

## LA COLLABORAZIONE ITALO-LIBICA NEL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE E LA POLITICA ITALIANA DEI RESPINGIMENTI IN MARE.

### 1. *Il regime degli accordi bilaterali tra Italia e Libia in tema di lotta all'immigrazione clandestina.*

La lotta all'immigrazione clandestina lungo le rotte marittime del Canale di Sicilia da lungo tempo si fonda sul tentativo di istituire forme di cooperazione bilaterale con i Paesi di partenza della sponda meridionale del Mediterraneo<sup>1</sup>.

In tale scenario, uno dei Paesi nordafricani verso cui l'Italia ha maggiormente rivolto la propria attenzione, complice la posizione geografica "strategica", è la Libia. Con questo Paese l'Italia ha da tempo negoziato diversi strumenti giuridici volti ad introdurre forme di cooperazione nel contrasto all'immigrazione via mare. Nondimeno, soltanto negli ultimi anni, e precisamente a partire dal maggio del 2009, essa è riuscita ad ottenerne l'applicazione anche sul piano operativo.

Peraltro, il contenuto dei tali accordi, parte dei quali – come si vedrà – risulta ad oggi segretata, oltre che la prassi amministrativa chiamata ad assicurarne la concreta attuazione, suscita più di un dubbio di compatibilità con l'ordinamento giuridico-costituzionale italiano. In particolare, appare dubbia la legittimità delle procedure di respingimento in mare che sarebbero state introdotte con il più recente accordo stipulato dal Governo italiano e che – come documenta la prassi – sono state applicate dalle Autorità italiane con la collaborazione di quelle libiche<sup>2</sup>.

Prima di approfondire i profili qui solo tratteggiati, appare opportuno ricostruire brevemente la storia delle relazioni italo-libiche in tema di collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina.

Nel quadro del "disgelo" nei rapporti bilaterali, avviato a partire dal 1998<sup>3</sup>, veniva firmato il 13 dicembre del 2000 un primo *Accordo* internazionale avente ad oggetto «la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina»<sup>4</sup>. All'articolo 1, lett. D, rubricato come «lotta all'immigrazione illegale», esso prevedeva l'introduzione di politiche comuni in materia di lotta all'immigrazione clandestina, ed in particolare: lo «scambio di informazioni sui flussi di immigrazione illegale, nonché sulle organizzazioni criminali che li favoriscono, sui *modus operandi* e sugli itinerari seguiti»; lo «scambio di informazioni sulle organizzazioni specializzate nella falsificazione di documenti e passaporti»; la «reciproca assistenza e cooperazione nella

<sup>1</sup> In particolare, i Paesi maggiormente interessati sono la Libia e la Tunisia. Con riguardo a quest'ultimo, si annoverano, in materia di cooperazione bilaterale di polizia e politiche di rimpatrio, un primo accordo del 5 agosto 1998 (M. Caprara, *Italia-Tunisia, accordo su rimpatrio e aiuti economici, ma la firma è rinviata*, in «Corriere della sera», 6 agosto 1998, p. 7), un accordo del 13 dicembre 2003 ed uno del 28 gennaio 2009 (J.P. Cassarino, *Accordo Italia-Tunisia, per che fare?*, in *Affari internazionali. Rivista online di politica, strategia ed economia*, 7 aprile 2011, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it)) ed infine il recente accordo dell'aprile 2011 (D. Quirico, *Maroni: accordo con la Tunisia, rimpatri "diretti"*, in «la Stampa», 6 aprile 2011, pp. 8-9).

<sup>2</sup> L'accordo cui si fa riferimento nel testo è il *Protocollo* del 4 febbraio 2009, firmato dal Ministro dell'Interno italiano (vedi *infra*). Come emergerà dal prosieguo del presente lavoro, il testo di tale atto è rimasto riservato e si ha contezza del suo (presumibile) contenuto solo grazie ai resoconti giornalistici e al "controllo" operato da parte delle organizzazioni non governative che si occupano di immigrazione e diritti umani. Al contrario, la cronaca ha documentato, anche in modo puntuale, la prassi amministrativa delle Autorità italiane in applicazione dei menzionati accordi (per la ricostruzione, vedi *infra*).

<sup>3</sup> Si veda a tal proposito il *Comunicato congiunto* del 4 luglio 1998, che costituisce di per sé un trattato internazionale. Il contenuto di tale atto veniva sostituito dall'articolo 23, secondo comma, del *Trattato di Bengasi* del 30 agosto 2008. Si veda, a tal proposito: *Atti Senato*, XVI legisl., Dossier N. 92/2009, allegato, p. 33.

<sup>4</sup> *Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina*, firmato a Roma il 13 dicembre 2000. Il testo dell'accordo è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 111 del 15 maggio 2003, supplemento ordinario, pp. 55-64. Cfr.: *Atti Senato*, XVI legisl., Dossier N. 92/2009, allegato, p. 33.

lotta contro l'immigrazione illegale»<sup>5</sup>. L'*Accordo* specificava che gli impegni bilaterali erano assunti dalle parti «nel rispetto delle legislazioni nazionali» (art. 1) e senza pregiudizio degli «impegni assunti con altri trattati bilaterali o multilaterali stipulati dalle parti» (art. 8).

Pur avendo – con ogni probabilità – «natura politica» ai sensi dell'art. 80 della Costituzione<sup>6</sup> e richiedendo pertanto l'adozione di una legge di autorizzazione della ratifica, l'*Accordo* veniva stipulato in forma semplificata. Nondimeno il procedimento, previsto dall'*Accordo* stesso all'art. 9, in forza del quale l'atto sarebbe entrato in vigore solo «alla data di ricezione della seconda delle due notifiche con cui le Parti si comunicheranno ufficialmente l'avvenuto adempimento delle procedure interne» imponeva una sorta di aggravamento che collocava l'accordo in parola a metà strada tra un atto solenne ed uno informale<sup>7</sup>.

Peraltro, l'*Accordo*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore il 22 dicembre 2002<sup>8</sup>, non aveva alcun seguito immediato. Se si eccettuano gli accordi di riammissione stipulati con la Libia dal Governo Berlusconi nell'agosto del 2004<sup>9</sup>, rimasti invero segreti malgrado le pressioni delle forze parlamentari di opposizione perché se ne pubblicasse il contenuto<sup>10</sup> e l'invito del Parlamento europeo perché «[fosse] reso pubblico ogni accordo di riammissione concluso con la Libia»<sup>11</sup>, per alcuni anni non veniva adottata alcuna compiuta politica di collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina.

Qualche anno dopo, il 29 dicembre 2007, «nell'intento di sviluppare la cooperazione tra di loro per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina»<sup>12</sup>, l'Italia e la Libia adottavano un *Protocollo*<sup>13</sup> «in esecuzione dell'*Accordo* [...] sottoscritto dai due Paesi a Roma il 13.12.2000»<sup>14</sup>. Se l'*Accordo* del 2000 si era limitato ad introdurre la generica disponibilità della parti a collaborare essenzialmente attraverso lo scambio di informazioni ed una non meglio precisata «reciproca assistenza e cooperazione», ora il *Protocollo* intendeva dare forma e contenuto a tale volontà<sup>15</sup>.

Esso prevedeva che le parti intensificassero la cooperazione nella lotta contro le organizzazioni criminali dedite al traffico di essere umani e allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina (art. 1). I due Paesi, in particolare, «organizzeranno pattugliamenti marittimi con 6 unità navali cedute temporaneamente dall'Italia». Detti mezzi, che «imbarcheranno equipaggi misti con personale libico e con personale di polizia italiano per l'attività di addestramento, di formazione, di assistenza tecnica», «effettueranno le operazioni di controllo, di ricerca e salvataggio nei luoghi di partenza e di transito delle imbarcazioni dedite al trasporto di immigrati clandestini, sia in acque territoriali libiche che internazionali, operando nel rispetto delle Convenzioni internazionali vigenti, secondo le modalità operative che saranno definite dalle competenti

<sup>5</sup> Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 111 del 15 maggio 2003, supplemento ordinario.

<sup>6</sup> Sul punto, si veda: A. Cassese, *Art. 80*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, II, p. 170. Cfr.: F. Ghera, *Art. 80*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, 2006, II.

<sup>7</sup> Una simile previsione compone una modalità di conclusione «intermedia» tra la forma solenne e quella semplificata, «al fine di consentire al nostro ordinamento il rispetto delle norme costituzionali anche per quei trattati che, conclusi in forma semplificata, necessitano ai fini della loro entrata in vigore l'intervento di organi diversi dal Governo» (C. Favilli, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2005, pp. 161-162). Peraltro, non risulta che il Parlamento sia intervenuto successivamente con una legge ad autorizzare la ratifica dell'accordo (C. Favilli, *op.cit.*, p. 162).

<sup>8</sup> Il dato emerge in: *Atti Senato*, XVI legisl., Dossier N. 92/2009, allegato, p. 33.

<sup>9</sup> Secondo quanto chiarito dal Sottosegretario all'Interno D'Alia, «sulla base delle intese intercorse con la Libia, è stato avviato un programma di collaborazione finalizzata al contrasto dell'immigrazione illegale, che prevede attività di formazione professionale da parte delle forze di polizia italiane, l'assistenza per il rimpatrio di immigrati illegali verso i Paesi terzi, la fornitura di equipaggiamenti per un controllo più efficace delle frontiere, la costituzione in territorio libico di centri di trattenimento per immigrati clandestini ed una cooperazione operativa ed investigativa per combattere le organizzazioni criminali che alimentano il fenomeno» (*Atti Camera*, XIV legisl., Risposta a interrogazione scritta 4/13445, Russo Spena, pubblicata nel resoconto stenografico, allegato B, della seduta n. 708 del 21 novembre 2005).

<sup>10</sup> Si vedano a tal proposito i seguenti atti: *Atti Senato*, XIV legisl., Interrogazione a risposta orale 3/02109, De Zulueta (Verdi); *Atti Senato*, XIV legisl., Interrogazione a risposta orale 3/01755, Maritati e altri (DS-I'Ulivo); *Atti Camera*, XIV legisl., Interrogazione a risposta scritta 4/11134, Cento (Misto-Verdi-I'Ulivo); *Atti Senato*, XIV legisl., Interrogazione a risposta scritta 4/13445, Russo Spena (Rifondazione comunista); *Atti Camera*, XIV legisl., Interrogazione a risposta scritta 4/13467, Cusumano (Misto-Popolari-Udeur); *Atti Camera*, XIV legisl., Interrogazione a risposta scritta, 4/13826, Mascia (Rif. Comunista); *Atti Camera*, XIV legisl., Interrogazione a risposta scritta 4/13926, Bulgarelli (Misto-Verdi-I'Unione); *Atti Senato*, XIV legisl., Interrogazione a risposta scritta 4/08352, Acciarini (DS-I'Ulivo).

<sup>11</sup> Parlamento europeo, VI legisl., P6\_TA(2005)0136, 14 aprile 2005, punto 8.

<sup>12</sup> Punto primo del preambolo al *Protocollo tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*. Per i riferimenti all'atto menzionato, vedi *infra*.

<sup>13</sup> *Protocollo tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*. Il Protocollo non veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

<sup>14</sup> Punto secondo del preambolo al *Protocollo tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*.

<sup>15</sup> Trattandosi di un *Protocollo esecutivo*, le misure adottate si inscrivevano nel quadro della disciplina introdotta dall'*Accordo* di Roma del 2000 menzionato.

autorità dei due Paesi» (art. 2). L'Italia si impegnava inoltre a fornire in via definitiva tre unità marittime alla Libia (art. 3) e ad adoperarsi a livello europeo «per assicurare i finanziamenti necessari per le predette forniture» e «perché si giung[esse] nel più breve tempo possibile all'adozione dell'Accordo quadro fra l'Unione europea e la Grande Giamahiria» (art. 4). Il nostro Paese si sarebbe dovuto altresì impegnare a cooperare con l'Unione europea per la fornitura di un sistema di controllo per le frontiere terrestri e marittime libiche (art. 5) e si dichiarava disponibile a mettere a punto una strategia attiva per la riduzione del fenomeno dell'immigrazione clandestina tramite la realizzazione di progetti di sviluppo in Libia e nei Paesi di origine (art. 6). Dal canto suo, la Libia «si coordinerà con i Paesi d'origine per la riduzione dell'immigrazione clandestina nonché il rimpatrio degli immigrati» (art. 7)<sup>16</sup>.

In sintesi, l'estrinsecazione sul piano attuativo degli impegni assunti dall'Italia con l'Accordo del 13 dicembre 2000 si sostanziava in tre ordini di obbligazioni: l'avvio di pattugliamenti congiunti a ridosso delle coste libiche, la mediazione politico diplomatica con l'Unione europea e la realizzazione di presidi alle frontiere marittime e terrestri libiche.

Al menzionato accordo si aggiungeva il contestuale *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo al Protocollo tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina*, firmato a Tripoli il 29 dicembre 2007 dal Capo della Polizia di Stato italiana Manganelli, con il quale le parti intendevano «definire in sede tecnica le modalità operative»<sup>17</sup> dei «pattugliamenti marittimi», alla stregua dell'art. 2 del citato *Protocollo* di base.

Nel dettaglio, l'Italia si impegnava a cedere temporaneamente alla Gran Giamahiria libica sei unità navali della Guardia di Finanza «per l'esecuzione di attività di pattugliamento marittimo delle acque territoriali libiche e delle prospicienti acque internazionali ai fini della prevenzione e del contrasto dei flussi migratori illegali» (art. 1, par. 1). «Dalla data di inizio dell'attività di cooperazione, il comando delle unità navali temporaneamente cedute sarà assunto da personale individuato dalla parte libica, che sarà responsabile della condotta della navigazione e delle iniziative assunte sia nel corso delle crociere addestrative che di quelle operative» (art. 1, par. 5). Il Governo italiano si limitava «ad inviare, per tutto il tempo di validità del Protocollo di cooperazione, personale specializzato e materiale di rispetto per garantire la manutenzione ordinaria e l'efficienza delle unità navali temporaneamente cedute» (art. 1, par. 6). «Il personale di polizia italiano [avrebbe svolto], relativamente all'attività di pattugliamento, esclusivamente compiti di addestramento, formazione, assistenza e consulenza alle forze di polizia e di sicurezza libiche» (art. 3, par. 5). Quanto al comando delle operazioni, il *Protocollo aggiuntivo* disponeva che, «al fine di garantire una efficace direzione e coordinamento delle attività addestrative e operative di pattugliamento marittimo», venisse istituito «un Comando Operativo Interforze», con il compito, tra l'altro, di «raccolgere, quotidianamente le informazioni impartite dalle unità operative», «impartire le direttive di servizio necessarie in caso di avvistamento e/o fermo di natanti con clandestini a bordo», «svolgere compiti di assistenza logistica alle unità impiegate, adottando le iniziative indispensabili per il soccorso delle stesse in caso di necessità», «svolgere compiti di coordinamento con le omologhe strutture italiane» (art. 2, par. 1). «Responsabile del menzionato Comando Operativo Interforze è un qualificato rappresentante designato dalle autorità libiche, che si avvale di un Vice Comandante, designato dal Governo italiano, anche con compiti di consulenza in favore del Comandante del Comando Operativo Interforze, oltre che di raccordo con le competenti strutture italiane» (art. 2, par. 2).

Perché le misure previste dal *Protocollo aggiuntivo* diventassero operative era necessaria l'adozione di ulteriori intese tecniche allo scopo, in particolare, di individuare le unità navali che sarebbero state cedute «nonché gli ulteriori aspetti tecnico-procedurali necessari all'attuazione di quanto previsto nel presente atto» e a definire «l'esatta struttura e le modalità di funzionamento del citato Comando Operativo Interforze» (articolo 4).

Tuttavia, nei mesi a seguire i *Protocolli* del 29 dicembre 2007 restavano inattuati a causa della scarsa collaborazione da parte delle Autorità libiche<sup>18</sup>. La situazione cambiava in modo sostanziale con la

<sup>16</sup> Il testo del *Protocollo* del 29 dicembre 2007 è reperibile al seguente sito internet: [http://www.agvnews.it/archivio/documenti/allegato\\_documento\\_621.pdf](http://www.agvnews.it/archivio/documenti/allegato_documento_621.pdf)

<sup>17</sup> Punto secondo del preambolo al *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo al Protocollo tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina*. Il testo del *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo*, che non formava oggetto di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, è reperibile al seguente sito internet: [http://www.agvnews.it/archivio/documenti/allegato\\_documento\\_622.pdf](http://www.agvnews.it/archivio/documenti/allegato_documento_622.pdf).

<sup>18</sup> Peraltro, dal 1 gennaio 2008 (sino al 30 giugno 2011) saranno sempre autorizzate dal Parlamento italiano le missioni internazionali del Corpo della Guardia di Finanza in Libia, «in esecuzione dell'accordo di cooperazione tra il Governo italiano e il Governo libico per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani, siglato in data 29 dicembre

ripresa dei negoziati per la stipulazione di un trattato generale di amicizia e partenariato tra Italia e Libia volto ad istituire ampie forme di collaborazione tra i due Paesi oltre a riparare in via definitiva l'annoso contenzioso legato alla presenza coloniale italiana in Libia. Tale negoziato veniva accelerato dal Governo presieduto dall'on. Silvio Berlusconi e sostenuto da una maggioranza parlamentare di centrodestra, e giungeva alla firma solenne da parte del Presidente del Consiglio italiano e del *leader* libico Gheddafi il 30 agosto 2008.

Tra le numerose forme di cooperazione bilaterale previste dal nuovo *Trattato di Bengasi*, l'articolo 19 disciplinava la collaborazione nel contrasto all'immigrazione clandestina, facendo espresso rinvio all'intero *corpus* di accordi, protocolli attuativi ed intese tecniche sino ad allora intercorsi tra il Governo italiano e quello libico<sup>19</sup>. Le due parti – recita la norma – «intensificano la collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, in conformità a quanto previsto dall'*Accordo* firmato a Roma il 13.12.2000 e dalle successive intese tecniche, tra cui, in particolare, per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, i *Protocolli* di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007» (primo comma). Inoltre, «sempre in tema di lotta all'immigrazione clandestina, le due parti promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche<sup>20</sup>» (comma due). Infine, «le due Parti collaborano alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori» (terzo comma).

La collaborazione nel contrasto all'immigrazione clandestina doveva nondimeno iscriversi nel quadro di «rispetto della legalità internazionale [e] dei diritti umani e delle libertà fondamentali» (così la rubrica degli articoli 1 e 6). Le parti, infatti, «nel sottolineare la comune visione della centralità delle Nazioni Unite nel sistema delle relazioni internazionali, si impegnano ad adempiere in buona fede agli obblighi da esse sottoscritti, sia quelli derivanti dai principi e dalle norme del diritto internazionale universalmente riconosciuti, sia quelli inerenti al rispetto dell'ordinamento internazionale» (art. 1). Esse altresì «agiscono conformemente alle rispettive legislazioni, agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo» (art. 6).

La ratifica del *Trattato di Bengasi* veniva autorizzata dal Parlamento italiano con la legge 6 febbraio 2009, n. 7<sup>21</sup>. Contestualmente all'entrata in vigore del *Trattato*, il Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, firmava a Tripoli un nuovo *Protocollo* per dare attuazione a quello del 29 dicembre 2007 in materia di collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina. Un comunicato stampa del Governo italiano del 5 febbraio 2009 riferiva della firma del «*Protocollo di attuazione dell'Accordo di collaborazione fra Italia e Libia del [29] dicembre 2007*»<sup>22</sup>. Secondo la lettera del comunicato, il nuovo *Protocollo* avrebbe il carattere dell'intesa tecnica ed avrebbe ad oggetto la definizione delle modalità di attuazione dei pattugliamenti congiunti già previsti dal *Protocollo* del 29 dicembre 2007 e disciplinati nelle linee essenziali dal contestuale *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo*<sup>23</sup>. Il *Protocollo* del 4 febbraio 2009 costituisce senza dubbio lo strumento tecnico in grado di rendere operativi i pattugliamenti congiunti italo-libici nelle acque internazionali

---

2007». Si vedano: decreto legge 31 gennaio 2008, n. 8 (G.U. 1 febbraio 2008, n. 27), convertito in legge 13 marzo 2008, n. 45, art. 3, comma 20 (copertura dal 1 gennaio 2008 al 30 settembre 2008); decreto legge 29 settembre 2008, n. 150 (G.U. 30 settembre 2009, n. 229), art. 1, comma 8, decaduto e le cui disposizioni, a decorrere dal 23 novembre 2008, sono state recepite dall'art. 1, comma 2, della legge 20 novembre 2008, n. 183 (copertura dal 1 ottobre 2008 al 31 dicembre 2008); decreto legge 30 dicembre 2008, n. 209 (G.U. 31 dicembre 2008, n. 304), convertito nella legge 24 febbraio 2009, n. 12, art. 3, comma 25 (copertura dal 1 gennaio 2009 al 30 giugno 2009); legge 3 agosto 2009, n. 108 (G.U. 6 agosto 2009, n. 181), art. 2, comma 21 (copertura dal 1 luglio 2009 al 31 ottobre 2009); decreto legge 4 novembre 2009, n. 152 (G.U. 4 novembre 2009, n. 257), convertito in legge 29 dicembre 2009, n. 197, art. 2, comma 20 (copertura dal 1 novembre 2009 al 31 dicembre 2009); decreto legge 1 gennaio 2010, n. 1 (G.U. 7 gennaio 2010, n. 4), convertito nella legge 5 marzo 2010, n. 30), art. 5, comma 22 (copertura dal 1 gennaio 2010 al 30 giugno 2010); decreto legge 6 luglio 2010, n. 102 (G.U. 7 luglio 2010, n. 156), convertito nella legge 3 agosto 2010, n. 126, art. 4, comma 24 (copertura dal 1 luglio 2010 al 31 dicembre 2010); decreto legge 29 dicembre 2010, n. 228 (G.U. 30 dicembre 2010, n. 304), convertito nella legge 22 febbraio 2011, n. 9, art. 4, comma 23 (copertura dal 1 gennaio 2011 al 30 giugno 2011).

<sup>19</sup> La ratifica del *Trattato di Bengasi* del 30 agosto 2008 veniva autorizzata con legge dalle Camere alla stregua del procedimento di cui all'art. 80 della Costituzione. Attraverso tale procedura, l'intero contenuto dell'accordo, e quanto da esso richiamato, veniva sottoposto a copertura costituzionale.

<sup>20</sup> Il comma prosegue prevedendo che «il Governo italiano sosterrà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due parti chiederanno all'Unione europea di farsene carico, tenuto conto delle intese a sue tempo intervenute tra la Grande Giamahiria e la Commissione europea».

<sup>21</sup> Gazzetta Ufficiale 18 febbraio 2009, n. 40.

<sup>22</sup> L'atto cui il nuovo protocollo intende dare attuazione è il seguente: *Protocollo tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, firmato dal Ministro dell'Interno Amato a Tripoli il 29 dicembre 2007*. Esso verosimilmente introduce «modalità operative» integrative di quelle firmate con il *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo* del 29 dicembre 2007 (art. 2 del citato *Protocollo*). Il contenuto del comunicato stampa del 5 febbraio 2009 è consultabile su [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>23</sup> Vedi *supra*.

del Canale di Sicilia e nelle acque territoriali libiche. Nondimeno, non vi è certezza sul contenuto del menzionato *Protocollo*, il cui testo risulta riservato<sup>24</sup>.

L'operatività del nuovo *Protocollo* non era peraltro immediata. Era anzitutto necessario che si completasse la procedura di ratifica del *Trattato di Bengasi* da ciascuna delle parti secondo le rispettive regole costituzionali. Il Parlamento italiano, come detto, vi provvedeva con la legge (di autorizzazione) 6 febbraio 2009, n. 7<sup>25</sup>, mentre il Congresso del Popolo libico vi provvedeva il 2 marzo<sup>26</sup>. Seguiva lo scambio degli strumenti di ratifica, momento dal quale entrava in vigore il *Trattato* (secondo quanto stabilito dall'art. 23, primo comma), avvenuto a Sirte alla presenza del Presidente del Consiglio italiano<sup>27</sup>. Nelle previsioni del Ministro dell'Interno Maroni, i pattugliamenti congiunti sarebbero stati operativi a partire dal 15 maggio<sup>28</sup>, al termine di una fase di addestramento delle forze libiche<sup>29</sup>. Nondimeno, il Governo italiano spingeva perché le autorità libiche esercitassero quanto prima un controllo effettivo delle proprie coste al fine di ridurre le partenze di imbarcazioni dirette a Lampedusa<sup>30</sup>.

A partire dal 6 maggio 2009, prima che partisse formalmente la fase operativa del recente accordo, la collaborazione italo-libica diveniva ad ogni modo effettiva<sup>31</sup>. La Libia accettava per la prima volta di ricevere i migranti intercettati in acque internazionali e "riconsegnati" dalle Autorità italiane<sup>32</sup>. Prendeva in questo modo il via la politica dei respingimenti in mare.

## 2. Dagli accordi all'azione. La prassi dei respingimenti in mare da parte delle Autorità italiane.

Il primo<sup>33</sup> episodio riguardava tre imbarcazioni con a bordo 231 migranti che venivano intercettate in alto mare dalla Guardia di Finanza<sup>34</sup>. Una volta trasferiti a bordo delle imbarcazioni italiane, i migranti venivano direttamente condotti al porto di Tripoli e quindi riconsegnati alle Autorità libiche<sup>35</sup>. Secondo quanto riferito da fonti giornalistiche, le tre imbarcazioni si trovavano nella zona di salvataggio di competenza maltese; poiché Malta negava la propria collaborazione, interveniva il Governo italiano che, dopo aver

<sup>24</sup> Anche in questo caso, il *Protocollo* veniva adottato in forma semplificata e dunque non formava oggetto di ratifica da parte del Capo dello Stato, ai sensi dell'art. 87, comma ottavo, della Costituzione, né la ratifica veniva autorizzata ai sensi dell'art. 80 Cost. dalle Camere con legge. Il *Protocollo* inoltre non formava neppure oggetto di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Sotto il profilo del contenuto, l'atto in parola – per quanto dato ricavare dalle scarse e frammentarie informazioni diffuse dai mezzi di stampa – si limitava a fornire dettagli meramente operativi relativi ai pattugliamenti marittimi congiunti italo-libici. L'atto dunque non introdurrebbe alcunché di nuovo e differente da quanto già disciplinato dai *Protocolli* del 2007, ora "costituzionalizzati" in forza dell'articolo 19, primo comma, del *Trattato di Bengasi* (vedi *supra* nel testo), ma si limiterebbe a fornire misure di dettaglio.

<sup>25</sup> La ratifica era approvata con il voto di Pdl, lega Nord e Pd (si vedano: *Atti Camera*, XVI legisl., seduta n. 118 del 21 gennaio 2009, res. sten.; *Atti Senato*, XVI legisl., seduta n. 140 del 3 febbraio 2009, res. sten.). Il trattato ha dunque un profilo "bipartisan".

<sup>26</sup> S. Vespa, *Sono cattivo con i clandestini, ma a fin di bene*, intervista a R. Maroni, in «Panorama», 19 febbraio 2009, pp. 49-52.

<sup>27</sup> C. Marroni, *In Libia una corsia preferenziale*, in «Il Sole 24 ore», 3 marzo 2009, p. 11.

<sup>28</sup> A. Ziniti, *Immigrati, è scontro sulla Libia. Maroni: "Tripoli rispetti i patti"*, in «la Repubblica», 1 aprile 2009, pp. 8-9.

<sup>29</sup> C. Marroni, *Italia-Libia, trattato sotto accusa*, in «Il Sole 24 ore», 2 aprile 2009, p. 17.

<sup>30</sup> F. Sarzanini, *Libia sotto accusa per gli scarsi controlli. Pressing del Governo: rispettino l'accordo*, in «Corriere della sera», 1 aprile 2009, p. 11.

<sup>31</sup> La collaborazione anticipava, seppur di pochi giorni, l'applicazione del nuovo regime di cooperazione tra Italia e Libia frutto dei recenti accordi bilaterali. Come spiegava l'ambasciatore libico in Italia, Hafed Gaddur, «le operazioni di queste ore sono un anticipo dell'intesa del 2007, che prevede il pattugliamento congiunto: ci sarà polizia italiana nelle acque territoriali libiche. E naturalmente lo scopo di questi pattugliamenti è chiaro a tutti: rimandare indietro immediatamente i barconi illegali, contrastare il traffico di esseri umani prima possibile, in maniera di chiudere la Libia come territorio di passaggio di questo traffico». Infatti, «l'articolo 19 del Trattato firmato da Amato e dall'allora Ministro degli Esteri Shalgam decideva proprio i pattugliamenti misti italo-libici: Maroni il 4 febbraio ha siglato il protocollo di applicazione, e adesso l'operazione congiunta partirà ufficialmente il 14 maggio» (V. Nigro, «La linea dura è nell'intesa. Anche la Libia vuole fermare il traffico di clandestini», intervista a S. Gaddur, in «la Repubblica», 9 maggio 2009, p. 2-3).

<sup>32</sup> E. Dellacasa, *Tripoli accetta di riprendersi due barconi di clandestini*, in «Corriere della sera», 7 maggio 2009, p. 23.

<sup>33</sup> Si riporta qui di seguito una sintetica cronaca di alcuni respingimenti effettuati dalle Autorità italiane in alto mare nel quadro della cooperazione con Libia nella lotta all'immigrazione clandestina nel Canale di Sicilia. Vengono qui elusivamente riferiti gli episodi accertati dalla Commissione per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa nella sua relazione dell'aprile 2010. Pur non esaurendo presumibilmente tutte i casi di intercettazione e respingimento in mare frutto della collaborazione italo-libica, essi offrono nondimeno materiale sufficiente per la presente analisi.

<sup>34</sup> F. Sarzanini, *Clandestini riaccomagnati in Libia. Maroni applaude, l'Onu protesta*, in «Corriere della sera», 8 maggio 2009, pp. 2-3.

<sup>35</sup> Il fatto è documentato in: Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., p. 14. Per la cronaca, si vedano: E. Dellacasa, *Tripoli accetta di riprendersi due barconi di clandestini*, in «Corriere della sera», 7 maggio 2009, p. 23; F. Viviano, *Immigrati alla deriva, nuovo scontro con Malta*, in «la Repubblica», 7 maggio 2009, p. 4; G. Ruotolo, *Clandestini salvati al largo. Saranno riportati in Libia*, in «La Stampa», 7 maggio 2009, p. 3.

concordato l'intervento con le Autorità libiche (disponibili a ricevere i migranti respinti), operava il respingimento<sup>36</sup>.

L'8 maggio, secondo notizie di stampa, veniva respinto in Libia un altro barcone con a bordo 80 migranti<sup>37</sup>. Il 9 maggio altre due imbarcazioni con 163 migranti venivano intercettate dalle Autorità italiane e respinte in Libia<sup>38</sup>. Secondo quanto riportato da notizie di cronaca, le imbarcazioni erano intercettate in acque internazionali, nella zona di soccorso di competenza maltese, da una nave della Marina militare italiana: i migranti venivano trasferiti sulla nave italiana e, dopo aver ricevuto assistenza, venivano ricondotti verso le coste libiche<sup>39</sup>.

Tra giugno e luglio, si registravano alcuni ulteriori episodi di respingimento in mare da parte delle Autorità italiane. Il 14 giugno un'imbarcazione con 23 migranti a bordo veniva intercettata in mare dalla Guardia di Finanza e ricondotta in Algeria<sup>40</sup>. Il 18 e 19 giugno veniva intercettata in mare dalla Guardia di Finanza e successivamente ricondotta in Libia un'imbarcazione con a bordo 72 migranti<sup>41</sup>. L'1 luglio veniva intercettata da una nave della Marina militare italiana un'imbarcazione con a bordo 82 migranti. Questi, dopo essere stati trasferiti sulla nave italiana, venivano consegnati ad una nave libica, che li riportava in Libia<sup>42</sup>. Ancora, il 4 luglio, un'imbarcazione con 40 migranti veniva intercettata in mare dalla Guardia di Finanza. I migranti erano trasferiti a bordo della nave italiana, dove ricevevano cure mediche; sette di loro erano trasferiti a Lampedusa e Catania per ragioni mediche, mentre gli altri erano ricondotti in territorio libico<sup>43</sup>. Infine, il 29 e 30 luglio un'imbarcazione con 14 migranti veniva intercettata dalla Guardia di Finanza e successivamente ricondotta in Libia<sup>44</sup>.

Anche nel mese di agosto proseguiva la politica dei respingimenti in mare. In particolare, in due date non meglio precisate, venivano respinte due imbarcazioni con a bordo complessivamente 51 migranti verso l'Algeria<sup>45</sup>. Il 30 agosto, un'imbarcazione con 75 persone a bordo intercettata in alto mare dalle Autorità italiane veniva respinta in Libia<sup>46</sup>.

Gli episodi riportati non esauriscono l'intera politica italiana dei respingimenti, che sarebbe continuata anche nei mesi successivi, ma ne costituiscono alcuni documentati esempi. Tali episodi sono stati resi possibili dalla collaborazione delle Autorità libiche nel ricevere i migranti intercettati e "riconsegnati" dall'Italia, ciò che costituisce – presumibilmente – il contenuto del *Protocollo* attuativo del febbraio del 2009.

Un simile accordo suscita più di una perplessità oltre che dal punto di vista formale anche con riferimento al contenuto.

Sotto il primo profilo, bisogna osservare come, prima della ratifica del *Trattato di Bengasi* (autorizzata con legge 6 febbraio 2009, n. 7), l'unico atto internazionale identificabile sulla base di parametri formali fosse l'*Accordo* del 13 dicembre 2000. Come già evidenziato, si tratta di un accordo in forma semplificata, ancorché "aggravata"<sup>47</sup>, sottoscritto dal Ministro degli Affari Esteri e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale<sup>48</sup>. Gli atti successivi hanno per lo più forma di protocolli "esecutivi" (si vedano il *Protocollo* ed il *Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo* del 29 dicembre 2007) o "attuativi" (si veda il *Protocollo attuativo* del 4 febbraio 2009, così definito in un comunicato ministeriale), vengono negoziati e stipulati dal Ministro degli

<sup>36</sup> F. Sar., *L'incubo della Pinar. E il Governo gioca la carta di Tripoli*, in «Corriere della sera», 8 maggio 2009, p. 2.

<sup>37</sup> A. De Florio, *Immigrati respinti, la Chiesa accusa. "Così si violano i diritti umani"*, in «la Repubblica», 9 maggio 2009, p. 2-3.

<sup>38</sup> Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., p. 14.

<sup>39</sup> L. Galluzzo, *Il governo va avanti con i respingimenti, altri 162 clandestini riportati in Libia*, in «Il Messaggero», 10 maggio 2009, p. 5.

<sup>40</sup> Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., p. 14. La notizia del respingimento è riportata nella relazione presentata dal Consiglio d'Europa mentre non trova alcun riscontro nelle fonti di stampa.

<sup>41</sup> Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., p. 15. Anche in questo caso, la notizia è riferita nella relazione predisposta dal Consiglio d'Europa ma non trova riscontro nella carta stampata nazionale.

<sup>42</sup> Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., pp. 15-16. La notizia non è riferita da fonti di stampa.

<sup>43</sup> Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., p. 16. La notizia non è riferita da fonti di stampa.

<sup>44</sup> Council of Europe, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010, cit., p. 16. La notizia non è riferita da fonti di stampa.

<sup>45</sup> Il dato relativi ai due respingimenti erano riferiti dal Ministro dell'Interno Maroni in sede di audizione dinanzi al Comitato Schengen il 14 aprile 2010. *Atti Comitato Schengen*, 14 aprile 2010, res. sten.

<sup>46</sup> G. Ru., *Un altro barcone con 75 immigrati rispedito a Tripoli*, in «La Stampa», 31 agosto 2009, p. 5; F. Viviano, *Migranti, nuovo respingimento. Riportati in Libia 70 eritrei e somali*, in «la Repubblica», 31 agosto 2009, p. 7; A. De Florio, *Immigrazione, respinto in Libia un altro barcone con 75 clandestini*, in «Il Messaggero», 31 agosto 2009, p. 2.

<sup>47</sup> Vedi *supra*.

<sup>48</sup> Gazzetta Ufficiale 15 maggio 2003, n. 111, suppl. ord.

Esteri o dell'Interno (tranne il *Protocollo aggiuntivo* del 29 dicembre 2007, che è firmato dal Capo della Polizia) e non sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale<sup>49</sup>.

Il "sistema delle fonti" rilevante in materia veniva tuttavia completamente ridisegnato dal nuovo *Trattato di Bengasi*, che all'art. 19, primo comma, effettuava un rinvio espresso «a quanto previsto dall'Accordo firmato a Roma il 13.12.2000 e dalle successive intese tecniche», disponendo che la successiva collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina dovesse svolgersi «in conformità» ad esse (in particolare, ai due protocolli del 2007). Rinviano *in toto* all'Accordo di base del 2000 ed alle successive intese tecniche, la norma (di legge) in buona sostanza rimette la definizione della disciplina di dettaglio – assai ampia, se si considera l'estrema genericità delle norme di cui al menzionato *Accordo* – nelle mani del Governo e dell'Autorità amministrativa.

Il *Protocollo* del 4 febbraio 2009, in quanto «attuativo» dei *Protocolli* del dicembre 2007<sup>50</sup> (a loro volta attuativi dell'Accordo di base del 2000), si colloca "a valle" del predetto sistema e costituisce una delle «intese tecniche» attraverso cui il Governo è chiamato a produrre norme di dettaglio. La natura "tecnica" del *Protocollo* in parola preclude la possibilità che esso introduca norme di carattere innovativo, pena la violazione della riserva contenuta nell'articolo 80 della Costituzione<sup>51</sup>, ed ammette il ricorso al regime della forma semplificata<sup>52</sup>. Nondimeno, la segretezza della procedura adottata<sup>53</sup>, ove sia appurata la "natura politica" dell'atto, si pone in contrasto con il sistema tracciato dagli articoli 80 ed 87, ottavo comma, della Costituzione, che impongono la pubblicità degli atti internazionali<sup>54</sup>.

I profili di maggior incertezza riguardano peraltro il contenuto delle misure adottate<sup>55</sup>. La prassi dei respingimenti in mare si pone in contrasto frontale con il principio del *non refoulement*, ovvero con il divieto di respingere cittadini stranieri verso Paesi dove la loro libertà è a rischio senza che sia garantito l'accesso alle procedure previste per la tutela dei rifugiati e dei richiedenti asilo politico. Il divieto di *refoulement* è previsto dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, sottoscritta dall'Italia<sup>56</sup> (ma non dalla Libia), sullo statuto giuridico dei rifugiati. La Convenzione consente agli individui oggetto di discriminazione o di persecuzione politica (art. 1, lett. A) di entrare nel territorio di un altro Stato e domandare il riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>57</sup>. In modo complementare, l'articolo 33, primo comma, della Convenzione dispone che nessuno Stato possa «espeller[e] o respinger[e], in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

La circostanza<sup>58</sup> che la Libia non garantisca di non espellere o respingere verso i paesi di provenienza i migranti entrati nel suo territorio per richiedere asilo politico espone il provvedimento dell'Autorità italiana che disponga l'indiscriminato respingimento verso il territorio libico dei migranti intercettati in mare alla violazione del menzionato divieto di *refoulement*<sup>59</sup>.

<sup>49</sup> Normalmente, gli atti internazionali aventi contenuto meramente attuativo di altri accordi formali non sono pubblicati. Si veda sul punto: C. Favilli, *op.cit.*, p. 160.

<sup>50</sup> Così il comunicato del Governo del 5 febbraio 2009. Vedi *supra*.

<sup>51</sup> Sul presupposto che l'atto abbia "natura politica" e ricada nelle materie di cui all'articolo 80 Cost. Sul punto, si veda: E. Palazzolo, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati*, Milano, 2003, p. 331.

<sup>52</sup> Cfr.: E. Palazzolo, *op.cit.*, p. 383.

<sup>53</sup> L'atto in parola è sottratto alla pubblicità imposta dall'articolo 13 del DPR 28 dicembre 1985, n. 1092, recante Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, in forza del quale sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, quando non si debba provvedere alla loro ratifica previa autorizzazione legislativa oppure alla loro esecuzione mediante decreto del Presidente della Repubblica». Inoltre, «a cura del Servizio del contenziioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli Affari esteri, sono trasmessi, per la pubblicazione in apposito della Gazzetta Ufficiale, tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi e altri atti comunque denominati, che sono altresì comunicati alle Presidenze delle Assemblee parlamentari [...]»

<sup>54</sup> Sulla incompatibilità degli accordi internazionali segreti in materie per cui è prevista l'autorizzazione legislativa delle Camere (art. 80 Cost.) con il modello costituzionale, si veda: A. Cassese, *op.cit.*, p. 176. Cfr. E. Palazzolo, *op.cit.*, pp. 381-383.

<sup>55</sup> L'affermazione contenuta nel testo presuppone la circostanza che il *Protocollo* del 4 febbraio 2009 regoli le misure amministrative da adottare per l'effettuazione dei respingimenti da parte delle Autorità italiane. Come in precedenza avvertito, non vi è certezza su tale aspetto, essendo il contenuto dell'atto riservato.

<sup>56</sup> La ratifica della Convenzione è stata autorizzata con legge 24 luglio 1954, n. 722 (*Gazzetta Ufficiale* 27 agosto 1954, n. 196).

<sup>57</sup> F. Salerno, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4/2010, p. 488. La tutela si spinge sino ad inibire ogni sanzione penale, «a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1» (art. 31, par. 1).

<sup>58</sup> Il fatto è ampiamente documentato dalle organizzazioni non governative che si occupano di immigrazione e diritti umani.

<sup>59</sup> A. Del Guercio, *Respingimenti di migranti verso la Libia e obblighi dell'Italia in materia di rispetto dei diritti umani*, in *Gli stranieri*, 2/2010, p. 7 e ss.