



Citation: F.V. Paleologo (2020) Migranti, categorie normative ed esternalizzazione delle frontiere. *Società-MutamentoPolitica* 11(21): 71-80. doi: 10.13128/smp-11944

Copyright: © 2020 F.V. Paleologo. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

Migranti, categorie normative ed esternalizzazione delle frontiere

FULVIO VASSALLO PALEOLOGO

Abstract. European governments of different political views, which have closed the channel of legal entry for work, have long believed that the removal and anticipation of border controls in transit countries, as well as confinement or detention of migrants deemed “illegal”, can reduce irregular entry into the territory of the State, and constitute a brake on the submission of applications for international protection, which could not be refused otherwise if people arrived at a land, air or sea border of a State that has acceded to the 1951 Geneva Convention on Refugees. According to the principle of non-refoulement enshrined in the Geneva Convention (Article 33), in fact, no one may be refused entry at the border without having access to a fair and effective procedure to determine his or her status and protection needs. It is therefore possible to identify a procedural “minimum content” of the right of asylum, which, even before imposing on States specific positive obligations regarding the granting of the benefit, does not allow them behaviours that restrict the freedom of access to procedures, and therefore to the territory of the State, unless participation in the Geneva Refugee Convention is rendered meaningless. Agreements between States, as a result of the processes of externalization of borders, cannot legitimise, in the name of a misunderstood national sovereignty, indiscriminate refoulement measures or “closure of ports”.

Keywords. Border control, maritime search and rescue, States’ obligations, Non-governmental organizations, Right of asylum, Non-refoulement.

INTRODUZIONE

L’Unione Europea e i singoli Stati appartenenti all’Unione hanno adottato la politica di esternalizzazione delle frontiere come strumento ordinario di “gestione dei flussi migratori”. Prima l’Unione Europea ha inserito l’esternalizzazione dei controlli di frontiera all’interno delle politiche di “vicinato”, con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, come il Processo 5+5 di Barcellona¹. In un secondo tempo, a partire dal 2011 ha puntato su accordi diretti con singoli paesi terzi, come nel caso della Turchia, oppure lasciando ai singoli Stati membri il compito di concludere accordi bilaterali o semplici Memorandum d’intesa, come quelli conclusi a partire dal 2007 dall’Italia con la Libia. L’esperienza della esternalizzazione delle frontiere, già anticipata con gli accordi tra Italia e Libia nel 2008, ed estesa nel 2014 con il Processo

¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0076:0083:IT:PDF>

di Khartoum, promosso dall'Unione Europea², su proposta del governo italiano guidato da Matteo Renzi, ha costituito una risposta improntata allo stato di emergenza permanente proclamato sull'intero territorio nazionale ogni qualvolta si registrava un aumento degli arrivi di richiedenti asilo. Come si era verificato a partire dal 2004, dopo la crisi in Darfur, e poi rispetto alla fase delle Primavere arabe (2011), con la breve interruzione dell'Operazione italiana Mare Nostrum (2014), nella quale gli Stati sembravano avere anteposto i diritti fondamentali della persona, a partire dal diritto alla vita, e quindi al soccorso in mare, rispetto alla chiusura delle frontiere ed ai respingimenti collettivi³.

L'aumento degli arrivi di richiedenti asilo in Europa, a partire dal 2014, ha comportato, più che le alterne fasi dell'economia, una limitazione della mobilità attraverso canali legali dei migranti economici, prima in grado di fare ingresso con i visti per lavoro concessi in base ai decreti flussi annuali, anche per lavoro stagionale, ed oggi, privati di questa possibilità, praticamente equiparati alla condizione di "clandestini" da rimpatriare o da detenere nei centri di detenzione amministrativa (definiti in Italia come Centri per il rimpatrio - CPR). Mentre si sono ridotti persino i canali umanitari, da ultimo adducendo anche ragioni di carattere sanitario, si è adottata ovunque una politica di forte contrasto nei confronti di coloro che fuggono da conflitti o da Stati caratterizzati da diffuse violazioni dei diritti umani, in modo da porre un limite quantitativo alle persone in grado di ottenere uno status di soggiorno legale (anche con l'adozione di una "lista di paesi terzi sicuri")⁴. La categoria normativa di richiedente asilo, rilevante sul piano internazionale, ma con riflessi anche sul piano nazionale, è stata così svuotata della valenza che le attribuivano le Convenzioni internazionali e le Costituzioni nazionali. Per completare questa negazione del diritto alla protezione, in Italia, con il decreto sicurezza n.113 del 2018 (poi convertito nella legge n.132 dello stesso anno) si è abrogata la protezione umanitaria già prevista dall'art. 5.6 del Testo Unico n.286/98 sull'immigrazione, anche se era riconosciuta nella giurisprudenza della Cassazione come un istituto attuativo dell'art. 10 della Costituzione italiana (Benvenuti 2018).

Malgrado le politiche europee ed italiane rivolte esclusivamente alla esternalizzazione delle frontiere in funzione di contrasto dell'immigrazione irregolare,

che a partire dal 2017 si sono poi articolate nella "guerra", mediatica e giudiziaria, contro i soccorsi umanitari operati dalle Organizzazioni non governative (ONG) in mare, nel Mediterraneo, e nei territori di frontiera, la mobilità umana è sfuggita a qualsiasi controllo, indotta da fattori economici ed ambientali sempre più pressanti. Nessuna crisi regionale è stata risolta, la situazione in Siria rimane catastrofica e nel Sahel domina la devastazione ambientale che sta producendo nuove categorie di migranti, i rifugiati ambientali. I governi dei "porti chiusi" e delle frontiere sbarrate hanno alimentato le mafie connesse a regimi corrotti, i conflitti civili ed etnici, e le guerre su procura nei paesi di origine e transito, chiudendo ogni canale legale di ingresso e contrastando i soccorsi in mare perché le navi di soccorso sono state ritenute come un fattore di attrazione (*pull factor*). Intanto il numero di immigrati irregolari, in gran parte entrati via terra o dagli aeroporti con visti di ingresso breve, previsti dal regolamento europeo Schengen, è stato di gran lunga superiore al numero di persone che negli anni dal 2014 al 2017 venivano soccorse in mare, con un impegno allora sinergico delle ONG e delle navi degli assetti italiani (Guardia costiera e Marina militare) ed europei (Operazioni Frontex ed Eunavfor Med)⁵.

La recente diffusione della pandemia da Covid-19 ha però ribaltato questo quadro, per un tempo che non si può prevedere, attesa la forte limitazione del traffico aereo ed i maggiori controlli imposti all'ingresso negli Stati. Sembra così destinato ad aumentare il numero dei migranti che tenteranno di arrivare negli Stati meridionali dell'Unione europea via mare. Si può rilevare come la dichiarazione di uno "stato di emergenza" da parte degli Stati a causa della crisi sanitaria, e le crescenti istanze sovraniste e nazionaliste abbiano reso obsoleti i vecchi strumenti convenzionali sui quali si basava la esternalizzazione delle frontiere.

SICUREZZA NAZIONALE E DIFESA DELLE FRONTIERE, CATEGORIE POLITICHE CONTRO DIRITTI FONDAMENTALI?

Le finalità politiche e propagandistiche perseguite con gli accordi internazionali mirati alla esternalizzazione dei controlli di frontiera avevano già travolto il rispetto delle norme di diritto internazionale e lo stesso principio di gerarchia delle fonti, alla base della separazione dei poteri e dello stato di diritto. Mentre la giurisprudenza avvertiva i limiti degli accordi bilaterali e li riconduceva nell'alveo del principio di legalità costitu-

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_6026.

³ <https://www.ednh.news/it/da-mare-nostrum-a-triton-il-profilo-delle-missioni-di-salvataggio-tra-italia-e-ue/>.

⁴ http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-il-decreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata_18-11-2019.php.

⁵ https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto_annuale_2017_ITA.pdf.

zionale⁶, i decisori politici hanno continuato ad ignorare del tutto la forza vincolante del diritto internazionale. Questo atteggiamento sembra aggravarsi anche dopo lo scoppio della pandemia da Covid-19. Ma anche quando non si rispetti il dettato delle norme sovranazionali richiamate dall'art.117 della Costituzione, la realtà dei fatti costringe oggi ad una valutazione meno ideologica dei rapporti di cooperazione con paesi terzi, che hanno avuto come unico obiettivo la riduzione degli arrivi (e dei soccorsi) di migranti. Nel caso del Mediterraneo centrale non si tratta soltanto della chiusura delle frontiere, o dei porti, indotta dalla recente crisi sanitaria. Il processo di esternalizzazione delle frontiere europee con la Libia viene infatti messo in crisi dalla frammentazione di quel paese, in preda ad un conflitto interno che sembra assumere carattere regionale, dopo il sostegno turco ricevuto dal governo di Tripoli, seguito ad anni di collaborazione del generale Haftar con il governo egiziano, e dietro le quinte, con il governo francese. Sono poi imprevedibili gli sviluppi dell'intervento russo nell'area. Se anche si ritenga che tra la Libia di Gheddafi e l'attuale governo di Tripoli vi sia una qualche "continuità politica", l'Accordo per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di sostanze stupefacenti o psicotrope ed all'immigrazione clandestina firmato a Roma il 13 dicembre 2011, e già prima anticipato dai Protocolli operativi (governo Prodi) nel dicembre del 2007, il Trattato di amicizia del 2008, e poi il Memorandum d'intesa tra Italia e governo di Tripoli del 2 febbraio 2017, che ne riprende in sostanza la portata, sono decaduti, in quanto privi di efficacia, ai sensi dell'art. 61 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in forza della clausola "*rebus sic stantibus*". Infatti le previsioni di portata operativa, come l'attribuzione di competenze di ricerca e salvataggio, in realtà di intercettazione in acque internazionali, alla sedicente Guardia costiera "libica", sono inattuabili, per sopravvenuta impossibilità di esecuzione, come purtroppo è confermato dal numero crescente di imbarcazioni che continuano a fare naufragio sulla "rotta libica" senza che nessuno intervenga. La stessa invenzione di una "zona SAR" (di ricerca e salvataggio) "libica" riconosciuta dall'IMO (Organizzazione internazionale del mare, collegata alle Nazioni Unite) nelle acque internazionali del Mediterraneo centrale, che sarebbe di esclusiva competenza delle autorità di Tripoli, si rivela niente più che una finzione, confermata dalla forte contrazione degli interventi delle motovedette tripoline, costituendo di fatto un alibi per il ritiro dei mezzi di soccorso prima

⁶ <https://dossierlibia.lasciatecentrare.it/laccordo-con-la-libia-e-illegittimo-lo-afferma-il-tribunale-di-trapani-che-assolve-i-migranti-della-diciotti-per-legittima-difesa/>.

garantiti dagli Stati europei, e per la criminalizzazione delle ONG che ancora continuano ad operare in quelle acque (Calabria 2019).

Anche i giudici italiani sono giunti da tempo alla dimostrazione della inapplicabilità degli accordi tra l'Italia ed il governo di Tripoli sulla base del riconoscimento del sistema gerarchico delle fonti. Se si richiama il principio di legalità, ed il primato della fonte normativa sugli accordi internazionali, si può escludere che il Memorandum d'intesa stipulato il 2 febbraio 2017 tra il governo italiano e quello libico possa costituire una base legale per le attività di respingimento collettivo in mare, delegate dalle autorità italiane alla sedicente guardia costiera "libica". Il Giudice delle indagini preliminari di Trapani nella sentenza sul caso della legittima difesa riconosciuta ai naufraghi raccolti dal rimorchiatore *Vos Thalassa* nel luglio 2018 e poi trasbordati sulla nave Diciotti, della Guardia costiera italiana, osservava:

Il memorandum Italia-Libia, essendo stato stipulato nel 2017, quando il principio di non-refoulement aveva già acquisito rango di jus cogens, è privo di validità, atteso che ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati «è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale; – incompatibile con l'art. 10 co. 1 Cost.», secondo cui «l'ordinamento italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tra le quali rientra ormai anche il principio di non-refoulement».

Secondo il giudice di Trapani, il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia stipulato il 2 febbraio 2017, mai approvato dal Parlamento secondo la procedura fissata dall'art. 80 della Costituzione, costituisce «un'intesa giuridicamente non vincolante e non avente natura legislativa»⁷.

GLI ACCORDI TRA STATI EUROPEI (NON L'UNIONE EUROPEA) E TURCHIA

Il 20 marzo 2016 entrava in vigore l'accordo tra l'Unione Europea e Turchia⁸ che ha trasformato in migranti "illegali" da espellere da qualsiasi paese dell'area Schengen anche potenziali richiedenti asilo. In realtà come accertava la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, non si trattava di un «accordo concluso tra le autorità euro-

⁷ <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-lillegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa>.

⁸ <https://openmigration.org/analisi/accordo-ue-turchia-due-anni-dopo-la-sofferenza-di-chi-e-bloccato-in-grecia/>

pee e il governo di Ankara», ma di un'intesa raggiunta tra i singoli stati membri ed il governo turco⁹. Secondo la Corte, come si rileva nel caso NG,

A prescindere dalla questione se costituisca, come sostenuto dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, una dichiarazione di natura politica o, al contrario, come sostenuto dal ricorrente, un atto idoneo a produrre effetti giuridici obbligatori, la dichiarazione UE-Turchia, come diffusa per mezzo del comunicato stampa n. 144/16, non può essere considerata come un atto adottato dal Consiglio europeo, né peraltro da un'altra istituzione, organo o organismo dell'Unione o come prova dell'esistenza di un simile atto e che corrisponderebbe all'atto impugnato. Ad abundantiam, alla luce del riferimento, contenuto nella dichiarazione UE-Turchia, al fatto che «l'UE e la [Repubblica di] Turchia avevano concordato punti di azione supplementari», il Tribunale considera che, anche supponendo che un accordo internazionale possa essere stato concluso informalmente nel corso della riunione del 18 marzo 2016, circostanza che, nel caso di specie, è stata negata dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, tale accordo sarebbe intervenuto tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco.

Il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, quasi a conferma di questa anomalia, sottolineava però che l'accordo «è conforme a tutte le norme dell'UE e internazionali. Le domande dei rifugiati e dei richiedenti asilo saranno trattate singolarmente e si potrà presentare ricorso. Il principio di non respingimento sarà rispettato»¹⁰. Una affermazione che nel tempo è stata smentita dai fatti, anche tragici, come quelli che, a seguito di tentativi di respingimento o per mancato intervento di soccorso, hanno segnato il naufragio di centinaia di persone nelle acque dell'Egeo. Ma la pietà che aveva suscitato la tragica fine del piccolo Alan Kurdi, il 2 settembre 2015¹¹, è durata poco. Alla luce della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, il Parlamento greco ha adottato il 3 aprile 2016 una legge sull'organizzazione e il funzionamento del servizio di asilo, l'Autorità per i ricorsi, il Servizio di accoglienza e identificazione, con la istituzione del Segretariato generale per l'accoglienza, ed il recepimento nella legislazione greca delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE riguardanti le procedure di asilo con disposizioni in materia di beneficiari di protezione internazionale. Questa riforma è stata approvata con la legge n.4375/2016 che ha tentato di regolare la creazione e il funzionamento di centri "hotspot", stabilendo

le procedure che si svolgono in queste strutture. Tuttavia, la legislazione nazionale greca non è mai riuscita a garantire un effettivo accesso alle procedure di protezione internazionale ed a regolamentare in modo efficace il coinvolgimento delle agenzie dell'UE nei controlli di frontiera, attività nelle quali sono impegnati gli agenti di Frontex, che sono rimaste disciplinate soltanto da accordi operativi di polizia e da piani riservati concordati a livello militare.

Dal 4 aprile 2016 sono cominciate le operazioni di respingimento in Turchia e si è avuto notizia di respingimenti "di riflesso" dalla Turchia verso l'Afghanistan¹². In seguito all'accordo raggiunto tra l'Unione Europea e la Turchia, dal 20 marzo 2016 tutti i migranti irregolari in viaggio dalla Turchia verso le isole greche avrebbero dovuto essere riportati indietro. In realtà la maggior parte è rimasta intrappolata nei campi allestiti nelle isole greche (Hotspot) come a Lesbos¹³. Con l'accordo tra gli Stati dell'Unione Europea e la Turchia e con la chiusura ufficiale della rotta balcanica, l'Unione Europea ha trasformato l'intera regione del Mediterraneo orientale in uno spazio di sbarramento opposto a chi fuggiva, e continua a fuggire, da zone di guerra. «Siamo testimoni», scriveva MSF nel 2016, «delle più crudeli e inumane conseguenze delle politiche europee, usate come strumento per dissuadere e perseguire persone che stanno solo cercando sicurezza e protezione in Europa». L'Unione Europea ha promesso di pagare 6 miliardi di euro alla Turchia perché impedisca ai rifugiati di spostarsi verso l'Europa. Questa forma di esternalizzazione, non dei controlli di frontiera ma del dovere di garantire la protezione internazionale¹⁴, prevista dalla Convenzione di Ginevra e dalle Direttive europee, oltre che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art.18), costituisce una grave violazione del diritto dell'Unione Europea e del diritto internazionale. Una violazione che si basa sull'adozione di una categoria normativa falsificata, quella dell'"Accordo" tra Unione Europea e Turchia che non corrisponde alla realtà dei fatti, perché riguarda una pluralità di stati senza coinvolgere direttamente i massimi organi europei, ma che ha dato ampio spazio alla discrezionalità delle forze di polizia, coordinate da FRONTEX, agenzia europea dotata di autonoma personalità giuridica.

Il Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 a Bruxelles¹⁵, al quale partecipava il neo-presidente del Consi-

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0193&from=IT>.

¹⁰ https://ec.europa.eu/italy/node/1184_it.

¹¹ https://www.corriere.it/esteri/19_gennaio_16/alan-kurdi-bambino-spiaggia-52e7ff02-19ab-11e9-8af3-37b4f370f434.shtml.

¹² <https://www.a-dif.org/2016/03/21/laccordo-tra-unione-europea-e-turchia-una-truffa-che-uccide/>.

¹³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-231-IT-F1-1.PDF>.

¹⁴ C. De Chiara, *L'Unione europea e il diritto di asilo: da "Dublino" alla Turchia*, <https://www.unionedirittumani.it/wp-content/uploads/2017/10/LUnione-Europea-e-il-diritto-di-asilo.pdf>.

¹⁵ <https://www.lastampa.it/esteri/2016/12/14/news/l-idea-di-bruxelles->

glio Gentiloni, confermava la politica della esternalizzazione dei controlli di frontiera e dell'utilizzo degli Stati di transito per bloccare le partenze dei migranti verso l'Europa. Si voleva impedire – secondo le Conclusioni del Consiglio rese note da *Statewatch*¹⁶ – che i migranti potessero raggiungere le coste europee e presentare una domanda di protezione internazionale. La Convenzione di Ginevra sui rifugiati prevede al contrario che non sia penalizzato l'arrivo irregolare in frontiera per la presentazione di un'istanza di protezione, e non permette tetti numerici. Con gli accordi con la Turchia di Erdogan, come nel caso degli accordi con il governo di Tripoli, si è voluto impedire proprio l'arrivo di potenziali richiedenti asilo, penalizzare comunque l'ingresso irregolare, per negare la stessa possibilità di accedere ad un territorio per depositare un'istanza di protezione.

La situazione che si è creata alla frontiera greco-turca per effetto dell'intervento turco in Siria non costituisce un'emergenza improvvisa. Come dichiarava nel 2016 John Dalhuisen, direttore di Amnesty International per l'Europa, «Le autorità greche e l'Unione Europea hanno detto più volte che tutte le domande d'asilo dei siriani che arrivano in Grecia sono esaminate in modo adeguato ma le prove che abbiamo in mano suggeriscono fortemente il contrario»¹⁷. I profughi siriani, e non solo, si venivano così a trovare tra due fuochi. Già nell'aprile del 2016 Amnesty International aveva denunciato – in un rapporto dal titolo *Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*¹⁸ – il modo in cui le autorità turche ricacciavano migliaia di richiedenti asilo verso la Siria. Si osservava già allora che «la Turchia sta promuovendo la creazione di un'inconcepibile zona di sicurezza all'interno della Siria. È chiaro dove tutto questo porterà: dopo aver assistito alla creazione della Fortezza Europa, assisteremo alla costruzione della Fortezza Turchia». Le attività delle ONG presenti al confine tra Grecia e Turchia venivano quindi criminalizzate e numerosi operatori umanitari venivano arrestati e finivano sotto processo mentre dilagava la violenza dei gruppi neonazisti di Alba Dorata, formazione di estrema destra ampiamente tollerata dalle forze di polizia dalle quali provenivano molti dei suoi esponenti. Gli effetti di questi piani li possiamo verificare ancora oggi al confine dell'Evros, nelle isole greche, nelle acque dell'Egeo. La caccia all'uomo fino alla violenza più brutale, è diventata il sistema di difesa dei confini più diffuso nel paese che la Presidente della Commissione Europea non ha esitato a

definire come lo “scudo dell'Europa”. Come osserva in un recente comunicato Medici senza Frontiere,

*le misure di emergenza annunciate dal governo greco avranno conseguenze devastanti in quanto tolgono il diritto di chiedere protezione e mirano a respingere le persone in Turchia. Tutto questo porterà soltanto più caos, morti in mare, escalation di violenza e un disastro umanitario ancora peggiore. Gli Stati membri dell'UE devono affrontare la vera emergenza: evacuare le persone dalle isole verso i paesi dell'UE, fornire un sistema di asilo funzionante, smettere di intrappolare le persone in condizioni orribili*¹⁹.

La Grecia non può rifiutarsi di ricevere le richieste di asilo delle persone che riescono comunque ad entrare nel suo territorio, per motivi di soccorso. A queste persone vanno offerte condizioni di accoglienza dignitose ed in linea con gli standard dettati dalle Direttive europee. E lo stesso vale per tutti i paesi firmatari della Convenzione di Ginevra. Come osserva l'UNHCR, in un suo recente documento²⁰:

Né la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati né il diritto dell'Unione Europea in materia di asilo contemplano alcuna base legale che permetta di poter sospendere la presa in carico delle domande di asilo. A tale riguardo, il Governo greco ha evocato l'art. 78(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tuttavia, le disposizioni in esso contenute permettono al Consiglio Europeo di adottare misure provvisorie, su proposta della Commissione Europea e in consultazione col Parlamento Europeo, nell'eventualità in cui uno o più Stati membri si trovino a dover far fronte a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso sul proprio territorio di stranieri cittadini di Paesi terzi, senza però prevedere la possibilità di sospendere il diritto di chiedere asilo e il principio di non-refoulement, entrambi riconosciuti dalle norme internazionali e ribaditi dal diritto dell'UE. Le persone che fanno ingresso irregolarmente sul territorio di uno Stato non devono essere sanzionate se si recano, senza indugiare, presso le autorità per presentare domanda di asilo.

LE BASI LEGALI DELL'AGENZIA EUROPEA PER IL CONTROLLO DELLE FRONTIERE ESTERNE (FRONTEX)

Il 14 settembre 2016 veniva approvato in via definitiva il Regolamento europeo 2016/1624²¹ riguardante

rimpatriare-i-migranti-irregolari-dalla-libia-prima-che-attraversino-il-mediterraneo-1.34755172.

¹⁶ <http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-council-draft-con.htm>.

¹⁷ <https://www.welfarenetwork.it/amnesty-denuncia-rimpatri-illegali-dalla-grecia-alla-turchia-20161030/>.

¹⁸ <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

¹⁹ <https://www.medicisenzafriere.it/news-e-storie/news/grecia-lesbo-evacuare-persone/>.

²⁰ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-launch-rapid-border-intervention-at-greece-s-external-borders-NL8HaC>.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>.

la Guardia di frontiera e costiera europea (da altri definita come FRONTEX PLUS) allo scopo di garantire un monitoraggio ed una sorveglianza più efficace alle frontiere esterne e nel Mediterraneo. L'art. 4 del Regolamento n.1624/2016 richiama gli obblighi di ricerca e salvataggio sanciti per l'Agenzia Frontex dal precedente Regolamento n. 656 del 2014 che rimane in vigore. Secondo questo Regolamento,

La gestione europea integrata delle frontiere consiste dei seguenti elementi: a) controllo di frontiera, comprese, se del caso, misure volte ad agevolare l'attraversamento legittimo delle frontiere e misure connesse alla prevenzione e all'individuazione della criminalità transfrontaliera, come il traffico di migranti, la tratta di esseri umani e il terrorismo, e misure relative all'orientamento in favore delle persone che necessitano di protezione internazionale o intendono presentare domanda in tal senso; b) operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, avviate e svolte a norma del regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e del diritto internazionale, che hanno luogo e sono avviate in situazioni che possono verificarsi nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere in mare; c) analisi dei rischi per la sicurezza interna e analisi delle minacce che possono pregiudicare il funzionamento o la sicurezza delle frontiere esterne; d) cooperazione tra gli Stati membri sostenuta e coordinata dall'Agenzia; e) cooperazione inter-agenzia tra le autorità nazionali di ciascuno Stato membro responsabili del controllo di frontiera o di altri compiti svolti alle frontiere e tra le istituzioni, gli organi, gli organismi e i servizi dell'Unione competenti, compreso lo scambio regolare di informazioni tramite gli strumenti di scambio di informazioni esistenti, ad esempio il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere ("EUROSUR") istituito dal regolamento (UE) n.1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; f) cooperazione con i paesi terzi nei settori contemplati dal presente regolamento, con particolare attenzione ai paesi del vicinato e ai paesi terzi che sono stati individuati tramite un'analisi dei rischi come paesi di origine e/o di transito dell'immigrazione illegale; g) misure tecniche e operative nello spazio Schengen che sono connesse al controllo di frontiera e destinate ad affrontare meglio l'immigrazione illegale e a combattere la criminalità transfrontaliera; h) rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggetti a decisioni di rimpatrio adottate da uno Stato membro; i) uso di tecnologie avanzate, compresi sistemi d'informazione su larga scala; j) un meccanismo di controllo della qualità, in particolare il meccanismo di valutazione Schengen ed eventuali meccanismi nazionali, per garantire l'applicazione della normativa dell'Unione nel settore della gestione delle frontiere; k) meccanismi di solidarietà, in particolare gli strumenti di finanziamento dell'Unione.

L'articolo 9 del Regolamento n.656 del 2014 prevede le regole di comportamento da rispettare nel caso di situazioni di ricerca e soccorso gestite da assetti Frontex.

1. Gli Stati membri osservano l'obbligo di prestare assistenza a qualunque natante o persona in pericolo in mare e durante un'operazione marittima assicurano che le rispettive unità partecipanti si attengano a tale obbligo, conformemente al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza o dalla situazione giuridica dell'interessato o dalle circostanze in cui si trova.

2. L'applicazione del presente regolamento non incide sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, a norma dei trattati, né sugli obblighi degli Stati membri sanciti da convenzioni internazionali, quali la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, la convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo, la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, la Convenzione sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e alla guardia e altri pertinenti strumenti marittimi internazionali.

Secondo l'art. 10 del Regolamento Frontex n.656/2014 gli Stati dell'Unione europea possono collaborare con paesi terzi che siano titolari di zone SAR riconosciute a livello internazionale, ma nel caso di mancata risposta, o di evidente impossibilità di salvaguardare la vita umana in mare, la dignità e l'accesso alla procedura di asilo a terra, per quanto osservato in precedenza, la responsabilità del coordinamento e della individuazione del porto di sbarco spetta allo stato che «ospita la singola operazione Frontex, ad esempio nel caso dell'operazione *Poseidon*²², alla Grecia, a prescindere dalla bandiera della nave europea chiamata eventualmente a realizzare l'intervento SAR (ricerca e soccorso)». Dopo le decisioni del Consiglio europeo del novembre 2019²³, che hanno comportato una revisione del precedente Regolamento n.1624 del 2016, si assiste oggi ad una ulteriore espansione delle attività dell'Agenzia Frontex, che viene dotata di una base legale più ampia, con una maggiore autonomia nello stabilire rapporti diretti con le autorità di polizia dei paesi terzi, anche in vista di possibili operazioni di rimpatrio o di respingimento. Come si è verificato tra le autorità greche e turche ed i vertici di Frontex in questi ultimi mesi. Le operazioni di intercettazione avvengono ormai in stretta sinergia tra le unità Frontex e la polizia marittima greca, siano unità della Marina militare o della Guardia costiera greca, anche se non mancano singoli episodi di conflitto²⁴,

²² <https://frontex.europa.eu/media-centre/photos/joint-operation-poseidon-2019-SKCJ10>.

²³ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>.

²⁴ <https://www.dr.dk/nyheder/indland/saadan-foregaar-bevogtningen-af-eus-yderste-graenser-dansk-patruljebaad-beordret-til?fbclid=IwAR2qe7JTskSanhVjpKpSU5mIfnN7-yP10umljRpwhVDRRemD-hoZHKpswGkY>.

quando si richiama l'applicazione del diritto al soccorso stabilito dalle Convenzioni internazionali. Nel Mediterraneo centrale la situazione appare assai diversa, per la peculiarità della situazione in Libia, e gli assetti Frontex sono limitati ad alcuni aerei ricognitori ed al temporaneo utilizzo di unità della Guardia di finanza italiana. Ancora diverso il ruolo di Frontex nel Mediterraneo occidentale, nel quadro degli accordi bilaterali esistenti tra la Spagna, il Marocco ed altri paesi dell'area. Per questa ragione, quando si verificano intercettazioni in mare in violazione di norme internazionali o di Regolamenti europei, occorre verificare bene la reale partecipazione delle unità dei diversi paesi presenti nelle acque del Mediterraneo, spesso a distanza di poche centinaia di metri, nello stesso tratto di mare. Ma a differenza di quanto avveniva in passato, una rigida cappa di silenzio è calata sulle operazioni di *law enforcement* (contrasto dell'immigrazione illegale), altra categoria normativa che induce al nascondimento dei fatti e le autorità preposte "oscurano" le proprie attività.

IL RUOLO DI FRONTEX NELL'ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI TRA UNIONE EUROPEA E TURCHIA

Il bilancio dell'agenzia Frontex²⁵ è passato da 143 milioni di euro nel 2015 a 322 milioni di euro nel 2020. L'impegno finanziario più consistente è stato riversato sui controlli in mare, alla frontiera tra la Turchia e la Grecia. Mentre Frontex ha ritirato tutti i suoi assetti navali dalle acque del Mediterraneo centrale, lasciando operativi in quest'area soltanto alcuni mezzi di sorveglianza aerea. Nelle acque dell'Egeo si sono consumati respingimenti collettivi vietati dalle Convenzioni internazionali, sotto gli occhi degli agenti di polizia europei imbarcati sulle unità di Frontex²⁶, tra le quali anche un mezzo della Guardia costiera italiana, presente con una unità a rotazione, ormai da anni, nel Mediterraneo orientale. Come denuncia Alarmphone²⁷, gli attacchi alle imbarcazioni dei rifugiati e i respingimenti dalle acque territoriali greche verso le coste turche sono ripresi. Dove si trovavano i mezzi di Frontex in queste occasioni? Possibile che non abbiano mai partecipato a queste attività di intercettazione in mare e che non abbiano mai visto nulla nei loro potenti radar? Chi gestisce davvero

il coordinamento delle operazioni congiunte di intercettazione nelle acque tra la costa turca e le isole greche, i comandi della marina greca o i vertici locali delle operazioni Frontex?

Il 2 marzo 2020 il direttore esecutivo di Frontex ha comunicato di avviare un ulteriore «*rapido intervento di frontiera*» per assistere la Grecia nella gestione del gran numero di migranti alle sue frontiere esterne. Il governo greco aveva chiesto ufficialmente a Frontex il giorno prima di avviare un rapido intervento di frontiera alle sue frontiere marittime nel Mar Egeo. L'impostazione dell'intervento di Frontex mantiene tuttavia una impostazione meramente repressiva di quel tipo di ingresso che si definisce come immigrazione illegale. Non sorprende neppure troppo, a questo punto, il voto del Parlamento europeo che a settembre dello scorso anno ha respinto una Risoluzione, già abbastanza moderata²⁸, presentata dalla Commissione LIBE (Libertà civile) sugli obblighi di soccorso in mare. Il testo di compromesso proposto dalla Commissione LIBE conteneva 18 raccomandazioni agli Stati membri per una maggiore cooperazione nelle attività di ricerca e salvataggio in mare. In particolare il punto 9 del testo si richiedeva agli Stati membri di «mantenere i porti aperti alle imbarcazioni delle ONG», mentre il punto 16 chiedeva alla Commissione un impegno a lavorare su un meccanismo di distribuzione dei migranti «equo e sostenibile». Il voto negativo del Parlamento europeo²⁹ va inquadrato all'interno della profonda crisi che ha vissuto la nuova Commissione europea prima ancora di insediarsi, dopo che alcuni suoi componenti di spicco sono stati bocciati dall'aula, che ha così evidenziato la debolezza congenita di Ursula Von der Leyen, che non è stata ancora capace di proporre una vera politica alternativa ai partiti sovranisti e populistici in Europa³⁰. La recentissima affermazione della Presidente della Commissione che valuta la Grecia come lo "scudo" dell'Unione Europea³¹, dopo l'uso di armi da fuoco al confine greco-turco, oltre ad avere un gravissimo effetto destabilizzante, sancisce il fallimento delle politiche di esternalizzazione condotte nei confronti della Turchia e lo scadimento morale e politico dell'Unione Europea.

²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/09/03/2020-eu-budget-council-supports-continued-focus-on-growth-innovation-security-and-migration/>.

²⁶ <https://www.infomigrants.net/en/post/17326/greek-coastguard-and-frontex-stop-234-migrants-in-the-aegean>.

²⁷ <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/3/3/migranti-al-confine-grecia-turchia-alarm-phone-persi-i-contatti-con-una-barca-contro-cui-la-guardia-costiera-greca-ha-sparato/>.

²⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0154_EN.html?fbclid=IwAR1AIHxeiP9EWUHxpd0Me3qmD85cmDGgb5tYpEpTfLrpEdnzUPiQHewRKsE.

²⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0154_EN.html?fbclid=IwAR1AIHxeiP9EWUHxpd0Me3qmD85cmDGgb5tYpEpTfLrpEdnzUPiQHewRKsE.

³⁰ <https://europa.today.it/attualita/aiutare-migranti-crimine-orban.html>.

³¹ <https://www.ilsolo24ore.com/art/la-ue-va-aiuto-grecia-700-milioni-la-crisi-migranti-ADRlns>.

DALLA ESTERNALIZZAZIONE DEI CONTROLLI DI FRONTIERA ALLA GUERRA CONTRO LE ONG

L'attacco alle ONG che operavano soccorsi umanitari, prima nell'Egeo e poi nel Mediterraneo centrale, è stato un tassello centrale della politica di esternalizzazione dei controlli e di militarizzazione delle frontiere marittime. Le politiche di chiusura delle rotte migratorie via mare, e quelle meno enfatizzate di blocco delle frontiere terrestri, hanno prodotto, e continuano a produrre, migliaia di vittime e sofferenze indicibili che si tende a nascondere, nel tentativo di rassicurare i cittadini votanti indotti a ritenere che "i flussi migratori" siano sotto controllo, se non drasticamente bloccati. Per questo sono state lanciate, avvalendosi degli strumenti di comunicazione più moderni, vere e proprie campagne di aggressione politica, giudiziaria, e mediatica nei confronti delle Organizzazioni non governative e degli operatori umanitari, che comunque costituivano testimoni pericolosi perché in grado di smentire la narrazione dominante elevata al livello di una categoria normativa e di restituire visibilità alle vittime delle politiche di esternalizzazione delle frontiere e di chiusura dei porti.

In Italia, con il decreto "sicurezza" bis n.53 del 2019³², si sono formalizzate le prassi di abbandono in mare, con una continua criminalizzazione rivolta sui media contro le ONG ed i naufraghi che queste soccorrevano in acque internazionali, con le conseguenze che vediamo ancora oggi (De Vittor 2018). Nelle acque tra la Libia e la Sicilia le navi militari degli Stati non operano più interventi di soccorso. Il Mediterraneo centrale è stato trasformato in un deserto liquido. La nuova emergenza sanitaria Covid-19 sta consentendo un abuso dell'istituto della quarantena, che rallenta i soccorsi e colpisce anche gli equipaggi delle navi umanitarie. Si è adottato un decreto interministeriale che dichiara i porti italiani "non sicuri". Una scelta politica e le conseguenti prassi, che eludono gli obblighi di soccorso stabiliti dalle Convenzioni internazionali³³, recepiti nel diritto interno per effetto del richiamo costituzionale (artt. 10 e 117 Cost.). Gli effetti criminogeni di queste politiche vengono nascosti dietro categorie normative adottate a colpi di decreto legge o di provvedimenti amministrativi che neppure vengono pubblicati nella Gazzetta ufficiale. Al provvedimento di "chiusura dei porti", in realtà pensato soltanto per bloccare soltanto le ONG, è seguito un aumento degli arrivi "autonomi" fino alle coste ita-

liane. Ai trafficanti in Libia, o in altri paesi di origine, per effetto degli accordi bilaterali e del decreto sicurezza bis, n.53 del 2019, rimangono concessi ampi spazi, sia in mare che in terra, al punto che i più noti trafficanti di esseri umani riescono ancora a godere di una diffusa impunità. Il caso del noto trafficante Bija arrivato in Italia in missione ufficiale addirittura a Roma al Ministero dell'Interno e presso la sede della Guardia costiera italiana, è solo la punta dell'iceberg, l'aspetto più evidente dei processi della degenerazione della esternalizzazione dei controlli di frontiera.

La definizione fuorviante di Guardia costiera "libica", categoria normativa che si è diffusa sui media per anni, in assenza di qualsiasi riscontro fattuale, appare ancora oggi destituita di qualsiasi fondamento legale e politico, perché in realtà è controllata da milizie diverse che a loro volta dispongono di unità navali che non corrispondono ad un Comando centrale unificato. Sono quelle unità che si dirigono verso le acque internazionali e che, a seconda dei rapporti con le milizie che gestiscono il traffico, non solo di persone, ma anche di armi e petrolio, lasciano passare, oppure bloccano, le imbarcazioni cariche di migranti che sono riuscite a raggiungere le acque internazionali. Quello che poi succede ai naufraghi riportati a terra sembra non interessare a nessuno. Il numero delle vittime aumenta di continuo, sia in mare, che in territorio libico, dove i migranti sono intrappolati tra le fazioni armate che si contendono la Libia. Persino l'UNHCR ha dovuto ridurre le sue già limitate attività (la Libia non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati) per i combattimenti che si estendevano sempre di più. L'ingresso nel conflitto civile libico di forze paramilitari provenienti dalla Turchia e dalla Russia ha ribaltato i rapporti di forza ed apre oggi scenari imprevedibili. Ma le autorità italiane continuano a prestare assistenza alla sedicente guardia costiera "libica".

La zona SAR libica, costituisce un'altra definizione fuorviante, una categoria normativa priva di base fattuale, in quanto, benché "riconosciuta" dall'IMO (Organizzazione internazionale del mare) non può assurgere al rango di definizione giuridicamente vincolante perché risulta in violazione delle Convenzioni internazionali, in quanto la Libia non ha aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati e non controlla (se ci riferiamo alle autorità di Tripoli) che una minima parte del territorio, ormai in preda ad un grave conflitto armato.

La decisione del Senato sul caso Diciotti ha confermato la prevalenza delle scelte politiche discrezionali sul rispetto del diritto internazionale, ma altre sentenze dei giudici richiamano correttamente il sistema gerarchico delle fonti e la valenza dei principi costituzionali

³² <https://www.a-dif.org/2019/08/07/il-decreto-sicurezza-bis-una-legge-contro-la-costituzione-i-regolamenti-europei-e-le-convenzioni-internazionali/>.

³³ http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/gli-obblighi-disoccorso-inmare-neldiritto-sovranaazionale-enell-ordinamento-interno_548.php.

e delle Convenzioni internazionali, come nei casi Gregoretti³⁴ ed Open Arms³⁵, per i quali si trova sotto accusa l'ex ministro. In una lettera indirizzata al Ministro degli esteri Luigi Di Maio, inviata lo scorso 13 febbraio, il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa esorta il governo italiano a introdurre nel Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 3 febbraio 2017 maggiori garanzie sui diritti umani. Pur rilevando che sono in corso discussioni per modificare in questo senso alcune parti del Memorandum, il Commissario invita l'Italia a riconoscere le realtà attualmente prevalenti sul terreno in Libia e a «sospendere le attività di cooperazione con la Guardia costiera libica che comportano il ritorno in Libia di persone intercettate in mare»³⁶. Come osserva l'OIM, in un recente comunicato³⁷,

È necessario rinforzare un sistema di ricerca e soccorso in mare, che possa essere di ampio raggio e guidato direttamente dagli Stati. Allo stesso tempo occorre realizzare con urgenza un meccanismo di sbarco veloce e strutturato, che preveda che gli stati del Mediterraneo si prendano uguali responsabilità nell'assicurare un porto sicuro per coloro che sono stati soccorsi. L'impegno delle navi ONG che operano nel Mediterraneo dovrebbe essere riconosciuto e dovrebbe essere messo un termine a ogni limitazione o ritardo nelle operazioni di sbarco.

OLTRE LE CATEGORIE NORMATIVE CHE PRODUCONO ESCLUSIONE E CONFLITTO: LE PROPOSTE DI AZIONE

Gli ultimi arrivi in Grecia³⁸, evidentemente frutto delle politiche di Erdogan in Turchia, e della colpevole assenza di una politica estera comune a livello europeo, hanno messo in ginocchio il sistema di accoglienza in tutto quel paese, in particolare a Samos e a Lesvos. La Grecia sta negando qualsiasi accesso alle procedure di asilo, in violazione della Convenzione di Ginevra e delle Direttive europee in materia di protezione internazionale³⁹. Con conseguenze che si stanno producendo di riflesso anche sulla "rotta balcanica", dove si trovano

intrappolati migliaia potenziali richiedenti asilo privati di un qualsiasi accesso alla procedura. Secondo un rapporto delle Nazioni Unite⁴⁰ al 30 settembre 2019, erano circa 80.800 i migranti arrivati attraverso le tre rotte del Mediterraneo (Occidentale, Centrale ed Orientale) verso l'Europa, con un calo del 21% rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso (102.700). Nei primi nove mesi di quest'anno sono arrivate in Grecia circa 46.100 persone, 23.200 in Spagna e appena 7.600 in Italia. Inoltre, circa 1.200 persone sono arrivate via mare a Cipro, insieme circa 2.700 persone sono sbarcate a Malta. Non sono state soltanto le isole greche, soprattutto Lesvos, la meta dei migranti fuggiti (o lasciati fuggire) dalla Turchia. Molti profughi hanno continuato a spostarsi via terra dalla Grecia attraverso i Balcani occidentali. Alla fine di settembre dello scorso anno erano circa 30.700 i rifugiati e i migranti presenti sulle isole dell'Egeo greco di cui circa 25.900 erano accolti in condizioni di estrema precarietà in cinque centri di accoglienza e identificazione (RIC), quasi cinque volte più della loro capacità massima di 5.400 persone. Si tratta di numeri che spesso vengono esaltati dalla cattiva informazione ma che rimangono molto al di sotto degli arrivi registrati dopo la crisi siriana dal 2013 al 2018. Se gli arrivi, o i cosiddetti "sbarchi", che più spesso erano soccorsi in alto mare, sono diminuiti, si deve al calo delle persone che potevano ancora fuggire dalle aree di crisi e dai crescenti controlli di frontiera imposti nei paesi di transito, adesso anche aggravati per il diffondersi della pandemia da Covid-19.

L'esternalizzazione dei controlli di frontiera è quindi fallita e si è invece dimostrata non idonea a garantire la "sicurezza nazionale" ed il rispetto dei diritti umani, a partire dal diritto alla vita. La moltiplicazione dei muri si tradurrà assai presto in un disastro non solo civile, ma anche economico, perché nessun sistema economico oggi, tanto a livello regionale quanto a livello nazionale ed europeo, può sopravvivere in una situazione di frontiere sbarrate e porti chiusi. L'Italia e l'Unione Europea sono oggi di fronte ad una grande emergenza sanitaria che potrebbe spingere a posizioni durature di chiusura delle frontiere, ancora più drastiche. Potrebbero essere scelte politiche sempre più inefficaci e disumane perché la mobilità umana sarà comunque inarrestabile. L'unica speranza per questo continente e per i suoi abitanti è costituita da un pieno recupero della umanità e dei valori base dello stato democratico, a partire dal principio di solidarietà, tra i cittadini ed i nuovi arrivati, tra gli stati, tra i governi regionali ed i governi nazionali, quindi con le istituzioni europee.

³⁴ <https://www.a-dif.org/2020/02/13/dopo-il-caso-gregoretti-al-senato-la-decisione-spetta-ai-giudici/>.

³⁵ <https://www.a-dif.org/2020/02/16/il-principio-di-legalita-alla-prova-del-decreto-sicurezza-bis-il-caso-open-arms-in-parlamento/>-

³⁶ <https://www.mediterraneocronaca.it/2020/02/21/commissario-ue-a-di-maio-sospendere-accordi-con-guardia-costiera-libia-il-ministro-tace/>.

³⁷ <https://www.agenzianova.com/a/0/2817295/2020-02-19/migranti-oim-agire-con-urgenza-per-trovare-alternative-a-sbarchi-in-libia/linked>.

³⁸ <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/74134>.

³⁹ <http://www.ekathimerini.com/250097/article/ekathimerini/news/greece-freezes-asylum-applications-from-illegally-entering-migrants?fbclid=IwAR3kTDFASlbQVbjvMFZOj-iQGewCE-GapWAljDxR1I6711Xm7siRy0wMK0>.

⁴⁰ <https://reliefweb.int/report/greece/desperate-journeys-refugee-and-migrant-children-arriving-europe-and-how-strengthen>.

I rapporti con i paesi terzi andrebbero regolati abbandonando l'unico asse centrale del controllo repressivo della mobilità migratoria, ma orientandosi verso la pace, la soluzione pacifica dei conflitti e lo sviluppo, favorendo tutte le possibilità di ingresso legale, superando il meccanismo dei decreti flussi. Il fallimento delle politiche di "gestione delle migrazioni" e dei controlli di frontiera "delegati" ad autorità statali che non rispettano i diritti umani va affrontato con la sospensione degli accordi bilaterali di cooperazione operativa e di riammissione e con provvedimenti di regolarizzazione successiva per quanti sono stati costretti a fare ingresso irregolare o sono rimasti privi del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

- Va sospesa – nell'immediato anche unilateralmente da parte dell'Italia – la zona SAR libica. Su questo punto occorre una decisione chiara del Comitato esecutivo dell'IMO (Organizzazione marittima internazionale). Va ripristinata della presenza di navi militari italiane ed europee nel Mediterraneo centrale, a nord delle acque territoriali libiche, con prevalente destinazione al soccorso dei naufraghi, senza tentare operazioni di blocco navale che produrrebbero un aumento esponenziale delle vittime.
- Il governo italiano deve ritirare la missione militare Nauras ancora presente con una nave nel porto militare di Tripoli (Abu Sittah) ed interrompere qualunque attività di manutenzione e coordinamento delle motovedette libiche attualmente impegnate nelle attività di intercettazione dei migranti in acque internazionali. Gli Stati devono garantire un efficace sistema di soccorso nelle acque internazionali, come nelle loro acque territoriali, coordinandosi con le diverse Centrali di coordinamento nazionali (MRCC) competenti per gli interventi di salvataggio nelle zone SAR limitrofe, con l'eccezione di quei paesi come la Libia, che non garantiscono i diritti fondamentali della persona.
- Vanno incrementati i canali umanitari per garantire l'evacuazione delle persone intrappolate in Libia ed in Turchia, con il supporto di tutte le organizzazioni della società civile e degli enti locali che si possono assumere la responsabilità e gli oneri dell'accoglienza e dei percorsi di inclusione (anche con la sponsorizzazione).
- Occorre aprire nuovi canali legali di ingresso nell'Unione Europea per lavoro per i migranti economici, con la regolarizzazione permanente a regime di quanti sono rimasti senza un permesso di soggiorno.
- Si deve ricondurre l'agenzia Frontex, adesso ridefinita come Guardia di frontiera e costiera europea,

al rispetto del suo mandato anche nelle operazioni che vengono definite meramente come operazioni di contrasto dell'immigrazione illegale (*law enforcement*) ma nelle quali è in gioco la vita umana. Come prescrivono anche la Convenzione di Palermo contro il crimine transnazionale ed i Protocolli allegati contro la tratta e contro il traffico di persone, la salvaguardia delle persone deve prevalere sempre sulla "difesa delle frontiere".

- Come nel Mediterraneo centrale, anche nelle acque dell'Egeo vanno consentite le attività di soccorso operate dalle Organizzazioni non governative, e gli Stati devono adottare piani coordinati destinati al soccorso in mare delle persone e non al loro respingimento "a catena" verso i paesi di provenienza.

Il fallimento delle politiche di controllo delle frontiere, l'incapacità di accettare la mobilità umana come un fattore di pace e di sviluppo, potrebbero comportare, in una logica di guerra permanente e di cupo nazionalismo, una svolta autoritaria in tutti i paesi del mondo, veicolata anche dalla utilizzazione distorta delle categorie normative, con lo svuotamento dei principi costituzionali, con la negazione del diritto internazionale, con l'esautoramento delle assemblee elettive. Senza una forte reazione democratica e solidale e senza percorsi unitari ed aggreganti a difesa dei diritti umani, questa svolta potrebbe diventare irreversibile. Non si tratta dunque solo del destino dei migranti, ma del futuro di noi tutti.

BIBLIOGRAFIA

- Benvenuti M. (2018), *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in «Questione Giustizia», 2, www.questionegiustizia.it.
- Calabria. S. (2019), *I respingimenti in mare dopo il c.d. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs. n. 286/1998)*, in «Questione giustizia», www.questionegiustizia.it.
- De Vittor F. (2018), *Soccorso in mare e favoreggiamento dell'immigrazione irregolare: sequestro e dissequestro della nave Open Arms*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 12(2): 443-452.