

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Relazioni  
Internazionali e Diritti Umani



Unione Europea ed esternalizzazione del  
controllo delle frontiere: il ruolo delle ONG.

*Relatore:* Prof. Marco Mascia

*Laureando:* Alberto Biondi

matricola N. 1230273

A.A. 2022/23

# Sommario

<i>Introduzione</i> .....	<b>1</b>
<b>1</b> <b>CAPITOLO PRIMO</b> .....	<b>3</b>
1.1 Approcci all'esternalizzazione delle frontiere e breve storia .....	3
1.2 Esternalizzazione delle frontiere nelle normative europee 2015-2022 .....	4
1.3 L'esternalizzazione delle frontiere nella multi-level governance (mlg) .....	12
1.4 L'esternalizzazione delle frontiere nei diritti umani .....	13
1.5 Analisi degli attori coinvolti nei processi di esternalizzazione del controllo delle frontiere .....	16
<b>2</b> <b>CAPITOLO SECONDO</b> .....	<b>22</b>
2.1 Il bacino mediterraneo, descrizione delle principali rotte migratorie e delle principali organizzazioni che vi operano .....	22
2.2 Descrizione del meccanismo di Search and Rescue e sguardo sul GAM .....	27
2.3 FRONTEX: il cuore del meccanismo di controllo dell'esternalizzazione delle frontiere europee .....	34
<b>3</b> <b>CAPITOLO TERZO</b> .....	<b>41</b>
3.1 Il Caso Diciotti .....	41
3.2 Le enclave spagnole di Ceuta e Melilla .....	46
<i>Conclusione</i> .....	<b>54</b>
<b>4</b> <i>Ringraziamenti</i> .....	<b>57</b>
<i>Bibliografia</i> .....	<b>58</b>

## Introduzione

L'esternalizzazione del controllo delle frontiere è un fenomeno sempre più diffuso e controverso nel contesto della globalizzazione e delle crescenti pressioni migratorie. Questa tesi di laurea si propone di analizzare le dinamiche, gli attori coinvolti e le implicazioni politiche, sociali ed economiche dell'esternalizzazione dei controlli frontalieri, con particolare riferimento all'Unione Europea. Per approfondire questo tema complesso ed emergente, la ricerca si articolerà intorno ad alcuni interrogativi come: l'individuazione dei principali meccanismi attraverso i quali l'esternalizzazione del controllo delle frontiere viene attuata e in che modo questi meccanismi influenzano le relazioni tra Stati sovrani e gli equilibri geopolitici regionali. Qual è il ruolo del diritto internazionale nella regolamentazione di queste pratiche, qual è l'impatto dell'esternalizzazione dei controlli di frontiera sulle popolazioni migranti? In che modo questa pratica incide sui diritti umani dei migranti e sulla qualità della protezione internazionale offerta ai rifugiati. Chi sono gli attori non statali coinvolti nell'esternalizzazione del controllo delle frontiere? Quale influenza hanno sul processo decisionale politico riguardante la gestione delle frontiere e la politica migratoria?

Quali sono le principali sfide e opportunità che l'esternalizzazione del controllo delle frontiere pone all'Unione Europea nel contesto attuale di crescente mobilità umana? Come può l'UE bilanciare gli interessi di sicurezza interna con il rispetto dei diritti umani e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale?

Attraverso un approccio interdisciplinare, che combina analisi giuridiche, politologiche ed economiche, questa tesi intende fornire uno scorcio sul fenomeno di esternalizzazione del controllo delle frontiere.

Il primo capitolo si apre con una breve introduzione storica sull'evoluzione del concetto di frontiera e sulla nascita dell'esternalizzazione come strategia per la gestione dei confini. Successivamente, viene presentata un'analisi

dettagliata delle normative europee in materia tra il 2015 e il 2022, evidenziando i principali cambiamenti legislativi avvenuti in questo periodo. Inoltre, vengono esplorate le teorie delle relazioni internazionali più pertinenti all'esternalizzazione del controllo delle frontiere - quali la Multi Level Governance e l'internazionalizzazione dei diritti umani - al fine di comprendere come queste possano essere applicate nel campo degli studi sui flussi migratori. Infine, viene effettuata un'analisi degli attori coinvolti in tale processo.

Nel secondo capitolo ci si concentra sulla dimensione spaziale del fenomeno dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere attraverso lo studio delle principali rotte migratorie utilizzate dai migranti per raggiungere l'Europa. In questo contesto, viene posta particolare attenzione agli attori non statali, come le ONG, che intervengono nel processo di gestione dei flussi migratori e al loro ruolo nella protezione dei diritti umani. Successivamente, si analizza il caso dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (FRONTEX), quale principale attore istituzionale coinvolto nell'esternalizzazione del controllo delle frontiere.

Nel terzo ed ultimo capitolo si esamina il Caso Diciotti per approfondire uno degli aspetti più controversi dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere: il soccorso in mare. Attraverso lo studio di questo caso, si intende evidenziare le tensioni tra gli obblighi internazionali in materia di salvataggio marittimo, la risposta dell'ordinamento interno di uno stato sovrano e la politica esterna dell'Unione Europea nei confronti della migrazione irregolare. Infine, viene presentata una descrizione dettagliata del fenomeno delle enclave spagnole di Ceuta e Melilla come ulteriore esempio delle complesse dinamiche legate all'esternalizzazione del controllo delle frontiere.

## **1 CAPITOLO PRIMO**

### **Approcci all'esternalizzazione delle frontiere**

#### **1.1 Approcci all'esternalizzazione delle frontiere e breve storia**

I primi approcci all'esternalizzazione delle frontiere si possono trovare nella conferenza di Evian del 1938, organizzata al fine di migliorare l'accoglienza degli ebrei in fuga dai territori austriaci e tedeschi, a seguito delle persecuzioni naziste. Gli Stati democratici impedirono l'ingresso regolare degli ebrei entro i loro territori e stabilirono di negoziare con lo stesso regime nazista per una qualche forma di controllo. La risoluzione tenne conto della situazione economica degli eventuali paesi ospitanti ancora provati dalla crisi del 1929. Le frontiere rimasero di fatto chiuse. Si affermò la necessità di individuare con la Germania le modalità per consentire l'immigrazione degli ebrei austriaci e tedeschi e il risultato fu l'acuirsi delle persecuzioni naziste e l'obbligo per gli ebrei di tentare vie illegali. Un po' come succede ora. Successivamente, nel 1949 nacque la "Convenzione di Ginevra". Dall'idea di Jean Henri Dunant (umanista, imprenditore e filantropo) che dopo essere stato partecipe di indicibili orrori durante la battaglia di Solferino (24 giugno 1859 – seconda guerra di indipendenza italiana dall'esercito austriaco) raccontò e scrisse una lettera indirizzata a tutti i sovrani d'Europa. Consiste in una serie di trattati (4 in totale) che inizialmente tutelavano le condizioni dei feriti di guerra su terra e mare per poi passare al trattamento dei prigionieri di guerra e infine alla protezione dei civili in tempo di guerra. 61 Stati ratificarono le quattro Convenzioni gettando le basi per i successivi trattati. Le prime due Convenzioni introdussero il "bracciale sanitario internazionale per il personale sanitario" e tutelano il personale sanitario in campo di guerra. Le Convenzioni di Ginevra hanno gettato le basi della moderna concezione di tutela dei deboli e dei più esposti. Sono state stipulate per tutelare chi mette la propria vita

al servizio di chi per uno motivo o per l'altro si trova ad essere vittima di un conflitto. Facendo qualche passo avanti si arrivò poi alla Convenzione di Shenghen del 1990 che va a completare gli Accordi di Shenghen dello stesso anno. I primi firmatari furono: Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Il principale scopo della Convenzione era quello di regolamentare e progressivamente eliminare i controlli alle frontiere comuni; prevedeva la creazione di uno spazio comune per la libera circolazione di persone e merci. Nella Convenzione di Shenghen viene inoltre stabilito l'obbligo per il vettore di trasporto di riprendere immediatamente a carico la persona straniera da esso trasportata che sia respinta perché sprovvista della documentazione necessaria e/o dei presupposti d'ingresso. Di fatto i controlli sulle persone straniere sono anticipati e spostati a carico dei vettori prima della partenza dal paese di partenza. Tale obbligo è tuttora previsto nei regolamenti UE che riguardano l'attraversamento delle frontiere e negli ordinamenti dei paesi membri, in Italia è previsto dall'art. 10 d.lgs. n. 286/1998. A partire dal 1999 il Trattato e la Convenzione di Shenghen vengono integrati nel quadro giuridico europeo.

## **1.2 Esternalizzazione delle frontiere nelle normative europee 2015-2022**

L'esternalizzazione del controllo delle frontiere non ha una struttura precisa, trattandosi dell'affidamento del controllo dei confini e come si vedrà in seguito anche della gestione dei flussi migratori, tende a adattarsi e va esaminata caso per caso.

Il primo punto in analisi è il "Vertice di La Valletta" che riunisce Unione Europea e Paesi Africani per collaborare nel risolvere la situazione migratoria ed istituire un partenariato. Il programma si articola in cinque punti:

### 1. Affrontare le cause profonde della migrazione

I migranti lasciano i propri paesi di origine a causa di instabilità politica ed economica, conflitti e povertà. L'UE si impegna diplomaticamente nel cercare di risolvere questi problemi attraverso missioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Aiutando le persone dove si trovano si riducono gli incentivi a compiere un pericoloso viaggio per terra e mare.

### 2. Istituire e organizzare canali di migrazione legale

L'UE cerca di migliorare l'impatto dei flussi migratori nei Paesi Africani e nei paesi membri per massimizzare il risultato delle politiche di regolarizzazione dell'immigrazione. In particolare, un riesame della direttiva sulla "Carta Blu" (strumento che permette ai lavoratori altamente qualificati di entrare nel paese e funge da permesso di soggiorno) e la messa in atto di una nuova normativa che regola le condizioni relative ai lavoratori stagionali e ai trasferimenti intra societari.

### 3. Migliorare la protezione dei migranti e richiedenti asilo

L'UE ha intensificato il suo impegno al fine di salvare più vite umane in mare grazie a due operazioni marittime coordinate da FRONTEX (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera): Operazione Triton nel Mediterraneo centrale iniziata nel 2014 e l'Operazione Poseidon attiva nel Mediterraneo orientale iniziata nel 2006. (In totale l'Unione Europea nel periodo 2006-2016 ha stanziato circa 100 milioni di EUR per sostenere le operazioni nel Mediterraneo.)

### 4. Affrontare il traffico e lo sfruttamento dei migranti

Oltre a impegnarsi per evitare altre morti, l'UE cerca anche di lottare contro le reti criminali che sfruttano i migranti. Nel 2015 l'UE ha istituito una missione militare detta operazione Sophia con lo scopo di smantellare il traffico di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale. La prima parte

dell'operazione è servita principalmente a raccogliere informazioni sulle reti di traffico umano e come meccanismo di sorveglianza. La seconda parte iniziata il 7 ottobre 2015 ha invece l'obiettivo di procedere a fermi, ispezioni e sequestri di navi in alto mare, tutto nel rispetto delle leggi internazionali. Il piano è atto a migliorare l'azione della polizia e delle autorità giudiziarie e a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi attraverso una serie di azioni specifiche.

#### 5. Migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e ammissione

Qualche cifra:

Nel 2014:

- 252 003 cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo di lasciare l'UE
- 161 309 cittadini di paesi terzi effettivamente rimpatriati
- 40% dei rimpatri volontari, 43% forzati

(«Annual\_Risk\_Analysis\_2015.pdf» s.d.)

Una politica di rimpatrio efficace e umana non è in contraddizione con una politica migratoria più aperta. Garantire il rimpatrio dei migranti irregolari è essenziale per rafforzare la credibilità delle politiche dell'UE nel settore della protezione internazionale e della migrazione legale. Fin ad ora l'UE ha concluso 17 accordi in materia di riammissione. In data 8 ottobre 2015 con una lista di 17 punti il Consiglio Europeo ha riaffermato l'importanza della collaborazione con i Paesi Terzi per la lotta all'immigrazione illegale e ha indicato le conclusioni sul futuro della politica di rimpatrio. Il primo punto del comunicato stampa riporta "Il Consiglio ribadisce che una politica coerente, credibile ed efficace relativa al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, che rispetti pienamente i diritti umani e la dignità delle persone interessate, nonché il principio di non respingimento (non-refoulement), è un elemento indispensabile della politica globale dell'UE in



materia di migrazione.” (“Conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio”).

Successivamente, tra il 17 e il 18 marzo 2016, dopo una riunione tra i membri del Consiglio europeo e la controparte turca, dopo un ciclo di tre riunioni per approfondire la relazione UE-Turchia, hanno stabilito: il ritorno di tutti i migranti irregolari siriani, che abbiano compiuto la traversata verso le isole greche, in Turchia; per ogni siriano rientrato entro i confini turchi l’UE si impegna ad insediare un altro rifugiato siriano dalla Turchia all’Unione Europea; una volta terminati gli attraversamenti irregolari, UE attiverà un programma volontario di ammissione umanitaria tra i suoi membri; l’UE ha stabilito inoltre che si impegnerà ad accelerare l’erogazione dei 3 mld di EUR assegnati e, una volta che saranno state rispettate le condizioni sopracitate, l’Unione si impegnerà nell’erogazione di ulteriori 3 mld di EUR in favore della Turchia per la gestione della crisi siriana. La Turchia ha inoltre stabilito in questa sede che adotterà qualsiasi misura necessaria per impedire l’apertura di nuove rotte migratorie terrestri o marittime. In comune accordo è stato stabilito che entrambe le parti si adopereranno per migliorare la situazione umanitaria in Siria.(«Consiglio europeo, 17 e 18 marzo 2016» s.d.)

Nel febbraio 2017 a seguito di una riunione tra i membri del Consiglio Europeo è stata prodotta la Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio Europeo sugli aspetti esterni della migrazione per affrontare la rotta nel Mediterraneo nasce con il principale scopo di evitare che le persone soccorse in mare dalle ONG e da navi di autorità statale restino per giorni ad attendere in mare nell’attesa gli venga assegnato un porto sicuro. É stato previsto:

- Attivazione di un sistema rapido di redistribuzione delle persone soccorse in mare
- Il trasferimento deve avvenire entro massimo quattro settimane dallo sbarco

- L'istituzione di un meccanismo automatico e temporaneo tale da garantire uno sbarco sicuro e dignitoso delle persone soccorse
- La designazione di una serie di porti sicuri offerti a rotazione e su base volontaria degli stati che hanno aderito alla Dichiarazione
- Il trasferimento di tutte le persone tratte in salvo per evitare che i centri di accoglienza non vengano sovraccaricati e possano garantire uno stato di sicurezza e dignità ai migranti
- È stato stabilito che lo stato di destinazione è interamente responsabile di tutti i richiedenti asilo e deve provvedere a tutte le fasi dell'accoglienza fino ad un eventuale rimpatrio
- I vascelli coinvolti devono rispettare le direttive del centro di coordinamento competente, non devono ostacolare le operazioni di soccorso "Research and Rescue" delle guardie costiere e non devono facilitare la partenza di imbarcazioni dalle coste nordafricane

La Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio Europeo sugli aspetti esterni della migrazione per affrontare la rotta nel Mediterraneo si propone inoltre di migliorare la sorveglianza sul Mediterraneo meridionale per combattere al meglio il traffico di esseri umani e invita i paesi affacciati del lato sud-mediterraneo a favorire il supporto agli sbarchi entro i propri confini territoriali. («Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale» s.d.).

Spostandoci ora in Italia il 2 febbraio 2017 è stato siglato tra il presidente del Consiglio dei ministri Paolo Gentiloni e il primo ministro del Governo di Riconciliazione Nazionale libico Fayed al-Sarraj un accordo che salda la volontà di collaborare per tentare di risolvere la questione migratoria nel mediterraneo centrale. L'accordo prevede che l'Italia fornisca aiuti economici e supporto tecnico alle autorità libiche per la costruzione di una flotta di soccorso e pattugliamento del mediterraneo meridionale. La Libia dal canto suo si impegna a migliorare le condizioni dei propri centri di accoglienza, cosa che, come abbiamo visto, non sta accadendo. L'accordo

è stato pesantemente criticato in quanto, ai tempi della firma, la Libia stava affrontando la sua seconda guerra civile e come sollevato da New York Times, Washington Post e ONU, la guardia costiera libica composta da diverse milizie a causa della guerra civile avesse spesso obiettivi diversi dal salvataggio in mare. A supporto della direzione presa dall'Unione Europea rispetto al traffico di esseri umani in data 14 giugno 2018, il Consiglio Europeo seguendo le indicazioni fornite dall'ONU ha sanzionato sei trafficanti di esseri umani libici. È la prima volta che l'Organizzazione delle Nazioni Unite sanziona formalmente il traffico di esseri umani. A quasi due anni dagli accordi tra Unione Europea e Turchia, i vertici dei paesi membri si sono ritrovati per una serie di incontri a Bruxelles e hanno convenuto sul bisogno di:

- Intensificare gli sforzi per porre fine alle attività dei trafficanti dalla Libia o da altri paesi;
- Continuare a sostenere l'Italia e gli altri paesi UE in prima linea
- "Rafforzare il sostegno a favore della regione del Sahel, della guardia costiera libica, delle comunità costiere e meridionali, e per condizioni di accoglienza umane e rimpatri umanitari volontari" ("Fortezza Europa: le frontiere dell'Unione – atlante guerre")
- Potenziare la cooperazione con altri paesi di origine e transito e aumentare i reinsediamenti volontari;
- Occorre attuare pienamente la dichiarazione UE-Turchia, impedire nuovi attraversamenti dalla Turchia e fermare i flussi

Dietro proposta di UNHCR e OIM hanno inoltre sostenuto lo sviluppo del concetto di "piattaforme di sbarco regionali" per permettere una rapida e più sicura selezione tra migranti economici e richiedenti asilo. Questo vertice è servito a ribadire le esigenze europee in fatto di migrazione e rinnovare gli impegni precedentemente presi.

È stato inoltre stabilito:

Il trasferimento di tutte le persone tratte in salvo per evitare che i centri di accoglienza non vengano sovraccaricati e possano garantire uno stato di sicurezza e dignità ai migranti;

È stato stabilito che lo stato di destinazione è interamente responsabile di tutti i richiedenti asilo e deve provvedere a tutte le fasi dell'accoglienza fino ad un eventuale rimpatrio;

I vascelli coinvolti devono rispettare le direttive del centro di coordinamento competente, non devono ostacolare le operazioni di soccorso "Research and Rescue" delle guardie costiere e non devono facilitare la partenza di imbarcazioni dalle coste nordafricane.

Quando si tratta di esternalizzazione del controllo delle frontiere è importante, nel caso dell'unione europea, specificare e fare chiarezza sugli obiettivi ed effettivi esecutori di questo meccanismo. Nel 2004 venne fondata l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX) ma, il 6 dicembre 2018 il Consiglio approva un orientamento generale parziale per le linee di condotta in materia di rimpatrio e cooperazione con i paesi terzi. ("Cronistoria - Politica migratoria dell'UE - Consilium - Europa")

Le norme proposte consentiranno a Frontex di:

"Fornire sostegno tecnico e operativo agli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio" ("Cronistoria - Politica migratoria dell'UE - Consilium - Europa")

l'agenzia, sulla base di richieste specifiche da parte dello Stato membro, fornirà assistenza in materia di rimpatrio, delle attività di preparazione al rimpatrio e alle attività di seguito al rimpatrio. Frontex sarà anche in grado di aiutare nel riconoscimento dei cittadini provenienti da paesi terzi e acquisirne i documenti.

"Rafforzare la sua cooperazione con i paesi terzi al di là dei paesi confinanti"

I funzionari dell'agenzia potranno essere inviati direttamente sul campo ed impiegati come squadre di gestione e rimpatrio sul territorio.

Queste decisioni del Consiglio oltre che dare un orientamento generale all'agenzia auspicano maggiore collaborazione dei e con i paesi terzi (limitati ai paesi confinanti ai sensi delle norme vigenti). Con queste decisioni il Consiglio intende inoltre rafforzare l'organico di Frontex istituendo un corpo permanente formato da 10.000 membri operativi con potere esecutivo.

Rimanendo in campo europeo nel 2019 è stata aggiornata l'Agenda Strategica dell'Unione Europea con obiettivi fino al 2024. In campo migratorio l'UE si impegna a

Portare avanti e approfondire la cooperazione con i paesi di origine e di transito per contrastare la migrazione illegale e la tratta di esseri umani e per garantire rimpatri effettivi. ("Cronistoria - Politica migratoria dell'UE - Consilium - Europa").

È stato inoltre stabilito che è necessario trovare un consenso sul regolamento Dublino per riformarlo sulla base di un equilibrio tra responsabilità e solidarietà, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso." ("Regolamento di Dublino")  
(Consiglio europeo, Comunicato stampa, 20 giugno 2019).

"Per quanto riguarda la dimensione interna, dobbiamo raggiungere un accordo su una politica efficace in materia di migrazione e asilo" ("Cronistoria - Politica migratoria dell'UE - Consilium - Europa").

"È necessario trovare un consenso sul regolamento Dublino per riformarlo sulla base di un equilibrio tra responsabilità e solidarietà, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso" («Una nuova agenda strategica 2019-2024» s.d.).

Con queste affermazioni l'Unione Europea si propone e impegna a migliorare la politica di immigrazione e di accoglienza. Sprona inoltre i paesi membri a collaborare maggiormente e a raggiungere un accordo sulla base

di quello di Dublino (detto anche Dublino III, Regolamento UE 604/2013) che a sua volta si proponeva di determinare i criteri di accoglienza all'interno degli stati membri ("Una nuova agenda strategica 2019-2024 - Consilium - Europa").

### **1.3 L'esternalizzazione delle frontiere nella multi-level governance (mlg)**

Per governance si intende l'insieme di principi, di regole e procedure che riguardano la gestione o il governo di uno stato, struttura sovranazionale o gruppo di individui. La MLG è un nuovo concetto di policy-making che tratta della distribuzione dei processi politici e delle funzioni di governo su più livelli. Nel sistema politico dell'Unione Europea non si può non tener conto del sempre più gravoso peso che stanno assumendo le autorità di governo regionale e locale grazie al processo di integrazione europea. "L. Hooge individua una pluralità di sistemi di governo lungo un continuum di ruoli che collegano tra loro tre livelli: subnazionale, nazionale e sovranazionale europeo" (Papisca, Mascia 2012). L'approccio della MLG presenta il sistema europeo come un "insieme di competenze sovrapposte tra, da un lato molteplici livelli di governo e, dall'altro, l'integrazione di attori politici attraverso tali livelli" (Marks et al. 1996). Il contenuto complessivo della MLG si condensa in un triplice ordine di elementi: le competenze decisionali sono condivise da una pluralità di attori che agiscono a vari livelli; si sviluppa un "processo decisionale collettivo" che provoca una significativa riduzione, da parte dei singoli stati, della capacità di controllo, di gate-keeping e di rappresentanza; entra in crisi la tradizionale distinzione tra politica interna e politica internazionale soprattutto grazie allo sviluppo quantitativo e qualitativo degli attori transnazionali (Hooge, Marks 2001)(Papisca, Mascia 2012). Secondo Marks, nell'era dell'interdipendenza e del transnazionalismo l'impatto della MLG produce due effetti opposti. Da un

lato l'approccio della MLG porta le relazioni internazionali ad ordinarsi, dall'altro mette in discussione la tradizionale struttura gerarchica dei sistemi politici nazionali. Per riassumere e fissare il concetto: la MLG porta ordine sul piano internazionale delle relazioni interstatali e produce scompiglio sul piano interno, nazionale. Nell'ambito dell'integrazione europea la Multi Level Governance studia in particolare le modalità con cui il processo di integrazione europea influisca sulla governance regionale e locale e più nello specifico a come si adattano alle sfide dell'europeizzazione, a come la governance europea e la governance regionale si integrano reciprocamente nel sistema UE. Nel campo dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere la teoria della Multi Level Governance trova piena applicazione in quanto tutto il meccanismo si svolge su più livelli. A partire dalla governance locale dove l'esternalizzazione del controllo delle frontiere trova applicazione sul campo sino alle più alte sfere di policy making internazionale come l'ONU e il Consiglio Europeo, questo meccanismo interessa quindi tutte le sfere e gli aspetti del policy making del settore.

#### **1.4 L'esternalizzazione delle frontiere nei diritti umani**

Per poter trattare di esternalizzazione delle frontiere nei diritti umani bisogna fare riferimento ad un altro fenomeno: l'internazionalizzazione dei diritti umani.

È un processo che si articola in tre fasi:

- 1) La codificazione, il riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli da parte di organi internazionali.
- 2) L'organizzazione, di un apposito sistema internazionale di garanzia strutturato a livello internazionale, regionale e locale.

- 3) La creazione di politiche che coinvolgano stati, ONG e organizzazioni intergovernative.

Il primo strumento giuridico internazionale contenente espliciti riferimenti ai diritti delle persone e dei popoli è la Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre 1945. Tali riferimenti sono nel preambolo e negli articoli 1, 13, 55, 62, 68, 76. Successivamente, nel 1946, veniva approvata dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Parigi il 10 dicembre 1948. La dichiarazione universale dei diritti umani può essere considerata la “madre prolifica” di un organico corpus di norme giuridiche internazionali, che impongono puntuali obblighi di adempimento agli Stati (Papisca, Mascia 2012). Per il loro rilievo politico, giuridico e filosofico meritano particolare attenzione il Preambolo, l'articolo uno e l'articolo 28. Nel preambolo si proclama che:” il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace”. (“Dichiarazione Universale dei Diritti Umani”) In questa parte del Preambolo viene indicata la dignità umana come carattere fondamentale dell'ordine mondiale. Nell'articolo 1 viene affermato che:” tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti. In questa parte dell'articolo 1 viene ribadita l'uguaglianza tra gli esseri umani, la pari dignità e gli attributi di ragione e coscienza che ci accomunano dalla nascita. L'articolo 28 recita:” ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa dichiarazione possano essere pienamente realizzati”. (“Ordine internazionale per i diritti umani: un progetto possibile?”). Qui è intrinsecamente riconosciuta la pace interna e internazionale come diritto fondamentale per poter applicare e riconoscere tutti i diritti enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, questo diritto inoltre abbatte uno dei tradizionali diritti attribuiti alla sovranità statale, il diritto alla guerra (*ius ad bellum*). Nel 1966 la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite iniziò la stesura di due Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e sui diritti economici, sociali e culturali. Ci vollero altri dieci anni



prima che fosse raggiunto il numero di ratifiche necessarie affinché i due patti entrassero in vigore, nel 1976. Più recenti sono invece l'adozione da parte dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) della Convenzione interamericana dei diritti umani nel 1969, da parte dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA oggi Unione Africana UA) della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel 1981 e da parte della Lega degli stati arabi la Carta dei diritti umani (2004, entrata in vigore nel 2008). La Carta africana dei diritti dell'uomo si differenzia dalle altre in quanto pone l'accento oltre che sui diritti dell'individuo anche sui doveri e inoltre parla anche di diritto dei popoli, diritto alla pace, allo sviluppo, all'ambiente. È bene ricordare che la maggior parte delle carte emanate a partire dalla DUDU appartengono alla soft-law, ciò implica la successiva formazione di treaty bodies e general comments che pongono in luce questioni che successivamente portano all'inserimento di questi diritti negli ordinamenti statali e quindi alla costituzionalizzazione. Dopo aver definito le carte di riferimento e più in generale le linee guida adottate dalla comunità internazionale possiamo trattare il tema dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere nel campo dei diritti umani. Per ragionare in questi termini dobbiamo spostarci nella sfera delle violazioni dei diritti umani che vengono perpetrate durante le procedure di esternalizzazione del controllo delle frontiere. L'esternalizzazione fa parte di un processo di deresponsabilizzazione da parte dell'Unione Europea che desta perplessità in quanto viene usata come strumento di distanziamento nella gestione dell'emergenza migratoria e delle violazioni dei diritti umani che avvengono nel processo di gestione dei migranti. "Tali strumenti sono basati su operazioni di "pull-back", che rappresentano una sorta di evoluzione dei famosi "Push-back", reiteratamente sanzionati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e fondati sull'idea di intercettare in alto mare i migranti, per evitare che ricadano nella giurisdizione degli Stati europei. I pull back, invece, mirano a trattenere fisicamente i migranti nel territorio degli Stati di transito o di origine, impedendo loro l'accesso in Europa, eliminando così un "contatto" tra gli agenti dello Stato di destinazione e i migranti"(«Di-Stasio-

Esternalizzazione-delle-frontiere-violazione-dei-diritti-umani-dei-migranti-e-responsabilità-dello-stato.pdf» s.d.). Affidando il controllo a stati terzi non facenti parte dell'unione non si può avere la garanzia che questi ultimi rispondano ai medesimi criteri di tutela dei diritti umani caratterizzanti degli stati europei. Facendo riferimento alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, le violazioni durante le operazioni di "Pull-back" sono molteplici. In primo luogo, viene negato il diritto alla libertà di movimento e il diritto di lasciare qualsiasi paese proprio di ogni individuo (art.13 DUDU). Viene violato il diritto di cercare e godere di asilo dalle persecuzioni (art.14 DUDU). Viene violato il diritto di ogni cittadino a mutare cittadinanza (art.15 DUDU). Il bilancio dopo questa semplice operazione di controllo della "legittimità" del meccanismo di esternalizzazione delle frontiere è quindi negativo e al momento risulta contro i diritti umani.

### **1.5 Analisi degli attori coinvolti nei processi di esternalizzazione del controllo delle frontiere**

Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)

L'Onu è la massima organizzazione multilaterale, operante a fini politici generali e a struttura e raggio d'azione mondiali. Presenta analogie con le strutture statali welfare-oriented e propone forme di "intervento pubblico" per la giustizia sociale ed economica, lo sviluppo, la garanzia dei diritti umani e il mantenimento dell'ordine pubblico mondiale. All'interno dell'ONU troviamo l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) che si oppone fermamente alle procedure di esternalizzazione del controllo delle frontiere, di seguito sono riportate le dichiarazioni dell'Assistente Alto Commissario UNHCR per la Protezione, Gillian Triggs. "L'UNHCR continua a opporsi fermamente alle iniziative di esternalizzazione che prevedono il

trasferimento forzato dei richiedenti asilo verso Paesi terzi. L'esternalizzazione non fa altro che trasferire altrove le responsabilità degli Stati in materia di asilo consentendogli di eludere i propri obblighi internazionali. Tali prassi minano i diritti di chi è in cerca di sicurezza e protezione, demonizzandoli, punendoli e mettendone a rischio la vita” e “Mi lascia sgomenta l'approccio secondo cui è economicamente più conveniente inviare i richiedenti asilo in Paesi del sud del mondo. Lo trovo moralmente riprovevole: nessuno deve dare un prezzo alle vite umane. I rifugiati non sono merci che possono essere scambiate dalle nazioni più ricche. Agire in tal modo rende disumani, costituisce sfruttamento ed è pericoloso”. L'UNHCR ritiene che le misure di esternalizzazione siano contro lo spirito del Global Compact sui Rifugiati, con il quale 181 Paesi hanno concordato di condividere equamente le responsabilità in materia di protezione dei rifugiati. Secondo il diritto internazionale, lo Stato che dispone il trasferimento ha la responsabilità di assicurare che gli obblighi inerenti alla protezione dei richiedenti asilo trasferiti siano pienamente rispettati dallo Stato di accoglienza. Alcune di queste tutele includono la protezione dal respingimento, l'accesso a procedure di asilo eque ed efficienti, assistenza sanitaria, occupazione, istruzione, sicurezza sociale, e il diritto alla libertà di circolazione («L'UNHCR condanna l'“esternalizzazione” dell'asilo ed esorta alla condivisione di responsabilità» s.d.). Come possiamo osservare dalle dichiarazioni soprastanti seppur l'esternalizzazione delle frontiere sia una pratica diffusa e quasi all'ordine del giorno non mancano correnti di pensiero che cerchino di contrastarla dall'interno di questa sfaccettata organizzazione internazionale.

## **Unione Europea**

Benché non sia uno Stato né una classica organizzazione internazionale, la struttura dell'Unione presenta molte analogie, non soltanto formali, con quella dei sistemi governativi nazionali. Le sue Istituzioni esercitano un'autorità che è effettivamente sopranazionale considerato che atti quali i Regolamenti e le Decisioni vincolano direttamente i cittadini degli Stati

membri, membri, le direttive obbligano invece gli Stati affinché diano loro integrare applicazioni in tempi prestabiliti con gli strumenti propri dei singoli Stati membri (Papisca, Mascia 2012). Nella struttura dell'Unione la parte intergovernativa opera direttamente con quella sopranazionale, il Consiglio dell'unione è intergovernativo quanto a composizione ma sovranazionale quanto ad efficacia (Papisca, Mascia 2012). Lo spazio della rappresentanza nel sistema UE tende sempre all'aumento in quanto conviene agli stati coordinarsi e rinunciare ad una parte della propria sovranità per inserirsi all'interno di un sistema a più livelli (multi-level governance). L'approccio dell'UE verso il fenomeno di esternalizzazione del controllo delle frontiere fa parte di un approccio più generale volto alla pratica della democrazia oltre i confini dello stato nazionale e che trova espressione, nel nostro caso, in FRONTEX, l'agenzia europea per il controllo dei confini terrestri e marittimi.

### **Consiglio d'Europa (CoE)**

Si tratta della prima organizzazione regionale europea. Nel 1950 il Consiglio d'Europa adotta la "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali" che darà poi vita, 3 anni dopo alla Corte europea dei diritti umani. Oggi, gli stati membri del Consiglio d'Europa sono 46. Gli obiettivi principali del CoE sono quelli di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, al fine di rafforzare la stabilità democratica in Europa, promuovere i diritti sociali e i diritti delle minoranze, favorire lo sviluppo dell'identità culturale europea e il progresso economico e sociale., sostenere la lotta contro ogni forma di discriminazione (Papisca, Mascia 2012). In ambito di esternalizzazione del controllo delle frontiere il CoE non svolge azioni sul campo ma piuttosto detta linee guida per gli stati coinvolti per guidarli e consigliarli nell'applicazione delle proprie policy. Nel 2018, il Consiglio europeo ha proposto "piattaforme di sbarco regionali" come esternalizzazione innovativa della gestione degli spostamenti nel Mediterraneo. Tuttavia, la logica dell'intercettazione navale, dell'espulsione

e delle zone di sbarco è parallela non solo alle proposte occidentali degli anni '80, ma anche alle pratiche coloniali durante la tratta transatlantica degli schiavi e pertanto non in linea con i principi dell'Unione Europea e della tutela dei diritti umani.

### **Le Organizzazioni Non Governative (ONG)**

La ONG è una struttura organizzata, indipendente di società civile, a carattere transnazionale, creata sulla base di un accordo tra soggetti diversi dagli stati e delle loro agenzie intergovernative, per il conseguimento di obiettivi di promozione umana (non profit), democraticamente strutturata, in grado di autofinanziarsi, politicamente attiva “dalla città del all'ONU” (Mascia 2012). Le ONG si differenziano per molti aspetti tra loro, una delle principali differenze sta nel numero di associati, un numero maggiore porta una conseguente crescita del raggio di azione, della rappresentatività e del potenziale di influenza. Un'altra differenza la fa il bilancio della ONG che proviene solitamente da fonti private e, nel caso di quelle più grandi anche da fonti pubbliche senza però superare il 50% del bilancio di spesa in modo da rimanere politicamente indipendenti. L'autofinanziamento è tra l'altro un requisito fondamentale per lo status consultivo, come sancito dall'ECOSOC. Oltre al bilancio e all'estensione del raggio di azione una buona leadership può determinare il successo di una Organizzazione Non-Governativa; un leader carismatico, competente e capace di negoziare può fare la differenza. Un attributo fondamentale è il numero di accessi istituzionali alle OIG in quanto tanto più è elevato tanto più l'ONG sarà in grado di partecipare ai processi decisionali internazionali. Le ONG sono caratterizzate da una dualità di tendenza ad espandere il proprio raggio di influenza sia su attori politici convenzionali come governi, OIG che su strutture di stampo economico-politico come le multinazionali. “La progettualità e la capacità creativa, dunque, sono le dimensioni qualificanti del potere delle ONG, quelle che inducono a considerare le ONG commenti

politici associocratici, in certo senso analoghi agli enti religiosi” (Mascia 2012). Il potere delle ONG sta quindi nell'intervento che, con sempre maggiore puntualità, ricorda alle istituzioni pubbliche il lato morale ed etico delle decisioni rispetto a quello politico. Nel campo dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere le organizzazioni non governative si trovano in prima linea ad affrontare tutto ciò che deriva da questo processo ma in particolare sono attive nell'ambito del soccorso in mare di migranti. Ci sono diverse organizzazioni e gruppi che lavorano per aiutare i migranti che attraversano il Mediterraneo, a seguire una breve lista:

- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM): l'OIM è un'agenzia delle Nazioni Unite che lavora per proteggere i diritti dei migranti e promuovere una gestione sostenibile dei flussi migratori a livello globale. In Europa, l'OIM opera in diverse località lungo le rotte migratorie del Mediterraneo, fornendo assistenza ai migranti e lavorando per promuovere soluzioni sostenibili per affrontare la crisi migratoria.
- Medici senza Frontiere (MSF): MSF è un'organizzazione internazionale di soccorso umanitario che fornisce assistenza medica e sanitaria ai migranti che attraversano il Mediterraneo. MSF ha operato in diverse località lungo le rotte migratorie del Mediterraneo, fornendo cure mediche ai migranti e denunciando le violazioni dei diritti umani.
- Save the Children: Save the Children è un'organizzazione internazionale che lavora per proteggere i diritti dei bambini e garantire loro un futuro sicuro e sano. In Europa, Save the Children opera in diverse località lungo le rotte migratorie del Mediterraneo, fornendo assistenza ai migranti e lavorando per promuovere soluzioni sostenibili per affrontare la crisi migratoria.
- Sea-Watch: Sea-Watch è un'organizzazione non governativa che lavora per salvare vite umane in mare e proteggere i diritti dei migranti che attraversano il Mediterraneo. Sea-Watch opera navi da

soccorso nelle acque del Mediterraneo e fornisce assistenza ai migranti che hanno bisogno di aiuto.

- Alarm Phone: Alarm Phone è un servizio di emergenza che fornisce assistenza ai migranti in difficoltà durante il viaggio attraverso il Mediterraneo. I migranti possono chiamare Alarm Phone per ottenere aiuto e supporto durante il viaggio, e l'organizzazione lavora per garantire che i migranti ricevano l'assistenza di cui hanno bisogno.
- Proactiva Open Arms: Proactiva Open Arms è un'organizzazione non governativa spagnola che lavora per salvare vite umane in mare e proteggere i diritti dei migranti che attraversano il Mediterraneo.

Se il meccanismo di esternalizzazione delle frontiere funzionasse come dovrebbe, non sarebbe richiesto l'intervento di alcuna organizzazione non governativa per soccorrere i migranti nelle acque del Mediterraneo.

## **2 CAPITOLO SECONDO**

### **La gestione europea delle frontiere**

“L’Unione Europea e i singoli Stati appartenenti all’Unione hanno adottato la politica di esternalizzazione delle frontiere come strumento ordinario di “gestione dei flussi migratori”. Prima l’Unione Europea ha inserito l’esternalizzazione dei controlli di frontiera all’interno delle politiche di “vicinato”, con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, come il Processo 5+5 di Barcellona. In un secondo tempo, a partire dal 2011 ha puntato su accordi diretti con singoli paesi terzi, come nel caso della Turchia, oppure lasciando ai singoli Stati membri il compito di concludere accordi bilaterali o semplici Memorandum d’intesa, come quelli conclusi a partire dal 2007 dall’Italia con la Libia. L’esperienza della esternalizzazione delle frontiere, già anticipata con gli accordi tra Italia e Libia nel 2008, ed estesa nel 2014 con il Processo di Khartoum, promosso dall’Unione Europea, su proposta del governo italiano guidato da Matteo Renzi, ha costituito una risposta improntata allo stato di emergenza permanente proclamato sull’intero territorio nazionale ogni qualvolta si registrava un aumento degli arrivi di richiedenti asilo.” (F.V. Paleologo (2020) Migranti s.d.)

#### **2.1 Il bacino mediterraneo, descrizione delle principali rotte migratorie e delle principali organizzazioni che vi operano**

Il termine rotta migratoria del Mediterraneo si riferisce al percorso seguito da migranti e rifugiati che dai Paesi dell’Africa, del Medio Oriente e dell’Asia meridionale raggiungono l’Europa attraverso il Mar Mediterraneo. Questa rotta è stata utilizzata per secoli, ma negli ultimi anni è diventata un



importante corridoio per le persone che cercano di entrare in Europa in fuga da guerre, povertà e maltrattamenti. I migranti e i rifugiati che prendono questa strada viaggiano in genere in barca dalle coste del Nord Africa o del Medio Oriente verso l'Italia, la Grecia o la Spagna. Il viaggio è spesso insidioso e molte persone hanno perso la vita nel tentativo di compiere la traversata. La rotta migratoria del Mediterraneo è stata oggetto di molti dibattiti e controversie politiche, con molti Paesi europei che lottano per gestire l'afflusso di migranti e rifugiati.

Il numero di arrivi è variato significativamente da un anno all'altro, con picchi nel 2015 e nel 2016 a causa dei conflitti in Iraq e Yemen. Nel 2020, il numero di arrivi è diminuito a causa della pandemia di COVID-19 e delle misure adottate da alcuni Paesi per limitare i viaggi. Dal 2014 si stima che abbiano raggiunto le coste europee circa 2,4 milioni di persone (Dati Unicef), i dati sono aggiornati al 2021 e purtroppo a causa del conflitto ucraino sono destinati ad aumentare.

La rotta migratoria del Mediterraneo ha un impatto significativo anche sui Paesi che accolgono migranti e rifugiati. Molti Paesi europei hanno faticato ad accogliere e integrare un gran numero di nuovi arrivati e tutt'ora si dibatte su come gestire l'afflusso di persone in cerca di asilo.

Secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la maggior parte dei migranti e dei rifugiati arrivati in Europa attraverso il Mediterraneo dal 2014 provengono dai seguenti Paesi:

Siria: Oltre 500.000 persone sono arrivate in Europa dal 2014. Il Paese è coinvolto in una guerra civile dal 2011 e molti siriani sono fuggiti in cerca di sicurezza e protezione (FONTE: Global Report 2020 UNHCR).

Afghanistan: Dal 2014 sono arrivate in Europa oltre 250.000 persone (FONTE: Global Report 2020 UNHCR). Il Paese ha una lunga storia di conflitti e instabilità e molti afghani hanno cercato di partire in cerca di migliori opportunità e sicurezza.

Iraq: Oltre 150.000 persone sono arrivate in Europa dall'Iraq dal 2014 (FONTE: Global Report 2020 UNHCR).

Eritrea: Dal 2014 sono arrivate in Europa oltre 100.000 persone dall'Eritrea. Il Paese ha un governo repressivo e molte persone sono fuggite in cerca di libertà e opportunità.

Altri Paesi che hanno contribuito con un numero significativo di migranti e rifugiati alla rotta migratoria del Mediterraneo sono Nigeria, Pakistan e Somalia.

Come già accennato, il numero di arrivi attraverso il Mediterraneo è variato significativamente di anno in anno. Nel 2015, l'anno di picco degli arrivi, oltre 1 milione di persone sono arrivate in Europa attraverso il Mediterraneo.

Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), la maggior parte dei migranti e dei rifugiati arrivati in Europa attraverso il Mediterraneo dal 2014 ha chiesto asilo nei seguenti Paesi:

- Germania: ha ricevuto il maggior numero di richieste di asilo da parte di migranti e rifugiati, con oltre 500.000 persone che hanno chiesto asilo dal 2014.
- Italia: ha ricevuto il secondo maggior numero di domande di asilo, con oltre 250.000 persone che hanno chiesto riparo dal 2014.
- Francia: ha ricevuto oltre 150.000 domande di asilo da parte di migranti e rifugiati dal 2014.
- Svezia: ha ricevuto oltre 100.000 domande di asilo da parte di migranti e rifugiati.

Altri Paesi che hanno ricevuto un numero significativo di domande di asilo da parte di migranti e rifugiati sono la Grecia, i Paesi Bassi e il Regno Unito. È importante considerare che non a tutti i migranti e rifugiati viene concesso l'asilo. La decisione di concedere l'asilo viene presa caso per caso e dipende dalle circostanze specifiche dell'individuo e dalle leggi del Paese in cui richiede asilo.

La rotta migratoria del Mediterraneo è stata oggetto di molti dibattiti e controversie politiche; in risposta all'aumento del numero di migranti e rifugiati che arrivano in Europa, alcuni Paesi hanno deciso di attuare politiche volte a scoraggiare o bloccare la migrazione. Queste misure comprendono il rafforzamento dei controlli e dei pattugliamenti alle frontiere,

la detenzione e deportazione; alcuni paesi hanno trattenuto i migranti e i rifugiati arrivati illegalmente sul loro territorio e hanno espulso quelli a cui non è stato concesso asilo, altro punto cruciale è la cooperazione con i paesi di transito o stati terzi. Alcuni paesi hanno cercato di cooperare con i paesi di transito (come la Libia) per arginare il flusso di migranti e rifugiati che attraversano il Mediterraneo. Altri hanno cercato di fornire sostegno e assistenza ai migranti e ai rifugiati che arrivano attraverso il Mediterraneo. Queste misure includono assistenza umanitaria tramite fornitura cibo, alloggio e altre forme di assistenza ai migranti e ai rifugiati arrivati sul loro territorio. Diversi stati hanno inoltre attuato programmi per aiutare i migranti e i rifugiati a integrarsi nelle loro società e a trovare alloggio, lavoro, corsi di lingua, formazione professionale e altre forme di sostegno per aiutare i migranti e i rifugiati. Il reinsediamento rappresenta il primo passo e la prima sfida per l'integrazione completa.

Una delle principali sfide che i Paesi che accolgono migranti e rifugiati devono affrontare è come accogliere e integrare un gran numero di nuovi arrivati nelle loro società. Questo può essere un processo complesso e difficile, soprattutto quando i migranti e i rifugiati provengono da contesti culturali e linguistici diversi.

Un'altra sfida che i Paesi che accolgono migranti e rifugiati attraverso il Mediterraneo si trovano a fronteggiare è come gestire l'afflusso dei richiedenti asilo. Il processo per determinare chi ha diritto all'asilo può essere complesso e richiedere molto tempo, ci sono casi in cui le persone a cui non è stato concesso l'asilo sono rimaste nel Paese illegalmente. In risposta a queste sfide, alcuni Paesi hanno attuato politiche volte a scoraggiare o bloccare l'immigrazione. Queste misure hanno incluso il rafforzamento dei controlli alle frontiere, la detenzione e l'espulsione di migranti e rifugiati che arrivano nel Paese illegalmente e la cooperazione con i Paesi di transito (come Libia e Turchia) per arginare il flusso di migranti e rifugiati che attraversano il Mediterraneo.

Bisogna esaminare le sfide e le opportunità che la crisi migratoria rappresenta per i Paesi europei e per le comunità di accoglienza, e proporre

soluzioni per affrontare questa questione complessa. Va inoltre ribadita l'importanza di un approccio globale e coordinato per affrontare la crisi migratoria nel Mediterraneo e promuovere una gestione sostenibile dei flussi migratori.

Le così nominate “rotte migratorie del Mediterraneo” sono le principali vie utilizzate dai migranti per attraversare il mare Mediterraneo e raggiungere l'Europa. Ciascuna di esse presenta sfide e rischi specifici. Una delle più utilizzate attraversa il Mediterraneo occidentale, parte dalle coste del Marocco per arrivare all' Europa del sud. I migranti che seguono questa rotta spesso partono dalle città costiere del Marocco, come Nador o Tangeri, e cercano di raggiungere le isole Canarie o le coste della Spagna, utilizzando imbarcazioni improvvisate e pericolose. Questa rotta è utilizzata da molti migranti, specialmente africani, che cercano di raggiungere l'Europa in cerca di asilo, opportunità economiche o una vita migliore. Le autorità marocchine e spagnole hanno implementato diverse misure per cercare di frenare l'afflusso di migranti attraverso questa rotta, ma la crisi migratoria nel Mediterraneo occidentale rimane una sfida complessa e tutt'altro che risolta. Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), nel 2020 circa 18.000 migranti hanno attraversato il Mediterraneo occidentale verso l'Europa, principalmente utilizzando questa rotta. La maggior parte dei migranti che seguono questa rotta proviene da Paesi africani, come Senegal, Ghana, Mali e Gambia. Tuttavia, ci sono tuttavia migranti provenienti da altre parti del mondo, come Bangladesh o Pakistan.

Il viaggio attraverso il Mediterraneo occidentale può essere particolarmente pericoloso dal momento che le condizioni meteorologiche possono essere estremamente avverse. Molti migranti affrontano sfide e rischi durante il viaggio, come la scarsità di cibo e acqua, il pericolo di aggressioni o di essere vittime di tratta di esseri umani, e il rischio di essere arrestati o deportati dalle autorità. Un'altra importante rotta migratoria attraversa il Mediterraneo orientale, parte dalle coste della Turchia per arrivare all' Europa del sud. I migranti che seguono questa rotta spesso partono dalle

città costiere della Turchia, come Istanbul o Mersin, e cercano di raggiungere le isole delle Egeo, l'Italia o altri Paesi del sud Europa, utilizzando imbarcazioni come gommoni o barche a motore. Questa rotta è stata utilizzata da molti migranti provenienti da Paesi come Siria, Iraq, Afghanistan e Pakistan, il viaggio attraverso il Mediterraneo orientale rappresenta l'unica via di fuga da questi paesi e a causa della sua pericolosità miete migliaia di vittime ogni anno.

Le autorità turche e greche hanno implementato diverse misure per cercare di frenare l'afflusso di migranti attraverso questa rotta, ma, come la crisi migratoria nel Mediterraneo Occidentale anche quella nel Mediterraneo orientale rimane una sfida complessa e tutt'altro che risolta.

Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), nel 2020 circa 5.500 migranti hanno attraversato il Mediterraneo orientale verso l'Europa, principalmente utilizzando questa rotta.

Il viaggio attraverso il Mediterraneo orientale può essere particolarmente arduo per i migranti, soprattutto durante i mesi invernali, quando le condizioni meteorologiche possono essere estremamente avverse. Come purtroppo accade nella rotta occidentale, molti migranti affrontano sfide e rischi durante il viaggio, come la scarsità di cibo e acqua, il pericolo di aggressioni o di essere vittime di tratta di esseri umani, e il rischio di essere arrestati o deportati dalle autorità.

## **2.2 Descrizione del meccanismo di Search and Rescue e sguardo sul GAM**

Ogni anno centinaia di migliaia di migranti tentano di attraversare il Mediterraneo per raggiungere l'Europa, principalmente in risposta ad instabilità politica, guerra, persecuzioni e povertà. In mezzo al numero limitato di percorsi legali verso l'Europa, sono sorte reti criminali di trafficanti di esseri umani per riempire il vuoto (UNHCR, 2015c): L'80% dei migranti che attraversano l'Africa si sono rivolti a questi attori illegali (Reitano et al., 2014), diventando spesso vittime di abusi (UNHCR, 2015b). Smantellare queste reti è particolarmente impegnativo (Aziz et al., 2015), poiché rispondono rapidamente alle misure di controllo imposte dalle autorità di

frontiera adattando le pratiche di attraversamento del mare e cambiando le rotte migratorie (Europol-Interpol, 2016). Nonostante l'elusività delle attività di contrabbando, le autorità hanno identificato tre principali rotte migratorie attraverso il Mediterraneo (OIM, 2017) che attraggono imbarcazioni poco sicure e sovraffollate (UNHCR, 2018): la rotta orientale, dalla Turchia alla Grecia; la rotta centrale, principalmente dalla Libia all'Italia; e la rotta occidentale, dal Marocco alla Spagna. L'elevato afflusso di migranti nel 2015 si è ridotto sulla rotta orientale in seguito all'accordo UE-Turchia del 2016, trasformando la Libia nel principale punto di imbarco (UNHCR, 2017). I decessi hanno raggiunto un picco nel 2016, nonostante il calo del numero totale di traversate, e sono rimasti elevati nel 2017, poiché la chiusura della rotta migratoria balcanica più breve ha comportato il passaggio ad alternative più lunghe e pericolose (OIM, 2017). Nel 2018, la maggior parte dei migranti ha attraversato l'Europa attraverso la Spagna a causa di vari fattori come, ad esempio, l'aumento delle intercettazioni da parte delle autorità libiche) (UNHCR, 2019).

L'elevato numero di traversate in mare e le tragedie ad esse associate hanno sollecitato una prima risposta da parte dell'Italia sotto forma di un'operazione di sicurezza navale e SAR umanitaria nel 2013, denominata "Mare Nostrum"; tuttavia, questa si è conclusa dopo un anno poiché altri Stati membri dell'UE si sono rifiutati di contribuire all'operazione (Cusumano, 2017b). Successivamente, Frontex ha rafforzato le sue operazioni di sorveglianza delle frontiere e nel 2015 l'UE ha istituito la Forza navale dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR Med), nota anche come "Operazione Sophia", nel Mediterraneo centrale con il mandato di affrontare le attività delle reti illegali e di fornire addestramento alla guardia costiera libica (Unione europea, 2016). L'operazione è terminata nel marzo 2020 e il suo mandato è stato integrato nell'operazione EU NAVFOR Med "IRINI". L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) ha risposto alla crisi nel 2016 con l'operazione "Sea Guardian" nella rotta orientale, con l'obiettivo principale di contrastare il terrorismo e costruire una consapevolezza della situazione marittima (NATO, 2016).

Anche le autorità nazionali hanno predisposto risposte operative, che spesso includevano il SAR nei loro mandati, ma che servivano principalmente come operazioni antiterrorismo e antitraffico. Tra queste risposte spicca l'operazione navale antipirateria e di sorveglianza "Mare Sicuro" dell'Italia, iniziata nel 2015 ed estesa nel 2017 alle acque territoriali libiche. Questa operazione è stata parzialmente incorporata nella nuova Missione Bilaterale di Assistenza e Supporto in Libia (MIASIT), lanciata nel 2018.

Le organizzazioni umanitarie sono state coinvolte nelle attività SAR durante la crisi fin dall'inizio. Hanno rappresentato una quota elevata delle operazioni SAR insieme alle navi commerciali, che hanno condotto fino al 24,4% di tali attività nel Mediterraneo centrale nel 2014 (Guardia Costiera, 2018) prima del coinvolgimento delle organizzazioni umanitarie e dell'inizio dell'"Operazione Sophia". Nel 2018, la maggior parte delle organizzazioni umanitarie ha iniziato a ritirarsi dalle operazioni nel Mediterraneo centrale (UNHCR, 2018) a causa della posizione più inflessibile assunta dal governo italiano nei confronti delle organizzazioni umanitarie che tentano di svolgere attività SAR al largo della Libia. Dalla seconda metà del 2018, le parti interessate hanno faticato a condurre le attività SAR a causa della scarsa disponibilità dei Paesi europei a consentire lo sbarco dei migranti nei loro porti<sup>6</sup> e dell'incapacità delle organizzazioni umanitarie di riportare i migranti salvati in Libia, vista la documentata instabilità di quest'ultimo Paese e le denunciate violazioni dei diritti umani. Ciò ha comportato una diminuzione degli arrivi in Europa attraverso la rotta centrale, un aumento del rischio di morte durante la traversata e l'incertezza per le navi commerciali (UNHCR, 2019).

Questo sistema internazionale è coordinato dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) e si basa su una serie di principi, norme e convenzioni stabilite a livello globale.

Le fasi principali del processo SAR nel soccorso in mare sono le seguenti:

1. Allarme: La fase di allarme viene innescata quando si riceve una richiesta di aiuto da parte di una nave o un'imbarcazione in difficoltà oppure quando

vengono rilevate situazioni potenzialmente pericolose attraverso sistemi automatici come l'AIS (Automatic Identification System). Le informazioni sulle emergenze possono essere trasmesse tramite radio VHF, telefoni satellitari o altri dispositivi di comunicazione.

2. Valutazione: Una volta ricevuta la segnalazione, il Centro Coordinamento Soccorso marittimo (MRCC - Maritime Rescue Coordination Centre) valuta la gravità della situazione e decide se attivare o meno i mezzi necessari al soccorso. In questa fase vengono raccolte tutte le informazioni utili riguardanti la posizione dell'imbarcazione, il numero delle persone a bordo, le condizioni meteo-marine e altre variabili importanti.

3. Mobilitazione delle risorse: Se viene deciso che è necessario intervenire per prestare soccorso alla nave o all'imbarcazione in difficoltà, il MRCC attiva le risorse disponibili nella zona. Queste possono includere mezzi navali (come navi da soccorso, rimorchiatori o imbarcazioni di volontari), aerei ed elicotteri per la ricerca e il salvataggio, nonché personale specializzato come i vigili del fuoco marittimi o i sommozzatori.

4. Ricerca: La fase di ricerca consiste nel localizzare l'imbarcazione o le persone in difficoltà utilizzando tutte le informazioni disponibili e i mezzi tecnologici a disposizione, come radar, sonar, GPS e altri sistemi di localizzazione. In questa fase è fondamentale la collaborazione tra tutti gli enti coinvolti nel soccorso e l'uso efficiente delle risorse per coprire un'area il più vasta possibile.

5. Salvataggio: Una volta individuata l'imbarcazione o le persone in pericolo, si passa alla fase di salvataggio vero e proprio. Questo può includere il recupero dei naufraghi dall'acqua o dalle imbarcazioni danneggiate, l'erogazione di assistenza medica d'emergenza, la fornitura di cibo e acqua potabile e altre misure necessarie per garantire la sicurezza delle persone coinvolte.

6. Trasporto verso un luogo sicuro: Dopo aver effettuato il salvataggio, viene organizzato il trasporto delle persone recuperate verso un luogo sicuro dove possono ricevere ulteriore assistenza medica se necessario e vengono avviate le procedure per riunirle con i loro familiari.



7. Conclusione dell'intervento: L'intervento SAR si conclude quando tutte le persone coinvolte sono state portate in salvo o quando non ci sono più possibilità ragionevoli di trovare sopravvissuti. A questo punto viene effettuata una valutazione dell'operazione al fine di identificare eventuali miglioramenti da apportare ai protocolli SAR futuri.

Il meccanismo del Search and rescue nell'ambito del soccorso in mare richiede una stretta collaborazione tra diversi enti e organizzazioni, sia a livello nazionale che internazionale. Tra questi figurano le autorità marittime, i servizi di guardia costiera, le forze armate, gli enti volontari di soccorso e altre organizzazioni specializzate nel salvataggio in mare.

Spostandoci ora in ottica europea più istituzionale cercheremo di analizzare uno dei principali quadri politici per l'esternalizzazione del controllo delle frontiere, il GAM (Global Approach to Migration). Questo quadro politico dà voce a due cambiamenti nella gestione delle frontiere. In primo luogo, l'idea di confine si adegua e cambia in base ai movimenti e agli spostamenti delle persone, piuttosto che rimanere fissa o limitata a una specifica area geografica. In secondo luogo, l'approccio alla gestione della migrazione non si concentra solo sulle aree geografiche degli Stati di destinazione, ma considera anche fattori più ampi e complessi, come le cause delle migrazioni, i percorsi migratori e la cooperazione tra diversi paesi. Questa ridefinizione della politica migratoria cerca di gestire la mobilità agendo a livello transnazionale e incanalando i migranti in modo differenziato a seconda del loro status (compresi, ma non solo, i programmi di migrazione circolare per l'industria della migrazione illegale e i progetti di sviluppo all'estero). In questo senso, il quadro GAM è una risposta "produttiva" all'"eccesso e alla turbolenza" dei movimenti migratori.

L'obiettivo di sviluppare una tale dimensione esterna della politica di frontiera per l'UE nel suo complesso è stato reso esplicito durante il vertice del Consiglio europeo di Tampere nel 1999. Da allora, la collaborazione con i Paesi terzi nel controllo e nella gestione dei flussi migratori è diventata un imperativo centrale della politica di frontiera dell'UE. Uno di questi quadri politici chiave è il GAM e le sue strategie, come la gestione delle rotte

migratorie (MRM).<sup>5</sup> Il GAM è stato avviato dall'UE nel 2005 e mirava a creare una serie di piani bilaterali e multilaterali di politica migratoria e di operazioni di polizia congiunte nei Paesi confinanti e non confinanti dell'UE. Il ruolo della Spagna in Marocco e in altri Paesi dell'Africa settentrionale e occidentale è un banco di prova per l'esternalizzazione dei confini e la strategia delle rotte (cfr. Casas-Cortes et al. 2011b, 2014). Dopo aver potenziato le tecnologie delle proprie frontiere, la Spagna ha spostato la propria attenzione dalla linea di confine al tracciamento dell'origine dei migranti, dei loro itinerari e degli sforzi di interdizione nei luoghi di transito. Il modus operandi di queste politiche di esternalizzazione delle frontiere è stato recentemente analizzato da altri (Aubarell et al. 2009; Belguendouz 2009; Barrero 2010). Alcuni hanno sottolineato le possibili sfide legali e i fallimenti (Nicholson 2011; Ryan e Mitsilegas 2010), hanno criticato le conseguenze della gestione delle rotte (Kleist 2011) o hanno riflettuto sulle considerazioni geografiche di questo "allungamento spaziale" del confine (Casas-Cortes et al. 2011b, 2013). Tuttavia, finora non è stato affrontato uno dei principali elementi di questa trasformazione delle politiche di frontiera: gli effetti trasformativi nel plasmare queste risposte istituzionali e le pratiche di gestione dei confini da parte degli stessi movimenti migratori. La nostra lettura evidenzia il ruolo svolto dagli itinerari dei migranti in quanto "atti di cittadinanza" (Nyers 2003), indipendentemente dal loro effettivo status amministrativo o dalla loro localizzazione<sup>6</sup>.

Il GAM è un quadro globale approvato dal Consiglio dell'UE nel dicembre 2005 (Consiglio dell'Unione Europea 2005).<sup>7</sup> Inizialmente si è concentrato sul Mediterraneo meridionale e sull'Africa come reazione alla percezione di una situazione di crisi per quanto riguarda la migrazione irregolare da quelle regioni (Consiglio dell'Unione Europea 2005). I salti della recinzione nelle enclaves spagnole di Ceuta e Melilla, nel nord dell'Africa, nell'autunno del 2005, sono stati eventi cruciali che hanno evidenziato per l'UE e gli Stati membri la necessità di un nuovo rapporto politico che permettesse loro di collaborare con gli Stati non appartenenti all'UE per affrontare la migrazione "a monte" (Commissione delle Comunità europee 2005:3).

Nelle parole della Commissione delle Comunità europee: “L'approccio globale alla migrazione riunisce la migrazione, le relazioni esterne e la politica di sviluppo per affrontare la migrazione in modo integrato, completo ed equilibrato in partenariato con i Paesi terzi”.

L'approccio affronta quindi tre dimensioni tematiche ugualmente importanti: la gestione della migrazione legale, la prevenzione e la riduzione della migrazione illegale e il rapporto tra migrazione e sviluppo (Commissione delle Comunità europee 2008).

Per sviluppare e attuare questa politica globale e concretizzarne la portata internazionale, la Commissione europea ha proposto l'Iniziativa sulle rotte migratorie. Questa iniziativa focalizza l'attenzione sui principali itinerari migratori che attraversano diverse regioni in rotta verso l'UE (o dove si presume che i flussi migratori siano diretti verso l'UE), "tenendo conto della necessità di lavorare in stretta collaborazione con i Paesi terzi lungo queste rotte" (Commissione delle Comunità Europee 2007).

Il GAM è un quadro unico per almeno tre aspetti. In primo luogo, non ha una sede organizzativa specifica, ma funziona come un impegno politico strategico da parte dell'UE e delle istituzioni degli Stati membri. In secondo luogo, ha una strategia spaziale specifica incentrata sulle rotte migratorie. Ciò implica un riorientamento della gestione delle frontiere da una "prima linea" a una serie di punti e nodi di sorveglianza lungo itinerari mutevoli. Questo approccio "per rotte" richiede la cooperazione tra diversi Paesi, definiti nel linguaggio ufficiale dell'UE come "Paesi di origine, transito e destinazione". In terzo luogo, il GAM suddivide questo nuovo approccio alle migrazioni e alle frontiere in tre aree di azione: Il primo pilastro si occupa della migrazione legale per motivi di lavoro; il secondo pilastro si occupa della lotta alla migrazione illegale; il terzo pilastro si occupa di migrazione e sviluppo. Questo approccio su tre fronti è un elemento nuovo nel pensiero della politica migratoria dell'UE, che fino a poco tempo fa considerava la migrazione illegale e la riammissione come l'obiettivo principale della gestione della migrazione (Consiglio dell'UE, intervista, febbraio 2011).

La strategia richiede un nuovo immaginario spaziale e un nuovo modo di pensare al confine, nonché nuove istituzioni e forme di cooperazione istituzionale in grado di implementare questa nuova geografia e i vari ambiti politici che richiede di fronte alla diversità dei movimenti migratori e degli attori a cui risponde. In particolare, si tratta di un allungamento spaziale e istituzionale della politica di frontiera. In questo caso, i controlli di frontiera si spostano oltre i limiti territoriali dello Stato; ad esempio, dalle recinzioni di Ceuta/Melilla verso il Marocco, il Mali e la Mauritania, tracciando i complessi percorsi e nodi lungo i quali si muovono i migranti. Nel processo, nuove forme di integrazione e cooperazione tra istituzioni e attori politici (dalla polizia alla giustizia, dall'occupazione allo sviluppo socioeconomico) creano architetture per l'attuazione e il coordinamento dei tre pilastri d'azione della polizia di frontiera, del reclutamento di manodopera e dello sviluppo nei Paesi di origine.

### **2.3 FRONTEX: il cuore del meccanismo di controllo dell'esternalizzazione delle frontiere europee**

Frontex è l'Agenzia dell'Unione Europea per il controllo delle frontiere esterne. È stata creata nel 2004 per aiutare gli Stati membri dell'UE a gestire le loro frontiere esterne in modo più efficace e coordinato. L'agenzia ha sede a Varsavia, in Polonia, ed ha il compito di aiutare gli Stati membri a proteggere le frontiere esterne dell'UE attraverso l'impiego di risorse umane, tecnologiche e finanziarie. Frontex lavora a stretto contatto con le autorità nazionali e le altre agenzie dell'UE per garantire che le frontiere dell'UE siano sicure e ben gestite fornisce inoltre supporto tecnico e logistico alle autorità nazionali per l'applicazione delle leggi dell'UE in materia di immigrazione e asilo. Nel corso degli anni, Frontex ha svolto un ruolo importante nel gestire la crisi dei rifugiati che ha colpito l'UE a partire dal 2015. L'agenzia ha lavorato a stretto contatto con gli Stati membri per gestire l'afflusso di rifugiati e migranti in arrivo nell'UE e ha fornito supporto

logistico e tecnico per l'identificazione e il rimpatrio dei migranti irregolari. Frontex ha inoltre sviluppato e implementato diverse misure per aumentare la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE, come il sistema di informazione di frontiera (FIS) e il sistema di gestione dei dati di frontiera (EUROSUR). L'agenzia lavora a stretto contatto con le autorità nazionali e le altre agenzie dell'UE per garantire che le frontiere dell'UE siano sicure e ben gestite. Frontex fornisce anche supporto tecnico e logistico alle autorità nazionali per l'applicazione delle leggi dell'UE in materia di immigrazione e asilo. L'agenzia grazie ai fondi europei dispone di una flotta di aerei, elicotteri e navi per il controllo delle frontiere marittime. Può inoltre utilizzare mezzi di trasporto messi a disposizione dai suoi partner, come gli Stati membri dell'UE e le altre agenzie dell'UE. È composta da membri provenienti da tutti gli Stati dell'UE. L'agenzia lavora in partnership con le autorità nazionali, le altre agenzie dell'UE e altre organizzazioni internazionali per garantire che le frontiere dell'UE siano sicure e ben gestite. Frontex ha inoltre sviluppato partnership con Paesi terzi per gestire le questioni relative all'immigrazione e all'asilo. Di seguito alcuni esempi di partnership sviluppate con paesi terzi come Turchia, Tunisia e Marocco. L'agenzia fornisce supporto tecnico e logistico per l'identificazione e il rimpatrio dei migranti irregolari e lavora con le autorità locali per promuovere le misure di prevenzione dell'immigrazione clandestina. Frontex inoltre lavora con i Paesi di origine dei migranti, come Afghanistan, Pakistan e Bangladesh, per promuovere il rientro volontario dei migranti irregolari e per prevenire la partenza di nuovi migranti irregolari verso l'UE. Frontex riconosce l'importanza di collaborare con organizzazioni internazionali come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per gestire le questioni relative all'immigrazione e all'asilo, nonché per promuovere misure di prevenzione della migrazione irregolare. I partenariati di Frontex con gli Stati membri dell'UE e altre agenzie, nonché con Paesi terzi e organizzazioni internazionali, dimostrano il suo impegno a garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE e a gestire efficacemente le questioni legate alla migrazione irregolare, promuovendo al contempo

misure per prevenirla. I partenariati di Frontex con Paesi terzi e organizzazioni internazionali sottolineano il riconoscimento da parte dell'agenzia della natura transnazionale della migrazione, che richiede una risposta coordinata da parte di vari attori a livello nazionale, regionale e internazionale. Questi partenariati chiariscono l'impegno a gestire efficacemente la complessa e sfaccettata questione della migrazione irregolare, promuovendo la sicurezza delle frontiere e una gestione efficace della migrazione, riconoscendo al contempo i diritti umani e la dignità dei migranti. Frontex, l'agenzia dell'UE responsabile del coordinamento delle attività di controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea, ha sviluppato diversi meccanismi per garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE e gestire le questioni legate alla migrazione irregolare. Questi accordi hanno permesso a Frontex di intraprendere una serie di attività, come la fornitura di supporto tecnico e logistico per l'identificazione e il rimpatrio dei migranti irregolari e la facilitazione dello scambio di informazioni tra le diverse parti interessate. Inoltre, le partnership di Frontex hanno facilitato le operazioni congiunte per affrontare i problemi di sicurezza emergenti e per fornire assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà. I piani di Frontex consentono inoltre all'agenzia di migliorare la propria capacità operativa e di raccolta di informazioni, facilitando la collaborazione con le autorità nazionali, le organizzazioni internazionali come l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e le agenzie dell'UE come Europol.

Di seguito è presentata l'analisi di una valutazione della vulnerabilità di FRONTEX ad opera di Trym N. Fjørtoft, un ricercatore dell'università di Oslo che si occupa di migrazione e del controllo delle frontiere che è stato in grado di portare alla luce questioni interessanti in merito all'argomento.

Le prove rivelano una sequenza causale di eventi, in tre fasi principali.

1. Nel periodo precedente al 2015, Frontex era un'agenzia di coordinamento con scarsi poteri sovranazionali. L'analisi dei rischi era un compito centrale dell'agenzia, ma era in gran parte orientata

verso rischi e fattori esterni. La procedura si è inoltre basata in gran parte su metodi qualitativi.

2. La crisi dei rifugiati del 2015 ha rappresentato un forte shock per il sistema europeo di gestione delle frontiere. Di conseguenza, la Commissione si è affrettata a proporre un nuovo mandato per Frontex, con poteri sovranazionali senza precedenti. La crisi dei rifugiati è stata un problema di incapacità, non di conoscenza. Le valutazioni di vulnerabilità devono essere intese come un tentativo di fondare il meccanismo d'intervento proposto su prove oggettive, tranquillizzando così le preoccupazioni degli Stati membri riguardo al potere arbitrario o politico. Tuttavia, le valutazioni di vulnerabilità comportano anche un potere di vigilanza a sé stante.
3. Dopo l'adozione del regolamento, la procedura di valutazione della vulnerabilità è stata concepita come una procedura altamente quantitativa, nel tentativo esplicito di isolarla da interferenze politiche. Tuttavia, la possibilità di discrezionalità non è stata eliminata, soprattutto nel passaggio dagli indicatori quantitativi ai livelli di vulnerabilità e alle raccomandazioni.

Nel complesso, l'evidenza pesa maggiormente a favore dell'approccio politico. Lo spostamento verso un maggiore potere sovranazionale di Frontex è stato associato a uno spostamento verso una maggiore fiducia nella valutazione delle vulnerabilità degli Stati membri basata su criteri oggettivi. Questa non sembra un'associazione spuria: L'obiettività, la neutralità e la quantificazione sono state questioni centrali quando il regolamento è stato negoziato e attuato. In questo senso, l'appello alla competenza tecnica ha contribuito a legittimare l'aumento dei poteri dell'agenzia.

Questo significa che le valutazioni di vulnerabilità di Frontex sono state introdotte solo per legittimare maggiori poteri all'agenzia? Alcune prove puntano nella direzione opposta. Ad esempio, gli informatori non sono del tutto pessimisti nei confronti della promessa epistemica della procedura. Un informatore ha dichiarato che l'obiettivo della valutazione della vulnerabilità

è quello di saperne di più. E ha funzionato: in sintesi, ora sappiamo molto di più sulla situazione alle frontiere esterne (IO2). Un altro informatore non era convinto che al momento ne sappiamo di più, ma ha detto che il meccanismo ci renderà più consapevoli delle nostre vulnerabilità nel tempo (IO5). Un terzo informatore ha affermato che la valutazione delle vulnerabilità era effettivamente assente nel modello di analisi del rischio CIRAM: Si aveva una valutazione delle sfide e delle minacce, ma poca valutazione delle vulnerabilità attuali (IO4). La valutazione delle vulnerabilità era in questo senso una logica continuazione della procedura di analisi del rischio già consolidata. La maggior parte delle prove, tuttavia, punta verso un'interpretazione politica. Sarebbe troppo rigoroso consentire un approccio politico solo se non ci fossero meriti epistemici nella procedura.

Ora, le preoccupazioni politiche si presentano in molte forme. Alcune analisi precedenti di Frontex si sono basate sul presupposto di un'azione strategica solo da parte degli attori a livello dell'UE (in particolare Horii 2016; Neal 2009; Paul 2017) - un presupposto che in questo caso sembra non reggere. Prendiamo Regine Paul: "suggeriamo che gli attori a livello di UE attingano alle promesse di razionalizzazione dell'analisi del rischio (...) per giustificare un maggiore coordinamento senza mettere in discussione le competenze degli Stati membri in un ambito debolmente integrato" (Paul 2017, p. 697, corsivo mio). Questo argomento inquadra gli attori a livello di UE come "utenti" strategici della governance basata sul rischio, mentre gli Stati membri accettano ingenuamente le loro promesse, portando infine a una maggiore integrazione a livello di UE anche contro gli interessi degli Stati membri. Questa narrazione si adatta male al presente studio di caso. I dati suggeriscono invece che anche, o soprattutto, gli Stati membri si affidano alla neutralità tecnica delle valutazioni di vulnerabilità per salvaguardare i propri interessi. Si tratta anche di un appello politico o strategico alla competenza, ma utilizzato per frenare l'integrazione a livello europeo piuttosto che per promuoverla.

Inoltre, se da un lato le valutazioni di vulnerabilità svolgono un ruolo importante nel legittimare eventuali interventi di Frontex, dall'altro gli Stati



membri si sono assicurati che l'ultima parola sull'attuazione di tali interventi spettasse al Consiglio. Si tratta di un trasferimento di sovranità, ma in misura meno invasiva rispetto al trattare gli interventi come una questione più tecnica lasciata alla Commissione, come inizialmente proposto. Si tratta invece di un trasferimento da ogni Stato membro che agisce individualmente al "club" degli Stati membri che agiscono collettivamente nel Consiglio (cfr. Deleixhe & Duez 2019, p. 932). Anche se gli Stati membri accettano i fatti su una determinata vulnerabilità, vogliono che le misure per mitigarla rimangano una questione politica. Sebbene l'appello alla competenza possa avere una funzione legittimante, nel caso di Frontex è ancora inserita in un sistema in cui gli Stati membri mantengono saldamente le mani sul volante.

Questa analisi ha sostenuto che la competenza tecnica, attraverso la procedura di valutazione della vulnerabilità di Frontex, ha svolto un ruolo centrale nel legittimare maggiori poteri a Frontex con il regolamento del 2016. Gli Stati membri hanno accettato il potere di supervisione di Frontex, ma solo dopo aver garantito che si sarebbe basato su criteri oggettivi, seguendo una procedura ampiamente quantitativa e aderendo a una metodologia predefinita.

In quanto tale, l'articolo ha implicazioni più generali per le teorie sulla legittimità dell'UE e delle sue agenzie. Questo risultato implica che la nozione di legittimità tecnica potrebbe essere più resistente di quanto suggerito da alcuni ricercatori.

L'articolo inoltre mostra come l'epistemica e la politica possano interagire nella pratica: Molti decisori avevano una grande fiducia nella qualità epistemica della valutazione della vulnerabilità. E la procedura non è priva di meriti epistemici. Permette a Frontex di conoscere meglio le vulnerabilità degli Stati membri. Un certo livello di credibilità epistemica sembra necessario affinché la procedura svolga una funzione legittimante.

Va infine notato che questo articolo si concentra sui governi degli Stati membri e sulle istituzioni a livello di UE - una prospettiva assolutamente elitaria. I risultati non dicono nulla sul livello dei cittadini e del pubblico. Se i

cittadini e le circoscrizioni accettino o meno le promesse di competenza e di legittimazione tecnica - e le implicazioni normative di tale legittimazione nel campo del controllo delle frontiere - restano questioni per la ricerca futura.

### 3 CAPITOLO TERZO

#### Analisi del Caso Diciotti e della situazione delle enclave spagnole di Ceuta e Melilla

##### 3.1 Il Caso Diciotti

Intorno alle 4 del mattino del 16 agosto 2018, per rispetto delle leggi nazionali e on materia di soccorso in mare, la nave "Ubaldo Diciotti CP 941" della Guardia costiera italiana soccorre 190 migranti. Per cinque giorni l'imbarcazione rimane ferma al largo di Lampedusa: solo 13 migranti vengono fatti sbarcare perché in gravi condizioni di salute. Il 20 agosto la nave Diciotti si dirige verso il porto di Catania ma il Governo italiano nega l'autorizzazione allo sbarco lasciando 177 migranti a bordo della nave ("Caso Diciotti: cosa è successo? - Open"). Secondo l'allora ministro dell'Interno Matteo Salvini il governo deve attendere che altri stati europei si impegnino a prendere in esame la loro richiesta di protezione internazionale come da precedenti accordi (vertice di La Valletta sulle migrazioni, 2015). "Il 22 agosto sono stati fatti scendere 29 minorenni non accompagnati." ("Caso Diciotti: cosa è successo? - Open") Solo la notte tra il 25 e il 26 agosto viene autorizzato lo sbarco delle 148 persone ancora a bordo della nave Diciotti che vengono accolte dalla Conferenza Episcopale italiana e da Albania ed Irlanda. Il caso si sviluppa intorno alla possibile violazione di norme internazionali e nazionali. Più precisamente "E' convincimento di questo tribunale che la condotta in esame abbia determinato plurime violazioni di norme internazionali e nazionali, connotandosi per ciò solo di quella indubbia illegittimità integrante il reato ipotizzato". ("L'atto d'accusa del Tribunale dei Ministri: "Il ministro Salvini ha ...") Sequestro di persona aggravato, previsto dall'articolo 605 del Codice penale ("commi I, II n.2 e III"). Perché "l'obbligo di salvare la vita in mare

costituisce un preciso dovere degli Stati e prevale su tutte le norme finalizzate al contrasto dell'immigrazione irregolare" (Tribunale di Catania). ("Illegittimi i divieti di sbarco - Comune-info") ("Caso Diciotti: cosa è successo? - Open") "L'inviolabilità del diritto alla libertà personale è riconosciuta anche dall'articolo 5 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali ". Il tribunale successivamente conclude: "non è ravvisabile la discriminante in quando la decisione del ministro ha costituito esplicita violazione delle Convenzioni internazionali in ordine alle modalità di accoglienza dei migranti soccorsi in mare, e al contempo, non sussistevano profili di ordine pubblico di interesse preminente e tali che giustificassero la protratta permanenza dei migranti a bordo della Diciotti». ("Caso Diciotti: cosa è successo? - Open"). In ogni caso, per cinque giorni, l'imbarcazione rimane ferma al largo dell'isola con a bordo i migranti, mentre il governo italiano nega l'autorizzazione allo sbarco e attende che altri stati europei si impegnino a prendere in esame la loro richiesta di protezione internazionale come da precedenti accordi (vertice di La Valletta sulle migrazioni, 2015).

Successivamente il caso della nave Diciotti approda alla Corte europea dei diritti dell'uomo. "L'associazione italo-tedesca "Bordeline" ha presentato un ricorso, nell'interesse di due migranti "trattenuti" a bordo, chiedendo la condanna dell'Italia per avere violato alcuni articoli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo." ("Il caso Diciotti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'Italia ...") Nel ricorso, viene denunciata la violazione degli articoli che sanciscono "il diritto a un trattamento umano e non degradante" e quello che "assicura la facoltà di conferire con i propri difensori per tutelare i propri diritti". Secondo i legali, l'aver trattenuto i migranti, "in condizioni fisiche e psicologiche precarie", a bordo della Diciotti, dal 15 al 25 agosto, ha rappresentato un trattamento equiparato a "tortura e trattamento degradante". L'associazione sottolinea che i migranti "sono stati privati della libertà personale nonostante le torture fisiche subite prima dello sbarco". I tre avvocati dell'associazione aggiungono: "I diritti garantiti dalla convenzione sono stati violati anche perché non è stato consentito ai

migranti di contestare la loro posizione davanti all'autorità giudiziaria". Se il ricorso supererà il "filtro" dell'ammissibilità, la Cedu dovrà decidere se condannare l'Italia per avere violato i principi sanciti dalla convenzione.

(“Il caso Diciotti alla Corte europea dei diritti dell'uomo”).

Questo primo caso studio prende in considerazione una delle principali conseguenze del fenomeno di esternalizzazione delle frontiere, l'accoglienza dei migranti. In questo caso possiamo osservare come il meccanismo faccia totale affidamento sui singoli stati che però, pur essendoci preesistenti accordi, non ricevono il supporto dovuto. Il caso Diciotti mette in evidenza le problematiche legate all'esternalizzazione delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori. Nonostante gli accordi tra gli stati membri dell'Unione Europea e le convenzioni internazionali sui diritti umani, spesso i singoli paesi si trovano ad affrontare situazioni complesse senza ricevere il supporto adeguato dagli altri partner europei. La mancanza di una politica comune efficace nell'accoglienza dei migranti porta inevitabilmente alla violazione dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nel fenomeno migratorio. In conclusione, il caso Diciotti rappresenta un esempio emblematico delle difficoltà che emergono quando l'esternalizzazione delle frontiere viene gestita in maniera inefficiente e senza un'adeguata cooperazione tra gli stati coinvolti. Per evitare che situazioni simili si ripetano, è fondamentale rafforzare la collaborazione tra i paesi europei e garantire il rispetto dei diritti umani di tutti coloro che cercano protezione internazionale. È necessario lavorare su una politica comune di accoglienza e integrazione dei migranti, basata sulla solidarietà tra gli stati membri dell'Unione Europea e sul rispetto delle convenzioni internazionali sui diritti umani. Solo attraverso un approccio condiviso ed equilibrato sarà possibile affrontare le sfide poste dall'esternalizzazione delle frontiere e garantire una soluzione sostenibile al fenomeno migratorio. La ricerca si basa su un approccio multidisciplinare, combinando l'analisi di fonti primarie e secondarie. Sono stati esaminati documenti ufficiali, dichiarazioni politiche, articoli di giornale, contributi accademici e altre fonti

pertinenti al fine di ottenere una visione completa del contesto in cui si è sviluppato il dibattito sul caso Diciotti.

L'analisi del dibattito sul caso Diciotti rivela che esso ha rappresentato una pietra miliare nel panorama politico e sociale italiano ed europeo. L'evento ha scatenato una serie di interrogativi riguardo alla gestione dei flussi migratori, alla responsabilità dei paesi di frontiera e alla solidarietà tra gli Stati membri dell'UE. I sostenitori delle politiche di accoglienza hanno sottolineato l'importanza di un approccio umanitario e di una ripartizione equa dei migranti tra i paesi europei.

La discussione sul caso Diciotti ha rivelato anche una serie di tensioni all'interno dell'UE riguardo alle politiche migratorie. L'evento ha evidenziato la necessità di un coordinamento più efficace tra i paesi membri e ha messo in discussione l'attuale sistema di gestione dell'immigrazione dell'UE. Alcuni paesi hanno adottato un approccio più restrittivo, cercando di proteggere i propri interessi nazionali, mentre altri hanno sostenuto una maggiore solidarietà e una risposta comune alle sfide migratorie.

Il caso Diciotti ha inoltre rappresentato un punto di svolta nel dibattito sull'immigrazione, le politiche di accoglienza e la solidarietà tra i paesi membri dell'UE. Ha messo in luce le tensioni e le divisioni esistenti tra gli Stati europei e ha sollevato importanti questioni etiche, politiche e legali.

L'evento del caso Diciotti ha rafforzato l'importanza di una risposta europea condivisa e coerente all'immigrazione, al fine di affrontare in modo efficace le sfide e le responsabilità che ne derivano. È emerso il bisogno di rivedere e migliorare il quadro normativo dell'UE per garantire una distribuzione equa dei migranti tra i paesi membri, promuovendo al contempo politiche di integrazione e inclusione sociale.

Infine, il caso Diciotti ha dimostrato che l'opinione pubblica svolge un ruolo cruciale nella formazione delle politiche migratorie. È essenziale promuovere un dibattito informato e responsabile, basato su dati accurati, per contrastare la disinformazione, gli stereotipi e gli atteggiamenti xenofobi. La sensibilizzazione, l'educazione e la promozione di valori di solidarietà e

accoglienza sono fondamentali per costruire una società inclusiva e multiculturali.

In conclusione, il caso Diciotti ha catalizzato un dibattito intenso e articolato sull'immigrazione, le politiche di accoglienza e la solidarietà tra i paesi membri dell'UE. Ha sollevato questioni complesse e ha evidenziato la necessità di un approccio basato sui principi di umanità, equità e cooperazione. È fondamentale affrontare queste sfide con una prospettiva a lungo termine, puntando a un'Europa unita e solidale che garantisca i diritti fondamentali di tutte le persone, indipendentemente dalla loro origine o status migratorio.

### **3.2 Le enclave spagnole di Ceuta e Melilla**

Le enclave di Ceuta e Melilla sono due città autonome spagnole situate sulla costa nordafricana, al confine con il Marocco. La loro storia risale all'antichità, quando furono fondate dai Fenici nel VII secolo a.C. come avamposti commerciali. Successivamente, entrambe le città passarono sotto il controllo dei Romani, dei Vandali e dei Bizantini. Nel 711 d.C., i musulmani berberi guidati da Tariq ibn Ziyad attraversarono lo stretto di Gibilterra e conquistarono la penisola iberica, inclusa Ceuta. Nel corso del tempo, sia Ceuta che Melilla divennero importanti centri commerciali e militari per i vari regni islamici che governavano la regione. Nel XV secolo, durante l'epoca delle grandi scoperte geografiche, il Portogallo iniziò ad espandere il suo impero coloniale lungo le coste africane. Nel 1415, il re Giovanni I di Portogallo conquistò Ceuta in una campagna militare contro i Mori; fu la prima volta che una potenza europea stabilì un dominio permanente in Africa. Melilla fu invece conquistata dalla Spagna nel 1497 sotto il regno dei Re Cattolici Ferdinando II d'Aragona e Isabella I di Castiglia. La città era stata precedentemente controllata dal sultanato di Fès (odierno Marocco) ed era considerata strategicamente importante per proteggere le rotte commerciali tra l'Europa e il Mediterraneo. Nel corso dei secoli successivi, la sovranità di Ceuta passò dal Portogallo alla Spagna a seguito dell'unione dinastica tra i due paesi nel 1580. Nel 1668, con il Trattato di Lisbona, il Portogallo riconobbe formalmente la sovranità spagnola su Ceuta. La situazione politica delle enclave rimase relativamente stabile fino al XIX secolo, quando le potenze europee iniziarono a competere per il controllo delle colonie africane. Nel 1860, durante la guerra ispano-marocchina, la Spagna estese il suo territorio attorno a Melilla dopo aver sconfitto le forze marocchine nella battaglia di Tetuán. Nel 1904, con la Conferenza di Algeciras e successivamente nel 1912 con l'istituzione del protettorato francese sul Marocco e del protettorato spagnolo sul Rif (nord del Marocco), le potenze europee



riconobbero ufficialmente la sovranità della Spagna su Ceuta e Melilla. Dopo l'indipendenza del Marocco dalla Francia nel 1956, il nuovo governo marocchino rivendicò la sovranità su entrambe le enclaves come parte integrante del proprio territorio nazionale. Tuttavia, la Spagna respinse queste richieste sostenendo che Ceuta e Melilla avevano una storia e un'identità separate dal Marocco. Nel 1963, la questione delle enclaves fu portata all'attenzione delle Nazioni Unite, ma non si giunse a una soluzione definitiva. Negli anni successivi, le relazioni tra Spagna e Marocco furono segnate da tensioni e occasionali incidenti al confine, ma entrambi i paesi cercarono di mantenere canali diplomatici aperti per gestire le dispute.

L'adesione della Spagna agli accordi di Schengen nel 1991 ha avuto conseguenze anche per le due città autonome in quanto la Spagna si è trovata dotata di una frontiera esterna europea. Per mantenere i rapporti che Ceuta e Melilla intrattengono con il loro entroterra marocchino, è stata concessa un'esenzione per gli abitanti del Marocco che vivono entro 40 km dalle due città. Questa concessione economica è stata pensata per favorire il già florido commercio caratterizzante delle due città ma, a causa dell'enorme divario economico tra Spagna e Marocco, si è trasformato in una via per il contrabbando. Oltre al contrabbando di merci dato lo status di "comuni d'Europa" e la vicinanza alla penisola iberica, hanno attirato migliaia di migranti che in cerca di nuove opportunità tentano di entrare in Europa da questi due punti. A partire dagli anni '90 la Spagna e l'Unione Europea hanno progettato e finanziato la costruzione di un muro per sfavorire immigrazione e contrabbando. Si tratta di una serie di mura e reti contenitive adornate da filo spinato intorno alle due città, la barriera di Ceuta è lunga 8 km, quella di Melilla 12 km. Originariamente alto tre metri, dopo massicci tentativi di scavalco nel 2005, la neo-agenzia per il controllo delle frontiere FRONTEX ha approvato l'innalzamento del muro a sei metri e il potenziamento delle infrastrutture di controllo (luci ad alta intensità e videocamere di sorveglianza). Una delle principali questioni che l'UE deve affrontare riguarda la difesa della sovranità spagnola su Ceuta e Melilla. La Spagna è uno Stato membro dell'Unione e, pertanto, l'UE ha il dovere di

sostenere la sua posizione in merito alle enclave. Tuttavia, questo sostegno può creare tensioni con il Marocco, che rivendica le città come parte del suo territorio nazionale. Per gestire questa situazione delicata, l'UE dovrebbe adottare un approccio basato sul dialogo e sulla diplomazia, cercando di promuovere soluzioni pacifiche e negoziate tra Spagna e Marocco. Inoltre, l'Unione potrebbe incoraggiare entrambi i paesi a cooperare su questioni di interesse comune (come la sicurezza o la migrazione) al fine di migliorare le relazioni bilaterali e ridurre le tensioni legate alle enclave. Il mantenimento delle relazioni bilaterali con il Marocco è fondamentale per garantire stabilità e prosperità nella regione del Mediterraneo meridionale (European Commission, 2021). Pertanto, l'UE deve trovare un equilibrio tra il sostegno alla Spagna riguardo alle enclave e il riconoscimento degli interessi marocchini. Una possibile strategia potrebbe essere quella di intensificare gli scambi commerciali ed economici tra l'UE e il Marocco attraverso accordi commerciali esistenti o nuovi partenariati nel settore dell'energia rinnovabile, dell'agricoltura sostenibile o del turismo responsabile (Eurostat, 2020; European External Action Service [EEAS], 2019). È inoltre importante che l'UE integri le preoccupazioni legate alle enclave nella sua politica estera complessiva. Questo significa considerare gli effetti delle proprie politiche commerciali sulle economie locali delle enclave (World Bank Group & World Trade Organization [WTO], 2020) e affrontare questioni delicate come i diritti umani dei migranti che cercano di attraversarne le frontiere (Amnesty International, 2019). Per farlo, l'UE potrebbe lavorare con Spagna e Marocco per sviluppare programmi congiunti di formazione e integrazione per i migranti (International Organization for Migration [IOM], 2020), migliorando così le loro condizioni di vita e riducendo la pressione sulle frontiere delle enclave. Per concludere, l'Unione potrebbe promuovere iniziative volte a favorire lo sviluppo economico locale nelle città autonome, sostenendo progetti infrastrutturali o investimenti nel settore privato (European Investment Bank [EIB], 2018). In conclusione, un approccio basato sul dialogo, la cooperazione e lo sviluppo congiunto può contribuire a promuovere la stabilità e la prosperità nella regione del Mediterraneo

meridionale (EEAS & European Commission Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR], 2021). Oltre al piano economico politiche restrittive adottate dalla Spagna e dall'UE hanno sollevato preoccupazioni riguardanti i diritti umani dei migranti che cercano di raggiungere Ceuta e Melilla. Organizzazioni non governative e organismi internazionali, come il Consiglio d'Europa, hanno denunciato l'uso di violenza da parte delle forze di sicurezza spagnole nei confronti dei migranti e la pratica delle espulsioni collettive senza valutazione individuale del diritto d'asilo, come se non bastasse, le condizioni di vita nei centri di accoglienza per migranti nelle enclave sono state criticate per il sovraffollamento e la mancanza di servizi adeguati.

Oltre a tutte le problematiche indicate vorrei portare all'attenzione l'analisi dell'articolo di Josep Baqués-Quesada "Is Morocco operating a grey zone in Ceuta and Melilla?" il quale porta interessanti punti di vista sull'argomento delle enclave di Ceuta e Melilla.

Per poter parlare dell'argomento è necessario introdurre la teoria della zona grigia.

La teoria della zona grigia (GZ) è emersa negli ultimi anni per attirare l'attenzione sulle situazioni in cui un attore (di solito uno Stato) cerca di raggiungere obiettivi politici chiave senza iniziare una guerra, sia essa ibrida o convenzionale. La zona grigia combina obiettivi massimalisti, simili a quelli che richiederebbero una guerra in altre circostanze, con strategie e strumenti che non raggiungono questa soglia.

Tre di questi obiettivi meritano di essere menzionati (Baqués-Quesada 2021, 127-131). In primo luogo, ottenere l'annessione totale o parziale di un altro Stato; in secondo luogo, contribuire all'indipendenza di una parte del territorio di un altro Stato; infine, innescare un cambiamento di regime, a condizione che tale cambiamento abbia un impatto geopolitico (ad esempio, se provoca il riallineamento di uno Stato nel gioco di potere internazionale). Questi tre scenari costituiscono la base della letteratura sulla zona grigia.

Tuttavia, altri autori hanno notato di recente che le ZG possono servire anche ad altri scopi, meno aggressivi, ad esempio un test su larga scala per

verificare fino a che punto lo Stato bersaglio della zona è disposto a difendere i propri diritti. Kapusta (2015) ha anticipato questa possibilità riferendosi ad attori che si impegnano in attività di GZ ma senza portare una GZ alle sue conseguenze finali; altri autori hanno suggerito un possibile obiettivo di una GZ come campagna reputazionale per un tipo di comportamento probatorio (Grygiel e Wess 2017). In linea con questi autori, contributi molto recenti (Baqués-Quesada e Colom-Piella 2021) hanno sollevato la possibilità che una Zona Grigia Limitata (ZGL) venga utilizzata per erodere gradualmente la credibilità delle sue vittime, senza però esaurire tutto il potenziale della zona o prevedere un esito a breve termine. L'autore successivamente introduce la tesi secondo cui il Marocco stia effettivamente utilizzato alcuni degli strumenti tipici della zona grigia come la narrazione: "il tipico discorso anticoloniale". Questo è solitamente rafforzato da un discorso più semplice basato sulla geografia. I territori contesi confinano con il Marocco, motivo per cui, al momento dell'indipendenza, l'allora re Hassan II insistette sul fatto che l'indipendenza non significava che il Paese rinunciava alle sue pretese di "unità territoriale" (Trinidad 2012). Dal 1966, il Marocco ha equiparato la situazione di entrambe le città a quella di Gibilterra come mezzo per enfatizzare ulteriormente il suo presunto diritto, pur legandolo a dubbie questioni geopolitiche (Tartter 1985). Nel gennaio 1975, il Marocco ha portato avanti la sua rivendicazione presso le Nazioni Unite, utilizzando come base la dottrina delle "enclave coloniali" (Crawford 2006.), ma, come già detto, le Nazioni Unite non sono rimaste impressionate.

In seguito a questo rifiuto diplomatico, il Marocco ha intensificato l'uso di strategie "grigie", ad esempio nel campo del lawfare (guerra legale). In quell'anno chiave (1975), pochi mesi prima della Marcia Verde e poco prima di presentare la sua prima rivendicazione formale all'ONU, la legislazione interna del Marocco (Decreto 2-75-311, del 21 luglio) decretò che Ceuta e Melilla non avevano acque proprie, essendo l'intera costa del Nord Africa considerata "acque interne" del Marocco. In questo modo, le autorità si assicurarono il sostegno patriottico della popolazione marocchina delle

zone limitrofe, anche se con un calcolato esercizio di confusione (Barrada 2020). Tuttavia, ha anche segnato il campo di gioco nel caso di un ipotetico blocco delle due città, qualora se ne presentasse la necessità.

Un altro metodo utilizzato dal Marocco è il rilascio di passaporti, anche se di scarsa utilità. Nel 2010 è emerso che alcuni individui nati a Ceuta e Melilla possedevano passaporti marocchini nei quali le due città erano indicate come parte integrante del Regno del Marocco (Jordán 2020). Questo approccio su piccola scala ricorda quello adoperato dalla Russia in diversi Paesi ritenuti suoi alleati e che desidera controllare, tra cui Georgia e Moldavia. Tale pratica si è diffusa così tanto negli scenari della GZ da essere chiamata Operazione Passaporto (Herbst 2016). Infine, è fondamentale considerare anche il possibile sostegno esteso alla causa che potrebbe essere offerto dalle moschee delle due città. Un altro fenomeno appartenente alla strategia della zona grigia viene chiamato dall'autore: "the weaponization of the civilian population" che letteralmente si traduce in "l'armamento della popolazione civile" ma che in questo caso va considerato più come "utilizzo della popolazione come arma". Infatti, l'autore fa riferimento alla politica marocchina per mobilitare i civili per garantire che la zona grigia produca gli effetti desiderati. A questo proposito, il Marocco ha un vantaggio: i tassi di matrimonio e di natalità della popolazione musulmana di Ceuta e Melilla sono sostanzialmente più alti di quelli della popolazione spagnola autoctona (Trinidad 2012; Arteaga 2014). Questa circostanza rende la ZG anche logica, in quanto il possesso di Ceuta e Melilla da parte della Spagna non rappresenta una minaccia per la sopravvivenza del Marocco, anche se è un inconveniente. Tuttavia, le tendenze demografiche fanno sì che Rabat possa sfruttare la "pazienza strategica" tipica della ZG. In altre parole, il Marocco non cerca risultati a breve termine, ma a medio termine.

È successivamente proposta un'analisi delle mosse attuate da Rabat nella propria strategia di zona grigia. Il Marocco ha un forte interesse nel mantenere viva la passione affinché i musulmani di Ceuta e Melilla non si adattino allo status quo per pura inerzia. Per tale ragione, sono state

effettuate occupazioni simboliche di territori spagnoli, l'occupazione più nota è stata quella dell'isola di Perejil nel 2002, situata a 10 km da Ceuta (l'isola è oggetto di contese tra le due nazioni). In questo caso specifico, l'occupazione fu portata avanti da una dozzina circa di gendarmi marocchini che rapidamente issarono la loro bandiera e allestirono tende ed altri mezzi logistici per dimostrare la volontà di rimanere indefinitivamente. È bene ricordare che la gendarmeria marocchina è una forza d'intervento con caratteristiche militari ma non dipende dal Ministero della Difesa durante periodi pacifici. Questa situazione rispecchia il concetto delle zone grigie che evitano il superamento dei limiti invalicabili. La Spagna ha schierato le proprie forze terrestri, navali e aeree per contenere i gendarmi e riportarli in Marocco; l'accaduto si concluse senza perdite umane. Per comprendere al meglio l'episodio l'autore presenta una domanda: qual era lo scopo del Marocco con un gesto simile? L'isola in questione non possiede alcuna funzione militare pertanto è probabile che l'intenzione fosse quella di testare la determinazione (politica) e le capacità (militari) della Spagna nel difendere non solo Perejil ma anche la vicina Ceuta. Alcuni studiosi hanno evidenziato l'importanza del fatto che l'occupazione coincise con il matrimonio dell'attuale re, Mohammed VI, e che grazie a questa manovra politica i marocchini si fecero un'idea di altri elementi d'interesse futuro: La Francia, teoricamente alleata della Spagna nella NATO e nell'UE, prese posizione a favore del Marocco (Jordán 2018).

Questo articolo evidenzia come la situazione del Marocco riguardo a Ceuta e Melilla abbia numerose peculiarità di area ambigua. Questo è comprensibile se si tengono in considerazione gli obiettivi di Rabat, la mancanza di urgenza nel perseguirli, l'improbabilità di un conflitto con la Spagna e il fatto che il Marocco detiene diversi vantaggi nettamente favorevoli alle sue mire (come le tendenze demografiche delle due città). Pertanto, lo scenario risulta ideale per un'area ambigua.

Il testo sottolinea anche come il Marocco stia utilizzando quasi tutti gli strumenti tipici dell'area ambigua: narrazione e propaganda (inclusa lawfare e emissione di passaporti); mobilitazione dei civili (sia della popolazione

generale, inclusi i giovani, sia degli ufficiali governativi); guerra economica (per isolare entrambe le città rendendole estremamente onerose per la Spagna o addirittura non essenziali); infine, modernizzazione delle forze armate oltre le necessità di sostituzione del materiale obsoleto. Le sinergie derivanti dall'utilizzo coordinato di questi strumenti suggeriscono l'esistenza di un progetto strategico, forse persino una politica ufficiale.

Eventi come l'occupazione dell'isolotto Perejil nel 2002 dimostrano che da anni il Marocco sta esplorando il comportamento della Spagna lanciando sfide per valutare capacità e determinazione del governo spagnolo. Tale approccio è perfettamente in linea con molti parametri dell'area grigia.

## Conclusione

In conclusione, l'esternalizzazione del controllo delle frontiere rappresenta un fenomeno complesso e multidimensionale che solleva una serie di questioni politiche, legali, etiche ed economiche e coinvolge una serie di meccanismi, tra cui accordi bilaterali e multilaterali tra Stati, cooperazione con agenzie internazionali come Frontex, finanziamenti per il potenziamento delle capacità di controllo dei paesi terzi e la formazione di forze di sicurezza locali. La presente tesi ha cercato di analizzare in maniera approfondita le diverse dinamiche e implicazioni dell'esternalizzazione dei controlli frontalieri nell'Unione Europea attraverso un'indagine interdisciplinare.

Il primo capitolo si apre con una breve introduzione storica sull'evoluzione del concetto di frontiera e sulla nascita dell'esternalizzazione come strategia per la gestione dei confini. Successivamente, viene presentata un'analisi dettagliata delle normative europee in materia tra il 2015 e il 2022, evidenziando i principali cambiamenti legislativi avvenuti in questo periodo. Inoltre, vengono esplorate le teorie delle relazioni internazionali più pertinenti all'esternalizzazione del controllo delle frontiere - quali la Multi Level Governance e l'internazionalizzazione dei diritti umani - al fine di comprendere come queste possano essere applicate nel campo degli studi sui flussi migratori. Infine, viene effettuata un'analisi degli attori coinvolti in tale processo.

Nel secondo capitolo ci si concentra sulla dimensione spaziale del fenomeno dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere attraverso lo studio delle principali rotte migratorie utilizzate dai migranti per raggiungere l'Europa. In questo contesto, viene posta particolare attenzione agli attori non statali, come le ONG, che intervengono nel processo di gestione dei flussi migratori e al loro ruolo nella protezione dei diritti umani. Viene descritto in modo analitico il meccanismo di SAR (Search and Rescue) e



viene introdotto il GAM (Global Approach to Migration) per meglio comprendere l'approccio europeo al salvataggio in mare e più generalmente al piano globale in materia di migrazione.

Successivamente, si analizza il caso dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (FRONTEX), quale principale attore istituzionale coinvolto nell'esternalizzazione del controllo delle frontiere.

Nel terzo ed ultimo capitolo si esamina il Caso Diciotti per approfondire uno degli aspetti più controversi dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere: il soccorso in mare. Attraverso lo studio di questo caso, si intende evidenziare le tensioni tra gli obblighi internazionali in materia di salvataggio marittimo, la risposta dell'ordinamento interno di uno stato sovrano e la politica esterna dell'Unione Europea nei confronti della migrazione irregolare. Infine, viene presentata una descrizione dettagliata del fenomeno delle enclave spagnole di Ceuta e Melilla come ulteriore esempio delle complesse dinamiche legate all'esternalizzazione del controllo delle frontiere. Nel terzo capitolo, inoltre, l'approfondito studio del caso Diciotti e del fenomeno delle enclave spagnole di Ceuta e Melilla mi ha portato a scoprire come l'esternalizzazione del controllo delle frontiere rappresenti un lato "nascosto" delle relazioni internazionali che spesso non facilmente riconoscibile. In particolare, lo studio delle relazioni tra Spagna e Marocco all'interno della contesa per la sovranità sulle città di Ceuta e Melilla proposto nel caso studio del terzo capitolo mi ha portato a scoprire la punta dell'iceberg di ciò che significano le relazioni internazionali in un mondo in rapido sviluppo come quello in cui viviamo.

I risultati della ricerca evidenziano come l'esternalizzazione del controllo delle frontiere ponga sfide significative per gli Stati sovrani e per l'UE nel bilanciare la necessità di garantire sicurezza interna con il rispetto dei diritti umani e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale. Inoltre, emerge chiaramente il ruolo cruciale svolto dagli attori non statali nel processo decisionale riguardante la gestione delle frontiere e la politica migratoria.

Tuttavia, è importante riconoscere che questa tesi rappresenta solo uno scorcio sul vasto panorama dell'esternalizzazione del controllo delle

frontiere. Ulteriori studi sono necessari per comprendere appieno le conseguenze a lungo termine di queste pratiche sulla mobilità umana globale, sui rapporti tra Stati sovrani e sul sistema internazionale nel suo insieme.

## 4 Ringraziamenti

Desidero esprimere la mia più profonda gratitudine a tutte le persone che mi hanno sostenuto, incoraggiato e aiutato nel percorso di realizzazione di questa tesi di laurea. Innanzitutto, vorrei ringraziare il mio relatore, Prof. Marco Mascia, per la sua guida, la pazienza e l'impegno nel seguirmi passo dopo passo nella stesura di questo lavoro. Un ringraziamento speciale va ai miei genitori, Cristina e Giuseppe, che mi hanno sempre sostenuto in ogni fase della mia vita accademica e personale. Grazie per aver creduto in me e per avermi spronato ad andare avanti anche nei momenti più difficili. Grazie a mia nonna, Ivana, per essere la mia supporter numero uno. Grazie a Caterina per i momenti indimenticabili trascorsi insieme, gli sfoghi reciproci nei periodi stressanti e il sostegno morale costante.

## Bibliografia

Frontex (2015) "Annual\_Risk\_Analysis\_2015.pdf."

Papisca. Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani. 4. ed. riveduta e ampliata. Padova: CEDAM, 2012.

European Council (2016) "Consiglio europeo, 17 e 18 marzo 2016."

European Council. (2017) "Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale."

Di Stasio. (2021) "Di-Stasio-Esternalizzazione-delle-frontiere-violazione-dei-diritti-umani-dei-migranti-e-responsabilità-dello-stato.pdf"

La Repubblica. (2019) "Il caso Diciotti alla Corte europea dei diritti dell'uomo,"

UNHCR. n.d. "L'UNHCR condanna l'“esternalizzazione” dell'asilo ed esorta alla condivisione di responsabilità."

European Council. 2019. "Una nuova agenda strategica 2019-2024."

European Council. n.d. "Vertice di La Valletta sulla migrazione del 2015 - informazioni generali sull'azione dell'UE."

Amnesty International. (2019). Spain/Morocco: Asylum seekers at risk of human rights abuses.

Council on Foreign Relations. (2020). The Western Sahara Dispute Resurfaces.

EIB. (2018). Economic resilience initiative: Supporting investment in the EU neighbourhood and beyond.

EEAS. (2019). Morocco and the EU.

EEAS & DG NEAR. (2021). Joint communication to the European Parliament and the Council: A renewed partnership with the Southern Neighbourhood - A new agenda for the Mediterranean.

Eurostat. (2020). EU trade with Morocco.

European Commission. (2021). EU relations with Morocco: Overview.

- European Council on Foreign Relations. (2019). The Ceuta and Melilla border fences: No solution to the migration crisis.
- European Parliament Research Service. (2018). Migration through the Mediterranean: Mapping the EU response.
- IOM. (2020). Migrant integration in Spain and Morocco: A comparative analysis of policies, programmes, and practices.
- World Bank Group & WTO. (2020). The role of trade policy in promoting economic resilience in small states.
- Kosmas, V., Acciaro, M., & Besiou, M. (2022). Saving migrants' lives at sea: Improving search and rescue operations. *Production and Operations Management*, 31, 1872–1889.
- Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., and Pickles, J. (2015), Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization. *Antipode*, 47, 894– 914.
- Fjørtoft, T.N. (2022), More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*, 16: 557-571.
- Josep Baqués-Quesada (2023) Is Morocco operating a grey zone in Ceuta and Melilla? *Defence Studies*, 23:2, 198-214