gestione dei flussi migratori, ritorno e reinserimento dei migranti nei rispettivi paesi d'origine, asilo, controlli di frontiera, profughi e sfollati». Il programma è «destinato in particolare, ma non esclusivamente, ai paesi terzi attivamente impegnati nella preparazione o nell'attuazione di un accordo di riammissione siglato, firmato o concluso con la Comunità europea».¹⁸

L'Italia, comunque, ha a lungo lamentato la scarsa assistenza da parte comunitaria nei propri confronti, con riferimento agli sforzi necessari per sorvegliare un tratto così importante di frontiera comune. Analoga insoddisfazione è stata del resto espressa dalla Spagna, custode anch'essa di una porzione altamente strategica delle frontiere esterne marittime dell'Unione Europea. Il governo italiano ha quindi cercato di sfruttare il proprio semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione Europea (luglio-dicembre 2003) per stimolare il sostegno europeo alle proprie attività di controllo delle frontiere marittime, avviando già nel settembre 2003 il progetto Nettuno per il pattugliamento congiunto del Mediterraneo centrale e orientale, che ha visto la partecipazione di diversi stati membri. Nello stesso periodo sono stati inoltre realizzati due centri di coordinamento permanente delle attività operative degli stati membri in materia di controllo delle frontiere marittime. I due centri hanno sede rispettivamente in Grecia (per il Mediterraneo orientale) e in Spagna (per il Mediterraneo occidentale). Infine, durante la presidenza italiana è stata

¹⁶ *Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 189/1 del 30.7.1996, modificato dal *Regolamento (CE) n. 780/98 del Consiglio del 7 aprile 1998 che modifica il regolamento (CE) n. 1488/96 per quanto riguarda la procedura per l'adozione di misure appropriate in assenza di un elemento fondamentale per il proseguimento delle misure di sostegno a favore di un partner mediterraneo*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 113/3 del 15.4.1998 e dal *Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio, del 27 novembre 2000, che modifica il regolamento (CE) n. 1488/96 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 311/1 del 12.12.2000.

¹⁷ *Decisione del Consiglio (2002/463/CE) del 13 giugno 2002 che istituisce un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (programma ARGO)*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 161/11 del 19.6.2002.

¹⁸ *Regolamento (EC) N. 491/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 80/1 del 18.3.2004.

promossa la creazione dell'Agenzia europea per le frontiere (FRONTEX), che è stata poi effettivamente istituita nel 2004¹⁹ e che ha avviato le proprie attività nel 2005.

Negli ultimi due anni l'Italia ha inoltre esercitato pressioni sull'Unione Europea affinché venisse abolito l'embargo ai danni della Libia e poi (unitamente a Malta e con il sostegno della Spagna) perché si avviassero forme di cooperazione comunitaria con il regime di Gheddafi – e, più in generale, con i paesi africani di origine e di transito – in materia di controllo dei movimenti migratori. Entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti. L'embargo è stato rimosso nell'ottobre 2004 (cfr. par. 2.5.1), e il Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005 ha adottato il programma definito «Approccio globale in materia di migrazione: Azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo», che mira a «intensificare il dialogo e la cooperazione con gli Stati africani» e «con i paesi confinanti dell'intera regione mediterranea». Oltre a sollecitare i lavori sull'approvazione di un piano d'azione per la Libia (cfr. par. 2.5.3) il Consiglio ha stabilito di chiedere all'agenzia FRONTEX di «attuare, quanto prima nel 2006, misure di gestione delle frontiere nella regione mediterranea, in particolare operazioni congiunte e progetti pilota», di «presentare entro il maggio 2006 una relazione sull'analisi del rischio in Africa» e di «avviare quanto prima nel 2006 uno studio di fattibilità sul rafforzamento dei controlli e della sorveglianza lungo la frontiera marittima meridionale dell'UE, ovvero nel Mediterraneo, e su una rete di pattuglie costiere nel Mediterraneo, comprendente gli Stati membri dell'UE e i paesi del Nordafrica». Dovrà essere inoltre vagliata «la possibilità tecnica di istituire entro il 2006 un sistema di sorveglianza che abbracci l'intera frontiera marittima meridionale dell'UE e il Mediterraneo. Tale sistema dovrebbe utilizzare tecnologie moderne per il salvataggio di vite umane in mare e la lotta all'immigrazione clandestina». I paesi terzi mediterranei andranno coinvolti tanto nello studio di fattibilità relativo alla rete di pattuglie costiere quanto in quello relativo al sistema di sorveglianza. Nell'ambito delle politiche di rimpatrio andrà poi rafforzato «il dialogo con i principali Stati dell'Africa sub-sahariana». La questione migratoria dovrà infine diventare «una priorità comune per il dialogo politico tra l'UE e l'Unione Africana, anche tramite riunioni periodiche di alti funzionari volte a preparare le discussioni della troika ministeriale UE-Africa».

Si allarga dunque il raggio d'azione dell'Unione Europea, destinato a spingersi fino al cuore dell'Africa, e ai due già citati livelli di negoziazione euro-nordafricani (il processo di Barcellona e il gruppo 5+5) si affianca il nuovo livello della cooperazione tra Unione Europea e Unione Africana.

Per quanto riguarda le risorse da destinare al piano europeo per l'Africa e il Mediterraneo, oltre a riservare la priorità a queste regioni nell'ambito del programma AENEAS, il Consiglio ha indicato la necessità di un ulteriore strumento finanziario. A tale proposito si parla della costituzione di un fondo comunitario di 400 milioni di euro.²⁰

Per quanto riguarda, invece, le remore ad avviare forme di cooperazione con paesi caratterizzati da regimi non democratici e responsabili di gravi, diffuse e persistenti violazioni dei diritti umani (e quindi a mettere nelle mani di tali regimi i destini individuali di migliaia di persone), l'Unione Europea sembra averle superate affermando che «la cooperazione tra l'UE e i paesi terzi è guidata dai principi del pieno rispetto dei diritti dell'uomo, del rispetto dei principi democratici e dello stato di diritto, e dalla prova fornita

¹⁹ *Regolamento (CE) N. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 349/1 del 25.11.2004. L'attività dell'agenzia FRONTEX riguarda non solo le frontiere marittime ma tutte le frontiere esterne dell'Unione Europea.

²⁰ Cfr. «die Tageszeitung», 1.12.2005, p. 8; www.stranieriinitalia.it, 1.12.2005.

da tali paesi che essi sono sinceramente determinati a conformarsi agli obblighi che incombono loro in virtù della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati o di altre convenzioni internazionali in materia».²¹

L'Italia, invece, non ha mai neanche solo formalmente chiesto particolari garanzie in materia di rispetto dei diritti umani a Egitto, Tunisia e Libia, paesi con i quali – come vedremo nei prossimi paragrafi – i governi italiani di centro-sinistra e di centro-destra si sono succeduti a intrattenere, nel corso degli ultimi anni, rapporti di stretta collaborazione nel contrasto dell'immigrazione indesiderata.

La cooperazione tra Italia ed Egitto

Il governo italiano cita spesso, come esempio positivo di fruttuosa collaborazione bilaterale, la cooperazione di polizia stabilita con l'Egitto, rivelatasi determinante per la riduzione dei movimenti migratori in transito da quel paese. Fino al 2002 erano infatti numerose le navi che, provenienti dall'Asia, imboccavano il Mar Rosso e raggiungevano il Mediterraneo passando attraverso il Canale di Suez. A bordo di queste navi viaggiavano migranti e profughi provenienti in prevalenza dallo Sri Lanka (sia tamil che cingalesi), dall'India e dal Pakistan, che concludevano il loro lungo viaggio sulle coste calabresi o siciliane, spesso dopo essere stati trasbordati – per meglio sfuggire ai controlli della guardia costiera italiana – dalla nave che li aveva trasportati fino al Mediterraneo su imbarcazioni più piccole che li conducevano a destinazione.²² Come sottolinea il Direttore centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, il fenomeno «ha assunto connotazioni di rilevante entità nel 2001 e soprattutto nel 2002. Nel 2001, infatti, sono stati registrati 23 episodi di sbarco, per un totale di 1.470 clandestini, che hanno interessato le province di Catania, Siracusa, Catanzaro, Crotone e Reggio Calabria. Il fenomeno ha raggiunto, nel periodo gennaio-aprile 2002, proporzioni di assoluto rilievo con 24 episodi di sbarco nelle suddette province, per un totale di 2.372 cingalesi».²³

Fu per combattere questo fenomeno che l'Italia concluse nel giugno del 2000 un trattato di cooperazione di polizia con il paese mediorientale. Sulla base dell'accordo di polizia e in seguito a ulteriori intese informali raggiunte tra i due governi nel maggio del 2002, un ufficiale di collegamento della polizia italiana venne inviato in Egitto, nell'ottobre del 2002, con specifici compiti in materia di contrasto all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani.²⁴ Come forma di compenso per il concreto avvio della cooperazione di polizia venne assegnata ai cittadini egiziani, per la prima volta, una quota riservata di ingressi legali per motivi di lavoro nell'ambito del decreto-flussi emanato dal governo italiano nello stesso mese di ottobre 2002. Successivamente, a partire dai primi mesi del 2003, il governo italiano mise a disposizione delle autorità egiziane dei voli charter per il rimpatrio dei migranti provenienti dallo Sri Lanka e fermati nel Canale di Suez a bordo delle navi sulle quali erano in viaggio verso l'Italia. Da allora, mentre le imbarcazioni utilizzate per il trasporto dei migranti illegali vengono sequestrate dalle autorità egiziane, i

²¹ Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni di Lussemburgo del 3 giugno 2005.

²² Fu durante una di queste operazioni di trasbordo che si verificò la tragedia più grande, per numero di vittime, tra tutte quelle registrate nel Mediterraneo: 283 persone (originarie dello Sri Lanka, del Pakistan e dell'India) persero la vita, nella notte tra il 24 e il 25 dicembre 1996, in occasione dello scontro tra la nave Yohan, che aveva trasportato i migranti dalla Turchia fino al canale di Sicilia, e il peschereccio maltese che avrebbe dovuto consentire agli stessi passeggeri della Yohan lo sbarco sulle coste siciliane (cfr. G. M. Bellu, *I fantasmi di Porto Palo*, Mondadori, Milano 2004).

²³ A. Pansa, *L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, relazione presentata al "Convegno internazionale per l'analisi dei procedimenti penali tenuti in Italia sulla tratta di persone", Scuola superiore amministrazione dell'interno, 4-5-6 giugno 2004.

²⁴ Cfr. Ministero dell'interno, *Lo stato della sicurezza in Italia*, Roma 2003, p. 214.

passaggeri vengono rimpatriati a carico delle autorità italiane.²⁵ Ciò ha contribuito, insieme alla tregua firmata nel febbraio 2002 dal governo cingalese e dai ribelli tamil, a ridurre di molto le partenze e ad azzerare gli arrivi illegali via mare di cittadini dello Sri Lanka sulle coste italiane. Ancora nella primavera del 2005, comunque, si sono verificati intercettazioni e rimpatri di gruppi di cittadini dello Sri Lanka da parte delle autorità egiziane.²⁶ Pakistani e bengalesi, invece, sembrano avere abbandonato del tutto la rotta marittima che passava dal Canale di Suez, e adesso, dopo avere raggiunto per via aerea l'Africa centrale, si avventurano nella doppia traversata del Sahara e del Mediterraneo. Per quanto riguarda gli emigranti egiziani, migliaia di essi continuano a partire dalle coste libiche e ad approdare su quelle di Lampedusa o della Sicilia meridionale. Benché l'Egitto non abbia ancora firmato alcun accordo di riammissione con l'Italia (i negoziati sono in corso dal 2000 ma non sembrano ancora vicini a una conclusione), le autorità del paese mediorientale collaborano pienamente in tutte le attività necessarie per il rimpatrio forzato dei cittadini del loro paese che giungono illegalmente in Italia. I rimpatri sono effettuati sulla base dell'accordo di cooperazione di polizia e di ulteriori accordi informali. Da quando la Libia ha accettato di riammettere sul proprio territorio cittadini di paesi terzi, alcuni degli immigranti irregolari identificati come egiziani sono respinti dapprima in Libia e poi dalla Libia in Egitto, mentre altri vengono rimpatriati direttamente dall'Italia con dei voli charter. La particolare disponibilità alla collaborazione dimostrata dal governo egiziano è valsa un riconoscimento importante: il decreto-flussi relativo al 2006, nella sua bozza ancora non definitivamente approvata, prevede un trattamento privilegiato per i cittadini egiziani. Ben 7.000 di essi, infatti, potranno immigrare legalmente in Italia nell'anno in corso: si tratta non solo della quota più elevata tra quelle previste per il 2006, ma in assoluto della quota più elevata mai concessa a cittadini di un determinato paese da quando è stato introdotto il sistema delle quote riservate.

La cooperazione tra Italia e Tunisia

Nel 1998 la Tunisia accettò di concludere un accordo di riammissione e di cooperazione di polizia con l'Italia. In cambio l'Italia incrementò i programmi di assistenza allo sviluppo a favore della Tunisia, garantì quote riservate ai cittadini tunisini per l'ingresso legale in Italia nell'ambito dei decreti-flussi, e, più in generale, confermò il tradizionale appoggio italiano e la copertura politica internazionale per il regime totalitario e corrotto di Ben Ali. Sotto il governo D'Alema, dunque, la cooperazione tra Italia e Tunisia in materia di contrasto all'immigrazione illegale ricevette per la prima volta un fortissimo impulso e adeguata formalizzazione.²⁷ L'Italia si impegnò a offrire al partner nordafricano un «supporto in mezzi tecnici ed operativi» per un valore corrispondente a oltre 20 milioni di

²⁵ Con lo Sri Lanka l'Italia aveva già concluso un accordo di riammissione (scambio di note del 24 settembre 2001) prima che avessero inizio i rimpatri dall'Egitto.

²⁶ In data 11 aprile 2005 il sito www.lankanewspapers.com riferisce di 72 persone rimpatriate, l'8 aprile precedente, dall'Egitto nello Sri Lanka, e di altre 103 persone mantenute in stato di arresto in Egitto. I costi del rimpatrio sarebbero a carico delle famiglie degli stessi migranti. Una notizia ANSA del 12 aprile 2005 riferisce di altre 65 persone arrestate dalla polizia egiziana che sarebbero in procinto di essere rimpatriate nello Sri Lanka con un volo della Emirates Airlines (la compagnia di bandiera degli Emirati Arabi Uniti). Se fosse vero che i costi sono a carico degli espulsi, ciò evidenzerebbe un disimpegno organizzativo ed economico da parte del governo italiano. Altrimenti è da presumere che, per risparmiare, non vengano più inviati voli charter dall'Italia ma vengano invece pagati dall'Italia i voli di compagnie operanti nell'area, in analogia a quanto avviene con i charter in partenza dalla Libia.

²⁷ *Scambio di Note tra l'Italia e la Tunisia concernente l'ingresso e la riammissione delle persone in posizione irregolare*, S.O. alla G.U. n. 11 del 15 gennaio 2000

(http://www.stranieri.it/legislazione/italia/accordi/accordi_TUV/Ab98_tun.htm).

euro (40 miliardi di lire) per il triennio 1999-2001.²⁸ Scaduto tale periodo, l'impossibilità del governo italiano di continuare a finanziare l'acquisto da parte del governo tunisino di attrezzature per il controllo delle frontiere marittime (essendo venuta meno la base costituita dall'accordo formale) venne aggirata, per il biennio 2002-2003, facendo iscrivere i relativi fondi nel budget della cooperazione allo sviluppo per il triennio 2002-2004. Tale budget era stato stabilito nel 2001 e aveva confermato la scelta di condizionare la cooperazione italiana allo sviluppo alla cooperazione tunisina nel controllo dei movimenti migratori.

Il 13 dicembre del 2003, in seguito ad ulteriori trattative tra i due governi, i ministri dell'interno tunisino e italiano conclusero quindi il nuovo accordo di cooperazione di polizia. Sulla base di tale intesa le forniture vennero non soltanto ripristinate ma anche incrementate fino a un valore corrispondente a 7 milioni di euro per il solo 2004. L'accordo italo-tunisino del 2003 prevede «l'impegno a realizzare forme appropriate di cooperazione per la sorveglianza e il controllo delle navi sospettate di trasportare clandestini», tra le quali le due parti hanno individuato «la formazione di "punti di contatto" in Italia ed in Tunisia per lo scambio rapido e diretto delle informazioni e per avviare investigazioni parallele sui sodalizi delinquenziali transnazionali».²⁹ La polizia italiana offre inoltre attività formative a beneficio degli agenti della polizia di frontiera tunisina. Altri particolari dell'intesa non sono noti perché il governo italiano ha sinora mantenuto la decisione di non rendere pubblico il testo.³⁰

La cooperazione di polizia italo-tunisina si avvale, già a partire dal luglio del 2000, dell'operato di un ufficiale di collegamento del ministero dell'interno italiano, di stanza a Tunisi. L'ufficiale italiano in Tunisia ha mandato pieno, cioè non limitato alla materia del controllo dei movimenti migratori, come è invece il caso dell'ufficiale italiano di stanza in Egitto. Tuttavia la sua principale attività è proprio quella relativa al controllo delle migrazioni.

Per quanto riguarda l'efficacia dei controlli effettuati dalle autorità tunisine, i dati riportati da Boubakri relativamente al quinquennio 1998-2003 dicono che oltre 40.000 persone vennero fermate in quel periodo per aver tentato di attraversare illegalmente (in ingresso o in uscita) le frontiere (di terra o di mare) del paese nordafricano. Tra esse erano rappresentate più di cinquanta diverse nazionalità, con una prevalenza dei paesi del Maghreb (i cittadini tunisini costituiscono il 30% del totale) e dell'Africa sub-sahariana, ma con presenze sensibili anche di paesi dell'Europa dell'Est e perfino dell'America Latina.³¹ Ciò testimonia che la Tunisia ha avviato già da anni politiche volte alla repressione del fenomeno delle presenze straniere irregolari.

In effetti, già da tempo i controlli sugli stranieri vengono effettuati non soltanto alle frontiere del paese ma anche all'interno del territorio nazionale. Pure in assenza di dati attendibili, appare infatti in continua crescita, già dagli anni Novanta, il numero di immigrati regolari che soggiornano in Tunisia per motivi di studio o di lavoro e che, venuto meno il presupposto per il permesso di soggiorno, vi restano in condizione di clandestinità,

²⁸ Cifre fornite dall'Ufficio Cooperazione dell'Ambasciata d'Italia a Tunisi.

²⁹ A. Pansa (Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, ministero dell'interno), *L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, cit.

³⁰ Alla mia richiesta di conoscere il testo dell'accordo il ministero dell'interno ha risposto, in data 10.3.2005, che «si è ritenuto opportuno non fornire informazioni così dettagliate».

³¹ H. Boubakri, *Migrations de transit entre la Tunisie, la Libye et l'Afrique subsaharienne: Etude à partir du cas du Grand Tunis*, rapport présenté à la Conférence régionale sur "Les migrants dans les pays de transit : partage des responsabilités en matière de gestion et de protection", Istanbul, 30 septembre – 1^{er} octobre 2004, p. 6.

spesso in attesa dell'opportunità per tentare la traversata verso l'Europa.³² Pertanto, al fine di contrastare il fenomeno degli overstayers e dei migranti irregolari in transito, negli ultimi anni, nelle maggiori aree urbane del paese, è aumentato il numero dei controlli – mirati o casuali – per le strade, ma anche il numero delle retate e delle perquisizioni domiciliari, con conseguente allargamento dell'azione repressiva dalle aree di frontiera all'intero territorio nazionale.

Un ulteriore segnale di risposta alle sollecitazioni italiane, subito dopo la firma dell'accordo del dicembre 2003, va considerata la legge approvata dal parlamento tunisino nel mese di febbraio del 2004.³³ La legge, in linea con le normative in vigore nei paesi europei, prevede pene severe per le organizzazioni che gestiscono i flussi migratori illegali e per chiunque, anche a titolo gratuito, favorisca tali attività. Particolarmente singolare appare l'introduzione dell'obbligo di delazione: è soggetto a pena detentiva (tre mesi) e a sanzione pecuniaria (cinquecento dinari) chiunque si astenga dal riferire alle autorità qualunque informazione riguardante movimenti migratori illegali della quale sia venuto a conoscenza. La legge fa parte di un pacchetto di riforme legislative approvate tra il dicembre 2003 e il febbraio 2004 in ossequio alle aspettative dei paesi occidentali relativamente alla collaborazione nella lotta contro il terrorismo e l'immigrazione illegale.³⁴ Resta da verificare in che misura essa verrà applicata. Dopo la sua entrata in vigore si è avvertita, a giudicare dalle testimonianze di operatori del settore giudiziario e di organizzazioni per la tutela dei diritti umani, una svolta restrittiva. A tale inasprimento sembra però che sia seguita, a partire dall'autunno dello stesso anno, una tendenza opposta, che avrebbe riportato la situazione e il clima complessivo – almeno momentaneamente – ai livelli precedenti l'entrata in vigore della nuova normativa. La Tunisia continuerà, verosimilmente, ad alternare maggiore e minore rigore nell'applicazione della legge secondo i propri interessi. Obiettivo del governo tunisino era infatti potere esibire una misura legislativa che soddisfacesse le attese europee, per poi dosarne l'applicazione in modo da non provocare troppo malcontento nella popolazione e non impedire del tutto l'emigrazione clandestina tunisina, che infatti continua ad essere – almeno in parte – tollerata. Del resto, una parte di tali movimenti illegali viene tollerata anche dal governo italiano, se è vero ciò che dicono operatori di organizzazioni non governative tunisine e italiane, secondo cui esisterebbe un collegamento marittimo preferenziale, non sottoposto a controlli, tra Capo Bon e la Sicilia occidentale, che rifornirebbe le campagne dell'Italia meridionale di braccianti stagionali a basso costo in aggiunta a quelli – insufficienti – che possono entrare legalmente sulla base degli annuali decreti-flussi.³⁵

³² H. Boubakri, *Migrations irrégulières en Tunisie et au Maghreb: associer, développer, bien gouverner...pour prévenir*, relazione presentata al convegno "Migrants clandestins et réfugiés en Méditerranée: rôle des villes et des régions", Consiglio d'Europa – Comune di Roma, Roma, 13 ottobre 2003.

³³ *Loi organique n° 2004-6 du 3 février 2004, modifiant et complétant la loi n° 75-40 du 14 mai 1975, relative aux passeports et aux documents de voyage*, Journal Officiel de la République Tunisienne, n° 11, 6 février 2004.

³⁴ Si tratta, in particolare, della legge anti-terrorismo (*Loi n° 2003-75 du 10 décembre 2003, relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent*, Journal Officiel de la République Tunisienne, n° 99, 12 décembre 2003), della legge di riforma del codice di commercio marittimo (*Loi n° 2004-3 du 20 janvier 2004, modifiant et complétant le code de commerce maritime*, Journal Officiel de la République Tunisienne, n° 6, 20 janvier 2004) e della legge di riforma del codice di navigazione marittima (*Loi n° 2004-4 du 20 janvier 2004, modifiant et complétant le code de la police administrative de la navigation maritime*, Journal Officiel de la République Tunisienne, n° 6, 20 janvier 2004). Al proposito cfr. H. Boubakri, *La Tunisia nel contesto euro-maghrebino. Controllo dei movimenti migratori e diritti dei migranti*, in P. Cuttitta – F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, cit.

³⁵ Sui lavoratori stagionali agricoli irregolari nell'Italia meridionale e in Sicilia cfr. Medici Senza Frontiere, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa. Di nascosto. Indagine sulle condizioni di vita e di salute dei lavoratori*

Il sistema di repressione tunisino si avvale anche di una rete di centri di detenzione propedeutici all'espulsione dei migranti stranieri irregolari. L'accordo italo-tunisino del 1998, «in considerazione delle difficoltà che la riammissione di cittadini di Paesi terzi (...) comporta per la stessa Tunisia», prevedeva un contributo da parte dell'Italia di 500 milioni di lire per «la realizzazione in Tunisia di centri di permanenza». Il paese nordafricano accettò tutte le altre contropartite previste dall'accordo (concessioni in materia di aiuti allo sviluppo, quote riservate ai cittadini tunisini nell'ambito dei flussi di immigrazione legale stabiliti ogni anno dal governo italiano, fornitura a titolo gratuito di attrezzature per il controllo delle frontiere) ma rifiutò il finanziamento per i centri di detenzione. La ragione fu evidentemente la volontà di mantenere piena libertà d'azione in relazione alle condizioni di detenzione degli stranieri e alle modalità del loro allontanamento – libertà che avrebbe rischiato di venire meno accettando i finanziamenti.

Il governo tunisino può così continuare a gestire in autonomia i parecchi centri di detenzione per stranieri esistenti sul territorio nazionale, mantenendo segreti sia il loro numero preciso che l'ubicazione della maggior parte di essi. Per quanto riguarda la segretezza dell'ubicazione fanno eccezione solo il centro di El Ouardia (un quartiere della periferia sud di Tunisi) e quello di Ben Ghardane (località poco distante la costa meridionale della Tunisia, a ca. 30 km dal confine libico). Entrambe le strutture erano nate come centri di identificazione per cittadini tunisini fermati nel tentativo di emigrare irregolarmente. A Ben Ghardane veniva trattenuto chi aveva tentato di andare in Libia senza passaporto (ottenerlo non è semplice, in Tunisia, e impone lunghe attese), mentre a El Ouardia erano destinati i tunisini respinti dall'Italia perché immigrati illegalmente. Poi, col tempo, le due strutture sono state utilizzate anche per ospitare stranieri in attesa di espulsione dopo essere stati respinti dall'Italia o fermati dalle forze dell'ordine tunisine nel territorio del paese o nelle acque territoriali.

Gli stranieri detenuti nei centri tunisini – sia nelle due sole strutture di cui si conosce l'ubicazione sia, ovviamente, nei molto più numerosi centri segreti – non hanno comunque diritto ad alcun tipo di assistenza legale. Dai centri di detenzione essi vengono poi accompagnati, con dei mezzi fuoristrada, fino alla frontiera desertica con la Libia o con l'Algeria, in zone sufficientemente lontane da centri abitati e da valichi di frontiera ufficiali. Essi vengono quindi abbandonati lì alla loro sorte, con l'invito a raggiungere autonomamente il primo centro abitato del paese vicino, e con l'intimazione di non farsi più vedere in Tunisia.³⁶

Complessivamente si può comunque affermare che, nel corso del 2004 e soprattutto del 2005, il ruolo della Tunisia come paese di imbarco è notevolmente diminuito, e che la maggior parte degli immigrati illegali che giungono in Italia via mare – compresi quelli di cittadinanza tunisina – si imbarca sulle coste libiche. Si sono dunque ridotti di parecchio anche i respingimenti dall'Italia verso la Tunisia di cittadini di paesi terzi. Sull'emigrazione irregolare di cittadini tunisini, invece, le autorità sembrano mantenere un atteggiamento di equilibrio, riproducendo l'alternanza «fra stretta repressiva e allentamento delle maglie».³⁷

stranieri impiegati nell'agricoltura italiana

www.msf.it/msfinforma/dossier/missione_italia/prima_pagina/sintesi_rapporto_stagionali.pdf.

³⁶ «Tra quelli che vengono abbandonati alle frontiere del deserto, alcuni riescono a tornare indietro e vengono a chiedere aiuto qui da noi», afferma un operatore della Caritas Diocesana di Tunisi, da me intervistato il 9 dicembre 2004.

³⁷ S. Palidda, *Le nuove migrazioni verso i paesi del nord-Africa e verso l'Europa*, in ISMU, *Nono Rapporto Ismu sulle migrazioni 2003*, Franco Angeli, Milano 2004. A proposito dei paesi di emigrazione Palidda osserva che tale oscillazione «sembra dovuta spesso alla congiuntura delle negoziazioni con i paesi di immigrazione, alla congiuntura socio-politica interna e alla discrezionalità delle polizie. Insomma si allenta la morsa sia quando i poliziotti devono

La cooperazione tra Italia e Libia e il coinvolgimento dell'Unione Europea

Peculiarità della Libia rispetto agli altri paesi nordafricani

La Libia si distingue per almeno tre caratteristiche dagli altri due paesi nordafricani qui presi in esame. Innanzitutto non si tratta di un paese di emigrazione ma di un paese di immigrazione; in secondo luogo si tratta dell'unico paese nordafricano il cui governo non sia saldamente integrato nell'area di influenza politica dell'Occidente; infine la Libia è stata, nel recente passato, una colonia italiana. Queste tre circostanze hanno influito, per le ragioni che ci accingiamo a illustrare, sull'evoluzione della cooperazione tra Italia e Libia in materia di controllo dei movimenti migratori.

La Libia, dunque, è l'unico paese nordafricano che non sia paese di emigrazione.³⁸ Pertanto le quote riservate nell'ambito dei decreti flussi non possono essere adoperate come strumento di pressione nei suoi confronti. Ma la Libia non soltanto non è un paese di emigrazione: essa è anche paese di immigrazione.³⁹ Già negli anni Sessanta del secolo scorso, infatti, dopo la scoperta dei giacimenti petroliferi, la Libia decise di aprire le porte alla manodopera straniera. Nel corso degli anni Sessanta e Settanta gli immigrati provenivano in maggior misura dalla Tunisia e dall'Egitto, ma l'altalena dei rapporti diplomatici tra Gheddafi e i governi di Tunisi e del Cairo – accusati di filo-americanismo – avrebbe portato a pesanti provvedimenti (chiusura delle frontiere e rimpatri forzati) nei confronti degli immigrati egiziani e tunisini già nel corso degli anni Ottanta. Negli stessi anni, la caduta del prezzo del petrolio provocava una forte crisi dell'economia e del mercato del lavoro libici, che veniva acuita, negli anni Novanta, dagli embarghi internazionali imposti alla Libia in seguito alle accuse di terrorismo.⁴⁰ Il leader libico adottò allora l'opzione pan-africana, rivolgendosi al Sud, ai paesi africani più poveri, e proponendosi come il rappresentante degli interessi dell'Africa intera, il paladino dei popoli di tutto il continente. Tale opzione comportava anche l'adozione di una politica di porte aperte nei confronti dei lavoratori sub-sahariani. Si spiega così la forte presenza in Libia di immigrati provenienti da tali paesi, e in particolare dai confinanti Niger, Ciad e Sudan.⁴¹

arrotondare il loro magro stipendio, sia quando è meglio lo sfogo migratorio al rischio di rivolte o di esplosioni fondamentaliste, sia infine quando si cerca di alzare il prezzo degli accordi con i paesi ricchi».

³⁸ Alla fine del 2003 sono solo un migliaio i cittadini libici residenti in Italia. Gli algerini sono invece 18.000, gli egiziani 45.000, i tunisini 61.000 e i marocchini 228.000 (Fonte: Caritas / Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004*, Idos, Roma 2004).

³⁹ Al censimento del 1995 risultavano residenti in Libia oltre 400.000 cittadini stranieri. Già questa cifra, enormemente sottostimata rispetto alla realtà, corrisponderebbe a un dato percentuale (8,5% della popolazione complessiva risultante dallo stesso censimento) nettamente superiore a quello (intorno al 6%) degli stranieri presenti oggi nell'Unione Europea. Nel 2004 le autorità libiche stimavano in 600.000 il numero di stranieri presenti legalmente sul territorio nazionale, mentre il numero degli immigrati illegali sarebbe stato compreso tra 750.000 e 1.200.000. Si tratta di cifre che non si discostano di molto da stime non ufficiali diffuse tra il 2000 e il 2001, secondo le quali il numero complessivo di stranieri africani presenti (legalmente o illegalmente) nel paese sarebbe stato compreso, in quegli anni, tra un minimo di 1 e un massimo di 2,5 milioni (cfr. O. Pliez, *De l'immigration au transit? La Libye dans l'espace migratoire euro-africain*, in O. Pliez [sous la direction de], *La nouvelle Libye. Sociétés, espaces et géopolitique au lendemain de l'embargo*, Karthala, Paris 2004, p. 146).

⁴⁰ Secondo tali accuse il regime di Gheddafi sarebbe stato coinvolto nell'attentato del 1986 alla discoteca *La Belle* di Berlino Ovest, nel corso del quale due soldati statunitensi e una donna turca rimasero uccisi e centinaia di persone ferite, e negli attentati ai danni di due aerei civili – uno statunitense e uno francese – che causarono la morte di 270 passeggeri di un volo Pan Am (nel 1988) e di 170 passeggeri di un volo UTA (nel 1989). Ciò comportò l'imposizione di embarghi economici e militari da parte dell'ONU, degli USA e della UE.

⁴¹ Cfr. O. Pliez, *De l'immigration au transit? ...*, cit.

Nei confronti degli immigrati tunisini ed egiziani, invece, sarebbe proseguita l'alternanza tra aperture e chiusure.

Negli anni più recenti Gheddafi ha imboccato la strada della riconciliazione con i paesi occidentali, al fine di ottenere la rimozione degli embarghi internazionali. Per quanto riguarda, in particolare, la fine delle sanzioni europee, la promessa di cooperare nell'attività di contrasto alle migrazioni illegali è stata una delle principali armi diplomatiche cui la Libia abbia fatto ricorso per esercitare pressione sull'Unione Europea – una pressione che è stata in gran parte affidata all'Italia, l'unico tra gli stati membri (prima dell'adesione di Malta) ad essere esposto in modo diretto agli sbarchi di migranti salpati dalle coste libiche. Dunque, mentre per la rimozione delle altre misure internazionali furono altri fattori a risultare determinanti,⁴² nel caso delle sanzioni europee la disponibilità libica alla cooperazione nel controllo dei movimenti migratori illegali e l'azione di mediazione condotta dall'Italia sulla base di tale impegno ebbero un ruolo decisivo. Non a caso l'embargo UE fu abolito proprio negli stessi giorni in cui la Libia accettava per la prima volta di riammettere sul proprio territorio immigrati illegali respinti dall'Italia.⁴³

Le restrizioni sui movimenti migratori imposte dalla Libia in ossequio al nuovo indirizzo di politica estera hanno necessariamente messo in discussione la politica pan-africana, che ha subito forti contraccolpi. Alla graduale apertura nei confronti dell'Occidente, insomma, si è accompagnata la graduale chiusura verso il Sud, e in particolare verso i principali paesi sub-sahariani di origine dei migranti. Di contro, è proprio dalla volontà di mantenere agli occhi del resto del continente un ruolo di leader pan-africano che deriva la scelta di Gheddafi – che peraltro, nelle sedi esclusivamente continentali, continua a pronunciare accesi discorsi a favore della libertà di movimento per tutti gli africani⁴⁴ – di chiedere che il sostegno finanziario europeo finalizzato al contrasto delle migrazioni illegali venga offerto non solo alla stessa Libia ma anche ai paesi africani di origine.

Sul fronte delle relazioni bilaterali tra Italia e Libia, infine, va sottolineato come tali relazioni siano ancora oggi condizionate dalle richieste libiche di risarcimento per i danni provocati dall'Italia durante il periodo coloniale. Il paese nordafricano subì infatti la dominazione italiana dal 1911 al 1943. Nel 1998 il governo italiano presentò scuse ufficiali per l'occupazione della Libia, promettendo forme di compensazione. La questione resta

⁴² Le sanzioni ONU (embargo sulle armi e chiusura dei collegamenti aerei con la Libia), che erano già sospese sin dal 1999, furono definitivamente revocate nel settembre del 2003, dopo che la Libia si fu assunta la responsabilità degli attentati agli aerei, accettando di pagare alle famiglie delle vittime somme di denaro a titolo di risarcimento. Le sanzioni USA (divieto di concludere contratti riguardanti armi, rapporti economici e investimenti di aziende statunitensi – comprese le aziende operanti nel settore petrolifero – in Libia) furono rimosse nell'aprile del 2004, dopo l'impegno assunto da Gheddafi nel dicembre del 2003 di smantellare l'arsenale di armi di distruzione di massa, eliminare i programmi relativi a missili a lunga gittata e porre fine ad ogni collaborazione con il terrorismo, e dopo che la Libia ebbe firmato, nel marzo del 2004, il protocollo aggiuntivo al trattato per la non proliferazione delle armi nucleari, accettando così ispezioni senza preavviso da parte dell'agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA – International Atomic Energy Agency). Nel giugno del 2004 gli USA ristabilirono ufficialmente relazioni diplomatiche con la Libia dopo un'interruzione durata 24 anni.

⁴³ Il 22 settembre 2004 il comitato Coreper della UE annunciò che, in occasione della successiva seduta dei ministri degli esteri della UE, da tenersi l'11 ottobre, sarebbe stata sancita la rimozione sia delle sanzioni economiche che dell'embargo sulle forniture militari nei confronti della Libia; il 26 settembre i ministri dell'interno italiano e libico si incontrarono a Tripoli; il 1° ottobre la Libia riammise per la prima volta sul proprio territorio un gruppo di migranti illegali respinti dall'Italia; l'11 ottobre, come previsto, sanzioni ed embargo UE vennero eliminati.

⁴⁴ «La Libia è il paese di tutti gli africani (...). Ciò che chiamiamo immigrazione clandestina è un fatto assolutamente naturale. (...) [È] il normale spostamento degli africani nella loro terra. (...) Liberatevi del peso degli sforzi che state facendo alle frontiere: sorveglianza delle frontiere, dogane, immigrazione e sicurezza. (...) Lasciate le persone libere di andare a cercare lavoro da un posto all'altro: se non lo troveranno, torneranno da dove sono venute». (Dal testo del discorso tenuto il 18 giugno 2005 in occasione del vertice dei ministri dell'interno dei paesi dell'Unione Africana. Fonte: Jamahiriya News Agency, 18.6.2005).

però ancora oggi insoluta, nonostante appositi incontri tra Berlusconi e Gheddafi, e viene periodicamente risolta da parte libica per alzare il prezzo della cooperazione in materia di controllo delle frontiere.⁴⁵

La cooperazione tra Italia e Libia

L'inizio della cooperazione tra Italia e Libia può essere fatto formalmente risalire alla firma dell'accordo bilaterale del 13 dicembre 2000 «per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina», con il quale i due governi concordarono di avviare uno «scambio di informazioni sui flussi di immigrazione illegale, nonché sulle organizzazioni criminali che li favoriscono» e di assicurarsi «reciproca assistenza e cooperazione nella lotta contro l'immigrazione illegale». Con l'accordo del 2000, inoltre, Italia e Libia si impegnarono a cooperare «nel settore della formazione e dell'addestramento, in particolare della formazione specialistica, nonché a promuovere la cooperazione tra gli Istituti di istruzione di polizia dei due Paesi» e a individuare «punti di contatto tra le strutture competenti» per le materie oggetto dell'accordo. L'intesa, raggiunta dal governo di centro-sinistra, costituì la base per la firma di protocolli d'intesa che aprirono la strada alla costituzione, da parte del governo di centro-destra, «di una Unità Nazionale Italiana a Tripoli, operativa dal maggio 2003, con il compito di elaborare strategie operative e programmi di intervento congiunti con le Autorità libiche, tesi a disarticolare le reti criminali che gestiscono il traffico proveniente da diversi Paesi del continente africano e che raggiungono le coste siciliane partendo da alcune località costiere libiche. Del neo-costituito Ufficio a Tripoli fanno parte funzionari della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e della Direzione Centrale della Polizia Criminale».⁴⁶

Nonostante il progredire della cooperazione bilaterale, l'embargo UE sulle armi impediva al governo italiano di fornire alla Libia attrezzature militari che potessero facilitare il compito – effettivamente arduo – di monitorare 4.400 chilometri di frontiere terrestri (quasi interamente desertiche) con sei diversi paesi e 1.770 chilometri di frontiera marittima. Mentre si moltiplicavano gli sforzi diplomatici italiani in direzione della rimozione dell'embargo, l'Italia avviò autonomamente un programma di forniture alla Libia. Il 3 luglio 2003, i capi delle polizie dei due paesi firmarono un'«intesa operativa per definire le modalità pratiche della collaborazione bilaterale per la prevenzione del fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, con l'obiettivo di contrastare le organizzazioni

⁴⁵ La Libia chiede che l'Italia provveda alla costruzione di un'autostrada costiera dal confine tunisino a quello egiziano. Nel gennaio del 2005 le autorità libiche hanno consegnato al governo italiano i relativi progetti, mappe e preventivi. Di contro, l'Italia chiede che venga consentito il rientro in Libia dei circa 20.000 cittadini italiani che nel 1970, dopo la presa del potere di Gheddafi, furono espropriati dei loro beni ed espulsi dal paese. Il 7 ottobre del 2004, in occasione dell'inaugurazione – alla presenza di Berlusconi – del nuovo metanodotto destinato a rifornire l'Italia di gas libico (inaugurazione avvenuta negli stessi giorni in cui cominciavano le riammissioni di migranti dall'Italia in Libia e veniva abolito l'embargo UE, a sottolineare l'intreccio di interessi politici ed economici che fa da sfondo alla questione migratoria), il leader libico annunciò che a tutti gli italiani stabiliti in Libia dopo la seconda guerra mondiale sarebbe stato consentito di tornare. Successivamente, però, Gheddafi specificò che il permesso sarebbe stato accordato solo ad alcuni di essi. Inoltre, la scelta del 7 ottobre come data per l'inaugurazione del metanodotto e per la dichiarazione riguardante il rientro dei cittadini italiani in Libia non era stata casuale. Il 7 ottobre, dal 1970 al 2004, era stata infatti la «giornata della vendetta» nei confronti dell'Italia. Nel 2004 tale ricorrenza fu trasformata in «giornata dell'amicizia». Nel 2005, però, la «giornata della vendetta» è stata ripristinata, ed è stata inoltre lanciata in grande stile anche la «giornata del lutto», cioè la commemorazione della deportazione, avvenuta il 26 ottobre 1911, di migliaia di cittadini libici da parte degli invasori italiani.

⁴⁶ A. Pansa, *L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, cit.

criminali che sfruttano i migranti clandestini».47 Il contenuto di tale accordo è ancora oggi mantenuto segreto;48 si sa tuttavia che la Libia ha accettato sia i contributi italiani per la costruzione di centri di detenzione in Libia49 e per i rimpatri di cittadini di paesi terzi, sia la fornitura di equipaggiamenti e mezzi tecnici per le proprie forze dell'ordine. Sulla base dell'accordo del luglio 2003 e di ulteriori accordi raggiunti dai due governi – in maniera informale – nei mesi di gennaio, aprile, agosto e settembre del 2004, l'Italia, tra il 2003 e il 2004, ha fornito alle autorità libiche, tra l'altro, 40 visori notturni, 150 binocoli, 6 veicoli fuoristrada, 6.000 materassi, 12.000 coperte di lana, 100 barche di salvataggio e 1.000 sacchi per il trasporto di cadaveri. Nello stesso periodo l'Italia ha sostenuto le spese di 50 voli charter per il rimpatrio di 5.688 persone dalla Libia in dieci paesi diversi. Contestualmente sono state avviate le attività formative offerte dall'Italia per l'addestramento delle guardie di frontiera libiche, tramite corsi tenuti sia in territorio libico che in territorio italiano.50

La pressione politica e il sostegno materiale giunti da parte italiana hanno prodotto effetti sensibili. Si deve certamente alla pressione italiana, per esempio, la decisione del governo libico di instaurare rapporti con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la quale ha organizzato in Libia, nel 2004, un seminario regionale che ha riunito funzionari di polizia di nove paesi mediterranei (Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Marocco, Portogallo, Spagna e Tunisia) per discutere sul tema della cooperazione regionale in materia di contrasto alle migrazioni irregolari.51 Con la stessa OIM la Libia ha concordato, nell'autunno del 2004, un programma di attività, denominato TRIM, finalizzato a «migliorare le condizioni di accoglienza offerte agli immigranti irregolari», «assistere il loro ritorno nei paesi di origine tramite un programma di rientro volontario assistito e di reinserimento» e «avviare un dialogo costruttivo sulle migrazioni irregolari di transito con i paesi di origine e di destinazione, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione e individuare soluzioni comuni».52 Nell'agosto del 2005, poi, la Libia ha firmato un accordo di cooperazione con l'OIM che prevede l'apertura di un ufficio dell'organizzazione a Tripoli e l'imminente avvio di attività da realizzare grazie a finanziamenti italiani. L'ufficio è stato inaugurato il 25 aprile 2006.

Ma la Libia ha soprattutto cominciato a impegnarsi direttamente nelle attività di prevenzione, controllo e repressione dei movimenti migratori. Nel 2003, in coincidenza con l'aggravarsi della crisi del Darfur, le piste sahariane tra il Sudan e la Libia sono state chiuse alla circolazione,53 in modo da ridurre l'afflusso di profughi che avrebbero potuto poi tentare la traversata verso l'Italia. Nel marzo del 2004 il Congresso Generale del Popolo Libico ha approvato una legge che ha introdotto pene severe per gli immigrati illegali e per coloro che ne favoriscono l'ingresso o il soggiorno, fornendo così una base legale sia agli arresti e ai procedimenti penali a carico dei trafficanti, sia alle retate, agli internamenti e

⁴⁷ Ministero dell'interno, *Lo stato della sicurezza in Italia*, Roma 2003, p. 212.

⁴⁸ «È proprio il particolare oggetto dell'accordo che mi impedisce di divulgarne i contenuti, poiché ciò ne danneggerebbe gravemente l'operatività e l'efficacia» (Informativa urgente del ministro dell'interno Giuseppe Pisanu alla Camera dei Deputati, 22 ottobre 2003).

⁴⁹ Un centro è in costruzione a Gharyan, vicino Tripoli, e avrà una capacità di mille posti; gli altri saranno realizzati a Sebha e Cufra, località del deserto libico che sono tra i principali crocevia di migranti sub-sahariani (cfr. European Commission, *Report of the Technical Mission to Libya on illegal immigration, 27 November – 6 December 2004*, p. 59; Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, vol. II, t. II, p. 6; Ministero dell'interno, *Lo stato della sicurezza in Italia*, Roma 2005, p. 43).

⁵⁰ Cfr. European Commission, *Report of the Technical Mission to Libya ...*, cit., pp. 60-63.

⁵¹ Cfr. IOM, *Dialogue 5+5 Newsletter*, N. 1, September 2004.

⁵² Ivi, p. 15.

⁵³ Cfr. O. Pliez, *La frontiera tra la Libia e il Sahel. Uno spazio migratorio rimesso in discussione*, in P. Cuttitta – F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, cit.

alle deportazioni di massa dei migranti.⁵⁴ Nel 2005 le autorità libiche sono state in grado di schierare 1.800 unità di personale di guardia, almeno in parte formate e attrezzate dall'Italia, lungo i confini meridionali del paese.

Le attività investigative della polizia libica per individuare i responsabili delle organizzazioni dedite al traffico di migranti erano cominciate già prima dell'approvazione della legge del 2004, soprattutto dopo l'avvio della cooperazione con l'unità investigativa della polizia italiana a Tripoli. Nell'autunno del 2003 ebbe vasta eco in Italia l'esecuzione, da parte della polizia libica, di un ordine di arresto internazionale emesso dalla procura di Agrigento a carico di una donna eritrea, capo di un'organizzazione che ormai da tempo, dal porto libico di Zuwārah, gestiva un ingente traffico di migranti eritrei e somali, aiutandoli a raggiungere le coste italiane. La donna fu successivamente estradata in Italia. Le attività investigative della polizia libica sono poi proseguite, portando all'arresto e all'imputazione di centinaia di persone appartenenti a organizzazioni criminali. Secondo quanto dichiarato dal ministro dell'interno libico Mabruk in occasione della sua ultima visita in Italia, nel solo 2005 «sono state smantellate ben 40 bande» di trafficanti. Tra gli arrestati – per lo più stranieri – anche 35 cittadini libici, «cinque dei quali sono addirittura funzionari dello stato libico».⁵⁵

Anche le attività di rimpatrio degli immigrati stranieri erano in atto già da molto prima che venisse approvata la legge.⁵⁶ Tra il 2003 e il 2004 le autorità libiche hanno rimpatriato 97.000 immigrati illegali di varie nazionalità (43.000 nel 2003 e 54.000 nel 2004), principalmente provenienti da paesi sub-sahariani o dall'Egitto. Alcuni di essi erano stati fermati mentre stavano preparando la traversata verso l'Italia dalle coste libiche, altri invece erano stranieri residenti in Libia – spesso da molti anni e con regolare lavoro e permesso di soggiorno. In molti casi, dunque, insieme ai potenziali migranti irregolari vengono colpiti anche stranieri che non hanno nessuna intenzione di trasferirsi in Europa e che aspirano semplicemente a lavorare ancora qualche tempo in Libia per raccogliere dei risparmi e poi tornare nel loro paese d'origine. Molti di questi cittadini stranieri «sembrano essere stati arrestati secondo criteri di casualità», e la decisione di rimpatriarli «sembra venir presa per gruppi di nazionalità piuttosto che dopo avere esaminato in dettaglio i casi individuali».⁵⁷ Costoro sono spesso colpevoli soltanto di essere cittadini di qualche paese verso il quale, in quel preciso momento, Gheddafi intende esercitare qualche forma di pressione o rappresaglia, oppure, più semplicemente, hanno il torto di non essersi piegati a condizioni di lavoro inaccettabili.

I rimpatri vengono effettuati per via aerea o per via terrestre. Le autorità libiche hanno dichiarato che 106 persone sono morte, tra il mese di settembre 2004 e il mese di marzo 2005, durante il loro rimpatrio attraverso il deserto verso paesi subsahariani.⁵⁸

Per gli stranieri destinati al rimpatrio esistono in Libia sia centri di detenzione per il rimpatrio coatto che centri aperti per chi desidera rimpatriare volontariamente. Per quanto riguarda il primo tipo di strutture, le condizioni di detenzione, verificate da una missione tecnica della Commissione Europea nell'autunno del 2004, «variano notevolmente, da relativamente accettabili a estremamente precarie»,⁵⁹ nei diversi centri visitati, mentre

⁵⁴ La legge dovrebbe essere entrata in vigore nel 2005.

⁵⁵ Ministero dell'interno, comunicato stampa del 25.11.2005.

⁵⁶ Va detto peraltro che il regime di Gheddafi non si è mai fatto scrupolo, quando ne ha avuto interesse, di procedere a espulsioni di massa, anche ben prima che l'Italia e l'Europa cominciassero a preoccuparsi dei movimenti migratori dal Nordafrica: un esempio sono le espulsioni di egiziani e tunisini negli anni Ottanta (cfr. O. Pliez, *De l'immigration au transit? ...*, cit., p. 141).

⁵⁷ Cfr. European Commission, *Report of the Technical Mission to Libya ...*, cit., p. 14.

⁵⁸ Cfr. F. Gatti, *L'ultimo viaggio dei dannati del Sahara*, in "L'Espresso", 24.3.2005.

⁵⁹ European Commission, *Report of the Technical Mission to Libya ...*, cit., pp. 6, 14.

«nessuno dei detenuti sapeva quale fosse la durata massima della detenzione nei centri, né aveva alcuna informazione sulle procedure legali e le condizioni relative al rimpatrio».60

Dall'autunno del 2004 in questi centri vengono tratti anche gli stranieri respinti in Libia dall'Italia. La vera svolta nella cooperazione italo-libica, infatti, è stata segnata proprio dall'apertura della stagione dei respingimenti, coincidente con la revoca dell'embargo europeo. In seguito all'incontro tenutosi a Tripoli, il 26 settembre 2004, tra i ministri dell'interno italiano e libico, la Libia ha accettato per la prima volta di riammettere sul proprio territorio migranti – tutti cittadini di paesi terzi – giunti illegalmente in Italia. Da allora i respingimenti verso la Libia (effettuati direttamente da Lampedusa, dove giunge la maggior parte dei migranti imbarcati in Libia, o dopo tappe intermedie in altri centri di detenzione italiani) sono proseguiti con continuità, suscitando non poche perplessità in relazione alla loro legittimità. È verosimile, ad esempio, che tra i 106 morti precedentemente citati ci fossero anche persone precedentemente respinte dall'Italia.

Pure in assenza di un accordo ufficiale di riammissione, dunque, l'Italia effettua con regolarità respingimenti in Libia di cittadini di paesi terzi sulla semplice base di un accordo di cooperazione di polizia e di accordi informali con il governo libico (come del resto nel caso, già precedentemente menzionato, dei rimpatri in Egitto dei cittadini di tale paese). La Libia, a sua volta, sottopone i migranti respinti dall'Italia ad ulteriori espulsioni sommarie e di massa. Ciò non sembra peraltro avere sortito, finora, effetti significativi sul volume dei movimenti di migranti illegali, considerato che il numero degli sbarchi in Sicilia non è diminuito nonostante l'intensificazione dei controlli sul versante libico.61

Intanto l'offerta di forniture e di attività formative da parte italiana, e, più in generale, la cooperazione di polizia italo-libica, è proseguita anche nel 2005. In un incontro tenutosi il 6 febbraio 2005, a Tripoli, tra il ministro dell'interno italiano Pisanu e i ministri libici dell'interno, Nasser al Mabruk, e degli esteri, Abdul Rahman Shalgam, è stato in particolare deciso «lo studio di metodologie operative che possano consentire l'attivazione di squadre investigative congiunte, composte da specialisti di entrambi i paesi, che sviluppino mirate indagini nei confronti dei trafficanti di esseri umani e consentano lo scambio immediato di informazioni. Pisanu si è inoltre impegnato a sostenere con il supporto di adeguati mezzi tecnici la realizzazione del progetto strategico elaborato dalle autorità libiche per la realizzazione di un sistema di controllo delle loro frontiere».62

Gli ultimi vertici italo-libici tra i ministri dell'interno si sono tenuti il 25 novembre 2005, a Roma, e il 18 gennaio 2006, a Tripoli. In quest'ultima occasione è stato firmato «un memorandum sul comune impegno nell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina», considerato un «significativo passo in avanti nello sviluppo dei rapporti italo-libici in prospettiva del dialogo euro-africano»,63 mentre Pisanu e Gheddafi, incontratisi il giorno precedente a Sirte, hanno manifestato l'auspicio che la collaborazione sul piano bilaterale venga integrata da un più esteso coinvolgimento dell'Africa e dell'Europa, e in particolar modo dei paesi rivieraschi del Mediterraneo. Gheddafi ha inoltre sottolineato «il ruolo che il ministro Pisanu ha svolto sia per intensificare la collaborazione italo-libica, sia per promuovere in sede comunitaria quel piano di azione euro-libico in materia migratoria che

⁶⁰ Ivi, p. 33.

⁶¹ Al contrario, nel 2005 il numero di persone fermate per sbarco o tentativo di sbarco illegale sulle coste siciliane è aumentato rispetto ai due anni precedenti. La cifra esatta non è stata ancora resa nota.

⁶² Ministero dell'interno, comunicato stampa del 6.2.2005.

⁶³ Ministero dell'interno, comunicato stampa del 18.1.2006.

oggi figura tra le priorità stabilite dal Consiglio europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005».64 La cooperazione tra la Libia e l'Unione Europea, infatti, è ormai realtà.

La cooperazione euro-libica

L'Italia, paese di primo sbarco per i migranti partiti dalle coste libiche (ma anche, e di gran lunga, primo partner commerciale della Libia), ha a lungo sostenuto la necessità di un sostegno comunitario ai propri sforzi per il controllo delle frontiere marittime meridionali dell'Unione Europea e, in particolare, la necessità dell'apertura di un dialogo comunitario diretto con la Libia. Fu in seguito alle pressioni italiane che, il 14 aprile 2003, il Consiglio stabilì l'invio di una missione di esperti in Libia al fine di esaminare la situazione relativa all'immigrazione illegale in quel paese. Una prima missione esplorativa fu condotta in Libia nel maggio del 2003. La missione tecnica si svolse poi – dopo che il Consiglio Europeo dell'11 ottobre 2004 ebbe revocato l'embargo – tra il 27 novembre e il 6 dicembre 2004. Fu quindi redatto il già citato Report of the Technical Mission to Libya on illegal immigration, il rapporto che descrive la situazione relativa all'immigrazione illegale in Libia. Il documento raccomanda «che si stabilisca senza indugio, tra UE e Libia, una forma specifica di dialogo», precisando che «in mancanza di un quadro cooperativo formale tra UE e Libia» la cooperazione potrebbe avere luogo combinando azioni bilaterali degli stati membri con opportunità offerte dalla Comunità, che potrebbero essere sostenute «da specifiche linee di finanziamento ('AENEAS', 'ARGO', ...)».65 Il rapporto informa inoltre che la UE ha già finanziato «un progetto regionale con l'ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), che ha promosso la cooperazione tra UE e paesi terzi della regione, inclusa la Libia».

Successivamente – accogliendo una serie di proposte avanzate da parte italiana, e ricalcando l'azione già svolta dall'Italia – il Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Unione Europea ha approvato, il 3 giugno 2005, un testo di conclusioni che pone le basi per l'avvio di un dialogo e di una cooperazione dell'Unione europea con la Libia, indicando le misure di collaborazione da adottare a breve e medio termine con la Libia e proponendo alcuni suggerimenti per il dialogo e la cooperazione anche con gli altri paesi africani di origine e transito.

Tra le azioni a breve termine della cooperazione euro-libica si parla di «programmi di formazione tematici per coprire, tra l'altro, questioni relative ai controlli di base alle frontiere esterne, all'immigrazione clandestina, all'asilo e ai diritti umani», di invitare la Libia «a partecipare a iniziative operative concrete in mare che saranno attuate dagli Stati membri» e di effettuare «un'analisi congiunta dei rischi in materia di migrazione clandestina».

Tra gli obiettivi a medio termine spiccano invece i seguenti: «rafforzare il quadro giuridico e promuovere il coordinamento amministrativo (controlli alle frontiere, visti, condizioni d'ingresso, titoli di soggiorno, asilo, sicurezza dei documenti) allo scopo di migliorare la gestione dei flussi migratori»; «rafforzare i controlli di frontiera allo scopo di impedire l'immigrazione clandestina, ad esempio migliorando la formazione sulla falsificazione dei

⁶⁴ Ministero dell'interno, comunicato stampa del 17.1.2006.

⁶⁵ Il programma MEDA non viene menzionato, perché rivolto esclusivamente ai partner del processo di Barcellona; è infatti anche al fine di potere destinare fondi MEDA alla Libia che l'Unione Europea caldeggia fortemente la piena adesione dell'ex colonia italiana al partenariato euro-mediterraneo. Invece, dopo una prima richiesta informale, formulata da Gheddafi in occasione della sua visita al presidente della Commissione Prodi, il 27 aprile 2004 (una mossa evidentemente strumentale, che mirava ad accelerare la decisione europea di abolire l'embargo), il leader libico non ha mai presentato richiesta ufficiale di adesione.

documenti, le tecniche di colloquio, i controlli prima della partenza»; «definire modalità operative concrete per impedire il traffico di migranti per via marittima, terrestre e aerea e la tratta di esseri umani (sulla scorta del Protocollo di Palermo)»; «esplorare la possibilità di una cooperazione per quanto riguarda il ritorno in Libia degli immigrati clandestini, nel pieno rispetto dei diritti umani e assicurando la sostenibilità di detti ritorni»; «incoraggiare i progetti operativi congiunti fra Libia e Paesi vicini».

Una prima forma di cooperazione euro-libica ha poi avuto effettivamente inizio nella stessa estate del 2005, quando, in seguito allo stanziamento da parte dell'Unione Europea di un milione di Euro per finanziare pattugliamenti congiunti marittimi, la Libia ha partecipato per la prima volta alle operazioni navali di controllo del Mediterraneo nell'ambito del progetto Nettuno (avviato dall'Unione Europea nel 2003 e giunto ormai alla sua quarta fase operativa). Alle operazioni hanno partecipato Cipro, Francia, Germania, Malta, Spagna, Regno Unito, Libia ed Europol.⁶⁶

Adesso il piano d'azione euro-libico – al di là delle prime sperimentazioni estive – attende solo di essere definito, approvato e messo in opera. La questione del rispetto dei diritti umani in Libia difficilmente potrà rallentare il processo di cooperazione. Il Consiglio Giustizia e Affari Interni del 3 giugno 2005, nel porre le basi per il dialogo e la cooperazione tra l'UE e la Libia sulle questioni relative all'immigrazione, aveva sottolineato che «la portata e l'evoluzione di tale cooperazione dipenderanno dall'impegno della Libia in materia di asilo e di diritti fondamentali», chiedendo al paese nordafricano prove della propria disponibilità a impegnarsi in tal senso. Le conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, che invitano a «concludere al più presto nel 2006 i lavori sull'approvazione del piano d'azione UE-Libia in tema di migrazione conformemente alle conclusioni del Consiglio del 3 giugno 2005 sull'avvio di un dialogo e di una cooperazione con la Libia in materia di immigrazione, ponendo poi in atto quanto prima opportuni progetti», sembrano già dare per acquisite le garanzie richieste alla Libia in termini di tutela dei diritti fondamentali. La fretta di avviare la cooperazione e di eludere la questione dei diritti umani sembra emergere anche dalla visita fatta il 7 dicembre 2005 da una delegazione del parlamento europeo a un centro di detenzione libico, proprio pochi giorni prima che si riunisse il Consiglio Europeo di Bruxelles. La delegazione, composta da sei parlamentari, ha concluso che gli stranieri trattenuti nei centri di detenzione libici «non vengono trattati male».⁶⁷ Viene così ribaltato, forse un po' troppo sbrigativamente, il giudizio espresso dalla missione tecnica della Commissione Europea, svoltasi solo un anno prima e durante la quale i delegati avevano potuto visitare numerosi centri (cfr. par. 2.5.2). Illuminanti le parole del parlamentare maltese Busuttil, capo della delegazione: «Vogliamo dare alle autorità libiche un messaggio ben preciso: non siamo qui per puntare il dito contro di loro né per chiedere loro di sorvegliare le frontiere dell'Europa. Siamo venuti per promuovere la cooperazione su un problema comune».⁶⁸ L'Europa, insomma, intende ottenere cooperazione da parte della Libia, e pur di ottenerla si asterrà dal porre condizioni inaccettabili, evitando di andare troppo per il sottile – di «puntare il dito», appunto – su questioni delicate, come tutto ciò che riguarda le condizioni di detenzione e di rimpatrio dei migranti, e, più in generale, la tutela dei diritti fondamentali degli stranieri e degli stessi cittadini libici.

Presto, insomma, tutti gli stati UE condivideranno gli oneri relativi non solo alle forniture di mezzi tecnici e alle attività formative ma anche ai pattugliamenti congiunti, ai rimpatri

⁶⁶ Il risultato dei pattugliamenti congiunti è stato il fermo di 612 migranti e il sequestro di 5 imbarcazioni (ANSA, 21.10.2005).

⁶⁷ ANSA, 8.12.2005.

⁶⁸ www.europarl.eu.int, 8.12.2005.

dall'Italia e da Malta verso la Libia, e al sostegno a progetti che coinvolgeranno non solo la Libia ma anche gli altri paesi della regione.⁶⁹

Intanto, nell'autunno 2005, la Libia ha già dato il via – con Italia, Francia e Regno Unito – all'organizzazione, per l'anno 2006, di un congresso internazionale, da tenersi in Libia, che avrà per oggetto il contrasto delle migrazioni illegali.⁷⁰

I respingimenti dall'Italia: principio del non refoulement e altri diritti dei migranti

Le richieste d'asilo e i sistemi di protezione in Nordafrica

Il numero delle richieste d'asilo nei nuovi stati membri mediterranei della UE (Cipro e Malta) ha toccato i massimi storici, nel 2004, in conseguenza dell'applicazione del regolamento comunitario detto di «Dublino II».⁷¹ Ciò ha provocato il collasso dei sistemi di accoglienza e protezione in tali paesi e il conseguente trattamento inadeguato dei profughi. Al contrario, le richieste presentate nello stesso anno negli altri paesi UE di primo sbarco appaiono in forte calo (v. tabella 3). Nel complesso dei 25 stati che oggi fanno parte dell'Unione Europea il numero di domande presentate nel 2004 è, dopo quello relativo al 2003, il più basso registrato nell'ultimo quinquennio.

Tabella 3

Richieste di asilo nei paesi mediterranei di primo sbarco della UE (2000-2004) ⁷²					
Paese	2000	2001	2002	2003	2004
Cipro	650	1.770	950	4.410	10.844
Grecia	3.080	5.500	5.660	8.180	4.469
Italia	15.560	9.620	16.020	13.460	7.372
Malta	70	120	350	570	997
Spagna	7.930	9.490	6.310	5.920	5.535
UE 25	429.970	438.970	425.520	346.700	396.863

Inoltre, considerando il rapporto tra richieste di asilo e popolazione del paese nel 2004, espresso in numero di domande ogni 1.000 abitanti, i valori relativi ai tre principali paesi mediterranei di primo sbarco (0,1 per l'Italia e per la Spagna, 0,4 per la Grecia) rimangono parecchio al di sotto della media comunitaria dello 0,9.

⁶⁹ Con alcuni di tali paesi la Libia ha già concluso accordi di cooperazione in materia di controllo dei movimenti migratori. In particolare, intese con i vicini meridionali Ciad, Niger e Sudan risultavano esistenti già ai tempi della missione tecnica della Commissione Europea. Successivamente il governo libico ha concluso un accordo con l'Egitto, nel febbraio 2005 (cfr. www.jamahiriyanews.com, 7.2.2005), e un ulteriore accordo con il Niger nel gennaio 2006 (cfr. www.angolapress-angop.ao, 10.1.2006).

⁷⁰ Francia e Regno Unito, sulla scia di Italia e Malta, hanno intrapreso la strada della cooperazione bilaterale con la Libia. In particolare, la Libia ha concluso un accordo di riammissione con il governo britannico il 18 ottobre 2005 (cfr. «die Tageszeitung», 19.10.2005) e raggiunto un'intesa in materia di cooperazione di polizia con il governo francese il 22 dicembre 2005 (cfr. www.angolapress-angop.ao, 23.12.2005).

⁷¹ Il regolamento detto di «Dublino II» è il *Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 50/1 del 25.2.2003.

⁷² Fonte: UNHCR.

Ciononostante l'Unione Europea sta discutendo proposte per la delocalizzazione delle procedure di asilo nei paesi nordafricani. È stata inoltre sottolineata la necessità di sostenere un adeguamento delle normative nazionali dei paesi nordafricani in materia di asilo. L'inadeguatezza del sistema di protezione nei paesi di transito è infatti considerato il principale ostacolo etico e giuridico ai respingimenti dall'Europa e al perfezionamento della delocalizzazione dei controlli a Sud del Mediterraneo. Nessuno di tali paesi, in effetti, ha mai adottato una normativa interna su asilo e protezione. La Libia non ha nemmeno firmato la convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, mentre la Tunisia, il Marocco e l'Egitto, che invece hanno tutti aderito alla convenzione, non hanno mai adottato una legislazione organica, impedendo così nei fatti la piena applicazione delle disposizioni previste dalla convenzione. Per la stessa ragione resta lettera morta anche la convenzione sui problemi dei rifugiati conclusa nell'ambito dell'Organizzazione dell'Unità Africana, che è stata sottoscritta da tutti i paesi nordafricani e ha un campo di applicazione persino più ampio di quello della convenzione di Ginevra, della quale dovrebbe costituire «il complemento regionale in Africa» (gli stati aderenti alla convenzione africana dovrebbero infatti «cooperare con l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati»). Non c'è perciò da stupirsi del fatto che solo pochi profughi presentano una richiesta di asilo in questi paesi (come mostra la tabella 4), né del fatto che molti di quelli che vi ottengono asilo fanno poi richiesta di trasferimento in Europa o in Nordamerica.

Tabella 4

Richieste di asilo nei paesi nordafricani (2000-2004) ⁷³					
Paese	2000	2001	2002	2003	2004
Algeria	92	10.305	5	1	32
Egitto	15.176	1.768	9.002	6.680	10.702
Libia	149	660	170	391	778
Marocco	-	724	109	64	-
Tunisia	37	870	37	67	74

Solo l'Egitto registra numeri consistenti di richieste di asilo. Si tratta essenzialmente di rifugiati provenienti dai paesi vicini: Eritrea, Somalia e, negli ultimi anni, soprattutto Sudan. Nel 2003, mentre 5.726 profughi sudanesi presentavano domanda di asilo in Egitto, altri 3.290 loro concittadini, che vi avevano già in precedenza ottenuto il riconoscimento dell'asilo, chiedevano di essere trasferiti in un altro paese. Erano sudanesi anche i circa duemila profughi che hanno trascorso quasi tre mesi accampati, in protesta, di fronte la sede dell'UNHCR del Cairo, tra ottobre e dicembre del 2005. Alcuni di essi, giunti più recentemente, chiedevano che venisse esaminata la loro richiesta d'asilo, contrariamente a quanto stabilito dall'UNHCR (che considerava ormai il Sudan un paese pacificato); altri, già riconosciuti come rifugiati, chiedevano di essere trasferiti in un altro paese. Il 30 dicembre 2005 la polizia egiziana ha deciso, senza preavviso, di dare corso con la forza all'immediato sgombero dell'accampamento. Nel corso delle cariche ventisette persone (tra cui dodici bambini) sono rimaste uccise.

La brutalità delle forze dell'ordine egiziane nei confronti degli stranieri non deve peraltro meravigliare. Al pari degli altri paesi nordafricani, anche l'Egitto è governato da un regime non democratico, le cui autorità non rispettano i diritti fondamentali dei propri stessi cittadini. Nei paesi nordafricani vengono sensibilmente ristretti o negati i diritti più

⁷³ Fonte: UNHCR.

elementari, come la libertà personale e la libertà di opinione; il controllo su stampa e televisione è rigoroso; la diffusione di internet come strumento di comunicazione è osteggiata e i siti sgraditi al governo sono oscurati; le associazioni critiche nei confronti del regime e le organizzazioni indipendenti sono sottoposte a sorveglianza capillare e i loro membri subiscono pressioni, intimidazioni e diffamazioni; le forze di polizia e gli eserciti praticano arresti arbitrari per motivi politici; i detenuti vengono sottoposti a privazioni, maltrattamenti e torture.⁷⁴ La stessa Unione Europea riconosce che i cittadini di tali paesi non possono essere considerati al riparo da persecuzioni. Nessuno dei paesi nordafricani, infatti, è inserito nell'elenco provvisorio dei cosiddetti «paesi di origine sicuri».⁷⁵ Ancora più esposti agli arbitrii e agli abusi, in questi paesi, sono evidentemente gli stranieri – soprattutto se essi sono presenti irregolarmente o se necessitano di protezione.

Alcuni particolari relativi alle procedure applicate in Tunisia, che qui di seguito riassumiamo, possono valere come esempio di quello che è il livello dei sistemi di protezione nei paesi nordafricani.⁷⁶ In Tunisia non esiste alcun organismo governativo incaricato di concedere l'asilo o altre forme di protezione umanitaria. La procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato sulla base della Convenzione di Ginevra è pertanto affidata a un rappresentante onorario dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, scelto dalle Nazioni Unite da una rosa di nomi fornita dal governo tunisino. Il rappresentante onorario ha sede a Tunisi e può individuare i potenziali richiedenti asilo, e raccogliere le relative richieste, soltanto tra coloro che giungono autonomamente presso i centri di accoglienza della Mezzaluna Rossa che si trovano nella capitale. Egli non ha invece alcuna possibilità di accesso ai centri di detenzione per stranieri, e non può quindi verificare se lì, tra le persone respinte dall'Italia o arrestate in Tunisia dalla polizia locale, si trovino potenziali richiedenti asilo che stanno per essere respinti nel loro paese d'origine senza che venga loro data l'opportunità di presentare domanda di asilo sulla base della convenzione di Ginevra o sulla base della convenzione OUA. L'accesso a tali centri è precluso anche a organizzazioni umanitarie e consulenti legali.

Le procedure vengono poi esaminate dal rappresentante onorario tunisino insieme a un addetto dell'UNHCR che viene appositamente inviato dalla sede di Ginevra dell'organizzazione non appena si sia raggiunto un congruo numero di domande (in genere due volte l'anno). L'eventuale decisione di concessione dello status di rifugiato può però essere rigettata dal ministero dell'interno tunisino, che ha l'ultima parola. In nessun caso sono previste forme di assistenza per i richiedenti asilo in attesa della decisione sulla loro istanza; per costoro, in casi eccezionali, «qualora vi sia il timore che gli stessi possano lasciare il paese per imbarcarsi clandestinamente verso l'Italia», è però previsto un «contributo economico», il cui obiettivo è quello di «dissuadere i profughi dal tentare la traversata illegale».⁷⁷ Inoltre, secondo testimonianze di organizzazioni umanitarie, almeno alcuni dei rifugiati riconosciuti come tali non ricevono – o ricevono solo sporadicamente e

⁷⁴ Si rimanda al proposito al sito www.amnesty.org/ailib/aireport/ e a F. Messineo, *Refoulement verso il Nordafrica e diritti dei migranti*, in P. Cuttitta – F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, cit.

⁷⁵ Tale elenco, previsto dalla direttiva comunitaria sulle procedure per il riconoscimento dell'asilo che è stata approvata nel dicembre 2005, individuerà gli stati per i cui cittadini varrà la presunzione di infondatezza delle istanze di asilo: costoro verranno perciò respinti in modo quasi automatico nel loro paese di origine, senza potere accedere alla procedura ordinaria per il riconoscimento dello status di rifugiato.

⁷⁶ Per quanto riguarda l'Egitto e il Marocco si rimanda rispettivamente a M. Kagan, *Assessment of Refugee Status Determination Procedure at UNHCR's Cairo Office 2001-2002*, Forced Migration and Refugee Studies Working Paper, 1, 2002, e a C. Lindstrom, *Report on the Situation of Refugees in Morocco: Findings of an exploratory study*, Forced Migration and Refugee Studies Programme, American University of Cairo, 2002.

⁷⁷ Le parti virgolettate riportano quanto dichiarato da Zouhir Chelli, rappresentante onorario dell'UNHCR per la Tunisia, nel corso di un'intervista rilasciatami il 10 dicembre 2004.

parzialmente – il contributo economico (da 80 a 120 euro al mese) che spetterebbe loro.⁷⁸

I respingimenti dall'Italia

Nonostante l'inadeguatezza del sistema di protezione in Tunisia l'Italia applica prassi di dubbia legittimità come quella del trasbordo immediato dalle motovedette italiane a quelle tunisine delle persone fermate prima dello sbarco.⁷⁹ Risulta infatti difficile immaginare in che modo simili operazioni possano consentire procedure complesse come la verifica dell'identità e dell'origine degli interessati, e garantire il diritto degli eventuali profughi ad essere informati sulle modalità per la richiesta di asilo o di altre forme di protezione in Italia. Inoltre, i cittadini terzi respinti dall'Italia in Tunisia rischiano di essere condotti nei centri di detenzione segreti e sottoposti a trattamenti inumani e alla deportazione nel deserto.

Soprattutto, però, l'Italia procede a respingimenti di massa verso la Libia. A più riprese (nei mesi di ottobre e dicembre 2004, e poi, dal marzo del 2005, lungo tutto l'arco dell'anno) gruppi di diverse decine (a volte anche diverse centinaia) di immigrati illegali sono stati forzatamente respinti, dopo il loro sbarco a Lampedusa, verso la Libia, paese ritenuto di ultimo transito e di imbarco.⁸⁰

Ciò è spesso avvenuto in violazione della costituzione, di convenzioni internazionali immediatamente vincolanti per l'Italia e della stessa legislazione vigente in materia di immigrazione. In particolare, è avvenuto che gruppi di persone siano stati respinti con modalità assimilabili a quelle delle espulsioni collettive;⁸¹ che non si sia proceduto a individuare l'identità, l'età e origine effettiva degli immigrati e che non sia stata fornita loro alcuna assistenza legale, né le informazioni basilari sui loro diritti, e in particolare su quello di chiedere asilo;⁸² che essi abbiano dovuto subire, nel centro di permanenza temporanea di Lampedusa, trattamenti inumani e degradanti;⁸³ che l'accesso allo stesso centro sia stato precluso all'UNHCR,⁸⁴ oltre che a deputati del parlamento nazionale e dell'assemblea regionale siciliana; che gli immigrati siano stati sottoposti a limitazione della libertà personale (la detenzione prolungata nel centro di permanenza temporanea di Lampedusa) e all'allontanamento dal territorio nazionale senza convalida dell'autorità giudiziaria, senza che venisse fatta pervenire agli interessati la notifica individuale e motivata dei relativi

⁷⁸ «Spesso passano diversi mesi senza che ricevano nulla, e allora vengono da noi», ha dichiarato un'operatrice della Caritas Diocesana di Tunisi in un'intervista rilasciatami il 26 maggio 2004.

⁷⁹ Il 21 ottobre 2003 il sito www.repubblica.it riferisce che «ventotto immigrati clandestini, bloccati su tre diverse imbarcazioni a poche miglia da Pantelleria, sono stati consegnati ad una motovedetta tunisina. (...) Il trasbordo è avvenuto a 14 miglia a sud di Pantelleria, in acque internazionali». Un anno più tardi, il 22 ottobre 2004, una notizia ANSA informa che «sono stati consegnati a una motovedetta tunisina i 6 clandestini intercettati dalla Guardia di Finanza, a 25 miglia a sud di Lampedusa. Gli immigrati (...) sono stati prima soccorsi dall'unità italiana e successivamente affidati ai militari tunisini». L'ufficiale di collegamento del ministero dell'interno italiano a Tunisi, da me intervistata il 10 dicembre 2004, ha confermato il ricorso a tale forma di cooperazione tra i due paesi.

⁸⁰ I respingimenti del mese di dicembre 2004 sono stati effettuati dopo un primo trasferimento degli immigrati dal centro di Lampedusa a quello di Crotone.

⁸¹ Cfr. art. 4 del IV protocollo addizionale alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁸² Ai sensi della convenzione relativa allo status dei rifugiati (convenzione di Ginevra) e del relativo protocollo (protocollo di New York relativo allo status dei rifugiati), e ai sensi dell'art. 10 della costituzione.

⁸³ Cfr. art. 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁸⁴ Cfr. art. 2 del protocollo relativo allo status dei rifugiati (protocollo di New York).

provvedimenti e senza che agli stessi interessati venisse data la possibilità di ricorrere contro tali provvedimenti.⁸⁵

In tutti i casi gli immigrati sono stati respinti – in violazione dell'obbligo di non refoulement – 86 in un paese (la Libia) nel quale si sapeva che avrebbero subito – o avrebbero almeno corso il rischio concreto di subire – trattamenti inumani e degradanti e l'ulteriore respingimento incontrollato verso paesi nei quali la loro vita o la loro libertà sarebbero state minacciate per motivi di razza, di religione, di nazionalità, di appartenenza a una determinata categoria sociale o di opinioni politiche.⁸⁷

In Libia non esiste infatti un sistema nazionale di asilo e protezione. L'ufficio dell'UNHCR presente a Tripoli dal 1991 non è ufficialmente riconosciuto dal governo e non può esercitare le proprie funzioni adeguatamente. In particolare, l'UNHCR non ha accesso ai centri di detenzione per stranieri, e di conseguenza non può verificare se vi si trovino persone bisognose di protezione.

Sia l'UNHCR che numerose organizzazioni umanitarie internazionali hanno espresso condanna nei confronti dei ripetuti rimpatri forzati effettuati dal regime libico, e in particolare di quelli che hanno riguardato cittadini eritrei oppositori politici del regime al potere nel loro paese. Un volo charter diretto in Eritrea è stato finanziato dal governo italiano nel luglio 2004, mentre altri rimpatri sono stati portati a termine senza il sostegno italiano.⁸⁸ Il 27 agosto 2004 un gruppo di cittadini eritrei, nel timore di essere imprigionati e torturati non appena fossero rientrati in patria, ha dirottato a Khartoum l'aereo che li stava riportando ad Asmara. La maggior parte (almeno 60) dei 75 eritrei a bordo ha poi ottenuto il riconoscimento dell'asilo in Sudan. Secondo le loro testimonianze, raccolte dall'UNHCR in Sudan, le autorità libiche li avrebbero costretti a salire a bordo dell'aereo con la forza e avrebbero rivelato loro la destinazione del volo solo dopo il decollo: le stesse modalità con le quali, solo un mese più tardi, l'Italia ha inaugurato la stagione dei respingimenti verso la Libia.

Da quando il regime di Gheddafi ha accettato di riprendere in carico dall'Italia gli immigrati illegali transitati dalla Libia, l'UNHCR e organizzazioni umanitarie come Amnesty International hanno rivolto critiche sempre più insistenti anche all'indirizzo dell'Italia.⁸⁹ Il 14 aprile del 2005 anche il Parlamento Europeo ha votato una risoluzione di condanna nei confronti del governo italiano, invitandolo a fermare le deportazioni e a rispettare i propri obblighi internazionali in materia di asilo e protezione umanitaria. Ma anche le risoluzioni del Parlamento Europeo, al di là del loro valore politico, non hanno alcun effetto vincolante. Nel mese di maggio 2005, invece, la Corte Europea per i Diritti Umani ha bloccato l'espulsione dall'Italia di 11 immigrati illegali che non erano stati immediatamente respinti in Libia insieme ai loro compagni di viaggio e che erano eccezionalmente riusciti a

⁸⁵ Cfr. artt. 13 e 24 della costituzione e artt. 5, 6 e 13 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁸⁶ Cfr. art. 33 della convenzione relativa allo status dei rifugiati (convenzione di Ginevra).

⁸⁷ Sulle esperienze di rifugiati e migranti in Libia cfr. S. Hamood, *African Transit Migration through Libya to Europe: The Human Cost*, The American University in Cairo, Forced Migration and Refugee Studies, 2006.

⁸⁸ Cfr. European Commission, *Report of the Technical Mission to Libya* ..., cit., p. 61. Secondo Hamood proprio gli eritrei rimpatriati a spese dell'Italia sono stati arrestati al loro arrivo e mantenuti, da allora, in isolamento, senza alcun contatto con l'esterno (S. Hamood, *African Transit Migration through Libya to Europe: The Human Cost*, cit., p. 37).

⁸⁹ Il 5 ottobre 2004 il presidente della sezione italiana di Amnesty International, Marco Bertotto, ha chiesto, con una lettera al ministro Pisanu, di «interrompere immediatamente le espulsioni in corso e rispettare gli standard minimi garantiti dal Sistema comune europeo di asilo e dal principio irrinunciabile del *non refoulement* (non respingimento)». Il 18 marzo 2005 il portavoce dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Ron Redmond, ha dichiarato che «l'UNHCR esprime profondo rammarico per la persistente mancanza di trasparenza da parte delle autorità italiane e libiche, e si rammarica del fatto che, di conseguenza, non sia possibile fugare i dubbi che almeno uno dei due paesi stia violando le normative internazionali sui rifugiati».

presentare ricorso. Ciononostante le espulsioni collettive dall'isola di Lampedusa verso la Libia sono continuate. L'8 giugno 2005, infine, il Parlamento Europeo ha approvato una nuova risoluzione, con la quale esprime preoccupazione per la politica di rimpatrio della UE, «specie per i voli collettivi di espulsione», e afferma – a proposito della nascente cooperazione della UE con la Libia – che tale cooperazione non deve prevedere «espulsioni collettive» né «detenzioni amministrative in luoghi dove vengono violati palesemente i diritti fondamentali», e «deve riconoscere i diritti dei richiedenti l'asilo anche in Libia». La risoluzione respinge infine «l'esternalizzazione delle politiche d'asilo e di immigrazione e l'allestimento di campi o portali d'immigrazione all'esterno dell'Unione europea». Un progetto, quello della delocalizzazione dell'asilo, che invece sembra di sempre più probabile e imminente realizzazione.

Le diverse forme di delocalizzazione dell'asilo

Diverse proposte per la delocalizzazione delle procedure di asilo e della protezione sono state avanzate a livello europeo nel corso degli ultimi anni.⁹⁰ Tali proposte prevedono la creazione di centri per richiedenti asilo da istituire al di fuori del territorio comunitario, nei paesi di transito o nelle regioni di origine dei potenziali profughi. I centri verrebbero gestiti dall'Unione Europea in collaborazione con l'UNHCR, e vi potrebbero essere respinti anche i richiedenti asilo che riuscissero ad arrivare in Europa. In particolare il governo tedesco, poi sostenuto da quello italiano, ha avanzato nel 2004 una proposta con specifico riferimento all'area geografica nordafricana come regione ove installare i campi. L'idea di procedure delocalizzate è stata quindi inserita nell'agenda comunitaria: il programma politico quinquennale dell'Aja del novembre 2004 invita infatti a condurre uno studio, di concerto con l'UNHCR, al fine di «esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE, ad integrazione del regime europeo comune in materia di asilo e conformemente alle norme internazionali pertinenti». Parallelamente si prevede di istituire – nelle stesse aree geografiche di provenienza dei rifugiati – anche centri nei quali garantire forme di protezione umanitaria, in modo da ridurre – se non impedire del tutto – i movimenti di profughi dalle regioni colpite verso l'Europa. Lo stesso programma dell'Aja invitava la Commissione «a sviluppare programmi di protezione regionali dell'UE nel quadro di un partenariato con i paesi terzi interessati ed in stretta consultazione e cooperazione con l'UNHCR». Successivamente, il vertice dei ministri dell'interno dei G5 di Evian del luglio 2005 ha deciso di predisporre, già nel corso dell'estate, un piano d'azione riguardante i progetti pilota in cooperazione con l'UNHCR per la protezione dei rifugiati nelle zone di origine e di transito. Il Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005 ha confermato questo indirizzo, stabilendo di «istituire e attuare un programma pilota di protezione regionale che coinvolga quanto prima nel 2006 la Tanzania, sotto la supervisione di un gruppo direttivo», e di «elaborare, sulla base dei risultati del progetto pilota, piani per ulteriori programmi in Africa». Oltre a progettare la delocalizzazione delle procedure e dei centri per la protezione dei rifugiati – un progetto che comunque continuerebbe a vedere gli stati membri coinvolti nella responsabilità della gestione tanto dei campi quanto delle procedure per il

⁹⁰ Cfr. G. Schiavone, *L'esternalizzazione delle procedure d'asilo. Le principali proposte alla luce del diritto internazionale dei rifugiati*, in P. Cuttitta – F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, cit.; C. Levy, *The European Union and the Geneva Convention after 9/11: Towards an American or Australian Solution?*, paper presented at the ECPR 2004 Joint Session of Workshops, University of Uppsala, 13-18.4.2004; G. Noll, *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, in "European Journal of Migration and Law", 5, 3, 2003.

riconoscimento dell'asilo – l'Unione Europea punta anche a rafforzare i sistemi nazionali di protezione e asilo dei paesi terzi. Raggiungere questo obiettivo, infatti, consentirebbe all'Europa di disimpegnarsi quasi del tutto da responsabilità organizzative e oneri economici: l'unica incombenza ancora spettante ai paesi europei sarebbe quella di respingere nei paesi di transito i profughi che riuscissero comunque a giungere nei propri territori. Sarebbero poi tali paesi a farsi carico degli obblighi procedurali e di protezione.

Già il programma di finanziamento AENEAS comprendeva tra gli obiettivi dell'azione nei paesi terzi lo «sviluppo della normativa e delle prassi nazionali per quanto riguarda la protezione internazionale, al fine di rispettare le disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e del protocollo del 1967 e di altri strumenti internazionali pertinenti, di garantire il rispetto del principio del non refoulement e di migliorare la capacità dei paesi terzi interessati che ricevono richiedenti asilo e profughi».91 Secondo il programma politico dell'Aja, poi, «i paesi delle regioni di origine e di transito saranno incoraggiati a perseverare negli sforzi che compiono per rafforzare la loro capacità di protezione dei rifugiati. Al riguardo il Consiglio europeo esorta tutti i paesi terzi ad accedere e aderire alla convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati». Il programma dell'Aja prevede in particolare «un sostegno allo sviluppo di capacità in materia di regimi nazionali di asilo, controlli alle frontiere e cooperazione ampliata su questioni di migrazione per i paesi che mostrano un genuino impegno a ottemperare agli obblighi sanciti dalla convenzione di Ginevra sui rifugiati».92 Il Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005 raccomanda infine di «proseguire il dialogo e la cooperazione con l'UNHCR nell'assistere i paesi terzi a sviluppare capacità di protezione dei profughi».

Intanto le autorità libiche hanno già cominciato a lavorare a un progetto di legge sull'asilo che, una volta approvato, garantirà – almeno sulla carta – il rispetto della convenzione OUA e la protezione dei rifugiati, fornendo così – al di là di quello che potrà essere l'effettivo grado di protezione assicurato – la formale copertura alle autorità italiane per i respingimenti verso la Libia.

Conclusioni

Lo spunto per una riflessione conclusiva si può trarre dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995. Tra gli obiettivi del partenariato euro-mediterraneo, infatti, il documento indica anche la cooperazione nel settore dell'immigrazione illegale, da un lato, e il consolidamento dello stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, dall'altro. Dieci anni più tardi, alla luce dell'evoluzione, testé descritta, delle politiche in materia di controllo dei movimenti migratori e in materia di protezione e asilo sulle due sponde del Mediterraneo, si può proporre qualche considerazione sul grado di avvicinamento a questi due obiettivi.

Per quanto riguarda il contrasto dell'immigrazione illegale è in corso, con tutta evidenza, un graduale (ma complessivamente rapido e costante) processo di adeguamento dei paesi nordafricani agli standard europei. Tanto più rapido può essere considerato tale adeguamento se si tiene conto del fatto che contestualmente, sul versante europeo, le strategie e le normative relative ai controlli (e le loro prassi applicative) continuano a svilupparsi e a innovarsi. Non si tratta dunque di un semplice adeguamento del Sud ai parametri dettati dal Nord, quanto piuttosto di un processo a due velocità, nel quale –

⁹¹ *Regolamento (EC) N. 491/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 ...*, cit.

⁹² Con ciò l'adeguamento dei paesi terzi agli standard minimi di protezione sembra essere posto non soltanto come obiettivo in sé e per sé ma anche come condizione necessaria affinché l'UE continui a garantire il sostegno agli stessi paesi nella loro attività di controllo dei movimenti migratori.

nell'ambito di un'evoluzione parallela, che evidenzia un continuo innalzamento degli standard in senso restrittivo e repressivo su entrambe le sponde del Mediterraneo – il versante meridionale, partito con un evidente handicap, viene sollecitato a recuperare gradualmente lo svantaggio. Il processo è comunque, con tutta evidenza, unidirezionale; esso, cioè, è rivolto esclusivamente verso l'alto, sia per l'una che per l'altra parte in causa. Lo stesso non può dirsi stia accadendo per quanto riguarda il consolidamento dello stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Anche in questo caso sembra essere in corso un processo di ravvicinamento tra standard originariamente assai diversi: quelli delle democrazie europee, da un lato, e quelli dei regimi nordafricani, dall'altro lato del Mediterraneo. Ma in tale materia non si registra la stessa evoluzione parallela a due velocità, la stessa rincorsa del Sud verso il Nord e lo stesso impegno dei paesi europei ad innalzare, insieme agli standard dei paesi nordafricani, anche i propri. Non si tratta, insomma, di un processo unidirezionale verso l'alto. Al contrario, il ravvicinamento tra le due sponde del Mediterraneo nel campo dei diritti umani e dello stato di diritto sembrerebbe indicare una convergenza verso standard intermedi rispetto a quelli iniziali. La strada del ravvicinamento, insomma, sembrerebbe condurre verso un punto di compromesso tra Europa e Nordafrica: un «luogo» la cui collocazione, i cui contorni e i cui confini appaiono estremamente incerti e sfumati.