

## Scheda di lettura

---

### *Dal Rilancio del dialogo e della cooperazione al Supporto alle autorità libiche per il controllo dei flussi migratori. Depositato il ricorso di ASGI contro lo sviamento di 2,5 milioni di euro dal c.d. Fondo Africa.*

L'ASGI ha depositato presso il TAR Lazio il ricorso, predisposto dalle avvocate Giulia Crescini e Cristina Laura Cecchini, avverso il Decreto del Direttore Generale della Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche Migratorie del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale n. 4110/47 del 28.08.2017. Il Decreto in oggetto ha autorizzato l'impiego della somma di 2,5 milioni di euro, stanziati dalla legge 232/2016, a favore del Ministero dell'Interno per la realizzazione dell'intervento denominato "Supporto tecnico del Ministero dell'Interno italiano alle competenti Autorità libiche per migliorare la gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusi la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso".

Gli eventi che hanno portato alla predisposizione del ricorso appaiono particolarmente significativi. I protagonisti della vicenda (il governo italiano e le autorità libiche) e la rilevanza dei fatti (lo sviamento dei fondi originariamente destinati alla cooperazione e al dialogo con i paesi africani verso attività di controllo, contenimento dei flussi e respingimento di potenziali richiedenti asilo) restituiscono un'immagine puntuale e attendibile delle **violazioni che, più in generale, caratterizzano l'attuale sviluppo delle politiche migratorie nel Mediterraneo centrale.**

Con legge n. 232 del 2016, infatti, il Parlamento italiano ha approvato il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. All'art. 1 c. 621 è istituito un fondo, con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie (c.d. Fondo Africa).

In esecuzione di tale disposizione il Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha emanato in data 1 Febbraio 2017 l'atto di indirizzo per l'utilizzo del Fondo Africa. **Numerose ONG e organizzazioni della società civile si sono a lungo interrogate in merito al reale utilizzo delle somme stanziare**, anche alla luce delle gravi violazioni dei diritti umani in corso in Libia e nel tratto di mare antistante alle sue coste. Al fine di accertare l'effettivo utilizzo dei fondi predisposti, ASGI ha inoltrato richiesta di accesso civico al MAECI e ha preso visione dei Decreti della Direzione Generale con i quali sono impiegate le risorse del Fondo Africa.

**Il Decreto 4110/47, visionato nell'ambito del citato accesso civico, appare illegittimo per una pluralità di ragioni.** Una panoramica su alcune delle argomentazioni giuridiche formulate all'interno del ricorso permette di comprendere la portata di questa vicenda e l'ampiezza delle violazioni riscontrate. Allo stesso tempo, i fatti narrati intrecciano una significativa parte delle vicende politiche degli ultimi mesi, con

specifico riferimento alle iniziative intraprese per contrastare i flussi migratori e alle loro drammatiche conseguenze.

Più nel dettaglio, il Decreto 4110/47 appare illegittimo in quanto persegue **obiettivi diversi** da quanto originariamente previsto. In aggiunta, tali **obiettivi appaiono altresì illegittimi** in quanto contrari alle norme costituzionali e internazionali vincolanti.

Per ciò che concerne il primo profilo – il perseguimento di *obiettivi diversi* – l'atto appare in tutta evidenza illegittimo per eccesso di potere, sotto il profilo dello sviamento di potere, e pertanto annullabile ai sensi dell'art. 21 – octies della legge 241/90. L'art 1 comma 621 L 232/2016 istitutivo del Fondo Africa stabilisce, infatti, che il fondo stesso è finalizzato a realizzare **“interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie”**.

Per contro, l'atto impugnato svia i Fondi da tali finalità perseguendo, come espressamente riferito nell'atto stesso, quanto segue:

*“Considerata la necessità, in tale contesto, di finanziare, in via prioritaria, programmi di formazione per le Autorità responsabili della gestione delle frontiere e dell'immigrazione, la fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di migranti e alla tratta di essere umani e l'aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile; tenuto conto dell'importanza prioritaria che la Libia riveste per le politiche migratorie e la gestione dei flussi migratori; ritenuto prioritario in tale ottica rafforzare l'assistenza tecnica alle Autorità della Libia per intensificare la lotta contro il traffico di migranti nel mar Mediterraneo, nonché potenziare le capacità della Libia nell'identificazione dei migranti”*.

I citati obiettivi vengono perseguiti, come riportato nel decreto oggetto di impugnazione, in virtù dell'Intesa Tecnica del 4 agosto tra Il MAECI e il Ministero dell'Interno, che accorda un finanziamento non rinnovabile del valore massimo di 2,5 milioni di euro a favore dell'intervento denominato **“Supporto tecnico del Ministero Interno italiano alle competenti autorità libiche per migliorare la gestione delle frontiere e dell'immigrazione inclusi la lotta al traffico dei migranti e le attività di ricerca e soccorso”**.

Vale la pena soffermarsi sulla lettura delle specifiche attività finanziate dall'atto impugnato. L'elenco lascia poco spazio all'interpretazione, e la difformità tra ciò che è disposto nell'ambito dell'istituzione del Fondo Africa (**“interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie.”**) e ciò che è previsto dal decreto oggetto dell'impugnazione appare evidente:

*“Rimessa in efficienza di due motovedette da 35 metri ( P300 e P301) una motovedetta da 22 metri ( P 200) e una motovedetta da 28 metri ( P201), appartenenti all'Amministrazione Generale per la sicurezza Costiera del Ministero dell'Interno libico; fornitura minima di pezzi di ricambio per le motovedette menzionate al punto i); traino della motovedetta da 28 metri citata al precedente punto i) dal porto di Tripoli ( Libia) ove al momento la stessa è ormeggiata, al porto di Biserta ( Tunisia), ove saranno effettuati i lavori di rimessa in efficienza; Corso di addestramento per 22 membri di equipaggio libici, incaricati della conduzione della*

suddetta motovedetta da 28 metri, suddiviso in una sezione teorica e una sezione pratica, da tenersi rispettivamente presso il centro Nautico e Sommozzatori ( CNES) della Polizia di Stato di La Spezia e presso i Cantieri Navali di Vittoria di Biserta ( Tunisia); copertura assicurativa e certificato di navigabilità necessari per impiegare la suddetta motovedetta da 28 metri pe finalità addestrative nelle acque antistanti Biserta”.

Invero, si sottolinea che in un contesto come quello libico, caratterizzato da una strutturale e profonda instabilità, all'interno del quale si perpetuano, senza soluzione di continuità, gravissime violazioni dei diritti umani ai danni dei migranti in transito e dei residenti, appare evidente che **l'unico intervento sovvenzionabile tramite il Fondo Africa, coerentemente con quanto si dichiara di voler perseguire, è di tipo umanitario.**

Le numerose e circostanziate testimonianze, inchieste e azioni giudiziarie consentono di ritenere, al di là di ogni ragionevole dubbio, che **la situazione in Libia è oltremodo e strutturalmente instabile, drammatica, inquietante.** Si tenga presente, a titolo di esempio, la sentenza della Corte di Assise di Milano in cui i giudici hanno chiaramente affermato, giudicando attendibili le testimonianze dei richiedenti asilo che hanno consentito di ricostruire un quadro di inaudita violenza, quanto efferate siano le condizioni a cui sono sottoposti migliaia di esseri umani in Libia.

La finalità che il Fondo avrebbe dovuto originariamente perseguire appaiono evidentemente disattese, nella misura in cui i fondi destinati ad incidere sulle problematiche di natura umanitaria che attraversano il Paese sono invece destinati alla **fornitura di materiale utilizzabile anche nell'ambito di operazioni militari.** La formulazione della disposizione, letta nel contesto illustrato, non lascia dubbi sul fatto che **i fondi non possono essere utilizzati per fornitura di materiale militare, con l'unico effetto di aggravare e rendere ancora più drammatiche le condizioni di vita dei migranti in Libia.**

Non solo. Gli **obiettivi perseguiti con il decreto ministeriale appaiono altresì illegittimi** in quanto contrari alle norme costituzionali e internazionali vincolanti.

La condotta che il governo italiano sta ponendo in essere, con specifico riferimento all'attività di sostegno alle autorità libiche, sostanzialmente assimilabile ad **un respingimento delegato** e al blocco dei migranti in Libia nelle medesime condizioni di privazione totale e sistematica dei proprio diritti fondamentali, porta senz'altro a ritenere che siamo di fronte ad un'**aperta violazione degli art. 2 e 3 della CEDU e dell'art. 10 della Costituzione.** I finanziamenti in oggetto contribuiscano, in tutta evidenza, a rendere sempre più difficile la fuga dei migranti dai luoghi di trattenimento in Libia, all'interno dei quali sono sottoposti a violazioni e violenze di ogni tipologia. L'Italia, peraltro, è stata già condannata dalla Corte Edu proprio per aver condotto i respingimenti di rifugiati e richiedenti asilo in Libia.

Appare evidente che **le attività finanziate dal Ministero dell'Interno e i destinatari prescelti per la loro attuazione hanno come finalità e come conseguenza proprio l'impedimento all'accesso al diritto di asilo.** I migranti presenti in Libia – la maggior parte dei quali quando riescono ad arrivare in Europa richiedono protezione internazionale e sono dichiarati beneficiari di qualche forma di protezione – sono

bloccati o respinti in Libia proprio grazie al supporto fornito dalle autorità italiane. In Libia, com'è noto, non è possibile accedere ad alcuna procedura di richiesta di asilo. Al contrario, i potenziali richiedenti asilo sono sistematicamente detenuti e torturati. Il finanziamento in oggetto, con tutto evidenza, insiste proprio su quelle attività, definite di *gestione della frontiera*, che nei fatti impediscono l'effettivo esercizio del diritto d'asilo.

In ultimo, **i recenti, drammatici accadimenti** (con specifico riferimento alla denuncia, da partedell'organizzazione tedesca Sea Watch, delle minacce e della mancata collaborazione della Guardia costiera libica durante l'operazione di soccorso del 6 novembre, a 30 miglia dalla Libia, nell'ambito della quale l'Ong ha recuperato dall'acqua cinque persone senza vita, tra cui un bambino piccolo) **contribuiscono a ricostruire un quadro profondamente inquietante**. La Guardia costiera e le autorità libiche non sono, sotto nessun profilo, interlocutori affidabili, né tanto meno hanno la possibilità o la volontà di effettuare operazioni di ricerca e salvataggio con le attrezzature fornite dall'Italia. **Tuttavia l'Italia finanzia e rafforza proprio queste autorità che useranno quell'attrezzatura militare per compiere atti illegittimi e contrari al diritti internazionale e ai diritti umani**. Abbiamo già visto numerose volte come la guardia costiera libica non abbia esitato ad attaccare le navi delle ONG durante le operazioni di soccorso e come le stesse autorità libiche siano considerate autrici di efferati crimini e di violenze sui migranti in mare e sulla terraferma.

Le responsabilità delle autorità libiche, anche con riferimento a quando recentemente occorso, appaiono evidenti. Allo stesso tempo, occorre riflettere sulle responsabilità dell'Italia e dell'Unione europea per quanto avvenuto il 6 novembre e in altre vicende assimilabili. Tali drammatici eventi si configurano in ragione della delega delle attività di respingimento alla Libia e alla fornitura di mezzi finanziari e risorse strumentali. Anche alla luce di questi ultimi, drammatici eventi, che si aggiungo alla lunga lista di violazioni e violenze perpetuate dalle autorità libiche (anche) in mare, sembra del tutto evidente come **lo sviamento dei fondi, dal Rilancio del dialogo e della cooperazione al Supporto alle autorità libiche per il controllo dei flussi migratori, sia, sotto i molteplici profili descritti, illegittimo**.

A cura di Francesco Ferri -ASGI