

Cosa resta del diritto internazionale?

 comune-info.net/2017/08/cosa-resta-del-diritto-internazionale/

17/8/2017

Il giorno di ferragosto una motovedetta libica ha tentato di sequestrare in acque internazionali la nave Golfo Azzurro della Ong ProActiva Open Arms di Barcellona. Un segnale evidente di come l'accordo tra il governo italiano e il cosiddetto governo di Tripoli stia rischiando di fare a pezzi anche le più elementari regole del diritto internazionale del mare, dello stato di diritto e gli obblighi di soccorso della vita umana a carico degli stati. Però, spiega il giurista Fulvio Vassallo, i documenti delle Nazioni Unite e dell'UNHCR fissano obblighi di soccorso che gli stati non possono eludere. La Guardia Costiera di Tripoli non ha i mezzi né le competenze per assumere la delega che gli si vorrebbe scaricare. D'altra parte, al di là dei sospetti di collusione con i trafficanti, ha già mostrato di essere intenzionata a collaborare solo con la nave razzista di Generazione identitaria, mentre non ha esitato a ricorrere alle armi per minacciare i mezzi delle Ong impegnati nel soccorso a mare. Si tratta di violazioni del diritto internazionale che potrebbero avere già risvolti penali nel nostro paese, qualora emergesse che vi siano coinvolti come partecipi delle attività di coordinamento operativo cittadini italiani. Il contributo che possono dare i giuristi di diversa estrazione sarà di far prevalere la dignità umana, che non è solo dei migranti, sui calcoli politici, e il rispetto dei diritti fondamentali della persona sulla difesa delle frontiere



La Golfo Azzurro in una operazione di soccorso

di Fulvio Vassallo Paleologo

Nelle acque del mar libico si intensificano i “soccorsi” di imbarcazioni fatiscenti ricondotte, da mezzi appartenenti alla Guardia Costiera di Tripoli, con il loro carico umano, nei porti libici. Più recentemente, dopo l’avvio della collaborazione operativa tra la Marina italiana, la Guardia di Finanza e la Guardia costiera libica, secondo quanto previsto dal Memorandum d’intesa firmato a Roma il 2 febbraio 2017, e dei precedenti accordi del 2007 e del 2008 che il memorandum richiama, è aumentata la pressione sulle navi delle ONG ancora operative in acque internazionali in attività SAR (Search and Rescue). **La Guardia costiera di Tripoli ha fatto sapere attraverso i media** che non saranno più tollerati sconfinamenti delle ONG, e soltanto delle loro navi umanitarie, non solo nelle acque territoriali libiche, ma anche nella vastissima **zona SAR (Search and Rescue)** che le Convenzioni internazionali assegnerebbero al controllo del centro di coordinamento (MRCC) libico. E subito **il ministro degli esteri Alfano si schiera dalla parte di chi infrange la legalità internazionale e sostiene il bando del governo di Tripoli contro le ONG.**

Si è così giunti ad interventi di “dissuasione” che si sono tramutati, seppure per poche ore, in tentativi di sequestro sotto la minaccia delle armi, con operazioni di interdizione da parte di unità della Guardia costiera di Serraj che sono state affiancate dalla presenza di “ronde private” come i componenti della missione **Defend Europe a bordo della nave C Star di Generazione identitaria.**

La stessa organizzazione di estrema destra che imbarca componenti della medesima agenzia di sicurezza privata che ha fornito alla ONG Save The Children servizi di security, in particolare a bordo della nave Vos Hesta, con personaggi **collegati con i servizi segreti**, che sono stati all’origine delle indagini che hanno poi portato al sequestro della nave Juventa da parte della procura di Trapani.

Martedì 15 agosto, si è verificato un **tentativo di sequestro** in acque internazionali da parte di una motovedetta libica che ha intimato alla nave **Golfo Azzurro della ONG ProActiva Open Arms** di seguirla sulla rotta verso Tripoli. L’immediato avvio di una vasta campagna di mobilitazione internazionale ha impedito quello che sarebbe stato un **sequestro di persona a tutti gli effetti.**

Nessuno riferisce del ritiro dal mar libico della maggior parte dei mezzi della missione **Triton di Frontex**, e sembra diminuita anche la presenza delle unità militari italiane della missione **Mare Sicuro**, che fino a pochi mesi fa avevano partecipato a numerose operazioni di ricerca e salvataggio (SAR) sotto il coordinamento del Comando della Guardia costiera italiana (IMRCC). Il comportamento delle unità battenti bandiera libica viene generalmente tenuto nascosto, così come le modalità del loro intervento nella zona dalla quale partono le richieste di soccorso. Si tiene nascosta, in particolare, la circostanza abituale fino a qualche settimana fa, di mezzi delle varie guardie costiere libiche che “scortavano” e spesso depredavano, i gommoni carichi di migranti anche in prossimità delle acque internazionali, giungendo a minacciare i soccorritori, una circostanza accertata anche dalla **Procura di Trapani nelle sue indagini contro la ONG Jugend Rettet.** Si nasconde anche la permanenza sempre più lunga a bordo dei gommoni in fuga della Libia e nel disinteresse generale scompaiono pure i **cadaveri trovati in mezzo ai migranti più fortunati che vengono soccorsi. Chi muore in mare mentre fugge verso le acque internazionali, o chi rimane incastrato nell’inferno libico, non deve essere visto. E nessuno indagherà sulle responsabilità di queste tragedie, al di là della consueta caccia agli scafisti ed ai processi da prima pagina contro i trafficanti.**

Si indaga invece su chi raccoglie le chiamate di soccorso e, nel pieno rispetto della legge, le trasmette alle competenti autorità nazionali. E si attribuisce grande rilievo al ruolo delle Organizzazioni non governative che dal 2015 sono presenti nella zona SAR, che le diverse autorità libiche hanno dimostrato di non sapere presidiare in modo da garantire il rispetto delle convenzioni internazionali e la salvaguardia della vita umana in mare. Il tentativo di rappresentare le ONG colluse con i trafficanti ha depistato l'attenzione generale verso chi continuava a soccorrere vite umane in mare, mentre altri si ritiravano o affidavano ai libici il destino di migliaia di persone che in Libia avevano già subito ogni sorta di abusi. Poi a suggello di una situazione che era già deteriorata progressivamente è arrivato il coinvolgimento diretto della Marina militare e della Guardia di finanza nel porto di Tripoli. **E tanti soldi fatti luccicare dall'Unione Europea**, anche se **in misura minima** rispetto ai sei miliardi di euro pagati lo scorso anno ad Erdogan per chiudere la rotta dalla Turchia. Bruxelles mette a disposizione soltanto 46 milioni di euro, mentre **Haftar l'uomo forte di Tobruk, sostenuto dagli egiziani chiede almeno venti miliardi di euro** per fermare con i suoi mezzi i migranti in partenza verso l'Europa. Un ennesimo ricatto sulla pelle dei più deboli, dietro il quale si potrebbe celare la **svolta con l'Egitto e l'invio dell'ambasciatore italiano al Cairo**, malgrado sia ancora buio fitto su mandanti e autori della terribile morte di Giulio Regeni.



Da tempo la **Guardia Costiera di Tripoli ha allontanato navi umanitarie** che si stavano accingendo ad interventi di soccorso in acque internazionali, ma ricadenti in quella che sulla carta sarebbe la **zona SAR libica**. Una attività di interdizione che è cominciata ben prima del polverone sollevato dal **Codice di condotta imposto dal ministro dell'interno Minniti alle ONG**.

A "sparare" sulle ONG sono stati in tanti. Qualunque prassi di polizia, e qualunque intervento delle guardie di frontiera libiche, è stato giustificato in nome delle intese bilaterali, e da ultimo della cooperazione prevista dai Protocolli allegati alla Convenzione di Palermo contro il crimine transnazionale del 2000, in nome dell'esigenza di ristabilire un controllo delle frontiere europee, anche alla luce delle rinnovate minacce terroristiche. **Malgrado sequestri e comunicazioni di garanzia, alimentate da denunce provenienti da agenzie di sicurezza vicine ai servizi, non vi sono allo stato risultanze certe** di collusioni tra ONG e trafficanti, né dell'ipotesi che le organizzazioni criminali utilizzino i gommoni o le imbarcazioni fatte partire dalla Libia, per fare entrare in Europa persone appartenenti a gruppi terroristici. Sembra certo invece un **elevato livello di collusione tra gli stessi trafficanti e le diverse guardie costiere** che corrispondono alle milizie che in Libia si contendono il potere.

Al momento, in Libia non si riscontra infatti una autorità statale centrale dotata di una **Guardia Costiera capace di garantire gli obblighi di ricerca e soccorso nella vasta zona SAR (Search and Rescue) affidata a questo paese dalle Convenzioni internazionali**. Eppure tutti esaltano la riduzione degli arrivi in Italia nel mese di luglio, dovuta ad interventi di blocco in mare, esercitati da mezzi della stessa Guardia costiera di Tripoli. Ma occorrerebbe anche garantire che i naufraghi, una volta ricondotti a terra dagli agenti libici, non vengano esposti a **trattamenti inumani o degradanti**.



Sono note da anni le condizioni disumane nelle quali sono trattenuti i migranti nel **centro di detenzione di Zawiya**, dove periodicamente la Guardia costiera libica, la stessa che è stata addestrata a bordo delle navi europee ed italiane della missione EUNAVFOR MED, riporta decine di migranti ripresi in acque internazionali, grazie alle motovedette veloci cedute dal governo italiano.

La Guardia costiera libica comandata da Qassem, da tempo al centro di accuse per le continue violazioni dei diritti umani, ha espressamente confermato che i migranti “soccorsi” in mare dopo l’arrivo delle prime motovedette restituite dagli italiani sono stati riportati proprio “**nel centro di detenzione di Zawya**”. Un luogo infernale nel quale i migranti subiscono abusi di ogni genere, soprattutto le donne ed i minori non accompagnati. Per questo tutti i migranti che arrivano dalla Libia affermano che avrebbero preferito morire in mare piuttosto che essere riportati nei centri di detenzione libici.



Gli accordi e le intese di vario tipo che sono stipulati tra gli stati dell’Unione Europea e paesi terzi devono essere valutati anche alla stregua degli effetti che producono, al di là delle affermazioni formali di rispetto dei diritti umani e delle Convenzioni internazionali, con particolare riguardo al **diritto alla vita**, all’integrità fisica e psichica ed alla libertà personale di quanti ne subiscono le conseguenze.

Gli stessi accordi ed i Protocolli operativi, richiamati dal **Memorandum d’intesa firmato da Gentiloni il 2 febbraio scorso**, stipulati con precedenti autorità libiche che, a differenza di quelle attuali, controllavano l’intero territorio nazionale, instaurano una serie di diversi livelli di coordinamento nelle attività di contrasto dell’immigrazione irregolare che estendono al governo italiano la responsabilità per le gravissime violazioni commesse ai danni dei migranti bloccati in mare e ricondotti nei centri di detenzione, come quello di Zawiya, sotto il controllo diretto ed esclusivo del governo di Tripoli.



Le attività di cooperazione operativa in mare previste dal Memorandum d’intesa del 2 febbraio scorso,, soprattutto se condotte in acque internazionali, rientranti in quella che è stata riconosciuta in passato come zona SAR (ricerca e salvataggio) affidata alle autorità libiche, dopo il rallentamento delle attività SAR affidate alle ONG sotto il coordinamento della Guardia costiera italiana, implicano conflitti di competenza e ritardi negli interventi di soccorso che sono stati causa di diversi incidenti, con un numero in **continuo aumento di morti e di dispersi**. Ed in futuro, malgrado il temporaneo rallentamento delle partenze, andrà ancora peggio.

L’allontanamento forzato delle navi delle ONG dal limite delle acque territoriali libiche, per effetto della maggiore presenza di mezzi riconducibili alla Guardia Costiera libica, ha oggettivamente creato le condizioni per soccorsi ritardati e per altre **stragi**, anche perchè i mezzi libici, che poi sono in gran parte motovedette donate dagli italiani, con prevalente destinazione di blocco in alto mare, e non certo di soccorso, non hanno la capienza per imbarcare tutte le persone che si trovano dentro i gommoni. Per questa ragione, ad ogni notizia di un “soccorso” operato da un mezzo libico, con la riconduzione a terra dei superstiti, si accompagna la notizia di un **numero imprecisato di morti e dispersi in mare**.



Tutto questo avviene proprio mentre si intensifica la collaborazione tra la Guardia costiera libica e le autorità italiane. Sotto questo profilo vanno considerati anche gli accordi conclusi nel corso del 2016 tra la Guardia costiera

soccorso in mare e

far sì che i trasportati siano accompagnati nel tratto di acque territoriali delle navi deisoccorritori, operanti sotto la copertura della scriminate dello stato di necessità, poiché l'azione di messa in grave pericolo per le persone, integrante lo stato di necessità, è direttamente riconducibile ai trafficanti per averlo provocato e si lega senza soluzione di continuità, al primo segmento della condotta commessa in acque extraterritoriali, venendo così a ricadere nella previsione dell'art. 6 cod. pen. **L'azione dei soccorritori, che di fatto consente ai migranti di giungere nel nostro territorio è da ritenere, ai sensi dell'art. 54 comma 3 c.p., in termini di azione dell'autore mediato, operante in ossequio alle leggi del mare in uno stato di necessità provocato e strumentalizzato dai trafficanti e quindi a loro del tutto riconducibile e quindi sanzionabile nel nostro Stato ancorchè materialmente questi abbiano operato solo in ambito extraterritoriale”.**

2. Il Memorandum d'intesa sottoscritto a Roma il 2 febbraio 2017 tra il governo italiano ed il governo di Tripoli ed i Protocolli operativi.

Il Memorandum d'intesa “sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana”, firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del “Consiglio Presidenziale” Serraj, per il “Governo di riconciliazione dello Stato di Libia”, e dal Presidente del Consiglio Gentiloni, per il Governo italiano, oltre a violare, direttamente e per le prassi operative che ne sono derivate, le norme di diritto internazionale ed europeo che saranno appresso specificate, costituisce una evidente violazione del principio di buona fede, sancito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in quanto aggira di fatto l'applicazione dell'art. 3 della CEDU, l'art. 4 del Quarto protocollo allegato alla stessa CEDU, ed i principi affermati dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo nella sentenza di condanna contro l'Italia, resa dalla Corte di Strasburgo il 23 febbraio 2017, in ordine al divieto di respingimenti collettivi collegato al divieto di trattamenti disumani o degradanti.

Esistono già le **prove**, nelle dichiarazioni del responsabile della Guardia Costiera di Tripoli e altre ne verranno dalle **comunicazioni radio** registrate da parte delle navi appartenenti alle organizzazioni non governative, del coordinamento con le autorità italiane delle attività di ripresa in mare, piuttosto che di soccorso, effettuate da unità libiche sotto gli occhi degli equipaggi delle navi umanitarie. Ecco il vero motivo per cui si è tentato in tutti i modi, anche con le calunnie, di allontanare le navi delle ONG dall'area di mare in acque internazionali sulle quali si sta consentendo ai libici una attività di intercettazione, piuttosto che di soccorso vero e proprio.

Quei respingimenti che nel 2009 erano effettuati direttamente da unità italiane che riconsegnavano ai libici le persone “soccorse” in acque internazionali, oggi si sono trasformati in operazioni coordinate della Guardia costiera libica che, d'intesa con le autorità italiane e con le motovedette restituite dal governo italiano, raggiunge, blocca e riporta a terra una parte sempre più consistente dei migranti che tentano la fuga verso l'Europa. Rimane anche da verificare se la parte contraente libica, quindi il **governo “di riconciliazione” di Tripoli**, nella persona del presidente Serraj, sia stata nei “pieni poteri” richiesti dalle Convenzioni internazionali nella stipula di accordi o intese internazionali, a fronte della conclamata situazione politico e militare che caratterizza da mesi la Libia e la sua attuale divisione in tre parti che fanno capo a governi diversi.



Nel Memorandum d'intesa firmato a Roma il 2 febbraio scorso da Serraj e Gentiloni, si individua come obiettivo principale "attuare gli accordi sottoscritti tra le Parti in merito, tra cui il **Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione firmato a Bengasi il 30/08/2008, ed in particolare l'articolo 19 dello stesso Trattato, la Dichiarazione di Tripoli del 21 gennaio 2012 e altri accordi e memorandum sottoscritti in materia**".



Nello stesso **Memorandum d'intesa** si ribadisce "la ferma determinazione di cooperare per individuare soluzioni urgenti alla questione dei migranti clandestini che attraversano la Libia per recarsi in Europa via mare, attraverso la predisposizione dei campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine, lavorando al tempo stesso affinché i paesi di origine accettino i propri cittadini ovvero sottoscrivendo con questi paesi accordi in merito".

La precisazione che la detenzione nei centri libici finanziati dall'accordo avviene sotto "l'esclusivo controllo" delle milizie libiche costituisce un evidente tentativo di allontanare responsabilità dal governo italiano per le **condizioni disumane di trattenimento nei centri libici**. Un espediente ancora una volta contrario al principio di buona fede internazionale. I migranti vengono riportati nei **lager libici** perchè la marina italiana rimette in funzione le motovedette libiche, la Guardia di finanza garantisce un coordinamento con la presenza di un mezzo a Tripoli, e soprattutto, l'Italia si è fatta mediatrice a livello europeo per la corresponsione di diversi milioni di euro ai miliziani libici per rallentare le partenze. **Poco importa poi che fine fanno le persone "soccorse" in mare dalla Guardia costiera libica.**



In base all'**art.19 del Trattato di amicizia sottoscritto con la Libia di Ghedafi nel 2008** (dal governo Berlusconi, con ministro dell'interno Maroni) titolato significativamente alla "**Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina**" :

1. *Le due Parti intensificano la collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, in conformità a quanto previsto dall'Accordo firmato a Roma il 13/12/2000 e dalle successive intese tecniche, tra cui, in particolare, per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, i **Protocolli di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007.***
2. *Sempre in tema di lotta all'immigrazione clandestina, le due Parti promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche. Il Governo italiano sosterrà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due Parti chiederanno all'Unione Europea di farsene carico, tenuto conto delle Intese a suo tempo intervenute tra la Grande Giamahiria e la 'Commissione Europea.*
3. *Le due Parti collaborano alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori.*

Il 29 dicembre 2007 l'Italia e la Libia firmarono a Tripoli un accordo bilaterale di cooperazione per la lotta contro l'immigrazione clandestina. Lo stesso giorno, i due Paesi sottoscrissero anche un Protocollo addizionale che fissava le modalità operative e tecniche dell'esecuzione di detto accordo. Nel 2008 il governo Berlusconi richiamava integralmente i protocolli operativi firmati nel dicembre del 2007 dal governo Prodi, così come oggi il governo Gentiloni richiama il Trattato di Amicizia del 2008 ed il **Protocollo addizionale** ai quali lo stesso fa riferimento,

inclusi dunque quel Protocollo sottoscritto da Amato, allora ministro dell'interno, con il suo omologo libico, il 29 dicembre 2007.

Le motovedette riconsegnate ai libici da Minniti rientrano nel quadro di quegli accordi e di quelle intese operative, espressamente richiamate dal Memorandum di intesa del 2 febbraio 2017. In particolare in base all'articolo 2 del Protocollo addizionale, *“l'Italia e la Grande Giamahiria organizzeranno pattugliamenti marittimi con 6 unità navali cedute temporaneamente dall'Italia. I mezzi imbarcheranno equipaggi misti con personale libico e con personale di polizia italiano per l'attività di addestramento, di formazione, di assistenza tecnica all'impiego e manutenzione dei mezzi. Dette unità navali effettueranno le operazioni di controllo, di ricerca e salvataggio nei luoghi di partenza e di transito delle imbarcazioni dedite al trasporto di immigrati clandestini, sia in acque territoriali libiche che internazionali, operando nel rispetto delle Convenzioni internazionali vigenti, secondo le modalità operative che saranno definite dalle competenti autorità dei due Paesi”.*



Secondo quanto previsto dall'art. 1 del “Protocollo operativo aggiuntivo” firmato a Tripoli il 29 dicembre del 2007 per l'esecuzione di quanto previsto dal citato Protocollo di Cooperazione, il Governo italiano si impegnava a cedere temporaneamente alla Gran Giamahiria n. 6 unità navali della Guardia di Finanza, di cui n. 3 guardacoste classe “Bigliani” e n. 3 vedette classe “V.5000”, per l'esecuzione di attività di pattugliamento marittimo delle acque territoriali libiche e delle prospicienti acque internazionali ai fini della prevenzione e del contrasto dei flussi migratori illegali. 1 predetti mezzi navali saranno ceduti privi di insegne e distintivi e saranno dotati di sistemi di comunicazione idonei a «garantire i collegamenti con mezzi e strutture di comando e/o coordinamento sia libiche che italiane. Per il tempo strettamente necessario alla formazione degli equipaggi libici designati alla successiva attività operativa di pattugliamento, e comunque non oltre 90 giorni dalla data di avvio delle attività addestrative, il Governo italiano si impegna a inviare nella Gran Giamahiria gli equipaggi completi dei citati mezzi navali. In tal senso, durante tutto l'indicato periodo addestrativo, i predetti mezzi navali effettueranno, con equipaggi misti, crociere esclusivamente non operative. Successivamente ai 90 giorni dalla data di inizio dell'attività formativa, si procederà alla progressiva riduzione del personale italiano imbarcato ed al contestuale avvio di crociere operative. Dalla data di inizio dell'attività di cooperazione, il comando delle unità navali temporaneamente cedute sarà assunto da personale individuato dalla Parte libica, che sarà responsabile della condotta della navigazione e delle iniziative assunte sia nel corso delle crociere addestrative che di quelle operative”.

Secondo l'art. 2 dello stesso “Protocollo operativo aggiuntivo” firmato nel 2007 *“al fine di garantire una efficace direzione e coordinamento delle attività addestrative ed operative di pattugliamento marittimo, le Parti convengono di istituire, presso una idonea struttura che sarà individuata a cura della Parte libica, per l'intera durata del Protocollo di Cooperazione, un **Comando Operativo Interforze**, con il compito di:*

- disporre l'attuazione quotidiana delle crociere addestrative e di pattugliamento, valutandone, eventualmente, l'annullamento in relazione alle condizioni meteorologiche e meteo-marine presenti nell'area o per qualsiasi altro sopravveniente motivo;*
- individuare, se necessario, nell'area di pattugliamento, zone di specifico approfondimento, sulla base degli elementi informativi nel frattempo acquisiti; raccogliere, quotidianamente, le informazioni operative acquisite dalle unità operative; impartire le direttive di servizio necessarie in caso di avvistamento e/o fermo di natanti con clandestini a bordo; svolgere compiti di assistenza logistica alle unità impiegate, adottando le iniziative indispensabili per il soccorso delle stesse in caso di necessità; svolgere compiti di punto di contatto con le omologhe strutture italiane. In tal senso, il citato Comando ha la facoltà di richiedere l'intervento e/o l'ausilio delle unità navali italiane ordinariamente rischierate presso l'isola di Lampedusa per le attività antiimmigrazione”.*

In base all' articolo 5 del Protocollo aggiuntivo del 2007 *“qualora si raggiungessero accordi con Frontex per*

*considerare l'impegno bilaterale italo-libico nell'ambito dell'azione di contrasto dell'immigrazione clandestina di interesse di tutta l'Unione Europea, saranno in quella sede definiti i necessari accordi per il successivo finanziamento delle **operazioni di pattugliamento marittimo condotte congiuntamente dall'Italia e dalla Gran Giamahiria.***

Il 4 febbraio 2009 l'Italia e la Libia sottoscrivevano a Tripoli un ulteriore Protocollo addizionale volto a rafforzare la collaborazione bilaterale ai fini della lotta contro l'immigrazione clandestina. Quest'ultimo Protocollo modificava in parte l'accordo del 29 dicembre 2007, in particolare con l'introduzione di un nuovo articolo secondo cui:

"I due Paesi si impegnano ad organizzare delle pattuglie marittime con equipaggi comuni formati da personale italiano e personale libico, equivalenti per numero, esperienza e competenze. Le pattuglie operano nelle acque libiche e internazionali sotto la supervisione di personale libico e con la partecipazione di equipaggi italiani, e nelle acque italiane e internazionali sotto la supervisione di personale italiano e con la partecipazione di personale libico.

La proprietà delle navi offerte dall'Italia in applicazione dell'articolo 3 dell'accordo del 29 dicembre 2007 sarà ceduta definitivamente alla Libia.

I due Paesi si impegnano a rimpatriare gli immigrati clandestini e a concludere accordi con i Paesi di origine per limitare il fenomeno dell'immigrazione clandestina".

Il recente Memorandum d'intesa stipulato il 2 febbraio 2017 a Roma dal governo italiano con il capo del governo di "riconciliazione nazionale" di Tripoli, Serraj, non specifica quanto di questo protocollo possa avere ancora residua applicazione, anche se si può ritenere che, dopo la condanna dell'Italia nel caso Hirsi Jamaa, queste parti degli accordi con la Libia, o con quello che ne rimane, non saranno più applicate. Si sta cercando invece di aggirare la portata della condanna subita dall'Italia da parte della Corte di Strasburgo,, come si è detto in precedenza, conseguendo gli stessi risultati di un respingimento collettivo, ma delegando, anche in acque internazionali, tutte le attività di blocco e di arresto in mare, soltanto alle autorità libiche, evidentemente sottratte alla giurisdizione della Corte Europea dei diritti dell'Uomo. Sarebbe però comunque profilabile una responsabilità internazionale per le prassi operative della Guardia costiera libica che violi i diritti umani delle persone soccorse in mare, o ne causi addirittura la morte, davanti alla **Corte Penale internazionale**, che ha già aperto una istruttoria sugli abusi subiti dai migranti in Libia.

Nessuna previsione dell' "Accordo di cooperazione nel campo della lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, ed al traffico degli stupefacenti e sostanze psicotrope", sottoscritto tra i due Paesi a Roma il 13.12.2000, al quale si fa riferimento nei protocolli firmati a Tripoli nel 2007, autorizzava la prassi dei respingimenti collettivi in mare, come invece affermato ripetutamente dal ministro dell'interno pro-tempore Maroni. Affermazioni che poi venivano completamente destituite di fondamento dalla dura condanna della Corte Europea di Strasburgo il 23 febbraio 2012, sul **caso Hirsi Jamaa/ Italia**, scaturito da una denuncia di alcune delle vittime dei respingimenti collettivi effettuati dalle autorità italiane, proprio in esecuzione di quei Protocolli operativi, il 6 maggio 2009.

Non avrebbe alcun valore oggi l'eventuale riproposizione, da parte del governo italiano, dell'asserita esistenza di accordi tra Italia e Libia stipulati in base alla Convenzione contro il Crimine transnazionale sottoscritta a Palermo nel 2000, e dei due Protocolli aggiuntivi, contro la tratta e contro il traffico di esseri umani. In base all'articolo 19 § 1 del Protocollo di Palermo, come ricordato anche dai giudici di Strasburgo, "*nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica gli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e degli individui derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e, in particolare, laddove applicabili, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei Rifugiati e il principio di non respingimento ivi enunciato.*"

L'accordo sottoscritto nel dicembre 2007 da Amato e dal ministro degli interni libico, come le ultime intese concluse da Gentiloni con il governo di Tripoli, dovrebbe rientrare tra gli accordi previsti nel Testo Unico sull'immigrazione 286/1998 agli articoli 2, 3 e 21 (che in verità si riferiscono agli accordi con i paesi di origine e non di transito come la

Libia), modificati dalla legge Bossi-Fini. Queste intese, per come sono state finora applicate fino al più recente Memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017, suscitano gravi sospetti di incostituzionalità perché si tratta di accordi internazionali di indubbia valenza politica e di ingente portata economica che sono stati sottratti alla ratifica parlamentare prevista dall'art. 80 della nostra Costituzione. E non si può certo sostenere che da questi accordi non derivino oneri finanziari a carico dello stato.

Il Memorandum d'intesa firmato il 2 febbraio scorso dal governo Gnetiloni con il governo di riconciliazione nazionale di Tripoli costituisce, proprio in virtù del suo contenuto e dei suoi effetti, una palese violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare. Nel campo dei rapporti con la Libia, a partire dal 2004, il Governo italiano ha usato spesso forme semplificate di stipulazione anche per accordi che chiaramente rientravano nelle categorie previste dall'art. 80 Cost. e per i quali occorreva quindi l'intervento del Parlamento, sotto la forma della legge di autorizzazione alla ratifica, e la ratifica da parte del Presidente della Repubblica. Ma quando si era concluso il Trattato di amicizia con la Libia nel 2008 si era giunti ad una ratifica parlamentare, che aveva dato anche effetto ai Protocolli operativi stipulati in precedenza nel 2007.

Adesso, a distanza di oltre nove anni, e senza alcuna informazione certa sulla copertura delle spese, si cerca di fare rivivere quegli accordi, ben oltre la portata della legge di ratifica, almeno da un punto di vista temporale, ed economico, se non per gli aspetti operativi che appaiono evidentemente diversi. Si tratta di un sotterfugio procedurale che rende invalide le intese concluse nel corso febbraio con il governo di Tripoli, **intese che peraltro sarebbero state "sospese" da una decisione del Tribunale amministrativo di Tripoli**. Rimane da chiedersi sulla base di quali norme giuridiche si stia dando esecuzione a memorandum di intesa e ad accordi di polizia che non risultano rispettare neppure il principio di legalità, oltre che il fondamentale dettato dell'art. 80 della Costituzione italiana. E sarebbe inutile fare richiamo a decisioni di organi dell'Unione Europea perché le risoluzioni fin qui adottate, in merito ai rapporti con la Libia ed alla chiusura della rotta del Mediterraneo centrale, hanno un forte valore politico, ma sono del tutto prive di una base legale vincolante.

Gli stessi accordi con paesi terzi come la Libia, il Niger o il Sudan, a seconda del loro contenuto, o delle intese operative che ne seguono, possono violare principi consolidati di diritto internazionale, soprattutto quando riguardano migranti allontanati verso paesi diversi da quelli di origine. La riammissione, o il respingimento, collettivo, a mare, in collaborazione con la guardia costiera libica, di migranti verso stati non "sicuri", come la Libia, o altri ancora, come il Niger, che non garantiscano il rispetto dei diritti umani fondamentali, ovvero nei quali gli interessati possano essere vittime di **trattamenti disumani o degradanti**, sono tassativamente proibiti dall'art. 3 della stessa Convenzione Europea. Un divieto che acquista valenza globale alla luce di una corretta interpretazione del principio di *non refoulement* sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra. Per quanto si cerchi di esaltare la presenza dell'OIM e di una missione dell'UNHCR in Libia, non sembra facile sostenere che nei centri di detenzione di quel paese, ormai frammentato in tribù e governato da milizie armate, che si scambiano come merce anche i migranti "illegali", venga garantito un sia pur minimo rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Rimane comunque vietato il rinvio verso stati nei quali non vi è l'effettiva possibilità di accedere alla protezione prevista dalla stessa Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, convenzione che la Libia non ha ancora sottoscritto, macigno che non può essere rimosso dal consueto argomento che lo stesso paese è parte dell'Organizzazione degli stati africani (OUA) il cui statuto richiama quella Convenzione. Una considerazione che il governo italiano ripropone spesso ma che non ha convinto neppure la Corte europea dei diritti dell'Uomo nel caso Hirsi. Del resto è sufficiente verificare in Libia l'assenza di uno stato nazionale e di un sia pur minimo rispetto dello stato di diritto, la impossibilità per l'ACNUR e le altre organizzazioni umanitarie di assolvere le proprie funzioni di assistenza in favore dei richiedenti asilo, come in tutti i paesi firmatari della Convenzione di Ginevra, per cogliere i **molteplici profili di illiceità degli accordi variamente denominati stipulati nel tempo dall'Italia con i diversi governi che si sono succeduti in Libia**.

Appare ancora molto concreto il rischio – se non la certezza – che dopo gli interventi di pattugliamento praticati dalle unità libiche con le motovedette fornite dal governo italiano, si possano verificare vere e proprie **espulsioni o**

respingimenti collettivi, dalla Libia, anche a danno di potenziali richiedenti asilo, come eritrei, somali, sudanesi, verso i paesi di provenienza. In questa prospettiva l'Italia ha recentemente stipulato **accordi con il Niger** per favorire le deportazioni di migranti "illegali" dalla Libia verso quel paese. Anche in questo caso si registra una pesante corresponsabilità del governo italiano come emerge da recenti dichiarazioni, lo scorso marzo, del ministro degli esteri Alfano: *Alfano said yesterday that if a deal could be reached with Niger, Italy would then help Libya with removing migrants from it. However, he did not clarify how that would be done.*

Il divieto di respingimento riguarda anche l'ulteriore rinvio forzato dal paese di accoglienza verso un altro paese in cui la vita o la libertà del rifugiato sarebbe minacciata. L'allargamento del divieto di respingimento indiretto o "a catena" è stato riconosciuto dal diritto europeo (T.I. c. Regno Unito (dec.) no43844/98, CEDU 2000-III, Müslim c. Turchia, no 53566/99, §§ 72-76, 26 aprile 2005, e M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC], no 30696/09, § 286, 21 gennaio 2011), dal diritto universale dei diritti dell'uomo (Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU, Osservazione generale n. 31). Il governo italiano, che ha appena trattato con i governi del Sudan e del Niger per concludere Memorandum d'intesa volti a favorire la riammissione di migranti irregolari in questi paesi, non può ignorare le condizioni dei migranti "illegali" che la Libia respinge o espelle in Niger e verso altri paesi dell'Africa subsahariana. Le operazioni di soccorso in mare, consentite alle autorità libiche anche in acque internazionali, in base al Memorandum d'intesa firmato il 3 febbraio 2017, con un coordinamento delle stesse operazioni, consentono di fatto veri e propri respingimenti collettivi, che sono eseguiti con l'interposizione dei mezzi navali donati dall'Italia alle autorità di Tripoli e continuamente rimessi in efficienza da personale italiano presente nel porto di Tripoli a bordo delle navi della Marina militare che si avvicendano nella missione Mare sicuro in acque libiche.

Il divieto di respingimento riguarda anche l'ulteriore rinvio forzato dalla Libia verso un altro paese in cui la vita o la libertà del rifugiato sarebbe minacciata. L'allargamento del divieto di respingimento indiretto o "a catena" è stato riconosciuto dal diritto europeo dei diritti dell'uomo (vedere T.I. c. Regno Unito (dec.) no43844/98, CEDU 2000-III, Müslim c. Turchia, no 53566/99, §§ 72-76, 26 aprile 2005, e M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC], no 30696/09, § 286, 21 gennaio 2011), dal diritto universale dei diritti dell'uomo (vedere Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU, Osservazione generale n. 31):

Si deve in ogni caso ritenere, per espressa affermazione ribadita dal capo del governo Gentiloni e dal ministro dell'interno Minniti, che gli accordi stipulati a Roma il 2 febbraio 2017 tra il governo italiano ed i rappresentanti del governo di riconciliazione con sede a Tripoli, abbiano ripristinato i protocolli operativi sottoscritti da Amato il 29 dicembre 2009, con tutte le previsioni di azioni congiunte e condivise, e con una unità centrale di coordinamento, che gli stessi prevedevano. Dal testo degli accordi più recenti non risultano infatti clausole che delimitano la portata degli accordi, dei trattati (di amicizia) dei Memorandum d'intesa e e dei Protocolli operativi precedentemente sottoscritti tra le due parti.

Si osserva però che la mutata situazione territoriale in Libia e la diversa dimensione spaziale del controllo sul territorio che è in grado di garantire il governo Serraj a Tripoli, impediscono, anche in virtù della clausola "*rebus sic stantibus*" che condiziona la validità dei trattati in diritto internazionale, di ritenere che un semplice Memorandum d'intesa possa restituire efficacia ad un Trattato ed a Protocolli operativi che sono stati conclusi con un governo che negli anni tra il 2007 ed il 2010 aveva il completo controllo su un territorio corrispondente all'intera Libia. Non si può dunque parlare di una successione del governo Serraj nella stessa posizione che nel 2008, nel Trattato di pace con l'Italia e nei Protocolli aggiuntivi, aveva assunto il governo rappresentato da Gheddafi. Se fosse chiamato a pronunciarsi, un giudice interno italiano non potrebbe pronunciarsi in modo diverso da come ha già fatto il tribunale amministrativo di Tripoli, sospendendo tutti gli effetti del memorandum d'intesa siglato a Roma il 2 febbraio scorso da Gentiloni e da Serraj.

La cronica assenza di sicurezza che caratterizza ancora la Libia, in tutte le sue regioni costiere, ha comunque sconsigliato l'invio di personale italiano che operasse a bordo delle motovedette restituite dal governo italiano, come pure prevedevano i Protocolli operativi che il governo attuale continua a richiamare. Dopo che il **Tribunale amministrativo di Tripoli** ha sospeso l'operatività degli accordi stipulati il 2 febbraio 2017 con l'Italia, malgrado la

notizia di tale sospensione, il ministro dell'interno Minniti ha continuato a dare esecuzione al Memorandum d'intesa, restituendo le motovedette regalate a suo tempo da Maroni e Berlusconi a Gheddafi.

Secondo il Memorandum d'intesa sottoscritto lo scorso 2 febbraio da Gentiloni, *“la parte italiana si impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, e che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla guardia costiera del Ministero della Difesa, e dagli organi e dipartimenti competenti presso il Ministero dell'Interno.*

In questo senso si deve interpretare anche la “restituzione” o il “ripristino” di dieci motovedette che dopo essersi guastate erano state fatte rientrare in Italia o in Tunisia. Adesso quelle motovedette, ripristinate ma senza equipaggi italiani, almeno per quanto risulta, sono state restituite alle autorità di Tripoli, con i risultati che si possono già verificare a partire dalle prime settimane del mese di giugno del 2017.



Malgrado il richiamo integrale dei Protocolli del 29 dicembre 2007 non si è più ritornati a pattugliamenti congiunti, o alla presenza di militari italiani a bordo di unità battenti bandiera libica, ma come si vedrà meglio più avanti, la sostanza dei rapporti tra autorità libiche e autorità italiane sembra ancora caratterizzata da modalità di stretta collaborazione che aggirano il divieto di espulsioni collettive, senza violare frontalmente il divieto stabilito dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Con i più recenti accordi stipulati con il governo di Tripoli il governo italiano ritiene superata la questione della **“giurisdizione”** in quanto i suoi atti non avrebbero una incidenza esclusiva sulle persone oggetto di blocco in mare, tanto in acque internazionali, quanto nelle acque territoriali libiche, la cui sorte sembra rimessa, sia in terra che in mare, alle autorità libiche. Occorre però chiedersi se senza quegli accordi, senza i mezzi finanziari e le attrezzature tecniche, ancora senza le motovedette cedute dall'Italia proprio per gli interventi di blocco in alto mare, le autorità libiche sarebbero capaci di operare **interventi di “soccorso”** come quelli praticati in questi ultimi mesi, ed in misura crescente dal mese di maggio, quando si è completata la restituzione o il ripristino delle motovedette promesse a Serraj da Gentiloni e Minniti. Il divieto di refoulement verso paesi nei quali le persone possono subire torture ed arresti arbitrari, se non addirittura essere uccise, sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 **non è superabile per effetto di accordi bilaterali**, sia pure nella delicata e controversa materia della collaborazione nelle attività di ricerca e salvataggio.

Le attività di respingimento collettivo praticate in alto mare sono vietate anche rispetto al principio della buona fede, alla luce del quale devono essere interpretate le disposizioni delle Convenzioni internazionali. Permettere agli Stati di rinviare i migranti intercettati in alto mare, avvalendosi delle autorità costiere dei paesi confinanti (come zona SAR) senza rispettare la garanzia sancita dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 significherebbe accettare che gli Stati si liberino dai loro obblighi derivanti da convenzioni con il pretesto delle operazioni di controllo alle frontiere coordinate con le autorità di polizia e con la guardia costiera dei paesi limitrofi. Che altro non significa se non subordinare alla difesa dei confini la vita delle persone coinvolte nelle attività di contrasto dell'immigrazione irregolare. Che poi è esattamente quello che sta accadendo tra Italia e governo di Tripoli.



Ricorre dunque un caso evidente di applicazione dei trattati in senso contrario al principio di buona fede sancito

dall'art. 26 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.

Non si può infatti escludere la conoscenza da parte del governo italiano della sorte dei migranti bloccati in mare dalla Guardia costiera libica, e del fatto che **la stessa Guardia Costiera libica non è nella condizione di garantire un'effettiva attività SAR di ricerca e salvataggio**, nella vasta area delle acque territoriali ed internazionali che ricadono nella zona SAR che le convenzioni internazionali più risalenti assegnavano alla Libia quando questa era peraltro, a differenza di oggi, uno stato unitario, con un governo che esercitava il "pieno controllo" dell'intero territorio nazionale. Se le scelte sul blocco o sul



trattenimento nei centri di detenzione sono rimesse "esclusivamente" all'autorità libiche, nelle ultime intese stipulate tra l'Italia ed il governo di Tripoli ricorrono tuttavia diverse fasi di coordinamento operativo, politico e finanziario. In base all'art. 3 del Memorandum d'intesa sottoscritto il 3 febbraio 2017 da Gentiloni e Serraj, *"Al fine di conseguire gli obiettivi di cui al presente Memorandum, le parti si impegnano a istituire un **comitato misto composto da un numero di membri uguale tra le parti**, per individuare le priorità d'azione, identificare strumenti di finanziamento, attuazione e monitoraggio degli impegni assunti."*

Le scelte decisionali assunte dalle autorità libiche relativamente al contrasto della cosiddetta "immigrazione illegale", come quelle relative all'uso dei mezzi ceduti dal governo italiano a questo fine, rientrano dunque tra i poteri decisionali di un'autorità mista di coordinamento, che condivide al suo interno tutte le responsabilità circa la sorte delle persone che sono oggetto delle attività amministrative e militari o di polizia che vengono realizzate allo stesso fine di combattere l'immigrazione "illegale". Se questo coordinamento, previsto dai Protocolli operativi richiamati dal memorandum d'intesa del 2 febbraio scorso, firmato da Gentiloni e Serraj non esiste, dovrà essere il governo italiano a provarlo, ma alla luce dei fatti verificatisi dopo la consegna delle motovedette ai libici, a partire dal mese di maggio del corrente anno, questa prova sembra alquanto ardua, per non dire impossibile. Anche se non si potrà dire, come nel caso Hirsi, che il governo italiano poteva esercitare una giurisdizione esclusiva sui migranti intercettati in acque internazionali e riconsegnati alle autorità libiche nel porto di Tripoli, non sembra escludere una potestà concorrente in ordine alla destinazione del luogo di sbarco dei migranti soccorsi nelle acque internazionali al limite delle acque costiere libiche, con la conseguente responsabilità dello stato italiano per le gravi violazioni dei diritti umani, subite da queste persone, indipendentemente dalla presenza di delegazioni dell'OIM o dell'UNHCR in territorio libico, nei luoghi di sbarco e poi in alcuni centri di trattenimento amministrativo.

Tutto questo si è voluto nascondere dietro gli attacchi sistematici scatenati contro le ONG a partire dal Rapporto di Frontex per il 2017 e dalle denunce delle organizzazioni della destra europea fino alla controversa firma di un codice di condotta per le ONG che praticavano soccorso in mare, un passaggio sostenuto dall'Unione Europea, ma senza basi legali, **una imposizione da parte di Minniti che potrà costare molte vite umane, come affermano adesso anche rappresentanti dell'ONU.**

3. Le obbligazioni di ricerca e soccorso derivanti in capo agli stati in base al diritto internazionale. I doveri di cooperazione.

La Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (UNCLOS) costituisce la fonte primaria del diritto internazionale del mare. L'art. 311 dispone, infatti, che sono **salvi soltanto gli altri accordi internazionali compatibili con la Convenzione stessa**. Due o più Stati – continua l'art. 311 della Convenzione sul diritto del mare – possono concludere accordi che modifichino o sospendano l'applicazione delle disposizioni della Convenzione e che si applichino unicamente alle loro reciproche relazioni, solo a condizione che questi accordi non rechino pregiudizio ad una delle disposizioni della Convenzione, la cui mancata osservanza sarebbe incompatibile con la

realizzazione del suo oggetto e del suo scopo e, parimenti, a condizione che questi accordi non pregiudichino l'applicazione dei principi fondamentali della Convenzione e non pregiudichino anche il godimento dei diritti o l'adempimento degli obblighi degli altri Stati derivanti dalla Convenzione stessa. Questo principio di compatibilità non entra in discussione qualora la medesima Convenzione di Montego Bay richiami e confermi espressamente accordi internazionali in vigore o ne auspichi la stipulazione con riferimento a specifici settori.

Tra le norme che non possono essere oggetto di deroga da parte degli Stati anche mediante accordi con altri Stati va richiamato anzitutto l'art. 98 dello UNCLOS, perché esso costituisce l'applicazione del principio fondamentale ed elementare della solidarietà. Ogni Stato – si legge nel citato art. 98 – impone che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nei limiti del possibile e senza che la nave, l'equipaggio e i passeggeri corrano gravi rischi: a) presti assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare; b) vada il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà se viene informato che persone in difficoltà hanno bisogno d'assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento; c) presti soccorso, in caso di collisione, all'altra nave, al suo equipaggio e ai passeggeri e, nella misura del possibile, indichi all'altra nave il nome ed il porto di iscrizione e il primo porto del suo approdo. Il secondo comma prevede che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e aerea e, se del caso, collaborino a questo fine con gli Stati vicini nel quadro di accordi regionali.

In base all'art. 10 della Convenzione conclusa a Londra il 28 aprile 1989 sul soccorso in mare, "Ogni comandante è obbligato, nella misura in cui ciò non crei pericolo grave per la sua nave e le persone a bordo, di soccorrere ogni persona che sia in pericolo di scomparsa in mare. Gli Stati adotteranno tutte le misure necessarie per far osservare tale obbligo". Esiste dunque un obbligo positivo in capo agli stati di predisporre tutte le misure e di adottare tutte le prassi per garantire una salvaguardia effettiva della vita umana in mare. I comandanti delle navi che entrino in contatto con persone che si trovino in pericolo o che ricevano chiamate di soccorso sono obbligati ad intervenire, e chi si rifiuta si rende colpevole di omissione di soccorso. Fondamentale a questo punto la definizione delle aree di intervento e della competenza degli stati, oltre che la loro cooperazione nelle zone di confine. A mare non è certo ipotizzabile una "terra di nessuno" come si verifica talvolta alle frontiere terrestri. Eppure la definizione delle zone SAR e la loro concreta attuazione rimane al centro di controversie internazionali che hanno pesanti ricadute in termini di vite umane, ed adesso anche di rischi per gli operatori umanitari che intervengono per attività di ricerca e soccorso.

La Convenzione SAR (*Search and Rescue*) di Amburgo del 1978 si fonda sul principio della cooperazione internazionale. Le zone di ricerca e salvataggio sono ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati. Tali zone non corrispondono necessariamente con le frontiere marittime esistenti.

Esiste l'obbligo di approntare piani operativi che prevedono le varie tipologie d'emergenza e le competenze dei centri preposti. La Convenzione SAR impone un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare "*regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found*", senza distinguere a seconda della nazionalità o dello stato giuridico, stabilendo altresì, oltre l'obbligo della prima assistenza anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un "luogo sicuro". I poteri-doveri d'intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono, sulla base di tutte le norme più sopra elencate, che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l'imminenza del pericolo per le vite umane lo richieda. Occorre però, come si vedrà meglio più avanti, garantire che, dopo l'espletamento delle operazioni di salvataggio, i migranti siano ricondotti in un **porto sicuro, che non è necessariamente quello più vicino o quello del paese nella cui zona SAR è avvenuto il soccorso..**



La stessa [Convenzione di Amburgo del 1978](#) (SAR) prevede la stipula di accordi regionali per la delimitazione tra Stati frontisti o contigui delle zone SAR di competenza nazionale relative sia alle acque territoriali, sia alle acque internazionali adiacenti. La delimitazione di queste zone non è legata a quella delle frontiere marittime esistenti né pregiudica il regime giuridico delle acque secondo la Convenzione UNCLOS del 1982. Il punto 3.1.9 della Convenzione SAR dispone: «Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione (Marittima Internazionale). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile.»

L'Italia è stato il primo Paese del Mediterraneo a prendere l'iniziativa di stipulare accordi di questo tipo con i Paesi frontisti. Nel corso della Conferenza di Ancona del 19 maggio 2000 sono stati firmati specifici Memorandum of understanding (d'intesa) sulla cooperazione nelle operazioni di ricerca e soccorso con la Slovenia, la Croazia, l'Albania e la Grecia. Per quanto riguarda il Mar Mediterraneo **nel corso della Conferenza IMO ([International Maritime Organization](#)) di Valencia del 1997** si è provveduto ad approvare un «**General Agreement on a Provisional SAR Plan**» in cui sono stabiliti i limiti delle zone SAR mediterranee. Un'eccezione, in questo processo di definizione concordato delle zone SAR mediterranee, è stata quella di Malta. Con le autorità maltesi non si è ancora trovato un accordo sulla esatta delimitazione delle rispettive zone SAR. Inoltre Malta ha stipulato da tempo un accordo bilaterale con la Libia che prevede respingimenti collettivi nei rari casi di imbarcazioni intercettate in acque nelle quali si trovano motovedette maltesi. Che stanno generalmente a difesa delle acque territoriali di quel paese. Solo la missione Mare Nostrum aveva risolto temporaneamente i conflitti di competenza, che in precedenza avevano ritardato i soccorsi, come avvenuto in occasione della [strage dell' 11 ottobre 2013](#). Adesso quei conflitti di competenza, dopo gli accordi di Minniti con la guardia costiera di Tripoli, si sono già ripresentati.

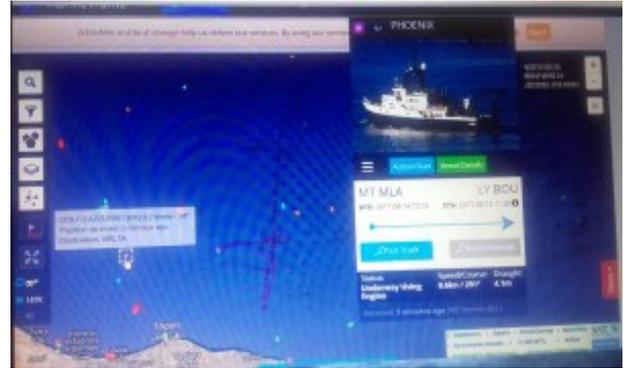
Tutti gli Stati provvisti di litorale marittimo sono altresì tenuti a creare e mantenere un servizio di ricerca e salvataggio facendo ricorso, ove opportuno, ad **accordi regionali di mutua assistenza con gli Stati confinanti** (Convenzione UNCLOS art. 98,2) basati sul principio che le autorità dello Stato costiero responsabili dei servizi di ricerca e salvataggio, qualora vengano informate dalle autorità di un altro Stato che vi sono persone in pericolo di vita nella zona SAR di propria competenza, sono tenute ad intervenire «senza tener conto della nazionalità o della condizione giuridica» di dette persone.

Si è di nuovo posto il problema del coordinamento per le autorità dei paesi responsabili (Libia ed Italia) delle zone SAR confinanti. Questa materia rimane ancora oggi governata da regole imprevedibili, al punto che alcune navi militari che non facevano parte della missione Triton di Frontex, nè della missione Eunavfor Med, ma si trovavano in Mediterraneo per operazioni puramente umanitarie, come l'operazione *Pontus* irlandese (navi *Le Niamh* e *Le Ethine*) sono entrate in conflitto con il comando centrale della Guardia costiera italiana, proprio sulla esatta delimitazione della zona SAR libica, riaffidata per effetto del Memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017 e del Protocollo operativo del 29 dicembre 2007, che il primo richiama, e ancora una volta con le motovedette donate dall'Italia, al comando MRCC di Tripoli.

Appare immediatamente evidente come la Libia, o meglio le diverse autorità libiche che oggi si dividono il territorio ed il controllo delle acque costiere, non siano in grado di controllare o di garantire efficaci azioni di ricerca e salvataggio nella vastissima zona SAR che le è assegnata dalle Convenzioni internazionali, come del resto non è mai stata nelle condizioni di effettiva copertura delle chiamate di soccorso la marina maltese nella zona SAR di propria competenza al limite con quella libica. Occorre ricordare a tale riguardo che, in base alle Convenzioni internazionali di diritto del mare, se uno stato non riesce a garantire una immediata attività SAR in acque di sua

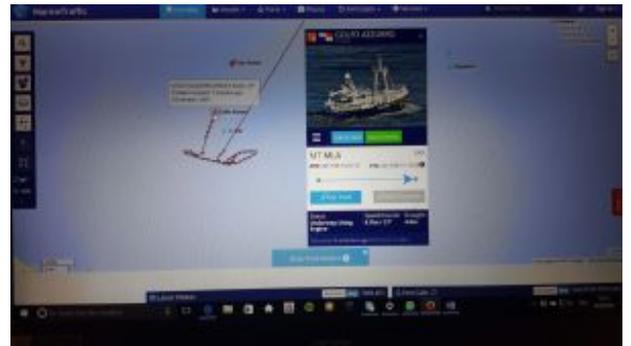
competenza, dovrebbe attivare accordi con i paesi limitrofi, all'esclusivo fine di salvaguardare la vita umana in mare. Si sa che i libici non dispongono di una flotta di mezzi idonei per svolgere attività di SAR nella vasta zona SAR libica (costa di 1.500 km per circa 40 miglia marine di estensione dalla costa).

Non sembra che i più recenti accordi tra il governo italiano ed i rappresentanti del governo di riconciliazione nazionale di Tripoli abbiano tenuto nel dovuto conto questi dati essenziali. Nella stessa giornata del 15 agosto, mentre una motovedetta di Tripoli esercitava un tentativo di sequestro nei confronti della nave Golfo Azzurro, a cinquanta miglia più ad est, alla stessa distanza dalla costa, la nave Phoenix di Moas eseguiva un intervento di soccorso coordinato da IMRCC di Roma, e poi un successivo trasbordo su nave di altra ONG, in quella che avrebbe dovuto essere considerata zona SAR interdetta alle ONG, almeno secondo le dichiarazioni del governo Serraj che evidentemente non estende la sua competenza ed il suo potere oltre 50 miglia ad est di Tripoli.



Fuori dalle acque territoriali libiche (12 miglia dalla costa), fino alla fine di maggio di quest'anno, le autorità italiane (IMRCC) che ricevevano la chiamata di soccorso indirizzavano sul mezzo in difficoltà i mezzi più vicini. Che nella maggior parte dei casi era una nave appartenente ad una Organizzazione non governativa. L'attuazione degli accordi con il governo Serraj e la restituzione di dieci motovedette al governo di Tripoli ha profondamente mutato la situazione. Le autorità di Tripoli avrebbero ripristinato di fatto, con il supporto tecnico italiano, una **zona SAR libica che prima esisteva solo sulla carta**.

Si sono già verificati interventi di motovedette libiche che hanno costretto ad allontanarsi le navi umanitarie. Le minacce sono state quotidiane, fino al tentativo odierno di sequestro in acque internazionali della nave Golfo Azzurro della ONG spagnola ProActiva Open Arms . Un blocco illegale salutato con favore dagli estremisti di destra a bordo della nave C Star, pure fermata dalla stessa motovedetta libica, ma lasciata andare con una manifestazione di totale **corrispondenza degli obiettivi operativi, obiettivi condivisi anche dalle alte gerarchie militari italiane**. Di fatto una sorta di legittimazione di un



mezzo privato, come la nave C Star impegnata nella missione Defend Europe, al quale si consente di operare di concerto con la Guardia costiera libica in attività di interdizione del transito inoffensivo, in acque internazionali. Tali attività di blocco in alto mare non sono permesse dal diritto, ma vengono legittimate sulla base degli accordi tra Serraj e Minniti, dei conseguenti rapporti di forza e dalla corresponsione di ingenti somme di denaro agli stessi agenti libici che prima colludevano con i trafficanti. Occorre ricordare, in ordine ai recenti casi di blocco in acque internazionali sotto minaccia delle armi, che queste pratiche sono assolutamente vietate dal diritto internazionale nel caso di navi impegnate in attività di ricerca e salvataggio o che comunque esercitano il diritto di passaggio inoffensivo sotto la bandiera di uno stato che rimane l'unico competente ad esercitare una giurisdizione fino a quando la nave si trova in acque internazionali.

L'art. 110 della Convenzione di Montego Bay prevede che:

1. Salvo il caso in cui gli atti di ingerenza derivino da poteri conferiti in virtù di trattati, una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell'alto mare non avente diritto alla completa immunità secondo il disposto degli articoli 95 e 96, non può legittimamente abbordarla, a meno che non vi siano fondati

motivi per sospettare che:

1. a) la nave sia impegnata in atti di pirateria;
2. b) la nave sia impegnata nella tratta degli schiavi;
3. c) la nave sia impegnata in trasmissioni abusive e lo Stato di bandiera della nave da guerra goda dell'autorità di cui all'articolo 109;
4. d) la nave sia priva di nazionalità; oppure
5. e) pur battendo una bandiera straniera o rifiutando di esibire la sua bandiera, la nave abbia in effetti la stessa nazionalità della nave da guerra.
6. Nei casi di cui al paragrafo 1, la nave da guerra può procedere con gli accertamenti necessari a verificare il diritto della nave a battere la propria bandiera. A questo fine può inviare alla nave sospettata una lancia al comando di un ufficiale.

Se dopo il controllo dei documenti i sospetti permangono, si può procedere con ulteriori indagini a bordo, che saranno svolte con ogni possibile riguardo. [...]

Occorre ricordare come il primo comma dell'art. 110 della Convenzione UNCLOS faccia salvo il caso in cui "gli atti di ingerenza [in alto mare] derivino da poteri conferiti in virtù di trattati".

Nel novero dei trattati internazionali va iscritto il Protocollo sul Traffico di Migranti per terra, mare e aria, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul Crimine Transnazionale, adottato con risoluzione del 15.11.2000, entrato in vigore sul piano del diritto internazionale il 28.1.2004 e in Italia con la legge 16.3.2006 n. 146. Il Protocollo richiama sul piano del diritto internazionale il reato di traffico e trasporto di migranti, come codificato ai sensi dell'art. 6 del Protocollo medesimo. L'art. 8, paragrafo 7, prevede che " lo Stato che ha ragionevoli motivi di sospettare che una nave priva di nazionalità o assimilabile a una nave priva di nazionalità sia coinvolta nel traffico di migranti può fermare e ispezionare la nave. Se il sospetto è confermato da prove, detto Stato Parte prende misure opportune, conformemente al relativo diritto interno ed internazionale". In aggiunta a quanto prima previsto dall'art. 110 cit., si dispone che, nel caso i sospetti siano suffragati da prove , lo Stato "prende" (alla stregua di un obbligo e non di una mera facoltà) le misure opportune secondo il diritto interno e internazionale.

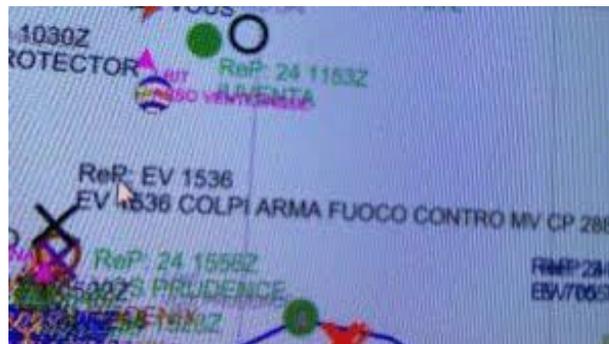
Nessuna di queste norme autorizza però violazioni del diritto internazionale umanitario, come ad esempio la violazione dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, o dell'art. 3 della Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'Uomo (divieto di tortura o di trattamenti inumani o degradanti), ed ancor meno l'uso delle armi o il sequestro di imbarcazioni in acque internazionali. E ancora meno possono essere consentite attività di blocco in mare che in virtù della collaborazione di due paesi possano essere qualificabili come violazione del divieto di respingimenti collettivi vietati alla stregua del quarto Protocollo (art. 4) allegato alla CEDU. **Tutti principi chiaramente ribaditi nella sentenza di condanna dell'Italia sul caso Hirsi Jamaa nel febbraio del 2012.**

4. Le attività di soccorso e lo sbarco in un "luogo sicuro".

L'obbligo di ricercare e salvare persone in pericolo a mare sbarcandole poi in un porto sicuro è stato da sempre considerato parte del diritto internazionale consuetudinario ed al tempo stesso risulta varie volte sancito da Convenzioni e Trattati internazionali, come rileva anche a livello di diritto interno ed europeo. **Il concetto di "porto sicuro" si lega strettamente al principio di non respingimento affermato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra.** Il principio di non respingimento, come interpretato dalla CEDU, significa essenzialmente che gli Stati devono astenersi dal rinviare una persona (direttamente o indirettamente) là dove essa potrebbe correre il rischio reale di essere sottoposta a tortura o a pene o a trattamenti inumani o degradanti. Inoltre, gli Stati non possono rinviare i rifugiati alle frontiere dei territori in cui la vita o la libertà di quelle persone sarebbe minacciata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale od opinione politica. Questo obbligo dovrebbe essere rispettato in occasione dell'esecuzione del controllo alle frontiere, comprese le attività di

sorveglianza delle frontiere in alto mare. Secondo la giurisprudenza della CEDU, le azioni eseguite in alto mare da una nave di Stato soggetta alla sua giurisdizione costituiscono un caso di competenza extraterritoriale e possono chiamare in causa la responsabilità dello Stato interessato. Quando questo Stato non garantisce lo sbarco in un porto sicuro (*place of safety*), che non è quello dello Stato di bandiera della nave soccorritrice, né quello più vicino da un punto di vista meramente geografico.

In Libia si spara sulle navi umanitarie, ed anche, quando capita, su mezzi della guardia costiera italiana. Non ci possono essere porti sicuri. Il porto di sbarco definibile come **“place of safety”** deve trovarsi all’interno di un paese che garantisca l’effettiva applicazione della Convenzione di Ginevra e delle altre Convenzioni internazionali che salvaguardano i diritti della persona umana. Questo paese oggi non è certo la Libia, o quello che ne rimane, nei diversi governi che si contendono il controllo del paese, anche **perché la Libia non ha mai aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati.**



Nel caso di attività di ricerca e soccorso (SAR) coordinate tra più Stati si pone dunque il problema della individuazione del luogo di sbarco (*Place of Disembarkation*), che dovrebbe anche essere un luogo sicuro (*Place of safety*) nel quale oltre alla integrità fisica dei naufraghi sia garantita la possibilità di far valere i diritti fondamentali, a partire dalla richiesta di asilo. Non dovrebbe essere qualificato un “luogo sicuro” un porto di sbarco nel quale **i naufraghi vengano arrestati e detenuti dalle autorità di polizia senza un controllo giurisdizionale e senza potere accedere all’esercizio effettivo dei propri diritti fondamentali, a partire dal diritto di chiedere asilo..**

Con l’entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all’annesso della Convenzione Sar 1979 (luglio 2006) e alla Convenzione Solas 1974 (e successivi protocolli) e con le linee guida – adottate in sede IMO lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli – viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di *place of safety* e sul fatto che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio, il cui raggiungimento non coincide con il momento terminale delle operazioni di soccorso. La celerità con la quale la nave che effettua il soccorso deve essere sollevata del suo onere di intervento non può tuttavia implicare lo sbarco in un porto che non sia definibile come *place of safety*, secondo i caratteri che abbiamo visto prima.

Le Linee guida dell’IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottate nel maggio 2004, sicuramente vincolanti almeno per l’Italia, stabiliscono che “il Governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti è responsabile di fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito” e definiscono tale luogo come “una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse e dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è minacciata; dove le necessità umane primarie [cibo, alloggio, servizi medici] possono essere soddisfatte e possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale”. Le “linee guida” insistono particolarmente sul ruolo attivo che deve assumere lo Stato costiero nel liberare la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate. Ma questo non può significare, come pure sostenuto da taluni magistrati, che lo sbarco debba essere fatto nel porto più vicino, se questo non è anche qualificabile come porto sicuro.

Appare evidente che le persone che dovessero essere sbarcate in territorio libico dovrebbero avere garantito il pieno ed effettivo accesso dei diritti fondamentali della persona, a partire dal diritto di asilo, e che, in assenza di tali condizioni, anche se fossero soccorse in acque territoriali libiche da navi di nazionalità diversa dovrebbero comunque essere sbarcate in un altro luogo, definibile con certezza come *“place of safety”*. Quando però i soccorsi sono operati da imbarcazioni battenti bandiera libica, diventa molto più difficile escludere che i migranti possano essere riportati indietro nei porti di partenza e lì trattenuti nei centri di detenzione come “migranti illegali”. È quello che sta succedendo, in misura molto più ampia dopo la firma del Memorandum d’intesa tra Italia e governo di Tripoli del 2 febbraio scorso. Occorre ricordare al riguardo che lo stesso governo Serraj, definito di “riconciliazione nazionale”, non è oggi in grado di garantire alcuna tutela agli stranieri che sono presenti sul suo territorio e sono

esposti ad abusi sempre più gravi che vanno dallo stupro sistematico delle donne e dei minori fino al commercio di schiavi. Non si comprende quale valenza effettiva possano avere le clausole che nel **Memorandum firmato il 2 febbraio scorso da Gentiloni e Serraj** impegnano le due parti al rispetto dei diritti umani generalmente riconosciuti. Non si comprende anzi quale valore possa avere l'intero Memorandum che fa esclusivo riferimento al contrasto dell'immigrazione irregolare ed alla protezione dei confini, senza alcun riferimento operativo ai doverosi interventi di soccorso che le autorità nazionali dovrebbero garantire. Si è preferito alzare un polverone sulle presunte collusioni tra OMG e trafficanti per nascondere accordi con un governo che rappresenta soltanto una parte della Libia, che non ha continuità politica con il governo Gheddafi firmatario degli accordi del 2008. **Neppure si ricorda che il Memorandum d'intesa tra Italia e governo di Tripoli è stato impugnato davanti ad un Tribunale amministrativo in Libia che ne ha sospeso l'efficacia.**

Fino a poco tempo fa la Libia, neppure la parte sotto controllo del governo Serraj, non era considerata come un luogo sicuro di sbarco, e tutte le persone soccorse nella zona SAR libica, dalle autorità italiane, o comunque da mezzi di diversa nazionalità ma sotto il controllo dell'IMRCC erano condotte in porti italiani. E non si tratta certo di una novità. A tale riguardo Caffio richiama *“il gran numero di interventi di Search and Rescue (SAR) a migranti svolti dalla Marina Militare in acque internazionali (nel periodo 2007-2008, come si diceva, è stata prestata assistenza a favore di circa 30.000 persone), in alcuni casi a centinaia di miglia dalle coste nazionali, all'interno delle zone SAR, regolamentate dalla Convenzione di Amburgo del 1979, ricadenti potenzialmente sotto la giurisdizione di altri Stati come Malta o la Libia. Tra l'altro, va ricordato che la quasi totalità delle persone salvate in acque internazionali sono state finora condotte in Italia, mentre, secondo i principi affermati dall'IMO nella Risoluzione 167 linee guida su “Safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea”, la competenza ad accogliere le persone salvate in mare dovrebbe normalmente essere del Paese nella cui zona SAR è avvenuto il salvataggio”.*

Si deve escludere che oggi, rispetto alla attuale situazione libica, il governo italiano possa addurre le stesse giustificazioni che furono addotte nel 2009 nel procedimento davanti alla Corte di Strasburgo che si concluse nel 2012 con la condanna dell'Italia sul caso Hirsi Jamaa contro Italia. Non sembra sostenibile affermare ancora oggi che, *“la Libia è un luogo di accoglienza sicuro. Lo dimostrerebbe il fatto che quello Stato ha ratificato il Patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e la Convenzione dell'Unione africana sui rifugiati in Africa, nonché la sua appartenenza all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Sebbene non sia parte alla Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati, la Libia avrebbe autorizzato l'HCR e l'OIM ad aprire uffici a Tripoli, cosa che avrebbe permesso di concedere lo status di rifugiati a numerosi richiedenti e di garantire loro tutela internazionale.* Si dovrebbe ricordare come alla fine del 2013 i rappresentanti ufficiali dell'UNHCR hanno dovuto lasciare la Libia, e che oggi l'Agenzia opera con un mandato molto ristretto potendo contare soltanto, insieme all'OIM, sulla possibilità di visita di alcuni centri di detenzione. Si tratta di fatti ben noti che danno al Memorandum d'intesa firmato nel 2017 da Gentiloni una portata molto diversa dal tenore delle sue clausole che sulla carta affermano il rispetto dei diritti umani da entrambe le parti contraenti.

Con riferimento all'obbligo di istituire un rapporto tra tutte le autorità presenti in una zona SAR con assetti navali ed aerei, non appare neanche giustificabile il ritiro delle navi dell'operazione TRITON di Frontex, che solo di recente sono ricomparse sullo scenario del Mediterraneo centrale. A livello europeo il Regolamento 656/2014 ha stabilito precisi obblighi di soccorso a carico delle navi impiegate nelle missioni dell'Agenzia europea Frontex in Mediterraneo, che opera come una autorità indipendente di *law enforcement*, ma che rimane soggetta al coordinamento della Guardia Costiera italiana quando dalla Centrale operativa di Roma viene dichiarato un evento SAR, con la individuazione delle navi più vicine alle imbarcazioni in difficoltà e dunque con l'organizzazioni delle misure più tempestive di ricerca e soccorso. I regolamenti europei non chiariscono tuttavia quale debba essere il luogo di sbarco dopo eventuali operazioni di ricerca e soccorso svolte da unità appartenenti alle missioni di Frontex, e prevale dunque anche per queste unità il richiamo al diritto internazionale del mare ed alle Convenzioni richiamate in precedenza. Di certo quando le unità di Frontex operano in attività di soccorso si devono mettere alle dipendenze dell'autorità nazionale di coordinamento responsabile per la zona SAR interessata. E non potendosi affidare al coordinamento delle autorità libiche, da quando, con il Memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017, e con la cessione delle motovedette al governo di Tripoli, si è di fatto ripristinata una zona SAR libica di estensione non meglio determinata, hanno preferito ridurre al minimo la loro presenza nel mar Libico. **Le dichiarazioni dei responsabili di Frontex e dei governi europei sono chiarissime. Adesso, soltanto con la sospensione delle attività della maggior parte delle ONG, conseguenza degli accordi tra Italia e Libia, le navi di Frontex saranno costrette a tornare numerose nelle acque del Mediterraneo centrale, anche per evitare che riprendano a partire barconi di legno capaci di raggiungere direttamente, come negli anni fino al 2013, le coste italiane. I trafficanti non perderanno tempo a trovare nuove rotte e nuovi mezzi. Mentre si celebreranno decine di processi agli operatori umanitari "colpevoli" del reato di solidarietà.**



Nessun paese, e tantomeno un paese che non è sotto un governo unico e che non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, può dichiarare di estendere unilateralmente la propria zona SAR. E gli accordi con i paesi confinanti, come nel caso dell'Italia, la cui zona SAR confina con quella libica possono legittimare violazioni del diritto internazionale, respingimenti collettivi, trattamenti disumani e degradanti, e soprattutto il ricorso alle armi o ai sequestri di persona per interdire attività di ricerca e salvataggio in acque internazionali.

Non si può dimenticare a tale riguardo il ruolo che comunque compete a Frontex. Nello stesso Regolamento 656/2014, o nel successivo n.1624/2016, che trasforma Frontex nella nuova Guardia di frontiera e costiera europea, né in altri atti provenienti da istituzioni europee, si ritrovano istruzioni vincolanti circa la individuazione del porto di sbarco, che in nessun caso deve essere per forza quello più vicino o quello dello stato di cui batte bandiera la nave che interviene sotto il coordinamento della Guardia costiera, o immediatamente, dando poi avviso all'IMRCC. Il regolamento 656/2014 si limita soltanto a stabilire che *"If disembarkation in a Third Country is foreseen, a reference to the existing shore-based medical staff, interpreters and other relevant experts of the host and participating Member States to support the assessment of the personal circumstances of rescued and intercepted persons) Article 4(3) of Regulation 656/2014).*

5. La situazione di fatto e gli "incidenti" occorsi a partire dal mese di maggio 2017 dopo la cessione delle motovedette dall'Italia alla Libia.

Come ha affermato **Don Mussie Zerai**, salvare i migranti costituisce un obbligo degli stati non è un compito delle ONG. Ma gli stati oggi fanno tutto il possibile per eludere quei doveri di soccorso che sono fissati dal diritto

internazionale. Anche l'Italia sta modificando le sue prassi operative, dopo che nel 2013, a seguito delle stragi del 3 e dell'11 ottobre, era stata costretta a varare l'operazione Mare Nostrum, che aveva sancito il totale controllo della zona SAR libica da parte di IMRCC, il comando centrale della Guardia Costiera, fino al limite delle acque territoriali libiche (12 miglia). Circostanza che si era ripetuta dopo il 23 aprile 2015, quando dopo la strage del 18 aprile, con centinaia di morti, Frontex aveva esteso la sua area di operatività fino a 135 miglia a sud di Lampedusa e Malta.

Il memorandum d'intesa stipulato il 2 febbraio scorso tra il premier Gentiloni ed il capo del governo di "riconciliazione nazionale" con sede a Tripoli, Serraj ha stravolto questo sistema di controllo, assoggettando il comando della Guardia costiera agli ordini del ministero dell'interno. Questo MoU va adesso valutato alla luce degli effetti che ha prodotto, e sulla base delle testimonianze raccolte tra gli operatori umanitari che hanno comunque garantito, a proprio rischio, il maggior numero di interventi di soccorso nella zona SAR di competenza libica, ma di fatto sotto il controllo del comando centrale della Guardia Costiera italiana, almeno fino al limite delle acque territoriali libiche, ed in qualche caso, per salvare vite umane in pericolo, anche all'interno delle acque territoriali libiche.

Per considerare la situazione attuale nelle acque che ricadono nella vasta zona SAR assegnata alla Libia dalle Convenzioni internazionali, occorre ricordare la presenza di numerose imbarcazioni appartenenti ad Organizzazioni governative che, a partire dai primi mesi del 2015, hanno operato attività di ricerca e salvataggio in zona SAR libica, sotto il coordinamento del Comando centrale della Guardia costiera italiana (IMRCC). Anche le navi dell'operazione Mare Nostrum avevano del resto operato nel 2014 proprio nella stessa area, ma con la duplice finalità di contrastare il traffico di esseri umani e di salvare vite umane in mare. Fino al mese di dicembre del 2016, e comunque fino alla cessione delle motovedette dall'Italia alla Libia, perfezionatasi nel mese di maggio del 2017, sembrava pacifico che in assenza di una effettiva capacità di intervento dello stato costiero le persone che chiamavano soccorso non potessero essere abbandonate in mare, soprattutto se in acque internazionali. E per questa ragione i soccorsi venivano operati anche al limite delle acque territoriali libiche, e se ricorreva uno stato di necessità, per salvare vite umane, anche al loro interno, senza che questi interventi destassero la critica delle autorità libiche, o le reazioni allarmate degli organismi europei. Nel corso del 2015 e del 2016 erano state decine di migliaia le persone soccorse in zona SAR libica dalle navi delle missioni Triton di Frontex ed **Eunavfor Med**, spesso in collaborazione con la Guardia costiera italiana, che comunque svolgeva un ruolo di coordinamento, e delle Organizzazioni non governative, presenti con un numero crescente di navi, via via che i mezzi europei, nel corso del 2016, venivano ritirati. **Per Kobler, rappresentante europeo per la Libia**, erano proprio le navi umanitarie, come prima le navi della missione Mare Nostrum, a costituire un fattore di attrazione che moltiplicava le partenze. Poi sono arrivate le denunce di Frontex, le calunnie dei servizi, ed infine le indagini della magistratura. Oggi di fatto, l'intervento delle navi umanitarie, dopo gli accordi con la Guardia costiera libica, appare del tutto marginale. E probabilmente le ONG dovrebbero elaborare, con la maggiore compattezza possibile, nuove strategie operative, oltre che difendersi con maggiore efficacia comunicativa nelle sedi processuali.

Occorre anche considerare, sempre al fine di valutare le responsabilità del governo italiano nella conclusione e nell'attuazione degli accordi con le autorità libiche di Tripoli, già alla fine di gennaio di quest'anno, e quindi il ruolo crescente affidato alle ONG nei primi mesi di quest'anno, la **presenza sempre più ridotta, in acque rientranti nella zona SAR libica, di unità europee facenti parte della missione Triton di Frontex**, oggi Guardia di frontiera e costiera europea, e della missione europea a guida italiana **Eunavfor Med**.

Uno specifico accordo era intercorso nel 2016 tra i vertici dell'operazione **EUAVFOR MED, altrimenti definita "Operazione Sofia"** e i vertici della Guardia costiera libica. Alcune navi di quest'ultima missione, a partire dal mese di ottobre del 2016, hanno ospitato per mesi quadri della Guardia costiera libica, per corsi di formazione. Corsi intensivi che avrebbero dovuto creare le basi per una **collaborazione continuativa con la Guardia costiera italiana** e con le navi europee impegnate nelle acque prospicienti la Libia per prevalenti finalità di contrasto dell'immigrazione irregolare. Gli stessi componenti della Guardia costiera libica hanno perfezionato successivamente il loro addestramento in Italia.

Dopo la consegna delle motovedette idall'Italia alla Libia la situazione era destinata a cambiare radicalmente, sebbene non fossero mancati in precedenza singoli "incidenti" tra la Guardia Costiera libica e le navi delle ONG. A partire dal 10 maggio 2017 diverse fonti hanno riferito di " *a maritime operation by the Libyan authorities, in coordination with the Italian Search and Rescue Authority, in which 500 individuals were intercepted in international waters and returned to Libya. This operation amounted to refoulment in breach of customary international law and several treaties (including the Geneva Refugee Convention and the European Convention on Human Rights), and an internationally wrongful act is one for which Italy bears international legal responsibility.*



According to reports, the migrant and refugee boat called the Italian Maritime Rescue Coordination Centre (MRCCC) whilst it was still in Libyan territorial waters. MRCC contacted both the Libyan coastguard and an NGO vessel (Sea Watch-2) with the latter sighting the boat after it had left Libyan waters and was in international waters. During preparations for the rescue, the NGO boat was informed by the Italian authorities that the Libyan coastguard boat which was approaching had "on scene command" of the rescue operation. Attempts by the NGO vessel to contact the Libyan authorities were not picked up. The Coastguard proceeded instead to cut the way of the Sea Watch 2 at high speed and chase its rescue boat. It then stopped the refugees and migrant boat. Reports indicate that the Libyan coastguard captain threatened the refugees and migrants with a gun and then proceeded to take over the migrant boat.

Nello stesso periodo aumentavano in modo esponenziale le vittime, ed ogni settimana si verificava una strage proprio nelle acque internazionali al limite delle acque libiche dove in precedenza potevano operare con maggiore tempestività i mezzi navali delle Organizzazioni non governative.

Con cadenza settimanale, centinaia di persone venivano date per disperse nel mar libico, mentre nelle stesse ore altre centinaia venivano fermate in alto mare dalla Guardia costiera di Tripoli, e ricondotte a terra per essere rinchiusi nei centri di detenzione amministrativa, trattandosi **per i libici esclusivamente di "migranti illegali"**.

L'arretramento delle navi militari di Frontex e della missione Mare Sicuro della marina militare italiana lasciava sempre più esposte alle incursioni della Guardia costiera di Serraj e degli stessi trafficanti che, a causa dei controlli più intensi, avevano cominciato a scortare le imbarcazioni cariche di migranti fino al limite delle acque territoriali. (12 miglia dalla costa), entrando qualche volta in conflitto armato con i mezzi della stessa Guardia costiera libica. sempre più drammatiche le **testimonianze dei migranti soccorsi**, che dichiaravano ancora di preferire la **morte in mare**, piuttosto che essere riportati nei centri di detenzione libici dai quali erano riusciti a fuggire.

6. La esternalizzazione dei controlli di frontiera ed il ricorso necessitato alle navi commerciali ed alle ONG.

Nel corso del 2016 il **ricorso alle navi commerciali** per operazioni di ricerca e soccorso (SAR) in Mediterraneo centrale si è ridotto, anche per effetto di una maggiore presenza di navi appartenenti ad organizzazioni umanitarie, che hanno condotto numerose attività di ricerca e soccorso, salvando un numero cospicuo di vite umane, altrimenti condannate alla morte. La diminuzione dei mezzi di Frontex e di Eunavformed nelle acque a nord della costa libica, dopo un ritiro che teneva evidentemente di ridurre i cd. fattori di attrazione, riversava ancora una volta sulle navi commerciali nuovi oneri di intervento in attività di ricerca e salvataggio coordinate dalle autorità marittime responsabili delle zone SAR. Anche questa si è dimostrata una conseguenza degli accordi tra Italia e Libia, ed il numero delle vittime, frutto di queste scelte politiche e militari è in costante aumento. Esattamente come si era verificato nel 2015, con la chiusura imposta all'operazione Mare Nostrum.

E' di nuovo aumentata, dopo la flessione dell'inverno del 2016, la presenza di navi umanitarie appartenenti ad organizzazioni non governative. A partire dal mese di agosto del 2016, il ripetersi di attacchi a questi mezzi civili da parte di unità della sedicente "Guardia costiera libica", la loro parziale riduzione, e la individuazione di porti di sbarco sempre più lontani, che imponevano lunghe rotte verso la Sicilia, la Sardegna o la Puglia, se non la Campania, hanno riportato alla ribalta interventi di navi commerciali, e subito si sono verificate altre tragedie, come il naufragio del 26 ottobre 2016 a ridosso di una petroliera il cui equipaggio si limitava a filmare la scena, con le persone che facevano ressa vicino alle due piccole scalette che erano state predisposte per l'arramèicata dei migranti a bordo, trattandosi di una nave il cui ponte di accesso stava ad almeno dieci metri sul livello dell'acqua. In quell'occasione, come in altre precedenti nelle quali erano rimaste coinvolte navi commerciali, non venivano gettati neppure salvagenti o atolli autogonfiabili in mare, né tanto meno venivano messi in mare gommoni o altri mezzi di soccorso in dotazione della nave, con la conseguenza che decine di migranti annegavano, in una situazione di panico e di ressa generale, proprio a pochi metri dalla scaletta che avrebbe permesso la loro salvezza.



La firma del memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2 febbraio 2017 e poi l'avvio di una fase più intensa di collaborazione tra i due governi, con la cessione di dieci motovedette che rientravano nella disponibilità della **Guardia costiera libica**, e l'invio di navi della marina militare a Tripoli per "supporto tecnico", mutavano profondamente gli assetti navali delle operazioni europee che da anni avevano cercato invano di contenere il numero delle partenze dalla Libia e di individuare i trafficanti. Mentre si riducevano al minimo gli interventi della missione Frontex Triton, si assisteva anche alla riduzione degli interventi di soccorso operati da navi militari facenti parte della missione europea EUNAVFOR MED, altrimenti definita come Operazione Sophia. Risultava tuttavia sempre più evidente che la fase tre dell'Operazione Sophia, che prevedeva l'ingresso delle navi europee in acque libiche, non si sarebbe mai verificata, per le contrarietà dei diversi governi libici e per la mancanza di una specifica autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ne derivava il tentativo di costruire attraverso gli accordi stipulati dall'Italia, che richiamavano esplicitamente le missioni di Frontex, una maggiore collaborazione con la cd. Guardia Costiera libica, ampliando il mandato dell'operazione ad attività di istruzione di agenti libici a bordo delle navi europee impegnate nel Mediterraneo centrale. Si arrivava così, alla preparazione e poi alla stipula di un **memorandum d'intesa tra i vertici di Eunavfor med e rappresentanti della Guardia Costiera libica** più vicini al Governo di riconciliazione nazionale e dunque al Governo di Tripoli riconosciuto dalla comunità internazionale. Oggi siamo arrivati al punto che i mezzi di Eunavfor Med chiamati in occasione di tentativi di blocco in mare da parte dei libici di Tripoli neppure rispondano alle chiamate delle ONG.

In realtà gli scope principali dell'Operazione Sophia di EUNAVFORMED, in collaborazione con l'Agenzia Frontex, rimangono ben distanti dall'essere conseguiti, "The mission's core mandate is to undertake systematic efforts to identify, capture and dispose of vessels and enabling assets used or suspected of being used by migrant smugglers or traffickers, in order to contribute to wider EU efforts to disrupt the business model of human smuggling and trafficking networks in the Southern Central Mediterranean and prevent the further loss of life at sea".



7. Conclusioni

Nella Rotta del Mediterraneo centrale, considerando che la maggior parte delle imbarcazioni cariche di migranti parte dai porti della Libia, e segnatamente dalla Libia Occidentale (Tripolitania), occorre considerare l'urgenza di ristabilire i principi minimi del diritto internazionale del mare, dello stato di diritto e gli obblighi di soccorso della vita umana in mare a carico degli stati. Appare assai dubbio che i brevi corsi di formazione a bordo di unità militari appartenenti all'Operazione EUNAVFOR Med, altrimenti definita come Operazione Sophia, possano contribuire ad elevare in tempi brevi il livello di professionalità degli agenti libici, che allo stato rimangono privi di mezzi specializzati dedicati al soccorso in mare. Gli interventi di dissuasione da parte della Guardia costiera libica che non ha esitato a ricorrere alle armi per minacciare mezzi delle ONG impegnate in operazioni di ricerca e salvataggio sono da qualificare come gravi violazioni del diritto internazionale, con possibili risvolti penali sul piano interno qualora emergesse che in tali attività siano coinvolti come partecipi delle attività di coordinamento operativo cittadini italiani.

Gli accordi intercorsi sotto forma di Memorandum d'intesa, il 2 febbraio 2017, tra il governo italiano ed il governo di Tripoli, l'unico al momento riconosciuto dalla comunità internazionale, anche se controlla una minima parte del territorio libico, non soddisfano i requisiti minimi di rispetto del diritto internazionale, con riguardo alle attività di ricerca e soccorso in mare (Convenzione SAR del 1979, Convenzione UNCLOS del 1982 e Convenzione Solas del 1984 e relativi protocolli allegati) e del diritto europeo con riferimento al divieto di espulsioni collettive, affermato nel Quarto Protocollo allegato alla CEDU (art.4) e dall'art. 19 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 9), ed al divieto di trattamenti disumani o degradanti, sancito dall'art. 3 della CEDU e dall'art. 4 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea. **I documenti delle Nazioni Unite e dell'UNHCR fissano obblighi di soccorso in mare che gli stati non possono eludere.**

"UNCLOS imposes an obligation on every coastal State Party to '... promote the establishment, operation and maintenance of an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea and, where circumstances so require, by way of mutual regional arrangements co-operate with neighbouring States for this purpose' (Article 98(2)).

The SOLAS CONVENTION requires each State Party to '... ensure that necessary arrangements are made for distress communication and co-ordination in their area of responsibility and for the rescue of persons in distress at sea around its coasts.

These arrangements shall include the establishment, operation and maintenance of such search and rescue facilities as are deemed practicable and necessary ...' (SOLAS regulation V/7).

The 1979 INTERNATIONAL CONVENTION ON MARITIME SEARCH AND RESCUE (SAR CONVENTION) obliges State Parties to

'... ensure that assistance [is] provided to any person in distress at sea ... regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found' (Chapter 2.1.10) and to '... provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety' (Chapter 1.3.2).

Nessuno stato si può tirare indietro sulla scorta di accordi bilaterali che delegano ad altro stato costiero una esclusiva capacità di intervento. Lo confermano le regole richiamate dalle Nazioni Unite:

The first RCC contacted should immediately begin efforts to transfer the case to the RCC responsible for the region in which the assistance is being rendered. When the RCC responsible for the SAR region in which assistance is needed is informed about the situation, that RCC should immediately accept responsibility for coordinating the rescue efforts, since related responsibilities, including arrangements for a place of safety for rescued persons, fall primarily on the Government responsible for that region.

The first RCC, however, is responsible for coordinating the case until the responsible RCC or other competent authority assumes responsibility.

Per un lungo tempo ancora saranno comunque gli stati europei che hanno attivato missioni militari di contrasto dell'immigrazione irregolare, come l'Operazione Triton di Frontex e l'Operazione Sophia di EUNAVFOR MED, o che hanno concluso accordi con il solo governo di Tripoli, a dovere assolvere gli obblighi di ricerca e soccorso che competerebbero alla Guardia Costiera libica.

Si tratta di garantire soprattutto un luogo di sbarco che sia qualificabile come “*place of safety*”, e dunque non in territorio libico, anche quando l'intervento dovesse avvenire in acque territoriali libiche, o in quella che i libici hanno indicato come zona SAR di loro competenza, addirittura fino a 90 miglia dalla costa. Una diversa opzione di delega totale delle competenze di ricerca e salvataggio in acque territoriali libiche, esclusivamente alle autorità cittadine ed ai governi locali di Tripoli, di Misurata o di Bengasi, potrebbe comportare **gravi violazioni dei diritti umani dei migranti, soccorsi e sbarcati in territorio libico in condizione di migranti “illegali”**, dunque da detenere e da respingere verso altri paesi terzi o verso i paesi di origine nei quali comunque non potrebbe garantirsi alcun rispetto dei loro diritti fondamentali.



Amesso che si riducano le partenze si morirà di più nei deserti e nei campi di detenzione in Libia. Al di là dei rilievi procedurali, il Memorandum di intesa sottoscritto il 2 febbraio scorso tra il governo italiano ed il governo libico di riconciliazione nazionale con sede a Bengasi, appare orientato proprio nella direzione di subordinare il rispetto dei diritti umani alle esigenze di blocco delle partenze dalla Libia, anche attraverso la detenzione amministrativa in centri lager ed il rimpatrio da quel paese verso i paesi di origine, senza alcuna garanzia per il rispetto del principio di non respingimento, affermato dall'art.33 della Convenzione di Ginevra. Queste finalità, non meno che le conseguenze che la firma dello stesso Memorandum stanno producendo in mare dopo la consegna di diverse motovedette alla guardia costiera libica, pongono l'intesa raggiunta tra i due governi in forte contrasto con tutte le Convenzioni che salvaguardano la dignità umana, vietano la tortura, la pena di morte e trattamenti inumani o degradanti, sanzionano i respingimenti collettivi e la violazione del principio di non respingimento affermato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra. Si tratta di principi che sul piano del diritto internazionale possono ritenersi parte dello “*ius cogens*” e dunque sanzionabili in caso di violazioni da parte degli stati.



Toccherà ai giuristi di diversa estrazione fare valere la dignità umana, che non è solo dei migranti, sui calcoli politici, ed il rispetto dei diritti fondamentali della persona sulla difesa delle frontiere. Probabilmente occorrerà rivolgersi a giudici diversi, sul piano interno ed a livello internazionale, e fare una grande opera di controinformazione, ma, come si è verificato in passato, basti pensare ai casi *Hirsi Jamaa* e *Sharifi* contro Italia davanti la corte di Strasburgo,, anche se ci vorranno anni, si potrà arrivare alla riaffermazione dei principi di giustizia. Principi negati dagli accordi informali che gli stati concludono sulla pelle dei migranti, per dimostrare agli elettorati nazionali di riuscire a controllare le proprie frontiere. Non sembra proprio che ci siano altre strade da seguire, almeno finchè resterà, se non in Italia, nei ricorsi davanti ai tribunali internazionali, un giudice indipendente ed imparziale.



Questo articolo è già stato pubblicato sul bolg di [Adif](#)

ADIF, Associazione Diritti e Frontiere, nasce per intolleranza di muri e confini, barriere e ostacoli messi alla pacifica convivenza di uomini e donne che pretendono un avvenire in un paese-mondo in cui le risorse disponibili in eccesso (come mai prima d'ora nella storia dell'umanità) non siano bottino di pochi. ADIF nasce come strumento di ricerca, formazione, inchiesta e azione per facilitare e mettere in rete il proliferare di progetti alternativi di società basate sui diritti degli individui e sulla solidarietà. Vuole rivolgersi alle persone, ai movimenti, alle forze politiche e sociali, ai mezzi di informazione, alle università e ai centri di cultura, alle aggregazioni meticce che si vanno formando in Europa, per imparare e costruire insieme, mettendo a disposizione le proprie diversificate competenze.

I contenuti di questo sito sono rilasciati sotto licenza [CC BY-NC 3.0](#) | [Informativa sull'uso dei cookies](#)