

Spunti di riflessione e di ricerca a seguito della partecipazione all'incontro di studi "Focus on Libya", svoltosi presso la Ortygia Business School – Siracusa, 21 maggio 2018

Focus on Libya, organizzato e ospitato dalla **Ortygia Business School** di Siracusa con la collaborazione della London School of Economics, è un seminario svoltosi il 21 maggio 2018, avente ad oggetto il ruolo dell'Europa e delle organizzazioni internazionali nella gestione dei flussi migratori del Mediterraneo, con particolare riferimento ai rapporti instauratisi tra il Governo Italiano e quello Libico, sintetizzati dall'accordo siglato a Roma il 2 febbraio 2017.

Hanno partecipato alla conferenza, in qualità di relatori:

Giuseppe Perrone, Ambasciatore Italiano in Libia

Roberto Mignone, Capo della Missione in Libia per l'UNHCR

Othman Belbeisi, Capo della Missione in Libia per l'OIM

L'incontro, moderato da Francesco Aureli, direttore centro migrazioni della Ortygia Business School, è stato aperto Filippo Romano, viceprefetto di Siracusa e dirigente dell'area immigrazione.

IL "MODELLO SIRACUSA" – INTERVENTO DI FILIPPO ROMANO

Il fenomeno migratorio, del quale si fanno carico le istituzioni a Siracusa, non è certamente un fenomeno regolare e programmato. Essa ha il suo primo step nell'attività umanitaria consistente nel soccorrere con i natanti delle forze armate i migranti in difficoltà ovvero nell'accogliere le imbarcazioni (mercantili o delle O.N.G.) che, effettuato il soccorso, portano i migranti in Italia. Non è quindi una scelta.

Grazie alla gestione dell'immigrazione operata sulle coste italiane e, attivamente, sulla costa libica, da giugno 2017, mese in cui si è registrato il picco di salvataggi negli ultimi quattro anni, la diminuzione del numero di migranti è stata del 60%. Ci si è quindi potuti concentrare sulla accoglienza.

Il 44% dei minori stranieri non accompagnati vive in Sicilia. Tale dato, del tutto sproporzionato, non è in linea con i principi contenuti nel patto tra Ministero dell'Interno e ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), validi per i migranti adulti, patto in forza del quale i migranti sono distribuiti tra i comuni italiani in numero proporzionale alla popolazione degli stessi.

Il patto, infatti, non contempla i minori stranieri non accompagnati nel bilancio dei migranti da distribuire. Da ciò consegue che i cc.dd. "comuni di sbarco", a fronte di un apporto di volontari ANCI proporzionale a quello degli altri comuni, registrano una sovrappopolazione di migranti che, a causa degli insufficienti strumenti di mediazione culturale, rende molto più difficoltosa la loro integrazione.

Perché si fa accoglienza? I migranti, una volta soccorsi e giunti in Europa, devono essere innanzitutto identificati, come avviene in aeroporto per i migranti regolari.

Il primo livello di riconoscimento è la preidentificazione. Attraverso tale procedura – che si svolge per gruppi costituiti da cinquanta persone, come da indicazione del Dipartimento di Pubblica Sicurezza per tutto il territorio nazionale – non può aversi certezza in ordine all'identità anagrafica di un soggetto, ma possono associarsi biunivocamente impronte digitali e fotosegnalazioni, così permettendo una identificazione inequivoca dell'individuo¹.

¹ **N.d.R.:** Sul punto, può essere utile la lettura della relazione della Commissione Parlamentare d'Inchiesta "sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate", approvata e comunicata al Presidente della Camera il 26 ottobre 2016 (<http://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=008&doc=intero>).

“L'iter identificativo parte dall'acquisizione delle generalità dello straniero nel corso di una breve intervista individuale, con l'assistenza di un mediatore linguistico-culturale.

Tale fase, come stabilito nella Circolare n. 30918 del 17 settembre 2015 della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, viene definita di pre-identificazione e consiste nella compilazione del foglio notizie nel quale, con l'ausilio di mediatori culturali, vengono annotate le generalità, la nazionalità e il motivo di ingresso in Italia del migrante e nello scatto di una foto istantanea.

Sulla base degli esiti delle menzionate attività/interviste di pre-identificazione, le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari di Frontex e di Europol al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence (peraltro siffatte interviste, in quanto suscettibili di fornire preziose informazioni, possono aver luogo anche prima dell'arrivo nelle aree hotspot, ad es. quando i migranti si trovano ancora sui mezzi di salvataggio oppure non appena arrivano nel porto di sbarco).

Questa fase costituisce anche un importante momento per rappresentare condizioni personali di vulnerabilità, anche laddove non immediatamente evidenti (gravidanza, minore età, patologie particolari, eccetera) o l'eventuale bisogno di protezione.

Nel testo si precisa anche che «il mediatore linguistico – culturale avrà il compito di far comprendere appieno al cittadino straniero le gravi conseguenze che possono derivare da dichiarazioni false o mendaci o dall'eventuale rifiuto di sottoporsi al fotosegnalamento. In ogni caso, le generalità dichiarate devono essere sempre confermate durante il fotosegnalamento».

L'identità dattiloscopica - Il fotosegnalamento, quindi, costituisce un mero segmento della più ampia procedura di identificazione (anagrafica), in quanto mira principalmente all'attribuzione di un'identità dattiloscopica. Tale identità, tenuto conto del quadro normativo europeo, rappresenta il caposaldo del sistema di controllo dei flussi migratori.

Secondo quanto riferito dal rappresentante di Frontex, Miguel Ângelo Nunes Nicolau, nel corso dell'audizione al Parlamento del 13 gennaio 2016, la quasi totalità dei migranti che arrivano non è in possesso di documenti di identificazione sì che, a fronte di dichiarazioni dei soggetti non verificabili e delle notorie carenze dei sistemi anagrafici di molti Paesi di origine degli stranieri, le impronte digitali costituiscono l'unico dato univoco ed individualizzante, che una volta inserito nella banca dati nazionale (Casellario centrale di identità) e in quella europea (Eurodac) consente di cristallizzare il dato storico del passaggio di quel soggetto in un determinato luogo.

In altri termini, l'identificazione non consente di attribuire le esatte generalità dell'individuo che è sbarcato, ma lo rende riconoscibile da quel momento in poi (v. audizione al Parlamento del direttore della Polizia scientifica, 15 settembre 2016).

In primo luogo, i rilievi dattiloscopici alimentano la banca dati nazionale (Casellario centrale di identità), che attraverso il motore di ricerca AFIS (Automated Fingerprint Identification System, in

Accoglienza

I migranti si accolgono per ragioni umanitarie e di ordine pubblico.

Dal primo punto di vista, l'accoglienza serve a far fronte alla condizione di estremo disagio, fisico prima ancora che sociale ed economico, in cui versano i migranti all'arrivo. Dal punto di vista della sicurezza del paese ospitante, le procedure di accoglienza sono volte ad evitare che soggetti non identificati si disperdano nel territorio alla ricerca di mezzi di sussistenza.

Trattandosi di accoglienza e non di detenzione, questa può operare esclusivamente su base volontaria. Il D.lgs. 18.8.2015 n. 142² (art. 13) sanziona il c.d. "allontanamento ingiustificato" dalla struttura con la revoca delle condizioni di accoglienza.

I migranti che giungono in Italia fanno immediatamente richiesta di protezione internazionale.

I provvedimenti del Ministero dell'Interno adottati lo scorso anno riguardano anche l'integrazione di coloro i quali l'hanno ottenuta. Costoro rappresentano ancora una percentuale bassissima rispetto a quella degli arrivi. Si calcola che negli ultimi cinque anni, solo ottantamila persone siano state regolarizzate come rifugiati.

I numeri più consistenti, dunque, sono quelli che esprimono le grandi masse dei migranti in prima accoglienza, molti dei quali dovranno essere espulsi. Assicurarne l'accoglienza in condizioni di dignità e ordine è esso stesso strumento di garanzia per l'ordine pubblico.

Gli hot-spot

Gli hot-spot possono definirsi "punti di sbarco civilmente organizzati". Tale organizzazione non giova ai soli migranti, ma anche a chi lavora per accoglierli. È necessario infatti che le strutture, destinate ad ospitare grandi masse in attesa, siano munite dei necessari servizi basilari.

italiano Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte) consente automaticamente di verificare se quel soggetto è stato mai censito in Italia e con quali generalità.

Quindi, i medesimi dati dattiloscopici vengono inseriti in Eurodac. In particolare, il Regolamento Eurodac distingue i migranti presenti sul territorio europeo in tre categorie: richiedenti asilo (categoria 1), persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione (categoria 2) e persone fermate perché illegalmente soggiornanti sul territorio di un paese dell'UE (categoria 3).

Secondo quanto riportato nella roadmap, presentata dal Governo italiano il 28 settembre 2015, nell'ambito delle procedure che si svolgono all'interno degli hotspot, subito dopo la pre-identificazione, l'inserimento nella banca dati avviene secondo le seguenti linee operative:

- 1) i migranti che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale sono registrati come CAT 1;
- 2) coloro che non manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale ovvero che, pur manifestando tale volontà, non rientrano nelle categorie di «ricollocabili», sono fotosegnalati anche come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrati in conformità con la legislazione nazionale ed europea.

² Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Le polemiche verso gli hot-spot nascono da una falsa rappresentazione della realtà. Per chi ha in programma l'arginare il fenomeno migratorio, gli hot-spot sono presi come simbolo di ciò che si combatte. Per chi invece promuove politiche di integrazione e batte sulle questioni umanitarie, gli hot-spot sono descritti come parti di un sistema detentivo, finalizzato alla "marchiatura dei migranti".

Gli hot-spot, in realtà, sono luoghi neutri, nei quali si svolge un'attività semplicemente utile e necessaria. Essi costituiscono il biglietto da visita della civiltà di un paese. anche laddove l'esito finale di una procedura è l'espulsione, il primo passaggio è costituito necessariamente da un'accoglienza civile e dignitosa.

LA MISSIONE ITALIANA IN LIBIA - INTERVENTO DI GIUSEPPE PERRONE

L'Italia è l'unico Paese ad avere un'ambasciata a Tripoli ed è anche l'unico Paese che gestisce l'accoglienza attraverso procedure consolidate.

– Cos'è la rotta del Mediterraneo centrale?

Si tratta essenzialmente di un fenomeno criminale, gestito da organizzazioni transnazionali che operano in Libia come territorio di passaggio, ma sono operative anche nei "paesi fonte" (di soggetti da reclutare per la tratta o da prelevare per il traffico) e nei "paesi destinazione". Tali organizzazioni gestiscono le vittime di traffico e di tratta sottoponendole ad abusi di ogni genere lungo tutta la rotta, dai confini meridionali della Libia con il Niger fino alla costa. Dalla partenza dalle coste occidentali della Libia fino all'Italia la mortalità è altissima.

Dinnanzi al fenomeno l'Italia aveva due scelte:

- a) limitarsi alle operazioni di trasbordo e accoglienza senza occuparsi delle partenze dalla Libia, assumendole come mero dato;
- b) cercare di governare i flussi, contrastare le organizzazioni criminali che li gestiscono, fornire ai libici gli strumenti per acquisire competenze nella limitazione dei flussi, migliorare la situazione in Libia per i migranti attraverso la collaborazione con le ONG internazionali.

L'Italia ha scelto la seconda via: impegnarsi con i libici per contrastare le organizzazioni criminali. In quest'ottica, gli obiettivi dell'attività svolta di concerto da Italia e Libia sono la prevenzione dei fenomeni di traffico e di tratta, il contrasto a terra e in mare dei flussi clandestini attraverso il miglioramento delle capacità delle agenzie libiche, il miglioramento delle condizioni umanitarie dei centri di detenzione in Libia, e l'implementazione di collaborazioni stabili a livello governativo.

I risultati della instaurata collaborazione sono incoraggianti e ciò non solo dal punto di vista italiano: il traffico di esseri umani sottopone la Libia ad un forte stress di sicurezza e di stabilità interna. Il maggiore controllo del territorio da parte delle agenzie di sicurezza libiche (sulla terra ferma e nelle acque territoriali) in conformità all'impegno assunto insieme alle agenzie italiane permette alla Libia di fronteggiare un sistema di connivenze, abusi e illegalità fortemente radicato nel suo territorio.

Le attività svolte

Fino allo scorso anno, la Marina libica non effettuava operazioni di pattugliamento in mare. Grazie all'Italia e all'Unione Europea le operazioni di pattugliamento hanno portato al salvataggio di circa 15.000 persone da parte delle agenzie di sicurezza libiche.

Il codice di condotta della marina italiana emanato dal governo ha migliorato le procedure di salvataggio e sta ispirando la Libia. Il provvedimento è ispirato al principio per cui non bisogna ostacolare il soccorso ai migranti da parte agenzie di sicurezza libiche quando le operazioni avvengono sul territorio libico, in quanto non può ragionevolmente pensarsi che uno Stato rinunci all'apporre presidi di sicurezza sul proprio territorio.

Gli incidenti si verificano ancora, proprio perché spesso accade che nel corso delle operazioni di salvataggio svolte dalla Guardia Costiera libica si presentino altre navi (magari private): i migranti, che vogliono lasciare la Libia, preferiscono gettarsi in mare ed essere recuperati dalle imbarcazioni battenti bandiera di altri paesi. Il risultato è che è stata messa a rischio la vita di coloro i quali si intendeva soccorrere.

I centri di detenzione in Libia

La condizione dei migranti nei centri di detenzione è uno dei problemi sui quali l'ambasciata è stata più concentrata. La situazione è migliorata in modo evidente grazie alle politiche del Ministero dell'Interno Italiano. In forza del programma bilaterale di assistenza, infatti, i responsabili dei centri permettono alle ONG italiane di lavorare al loro interno. L'obiettivo primario è quello di ridurre il sovraffollamento.

Lo sforzo è ancora in corso, ma la collaborazione avviata ha permesso di constatare la volontà degli operatori libici (privi di specifici strumenti professionali) di mostrare che anche loro gestiscono la migrazione con un approccio umanitario. Fanno il possibile per comunicare le loro migliori intenzioni, organizzando anche attività ricreative.

Gli hot-spot libici

Anche in Libia si fa assistenza allo sbarco. Quando i migranti vengono riportati in Libia, devono essere gestiti nel modo migliore perché non rientrino nel circuito illegale organizzato dai trafficanti.

Quali iniziative diplomatiche potrebbero porsi in atto per migliorare la situazione dei centri? Bisognerebbe aversi una chiara condivisione di responsabilità a livello europeo. L'Italia ha gestito i flussi in maniera brillante, ma ciò non basta. Lo stesso vale per la Libia, sottoposta ai citati stress di sicurezza. La condivisione deve esserci non solo rispetto all'amministrazione della migrazione (fenomeno del tutto normale, che si verifica nel mondo da millenni), ma soprattutto rispetto alla creazione di un quadro di legalità in cui inserire le migrazioni, che ad oggi realizzano esclusivamente gli interessi di organizzazioni criminali.

LA PROTEZIONE DEI RIFUGIATI IN LIBIA – INTERVENTO DI ROBERTO MIGNONE

I principali ostacoli alla protezione dei rifugiati in Libia sono i seguenti:

- a) la Libia non ha firmato la convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo *status* di rifugiato, che prevede la non penalizzazione per l'entrata illegale. Per questa ragione, per i libici non esistono rifugiati, ma solo immigrati illegali;
- b) la Libia ha firmato la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa (convenzione adottata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'OUA riuniti ad Addis Abeba il 10 settembre 1969, entrata in vigore il 20 giugno 1974) ma non la applica;
- c) l'UNHCR è presente da anni in Libia, ma l'agenzia è meramente tollerata, non ha accordi con il governo;
- d) in Libia, fino a ottobre 2017, vigeva lo stato di evacuazione, in forza del quale potevano entrare nel territorio solo tre rappresentanti di stati esteri o agenzie dell'intero ONU. Il numero è stato successivamente elevato a venti ed oggi è salito a venticinque;
- e) secondo una linea politica risalente a diversi anni fa e affidata a istruzioni meramente verbali, gli operatori libici permettono alle agenzie umanitarie di lavorare solo con persone che vengono da sette paesi: Siria, Iraq, Eritrea, Somalia, Palestina, Etiopia e Sudan. Di recente, per l'UNHCR è stato possibile lavorare anche con cittadini dello Yemen, del Sud Sudan, e di alcuni distretti della Nigeria.
- f) La Libia deve gestire anche la migrazione interna: ammonta a mezzo milione il numero di sfollati o di soggetti che solo di recente sono tornati nei loro territori di origine, ma in condizioni economiche disastrose. L'UNHCR ha un mandato di protezione anche per gli sfollati interni. In particolare, la Libia accetta di dialogare con l'agenzia solo a condizione che questa si occupi anche del fenomeno interno che, se non gestito, potrebbe creare seri problemi enormi di ordine pubblico. L'UNHCR fornisce quindi aiuti umanitari anche agli sfollati interni.

Flusso migratorio in Libia: i dati dell'UNHCR

Il flusso migratorio che attraversa la Libia è a componente mista. Ciò si percepisce anche dall'analisi dei dati che riguardano gli arrivi in Italia, da cui si evince che solo il 25-30% dei migranti è rifugiato. Finora, 52.000 persone sono state registrate dall'UNHCR in Libia come rifugiati.

Le operazioni dell'UNHCR in Libia hanno permesso di accertare che il territorio libico ospita, tra gli altri, un gruppo arabo, integrato abbastanza bene, e un gruppo proveniente dall'Africa sud-sahariana (circa quattordicimila persone tra coloro i quali sono giunti in Libia negli ultimi due anni), i cui componenti sono i più vulnerabili.

Da gennaio a marzo 2018 nei centri di detenzione sono stati registrati più migranti che in tutto il 2017. Ciò non corrisponde ad un reale incremento del flusso, ma dipende dal fatto

che i migranti hanno compreso l'importanza dell'ingresso nel campo di azione dell'UNHCR³.

Il lavoro dell'UNHCR

L'UNHCR lavora in sei punti di sbarco in Libia, in altre sei lavora l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

- a) Ogni volta che la Guardia Costiera libica intercetta dei natanti con migranti in mare, viene contattato l'UNHCR, che si fa trovare nei c.d. **punti "di ritorno"**. L'UNHCR non può operare direttamente per il soccorso di chi arriva con queste modalità, ma può collaborare con le agenzie di sicurezza nazionale. In questi sei punti di sbarco l'Agenzia fornisce assistenza umanitaria ed ha migliorato la condizione materiale delle infrastrutture.
- b) Dai punti di sbarco, i migranti vengono portati (sempre dagli operatori libici) nei **centri di detenzione**. Il numero dei centri di detenzione è in diminuzione, ma ciò comporta seri problemi di sovraffollamento per quelli rimasti. L'UNHCR ha effettuato 1.020 visite nei centri lo scorso anno e già circa 500 nel 2018. All'interno del centro vengono registrati nomi e nazionalità dei soggetti che hanno i requisiti per ottenere protezione internazionale.

Fino all'ottobre 2017 per i soggetti così individuati, la procedura standard prevedeva che l'UNHCR scrivesse una lettera di rilascio alle autorità libiche. Rilasciati, i soggetti erano registrati dall'UNHCR e ricevevano un documento che, qualificandoli come richiedenti asilo, dava loro la possibilità di non essere nuovamente sottoposti a detenzione o espulsi.

L'UNHCR operava poi all'interno delle comunità ospitanti sia rifugiati che sfollati interni (*returnees*) tramite i **quick impact projects**⁴.

I QIPs arrecano beneficio sia ai rifugiati che alle comunità che li accolgono.

A partire da ottobre 2017 nel quadro dei combattimenti tra Tripoli ed il confine tunisino, è intervenuto il Dipartimento di contrasto all'immigrazione illegale. Lungo il confine, anche nascoste sottoterra, sono state individuate quindicimila persone. Gli immigrati illegali

³ **N.d.R.:** dal mese di novembre l'UNHCR ha attuato l'evacuazione dalla Libia di più di 1.000 rifugiati altamente vulnerabili e sta individuando per loro soluzioni durature in Paesi Terzi (cfr. <https://www.unhcr.it/news/comunicati-stampa/lunhcr-evacua-oltre-1-000-rifugiati-dalla-libia.html>).

⁴ **N.d.R.:** si tratta di "piccoli progetti ed implementazione rapida", finalizzati a:

- supportare, attraverso un intervento rapido, la creazione di condizioni favorevoli a soluzioni di integrazione durevole di rifugiati e *returnees*;
- attraverso la partecipazione delle piccole comunità, fornire prime soluzioni su piccola scala per la riabilitazione dei migranti e incoraggiare le comunità stesse alla trarre vantaggio dalle opportunità di sviluppo da essi costituita;

aiutare a fortificare la capacità di assorbimento delle aree destinarie delle più alte percentuali di migranti, al contempo soddisfacendo i più stringenti bisogni delle comunità che le abitano (cfr. UNHCR, Quick impact projects, a provisional guide, in: <http://www.unhcr.org/partners/guides/41174ce94/quick-impact-projects-qips-provisional-guide.html>, Ginevra, maggio 2004).

sono ora nei centri di detenzione, come mai sovraffollati. Tra questi, duemiladuecento sono di interesse per UNHCR.

La situazione di emergenza ha causato un mutamento delle interazioni tra l'UNHCR e le istituzioni libiche: i migranti non sono più rilasciati a seguito di una semplice presa in carico da parte dell'agenzia. Il rilascio è strettamente condizionato alle operazioni di **evacuazione in paesi terzi**⁵.

A tal fine, l'UNHCR ha creato in Niger un centro di smistamento con capacità pari a millecinquecento persone: tramite voli charter, i migranti sono portati dai centri di detenzione a Tripoli e da Tripoli in Niger. Dal centro in Niger dovrebbero poi giungere in paesi terzi dell'Unione Europea.

Dal dicembre 2017 sono stati evacuati circa milleseicento migranti: Italia, Romania e Svizzera (in proporzione affatto simile) sono i paesi che li hanno accolti.⁶

Il reinsediamento

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha ulteriori 40.000 posti di reinsediamento da rendere disponibili per i rifugiati che si trovano attualmente in 15 Stati prioritari⁷ lungo la rotta del Mediterraneo Centrale⁸.

Tra i paesi europei, solo l'Italia sta provvedendo alla predisposizione degli strumenti necessari.

A fine febbraio, delle 1020 persone portate in Niger da dicembre, solo 25 erano state portate in Italia.

- È possibile procedere ad una identificazione e un accertamento abbastanza accurato nel paese di origine sulla capacità di poter ottenere lo *status* di rifugiato?

⁵ **N.d.R.:** L'evacuazione è la procedura in forza della quale l'UNHCR, presi in carico i soggetti che dispongono dei requisiti per ottenere protezione internazionale, ne cura il trasferimento presso un luogo diverso dal centro di detenzione (sia esso una struttura dedicata o semplicemente una comunità territoriale) e l'accoglienza temporanea finalizzata al trasferimento definitivo presso uno Stato Terzo che si occuperà dell'accoglienza e dell'integrazione del rifugiato (**reinsediamento/resettlement**).

⁶ Per i dati più recenti circa le evacuazioni in Niger, <https://www.unhcr.it/news/lunhcr-riprende-le-evacuazioni-emergenza-rifugiati-dalla-libia.html>

⁷ I 15 Stati prioritari identificati dall'UNHCR lungo la rotta del Mediterraneo sono Algeria, Burkina Faso, Camerun, Chad, Gibuti, Egitto, Etiopia, Kenya, Libia, Mali, Mauritania, Marocco, Niger, Sudan e Tunisia.

⁸ **N.d.R.:** "Questi 40.000 posti di reinsediamento, che vanno ad integrare gli impegni già presi, saranno cruciali nell'aiutare i rifugiati più vulnerabili lungo la rotta del Mediterraneo Centrale. Ovviamente, il reinsediamento può essere solo uno degli elementi di una risposta globale per rafforzare l'accesso alla protezione, le soluzioni per i rifugiati e per mitigare i rischi che questi affrontano nel loro viaggio verso la Libia e l'Europa", ha affermato Filippo Grandi (<https://www.unhcr.it/news/comunicati-stampa/lunhcr-richiede-ulteriori-40-000-posti-reinsediamento-paesi-lungo-la-rotta-del-mediterraneo-centrale.html>)

L'UNHCR è contraria alla detenzione forzata dei migranti, ma il lavoro all'interno dei centri è essenziale per poter fornire assistenza umanitaria e avere un contatto diretto con i potenziali rifugiati.

Gli operatori non sono autorizzati a tenere dei colloqui con i detenuti nei centri per capire se questi abbiano o meno diritto alla protezione internazionale. Garantendone l'evacuazione, questi soggetti possono essere presi in carico e portati in Niger. Da lì saranno le ambasciate a poter riconoscere lo *status* di rifugiato. Nel prossimo volo che sarà a giugno, saranno inviati simbolicamente solo donne e bambini, per sensibilizzare i paesi europei.

Di recente il negoziato con le autorità libiche ha permesso la creazione di un centro di transito a Tripoli in cui ricevere soggetti che non saranno formalmente detenuti. Sarà operativo a luglio, inizialmente potrà ospitare 160 persone più il personale UNHCR. L'associazione potrà portare lì i migranti direttamente dagli hot-spot, senza passare dai centri di detenzione locali.

LA COOPERAZIONE SULLE COSTE LIBICHE – INTERVENTO DI OTHMAN BELBEISI

In Italia giungono molti immigrati irregolari che, alla fine del processo di identificazione, non otterranno il visto di rifugiato.

L'accordo con la Libia sta producendo una diminuzione delle migrazioni.

L'attuale situazione in Libia

- Cosa si può fare per garantire i diritti dei migranti prima che lascino la Libia?

I cittadini libici sono sei milioni. Un'alta percentuale della popolazione lavora per il governo. L'economia della Libia dipende dai migranti e la maggior parte di essi ha un lavoro regolare. In questo quadro, l'immigrazione clandestina crea molte difficoltà all'economia libica, nonché agli stessi migranti. Tra essi si registra che il 90% sono adulti e il 10% minori, non accompagnati per il 56%.

Attraversare il deserto è la parte più difficile. Nel deserto "non esisti" ed è possibile subire ogni tipo di abuso.

Quando si parla di migrazione in Libia, si tende a focalizzarsi sulla detenzione. È vero che i centri versano in condizioni terribili, ma la maggior parte dei migranti è fuori dai centri di detenzione. Negli ultimi tre mesi, sono stati chiusi 25 centri e molti altri saranno chiusi dal governo prossimamente. È chiaro che i centri che rimangono devono essere migliorati, in quanto non incontrano gli standard minimi di tutela dei diritti umani.

L'OIM ritiene che la presenza delle ONG sia particolarmente importante per avere informazioni dai migranti stessi. È importante chiudere i centri ma anche fornire servizi ai centri attivi. In questo senso, il lavoro dell'OIM è ancora insufficiente, ma essere presenti nei luoghi di sbarco e di detenzione è già importante.

I centri di detenzione

L'OIM continua a chiedere al governo libico di trovare migliori soluzioni per chi ritorna in Libia (a seguito di soccorsi svolti dalla Guardia Costiera libica) e, in particolare, di differenziare i centri in base al titolo di detenzione. La collaborazione con le istituzioni non ha ancora condotto a risultati soddisfacenti, in quanto in Libia nessuno ha reale controllo su diversi distretti territoriali e ciò rende disomogenea la condizione dei centri. Per quanto la guardia costiera libica operi i soccorsi e svolga le indagini relative al traffico di migranti, non c'è abbastanza coordinazione tra le operazioni di salvataggio ed i responsabili dei centri. È essenziale che sia garantito il rispetto dei diritti umani all'interno dei centri.

Sia i migranti che gli sfollati interni necessitano di supporto sociale e di assistenza sanitaria. In Libia, la priorità è costituita dall'investimento di risorse per la popolazione locale e ai migranti non è messa a disposizione quasi nessuna struttura sanitaria.

Humanitarian Voluntary Return

L'OIM Libia, oltre che occuparsi di assistenza ai migranti nei centri di detenzione, si occupa di procedure di **Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione (RVAR)**, [le quali permettono il ritorno in patria in condizioni di sicurezza e dignità di cittadini provenienti da terzi paesi residenti nei paesi in cui l'OIM opera che ne facciano espressa richiesta, i quali, constatato che non riusciranno a lasciare la Libia per arrivare in Europa, desiderano tornare nel loro paese di origine. Una volta rifatto ingresso in patria, tuttavia, verseranno nelle condizioni di estrema povertà che li avevano spinti a lasciare il paese: **N.d.R.**] ⁹.

I rapporti con le istituzioni

Nessuno ha reale contezza dell'andamento dei flussi migratori. Il numero dei migranti che giungono in Libia come paese di destinazione sta diminuendo e ciò anche per la instabile situazione economica del paese. La maggior parte dei migranti è irregolare e il governo non intende regolarizzarli, perché la popolazione libica, come già detto, è di solo sei milioni di abitanti.

Quando si cerca di avviare un negoziato sulla regolarizzazione, il governo mostra sempre molta chiusura, ma si sta cercando di "aprire una finestra" di regolarizzazione che si applichi solo ai nuovi ingressi.

⁹ **N.d.R.:** Le iniziative garantiscono:

- un servizio di *counselling* individuale e orientamento al ritorno;
- l'organizzazione del trasferimento, attraverso un servizio di biglietteria e logistica dedicata;
- l'assistenza al rilascio dei documenti di viaggio presso i rispettivi consolati dei paesi di origine degli interessati;
- l'assistenza aeroportuale alla partenza dall'Italia;
- l'eventuale copertura dei costi di viaggio per scorta medica o paramedica, se necessario;
- l'erogazione a tutti i migranti beneficiari del ritorno volontario di una indennità di prima sistemazione da corrispondere al momento della partenza;
- eventuale supporto alla reintegrazione sotto forma di beni e servizi, da corrispondersi al ritorno nel paese di origine.

(cfr. http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/Guida_per_operatori_sul_Ritorno_volontario_assistito.pdf).

A questi fini, l'OIM cerca anche di creare un dialogo con le comunità locali per sviluppare insieme dei programmi di contrasto alla immigrazione irregolare. Devono crearsi infrastrutture e avviarsi progetti individuali con i membri delle comunità che, pur non volendo lavorare nel circuito dello *smuggling*, non hanno serie alternative economiche.

Nei mesi scorsi si è riunita in Libia una task force che ha visto come protagonisti l'ONU, l'Unione Europea e l'Unione Africana. La Libia ha assicurato la propria piena collaborazione per il contrasto ai fenomeni criminali e la gestione dei flussi. Tale occasione di incontro costituisce un risultato importante soprattutto al fine della programmazione di future attività comuni.

Deve essere chiaro che il fenomeno migratorio non è responsabilità di un solo paese, ma tutti dobbiamo dividerla. Spesso i paesi si focalizzano su soluzioni a breve termine, ma è essenziale pensare al lungo termine, passando per la criminalizzazione del traffico e non dei migranti.

DOMANDE DEI PARTECIPANTI

1. Posto che l'economia della Libia si basa sulla migrazione, quali processi potrebbero essere avviati dall'Unione Europea per modificare le modalità in cui la migrazione attualmente si verifica?

Giuseppe Perrone

Si dovrebbe stabilizzare il paese. L'approccio italiano è a trecentosessanta gradi, non è solo repressivo: si dà sostegno alle comunità; si lavora con comuni colpiti dall'immigrazione illegale attraverso risorse italiane ed europee. L'obiettivo è colpire il "modello di business" dei trafficanti sul territorio libico.

Othman Belbeisi

Si deve migliorare la situazione economica del paese, partendo dal settore privato.

2. Questo accordo Italia-Libia, che ha ridotto il numero di morti in mare, potrà continuare a lungo?

Giuseppe Perrone

L'accordo è stato siglato il 2 febbraio scorso e non si ritiene sussistano ragioni per interromperlo a breve.

3. Fondi consistenti sono stati stanziati dall'Unione Europea in favore della Guardia Costiera Italiana. Quando lavora con la Guardia Costiera libica, come sa l'Italia "con chi sta lavorando"? (inviata radio svedese)

Giuseppe Perrone

Le istituzioni italiane hanno grande rispetto per la guardia costiera libica (sia per il dipartimento Difesa che per quello dell'Interno).

Non ci si può aspettare da parte di nessun Paese che ceda il controllo sul proprio territorio, specie quando le operazioni hanno a che vedere con la sua difesa. Gli operatori della G.C.

libica sono stati istruiti a livello europeo. Grazie a questo meccanismo oggi sono posti in condizione di acquisire professionalità specifiche. Si può già vedere la differenza rispetto all'inizio della collaborazione, anche in termini di risposta criminale al fenomeno.

Sono operatori che credono nei codici etici di lavoro ed ora hanno gli strumenti per affiancare a questo la giusta professionalità.

La situazione di conflitto tra navi libiche e organizzazioni umanitarie dovrebbe essere evitata. Quando i migranti vedono le navi delle organizzazioni private saltano dalle navi libiche che li avevano recuperati per essere salvati, perché non vogliono essere ricondotti in Libia ma vogliono arrivare in Italia. In questo modo, l'avvicinamento delle ONG, di fatto mette solo in pericolo la vita dei migranti.

Othman Belbeisi

I membri della Guardia Costiera libica – come di chiunque altro lavori nel settore del soccorso o dell'accoglienza – ed il loro addestramento è regolarmente monitorato e valutato dall'OIM. Ove si verifichi che qualcuno degli operatori è coinvolto in violazioni dei diritti umani, questi viene escluso. Fino ad oggi, la procedura ha portato all'espulsione di tre persone.

Il controllo è essenziale e va incrementato. Deve essere esercitato da autorità indipendenti che si occupino esclusivamente dei migranti.

4. Norme internazionali di vari settori si vanno a intersecare quando si parla di migrazioni: le convenzioni SAR e SOLAS, il diritto internazionale consuetudinario e pattizio sui diritti umani. Il governo italiano riconosce la zona SAR per la Libia? e, se no, in base a quale aggancio normativo reputa che ci sia priorità a favore della guardia costiera libica piuttosto che altri soccorritori?

Giuseppe Perrone

Le autorità libiche hanno regolarmente comunicato l'istituzione della propria zona SAR. Questa ha un'estensione incontrovertita e la sua legittimazione deriva dall'essere stata pacificamente accettata dagli stati rivieraschi che avevano il diritto di presentare opposizione.

Esiste un protocollo che coordina l'attività della G.C. italiana, di quella libica, delle imbarcazioni di altri paesi e infine delle imbarcazioni delle ONG.

Secondo il diritto del mare, la G.C. italiana dà un'informativa quando si avvista un gommone in mare. L'imbarcazione più vicina acquisisce la responsabilità del soccorso e si dirige verso i migranti. Se la responsabilità viene assunta dalla G.C. libica non si può contestare il diritto di questa agenzia di sicurezza di effettuare salvataggi. Traffici illeciti (di carburante e di migranti irregolari) e, in genere, contrasto alle attività criminali sono oggetto della legislazione interna libica. La priorità è la salvaguardia della vita dei migranti. La stessa G.C. italiana ha fatto passi indietro quando ha visto approssimarsi navi di ONG.

Il traffico va scoraggiato in tutti i modi, soprattutto tramite gli strumenti del diritto internazionale. Questi non devono essere utilizzati per incoraggiare i flussi.

5. Nozione di “porto di sbarco sicuro” e riferibilità alla Libia di questo concetto: non si può concordare con il giudice del tribunale di Ragusa che nel dissequ-

strare la nave di Open Arms ha ritenuto che l'ONG avesse agito in stato di necessità *ex art. 54 c.p.* reputando lo sbarco in Libia non sicuro per migranti e operatori umanitari? Il ragionamento vale a maggior ragione per chi non è coperto dalla tutela UNHCR. I migranti non intercettati nel momento del respingimento da UNHCR e non entrano nel circuito virtuoso sono esposti ad una situazione di pericolo di recente riconosciuta dal giudice di Ragusa.

Roberto Mignone

L'UNHCR opera come "il guardiano del diritto sui rifugiati". Il principio del non respingimento è parte del diritto internazionale consuetudinario, quindi si applica anche alla Libia, pur non avendo questa firmato specifiche convenzioni. L'UNHCR considera la Libia un paese non sicuro, soprattutto per chi ha origine sud sahariana. Si è trovato il modo di evacuare i migranti in Niger, ma, perché il sistema funzioni, l'Unione Europea deve collaborare, accogliere le persone che sono in Niger, altrimenti il sistema è destinato al collasso.

Filippo Romano

L'idea di potersi sostituire alle istituzioni di altri Paesi non ha dato buoni frutti. Che, in passato, la motivazione che ha spinto gli Stati fosse sincera o fosse una strumentalizzazione è irrilevante. Per questa ragione, bisogna cercare di sostituire all'intervento italiano e delle ONG un intervento libico che sia sempre più adeguato al bisogno.

La decisione del giudice di Ragusa non tocca il nucleo del problema, che resta spinosissimo: fino a che punto un soccorso, che dovrebbe essere casuale, se già atteso e programmato, può distinguersi da un'agevolazione all'immigrazione illegale?

C'è una "migrazione di lusso" e una "povera". Quella povera la conosciamo tutti, è quella dei barconi: si viaggia in condizioni rischiosissime e si affronta un viaggio che espone a violenze di ogni genere, ma si ha la probabilità elevatissima di essere soccorsi dalle ONG e di essere accolti nei centri, sottoponendosi alle procedure di accertamento dei requisiti per l'ottenimento della protezione internazionale.

La migrazione "di lusso" è quella delle barche a vela, più piccole: l'imbarcazione a vela che arriva dalla Siria, portando dei migranti siriani, sicuramente rifugiati, che hanno già un progetto migratorio organizzato e hanno un livello culturale e sociale elevatissimo, non ha interesse a far accogliere i passeggeri dai centri; vi sono poi migranti in barca a vela di provenienza nordafricana. I migranti scendono in condizioni molto migliori di quelli che hanno subito soprusi durante il tragitto, ma risultano poi espellibili.

6. Gli esseri umani sembrano parte dell'economia Libia. Quanto è importante incorporare le milizie locali nei gruppi politici?

Othman Belbeisi

Grazie alle milizie locali, talune delle quali proliferate nel periodo della rivoluzione anti Gheddafi, alcune aree della costa libica sono oggi più sicure di un tempo. I predetti gruppi armati non sono parte di un esercito ufficiale, ma adesso si sta cercando di incorporarle nell'esercito e comunque nelle comunità. Finché tale problema non verrà risolto, in un clima di instabilità delle risorse e di malcontento, la Libia rimarrà molto fragile. Dobbia-

mo incoraggiare questo cambiamento e far capire ai miliziani che il processo di integrazione non deve essere ostacolato, mentre vanno bloccate ulteriori affiliazioni ai corpi armati locali.

7. Politiche di integrazione

Roberto Mignone

Lo scorso anno il Ministero dell'Interno italiano si è dotato di un primo strumento programmatico: il “Piano Nazionale per l’Integrazione”. Le politiche di integrazione devono infatti essere programmate, soprattutto distinguendo chi rimarrà nel territorio nazionale da coloro i quali saranno probabilmente destinatari di espulsione, i quali non possono essere destinatari di processi di integrazione.

Vi sono soggetti che rimangono illegalmente per anni (in Italia, ma anche in Libia), hanno un lavoro e poi dovrebbero essere espulsi. In Italia, si è proceduto a “sanatorie”, ma ogni sanatoria è una ferita allo stato di diritto. In definitiva, non esiste una soluzione unica, ma soluzioni accettabili coerenti con i principi generali.

A tal fine, deve innanzitutto smettersi con le false rappresentazioni della realtà: dei “famosi” 35 € al giorno destinati dall’Unione Europea a ciascun migrante, solo 2,50 € vanno come *pocket money* al migrante, il resto viene speso per le strutture di prima accoglienza. Il soccorso e l’accoglienza vanno migliorati e resi funzionali.

Report a cura di **Giulia Zappalà**

tirocinante ex art. 73 D.L. 69/2013 (conv. L. 9 agosto 2013 n. 98)
presso la Corte di Appello di Catania