



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in
Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

**Movimenti migratori
attraverso il Mar Mediterraneo
nel triennio 2014 - 2016**

Il ruolo delle ONG nelle attività di SAR e rapporti tra attori locali,
comunitari e internazionali

Relatrice

Prof.ssa Sabrina Marchetti

Correlatrice

Dott.ssa Letizia Palumbo

Laureanda

Ilenia Sartor

Matricola 868401

Anno Accademico

2022 / 2023

Sommario

Riassunto	3
1. Scenari migratori.....	10
1.1 Le migrazioni internazionali.....	10
1.2 La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo.....	14
<i>1.2.1 Il principio di non-refoulement</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2 L'obbligo degli stati di ricerca e salvataggio in mare.....</i>	<i>21</i>
2. Movimenti migratori attraverso il Mar Mediterraneo nel triennio 2014 - 2016.....	23
2.1 Paesi d'origine delle persone in fuga nel triennio 2014-2016.....	24
2.2 Rotte principali attraversate nel triennio 2014-2016.....	28
2.3 Dimensione del fenomeno migratorio	30
2.4 Operazioni per la gestione dei flussi migratori nel Mar Mediterraneo..	32
<i>2.4.1 Operazione Mare Nostrum.....</i>	<i>32</i>
<i>2.4.2 Operazioni congiunte di Frontex: Hermes e Aeneas.....</i>	<i>33</i>
<i>2.4.3 Operazione Triton.....</i>	<i>35</i>
<i>2.4.4 Il contesto libico: il lancio dell'Operazione Sophia.....</i>	<i>37</i>
2.5 Piano di ricollocamento.....	38
2.6 Evoluzione del fenomeno migratorio e delle politiche attuate nel 2016..	41
2.7 Gli attori istituzionali coinvolti.....	42
3. Il ruolo delle organizzazioni non governative durante il triennio 2014-2016..	48
3.1 Le ONG attive nel Mar Mediterraneo nel triennio 2014-2016.....	49
3.2 Alleanze e ostilità tra ONG	54
<i>3.2.1 Cooperazione e ostilità tra ONG: fattori economici, politici e umanitari.....</i>	<i>55</i>
<i>3.2.2 Fattori chiave per la cooperazione</i>	<i>60</i>
<i>3.2.3 L'alleanza con i media</i>	<i>63</i>
3.3 Le accuse rivolte alle ONG.....	65
3.4 Andamento delle migrazioni negli anni successivi.....	70
<i>3.4.1 Paesi d'origine delle persone in fuga negli ultimi anni</i>	<i>70</i>
<i>3.4.2 Contesto SAR dopo il 2016.....</i>	<i>73</i>

3.4.3 Operatività ONG nel Mediterraneo dopo il 2016	74
3.4.4 Evoluzione via terra dal triennio ad oggi.....	75
3.5 Gli sviluppi delle politiche italiane e dell'Unione Europea in relazione al Mar Mediterraneo	76
3.5.1 Sviluppi nel contesto normativo italiano	76
3.5.2 Evoluzione delle politiche dell'Unione Europea.....	78
Conclusion.....	82
Bibliografia e sitografia.....	87
Appendice 1	106
Appendice 2	107
Appendice 4	109
Appendice 5	110
Appendice 6	111
Appendice 7	113

Riassunto

The second decade of the 2000s has been characterized by a growing increase in the number of migrants who travelled the Mediterranean routes to reach the European Union. Initially born as a disorganized phenomenon, due to the geographical proximity, it soon became a structured phenomenon, managed by organized crime groups that controlled the migratory flows.

In order to manage the migratory phenomenon during the three-year period 2014-2016, national and international institutions have taken steps over the years to launch different operations according to the political and social context of reference. The Italian government decided to launch Operation Mare Nostrum (MNO), a military and humanitarian operation whose objective was to identify and rescue migrants in the Strait of Sicily to prevent other tragedies like those occurred in 2013 near Lampedusa. In order to put in place a unified response, the joint operations of the Frontex agency were born during the three-year period examined. They represented the most structured and incisive interventions carried out in cooperation with the Member States of the European Union and concerned controls at European sea, land and air borders. In 2014, the protagonists changed: Mare Nostrum was joined by a new Frontex operation, Operation Frontex Plus, which was born from the integration of Operations Hermes and Aeneas and provided for the strengthening of the patrolling of the southern borders of the European Union to ensure greater control of the increasing flows and fight against illegality (Dumbrava 2022-a). However, in November 2014, both were replaced by the European Operation Triton (Frontex 2014).

The history of NGOs at sea begins long before the situation in the three-year period 2014-2016, when the Cap Anamur rescued refugees in the Mediterranean at the end of the last century and in the early 2000s. However, the work of the NGO was stalled when it was accused of abetting illegal immigration and then kidnapped by the Italian authorities (Zandonini 2017). In 2009, five years after the conviction, the truth came out: as established by international law, the vessel closest to the S.O.S., as it was for the Cap Anamur, is the first responsible of the rescue. This opened a new chapter regarding rescues at sea (Zandonini 2017).

After the tragic events dating back to October 2013, the non-governmental environment began to move and materialize for SAR operations. SAR is the acronym of *Search and Rescue*, in Italian "ricerca e soccorso", and refers to the rescue and assistance of people in difficult environments, including the sea, regardless of their status (EUR-Lex 2014). This is the type of intervention on which, beyond military actors, also NGOs concentrate, especially in the period of greatest influx of migrants in the Mediterranean. These activities are managed by the Maritime Rescue Coordination Centre, which draws up operational programs to effectively organize recovery, disembarkation and transport operations (UNHCR 2020).

Since 2014, several NGOs have contributed to *search and rescue* activities at sea. The end of Mare Nostrum, orchestrated by the EU to dissuade migrants from undertaking sea voyages, caused a rift in *search and rescue* operations. In fact, once this operation was completed in 2014, NGOs had to take charge of the shortcomings of the states (Cusumano 2017).

The Migrant Offshore Aid Station (MOAS) was the first NGO to participate in *search and rescue* operations in the middle of the last decade. It was equipped with the vessel *Phoenix*, which contributed to SAR operations in the Central Mediterranean in the summer of 2014 and 2015. After a period of work elsewhere, the vessel returned to operations in the central Mediterranean alongside another vessel, the Responder, off the coast of Libya.

Médecins sans Frontières (MSF) is a large international NGO with offices in many countries. From an operational point of view, MSF operated on three levels in the three-year period under study. MSF Amsterdam decided to collaborate with other NGOs in order to offer medical support on board of SAR vessels, MSF Brussels registered the vessel Bourbon Argos, particularly suitable for rescue operations, MSF Barcelona decided to buy and convert a fishing vessel, the Dignity I, thus creating a shipping company from the outset.

Sea-Watch is a German NGO that started contributing to SAR operations in April 2015 using the Sea-Watch 1 vessel.

Sea-Eye, a German NGO, was born in the last months of 2015 and began its work off the coast of Sicily in May 2016. This organization began its activity as an attempt to emulate Sea-Watch, providing for the same intervention methodologies.

As well as the Sea-Eye, Pro-Activa Open Arms also emulated the already operating Sea-Watch. Born to bring help to the Aegean, since 2016 this organization has concentrated its rescue work on the Mediterranean through the use of the Astral yacht.

Along the lines of MOAS, in 2015 SOS Méditerranée was created, an NGO operating with its three main offices in Germany, Italy and France, supported by the ship Aquarius. This vessel was also suitable for operating in critical weather conditions, thus making it essential in *search and rescue* operations in the Central Mediterranean, where it began operating at the beginning of 2016.

Since 2016, Jugend Rettet and Lifeboat have been working to rescue migrants at sea, too.

Of Dutch origin, the Boat Refugee Foundation with the Golfo Azzurro boat also collaborated in the rescues.

Finally, Save The Children, a humanitarian organization that deals with children's rights, was the last to join the SAR activities at sea in the last quarter of 2016.

In the first two years considered in this work, therefore, most of the NGOs, due to the inadequacy of the boats available in terms of size and speed, decided to limit their activities to the temporary support of migrants in the phases prior to the arrival of large ships to transport them to safe areas. Only MOAS and MSF conducted full SAR operations which, from 2016, at the request of Rome, began to be carried out also by all other NGOs (Cusumano 2021a).

Even though all of them work with the aim of saving human at sea, they do it based on diverse humanitarian and political approach. As regards the relationships undertaken by NGOs in order to provide humanitarian assistance at sea, two levels of cooperation can be highlighted: one on an equal level, between NGOs, and a broader one, which foresees the involvement of various actors, such as governments and national organizations and international.

The numerous NGOs operating in the humanitarian field play an important role from various points of view. Being personally involved, they possess the real perception of the

extent of the migratory phenomenon, by virtue of which they can highlight critical issues, mobilize specific resources and offer support (Macalister-Smith n.d.).

The NGO sector is not homogenous: on the one hand, this diversity translates into an advantage, allowing for a multilateral response in each specific circumstance, while on the other hand this diversity also entails a certain degree of confusion in terms of responsibility and cooperation (Macalister-Smith n.d.).

More generally, the history of NGOs has always been characterized by a certain level of coordination and cooperation, both between NGOs themselves and between them and the other actors involved, which is not constant but constantly evolving depending on the historical, political and social context (Macalister-Smith n.d.).

However, cooperation is a key element of daily work activities. It allows NGOs to operate effectively not only in operational terms but also in terms of planning to make humanitarian action possible (Macalister-Smith n.d.). By addressing the issue of cooperation from different points of view, such as the economic, political and humanitarian spheres, different attitudes implemented by NGOs can be described.

When considering the economic sphere, NGOs need funds for their survival. For this reason, according to a materialist approach, it is possible to think that, in order to obtain fundings, they must inevitably develop competitive relationships.

Contrary to what a purely economic approach would suggest, most of the small sea rescue NGOs have often developed forms of close collaboration (Cusumano 2021b). Instead of faltering, this cooperation has become even stronger as donations have dwindled: to address the lack of resources, these non-governmental organizations have intensified their collaboration by continuing to exchange personnel and equipment (Cusumano 2021b).

In addition to the economic aspect, another contributing cause of a relationship of cooperation or hostility between NGOs can be represented by the direction and political action perpetrated by them (Cusumano 2021b). As seen previously, in fact, the political vision of non-governmental organizations can be categorized into two attitudes: on the one hand, NGOs, such as MOAS, prove to be neutral and at the same time compliant with national and European authorities, and their action is not based on politics. On the other

hand, organizations such as Doctors Without Borders are also characterized by a political stance beyond moral principles. (Cusumano 2021b).

The balance of power in terms of cooperation/hostility can also be represented by the humanitarian thought that underlies the action of NGOs (Cuttitta 2018). Cooperation between NGOs depends not only on material interests, as stated previously, but also and mainly on how each organization understands its role as an implementer of humanitarian principles (Cusumano 2021b). Indeed, it is the vision that each has with respect to humanitarian principles that directs the nature and intensity of their interactions (Cusumano 2021b). In this regard, it should be noted that the aforementioned NGOs have developed different interpretations of humanitarian principles (Cusumano 2021b).

Humanitarian aid, understood in its classic sense, is based on the ethical principles promoted by the United Nations and non-governmental organizations. However, in recent years, a further paradigm has developed, the new humanitarianism, which, unlike classic humanitarianism, is based on the conception of crisis as a situation of normality and not of exception. While the former focuses on principled aid, the more recent one puts people and institutions at the forefront in order to build an effective local response (Dorothea 2018). The final goal is the same, but what changes is the process that each of the two visions implements to achieve it. Taking this aspect into consideration, therefore, it can be said that organizations that are similar in terms of humanitarian principles tend to cooperate more with each other, despite material needs, unlike NGOs that are very different at a humanitarian level (Cusumano 2021b).

The scale and complexity of relief operations make cooperation and coordination between NGOs and between NGOs and national and international authorities an essential element in order to ensure their success.

As regards the operations of NGOs, their role and action has proven divisive in the eyes of the public, the media and government/opposition bodies themselves. There are two sides: on the one hand there are those who consider the humanitarian action of NGOs indispensable and mandatory, fundamental within the migratory context, on the other hand NGOs are found guilty of acting as a *pull factor*, among others (Floris and Bagnoli 2017). With reference to this last vision, NGOs operating in the Mediterranean Sea have been the target of numerous criticisms. Within the three-year period examined, at first the

activity of non-governmental organizations was frowned upon, considered essential for saving lives in danger. Later, however, with the increase in departures and landings, NGOs were labelled negatively. Although all legal proceedings have not effectively led to the allegations, the constant criminal risk, political obstructionism, and criticism from the media have diminished the possibility and ability of NGOs to carry out *search and rescue* operations (Cusumano and Villa 2020).

Obstructing the *search and rescue* work of non-governmental organizations, in addition to being demotivating for their volunteers, is also risky since this affects society's opinion towards them, thus undermining the donations thanks to which they operate (Cusumano 2017). This series of accusations led, in the following years, to a series of regulatory implications.

By virtue of the responsibility exercised by national and European Union institutions and because of the seriousness of the phenomenon that persisted for the three-year period of study, since 2016 efforts have been made to improve the situation on several levels.

Although the numbers and motivations of refugees crossing the Mediterranean vary over time and space based on multiple variations, including the geopolitical and social situation, constants have arisen in recent years. In some countries, in fact, situations of conflict and persecution have persisted for years, which continue to push many residents to flee every year, as in the case of Syria.

Furthermore, on the regulatory level, some elements can be noted from the comparison between the three-year period 2014-2016 and the last few years. In the first period, the states found themselves faced with a situation that was not new but critical at the management level. The unprecedented extent of the migratory phenomenon of those years caught the national and international authorities unprepared. In fact, the term 'crisis' has been used very often in the media to define this period, pointing out the cause of this phenomenon to migrants. The cause of the 'crisis', however, is to be found in the failure of governments to anticipate, prevent and manage it in the fairest and most just way in compliance with international law. From this distorted vision inevitably derived a critical sentiment towards fleeing populations: the refugee was no longer a person in search of better living conditions, but a threat to the security and stability of countries.

From a regulatory point of view, two events occurred in the Italian context that inevitably changed the operational approach of NGOs in the post-2016 period: the issuing of the Code of Conduct and the decree issued in early 2023. According to the authorities, these measures have the objective of guaranteeing a framework of rules which the NGOs involved in SAR operations had to comply with, in order to be able to carry out these activities in a more structured and safer way. However, they have proved to be counterproductive and to the detriment of the work of NGOs.

However, after the three-year period of chaos from an institutional point of view, authorities in the European Union have tried to focus on each of the Mediterranean routes with specific measures.

The climate of tension towards NGOs is still present but the work of non-governmental organizations and cooperation with states gives some signs of hope.

1. Scenari migratori

1.1 Le migrazioni internazionali

Le migrazioni a livello internazionale sono state una delle questioni più calde degli ultimi anni. Trasversali ad ogni epoca e ogni governo, riempiono le pagine dei giornali e le agende dei governi, seppur spesso senza il raggiungimento di grandi accordi e cambiamenti.

Il fenomeno migratorio non è recente ma permea la storia dell'umanità fin dalle sue origini. La tendenza a migrare è, infatti, insita nell'essere umano fin dalle sue prime apparizioni nel mondo. I nostri antenati si muovevano alla ricerca di selvaggina e la dedizione alla caccia li ha resi, a tutti gli effetti, esseri migratori. Queste forme di migrazione avvenivano in territori molto ampi e poco popolati, e questo ne consentiva il prosieguo senza particolari ostacoli dovuti al confronto con altri popoli (McKeown 2004). Da questo punto di vista, rilevanti sono le migrazioni che hanno interessato l'Ottocento e il Novecento, quando i vasti territori deserti in Europa iniziarono ad essere sempre più abitati e altri territori al di fuori vennero scoperti.

Nella prima metà del diciannovesimo secolo, gli schiavi africani, insieme ai servi bianchi a contratto, costituivano la maggioranza degli immigrati nel Nuovo Mondo (McNeill 1984). Molti di coloro che attraversarono l'oceano prima che le navi a vapore rivoluzionassero i viaggi transoceanici lo fecero a spese di qualcun'altro e contro la propria volontà. Coloro che pagavano il costo del trasporto per schiavi e servi a contratto, lo facevano perché nel Nuovo Mondo non era disponibile altra forza lavoro, in quanto le popolazioni amerindie erano state esposte a malattie sconosciute nel Vecchio Mondo che ne causarono la scomparsa (McNeill 1984). Questa situazione determinò il movimento della forza lavoro verso ovest, circostanza che permeò la prima storia americana (McNeill 1984). Un destino che ha accomunato anche Argentina, Australia, Brasile, Canada e Sud Africa (McNeill 1984).

La seconda metà del diciannovesimo secolo si caratterizzò per l'industrializzazione e la successiva urbanizzazione delle grandi città, conseguenza della migrazione di grandi masse di persone provenienti dalle zone rurali verso i centri urbani alla ricerca di lavoro (McNeill 1984). L'aumento demografico in molte città europee determinò, nel tempo, una saturazione dell'offerta lavorativa (McNeill 1984). Il risultato fu un vasto esodo oltremare, per un totale di circa 46 milioni di persone tra il 1840 e il 1920, favorito anche dalla maggior sicurezza e accessibilità ai trasporti transoceanici da parte del ceto medio (McNeill 1984).

L'ascesa di un'economia globale incentrata sull'industrializzazione europea, nordamericana e giapponese fu il contesto per l'ulteriore aumento della migrazione a lunga distanza di lavoratori e coloni (McKeown 2004). Prodotti alimentari e risorse da frontiere vicine e lontane aiutarono a rifornire centri industriali in crescita, e le trasformazioni economiche sconvolsero i vecchi modelli migratori (McKeown 2004). I tassi di migrazione aumentarono notevolmente in tutto il mondo nell'ultimo quarto del diciannovesimo secolo, portando ad una maggiore espansione industriale che, a sua volta, finse da fattore di richiamo incoraggiando nuove partenze (McKeown 2004).

Gli spostamenti transatlantici incrementarono ulteriormente fino allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, raggiungendo picchi di circa 1,1 milioni di migranti l'anno dal 1911 al 1913 (McKeown 2004). L'insorgere del primo conflitto mondiale determinò inevitabilmente un crollo delle partenze, motivo per cui il 1914 viene considerato da alcuni studiosi delle migrazioni transoceaniche come la fine dell'era della migrazione di massa (McKeown 2004).

Gli anni a cavallo tra le due guerre mondiali si caratterizzarono per un duplice scenario. Dalla seconda metà degli anni venti, gli Stati Uniti, l'Europa e, successivamente, il Canada, nonché i paesi sudamericani, piombarono in una profonda crisi economica, che peggiorò ulteriormente negli anni trenta. Di conseguenza, l'immigrazione venne percepita dalle persone sempre più come una minaccia e come una forma di concorrenza aggiuntiva; questa percezione facilitò l'introduzione di leggi nazionali per la regolarizzazione della migrazione, limitando così il numero di persone autorizzate a entrare in un paese in un dato anno. L'Austria e la Germania, ad esempio, adottarono un trattamento preferenziale nei confronti dei propri cittadini nel mercato del lavoro, mentre

gli Stati Uniti limitarono l'immigrazione annuale attraverso quote stabilite per i vari stati (Fassmann 2009).

Contestualmente a questo rallentamento migratorio, la Prima Guerra Mondiale determinò migrazioni forzate che non avevano nulla a che fare con problematiche di tipo sociale e/o economico. La maggior parte delle migrazioni dopo il 1918, infatti, fu diretta conseguenza della nuova situazione geopolitica sancita dai trattati di pace dopo il conflitto. I paesi vincitori revisionarono i confini dell'Europa centro-orientale e dei Balcani, aiutando così le popolazioni di questa regione a raggiungere l'autodeterminazione nazionale. Tuttavia, la formazione di queste nuove nazioni creò, al loro interno, un gran numero di minoranze etniche, la cui emigrazione venne così organizzata o almeno facilitata. Inoltre, russi, ucraini e bielorusi furono costretti a emigrare a causa della Rivoluzione d'Ottobre e della successiva guerra civile (Fassmann 2009).

La stessa situazione si ripeté nell'immediato secondo dopoguerra. Ancora una volta, a causa del nuovo assetto politico, si verificò un incremento delle migrazioni forzate. Fuga ed espulsione divennero simboli di quel periodo: la loro entità fu tale da rendere difficoltoso il calcolo del numero di migranti (Fassmann 2009).

Dagli anni cinquanta, la migrazione europea si differenziò nuovamente. Gli imperi coloniali di Francia e Gran Bretagna ricominciarono a reclutare manodopera proveniente dalle rispettive colonie, altri paesi industrializzati come Germania e Austria importarono nuovi lavoratori, ora provenienti dall'Europa meridionale e sud-orientale dopo che la Guerra Fredda aveva interrotto i tradizionali flussi di manodopera dell'Europa orientale (Fassmann 2009).

La fase di rapida crescita dell'Europa occidentale negli anni cinquanta e sessanta fu seguita da una crisi economica negli anni settanta, che bloccò l'arrivo di lavoratori stranieri. Come risultato dello shock del prezzo del petrolio e la conseguente stagnazione economica, la lotta per l'occupazione divenne più dura, e i lavoratori stranieri vennero visti nuovamente come una minaccia. Mentre il governo britannico introdusse regolamenti che cercarono di fermare l'immigrazione dalle loro ex colonie, i governi tedesco e austriaco introdussero misure politiche volte a far partire i lavoratori stranieri, considerati di fatto ospiti (Fassmann 2009).

La fine della Guerra Fredda, e quindi la fine della separazione tra zone d'influenza russa e zone d'influenza americana, portò ad un cambiamento significativo nel quadro generale delle migrazioni europee. Le aree a basso e alto salario, divise da un confine fino al 1989, entrarono immediatamente in un processo di scambio. Mentre il capitale si spostò dall'area ad alto salario a quella a basso salario, il lavoro si mosse nella direzione opposta. Germania e Austria registrarono, da un lato, un aumento dell'afflusso di lavoratori e, dall'altro, un incremento del numero di richiedenti e rifugiati di guerra a causa della guerra civile nell'ex Jugoslavia. Allo stesso tempo, i paesi dell'Europa meridionale, che negli anni sessanta erano paesi di origine della migrazione di manodopera, diventarono paesi di destinazione all'inizio del nuovo secolo (Fassmann 2009).

Fino al primo decennio del nuovo millennio, dunque, i flussi migratori verso il continente europeo furono particolarmente intensi solo in specifiche occasioni, come dopo la caduta del Muro di Berlino nel 1989 o durante le guerre nell'ex-Jugoslavia negli anni novanta. A questa situazione costante nel tempo contribuirono anche i regimi nordafricani che fungevano da freno o da incentivo per i flussi provenienti dall'Africa subsahariana. Esemplicativo di questa situazione fu il caso della Libia di Mu'ammar Gheddafi che era solito aprire per convenienza i propri porti per consentire la partenza dei migranti, chiudendoli solamente all'ottenimento di quanto desiderato (Scidà 2012).

Nel dicembre del 2010, la situazione nei paesi africani iniziò a cambiare. La Tunisia, a causa di diversi problemi interni, tra cui la disoccupazione, le disuguaglianze economiche e sociali e le violenze perpetrate dalle forze dell'ordine e consentite dal governo, si ritrovò ad affrontare un'ondata di proteste cittadine (Scidà 2012). Questa situazione di crisi diede inizio alla Rivoluzione dei Gelsomini, portando alla caduta del regime di Zine El-Abidine Ben Ali, e generando in altri paesi africani affacciati sul Mediterraneo il desiderio di fare lo stesso, dando il via a proteste per ottenere più diritti: in Egitto, le violente proteste portarono alle dimissioni del presidente Hosni Mubarak, creando un senso di libertà e allo stesso tempo di incertezza; in Libia, le proteste del popolo non raggiunsero lo stesso obiettivo ma, in seguito ai bombardamenti della Nato, il regime di Gheddafi terminò; in Yemen, il presidente Ali Abdullah Saleh si dimise in cambio dell'immunità; in Siria, le manifestazioni contro il regime di Bashar al-Assad sfociarono in una guerra civile nel 2012, che vide coinvolte molte fazioni, tra cui l'ISIS

(Scidà 2012). Quest'ultimo, negli anni a seguire, si consolidò nel paese determinando un ulteriore aumento del numero di migranti (Scidà 2012).

È in questo contesto che in Europa si iniziò a parlare di crisi di rifugiati: migliaia di persone provenienti da Africa, Asia, Medio Oriente ed Europa decisero di fuggire dai rispettivi paesi d'origine a causa della nascita di nuovi conflitti e del riacutizzarsi di vecchi, per trovare rifugio altrove. Nel paragrafo 1.3 verranno approfondite le situazioni di crisi di questi paesi, i dati relativi agli spostamenti nel triennio 2014-2016 e le rotte coinvolte.

1.2 La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo

Le migrazioni sono regolamentate da norme facenti parte di diverse branche del diritto. Per addentrarsi nella comprensione delle stesse, è innanzitutto importante definire i soggetti a cui si rivolgono.

Secondo la definizione dell'UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), il richiedente asilo è “colui che è fuori dal proprio paese e inoltra, in un altro stato, una domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato. La sua domanda viene poi esaminata dalle autorità di quel paese e, fino al momento della decisione in merito alla domanda, egli è un richiedente asilo” (UNHCR n.d.-a).

Il rifugiato è “colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra” (UNHCR n.d.-b). “A differenza del migrante, egli non ha scelta: non può tornare nel proprio paese perché teme di subire persecuzioni o per la sua stessa vita” (UNHCR n.d.-a).

I concetti di asilo e rifugio, nonostante siano strettamente collegati, necessitano di strumenti separati e distinti per la loro identificazione e tutela. Mentre la figura del rifugiato viene trattata e tutelata a livello internazionale grazie alla Convenzione di Ginevra del 1951, ripresa più nello specifico nel paragrafo successivo, per il diritto d'asilo

non esiste uno strumento altrettanto rilevante. Nel tentativo di colmare questa mancanza, nel 1967 è stata istituita la Dichiarazione sull'asilo territoriale. Tuttavia, questa, a differenza della Convenzione precedentemente citata, non è stata sufficientemente incisiva: non ha imposto obblighi agli Stati ed ha affrontato l'asilo non come un diritto umano ma come una concessione, non ostile, da parte di uno stato, manifestante quindi la sua sovranità (UNHCR 2020a). Per questa ragione, in mancanza di un trattato vincolante per gli stati riguardo la concessione dell'asilo a livello internazionale, nonostante la Convenzione del 1951 e il successivo Protocollo non affrontino il tema in maniera specifica, tutti gli stati, firmatari e non, li utilizzano come riferimento per prendere decisioni in materia (UNHCR 2020a).

Negli stati membri dell'Unione Europea, la materia dell'asilo è regolamentata, oltre che da trattati internazionali come la Convenzione del 1951, anche da Convenzioni UE. Nel 1990 viene stipulata la Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (o Regolamento Dublino), la quale nel 2003 venne sostituita dal Regolamento (EC) No 343/2003 (o Regolamento Dublino II), la cui validità terminò nel 2008 (EUR-Lex 2008). Ad esso succedette il Regolamento (EU) No 604/2013 (o Regolamento Dublino III), tutt'oggi in vigore nella sua versione datata 2013 (EUR-Lex 2013). Quest'ultimo stabilisce la gerarchia di criteri utili a determinare uno Stato Membro competente per l'esame delle richieste di protezione internazionale: le considerazioni sulla situazione familiare, il possesso recente di visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro e se il richiedente è entrato nell'UE in modo irregolare o regolare (EUR-Lex 2013). Seguendo il modello dei Regolamenti precedenti, anche questa terza versione ha l'obiettivo di evitare la possibilità per le persone di paesi terzi di presentare più domande d'asilo nei Paesi Membri, nonché di migliorare la gestione dei flussi verso l'Unione Europea (EUR-Lex 2013). In aggiunta, stabilisce il diritto di informazione per i richiedenti asilo e la possibilità per questi di svolgere dei colloqui a tale scopo (EUR-Lex 2013). Il Capo III del Regolamento delinea i criteri da tenere in considerazione per la determinazione dello Stato Membro competente, che avviene sulla base della situazione del richiedente al momento in cui procede con la richiesta (EUR-Lex 2013). Per esempio, nel caso questo fosse un minore non accompagnato, lo Stato Membro competente risulta

essere quello in cui vive un familiare se quest'ultimo si dimostra capace di occuparsene. Ulteriori casistiche vengono elencate nel documento (EUR-Lex 2013). Infine, stabilisce alcune garanzie per i richiedenti, tra cui l'assistenza legale gratuita su richiesta e il diritto di appellarsi a un organo giurisdizionale per le decisioni in merito a trasferimenti (Commissione Europea, n.d.).

Parallelamente, durante il Consiglio europeo di Tampere nel 1999, venne affrontata per la prima volta la possibilità di un Sistema europeo comune di asilo (SECA o in inglese CEAS), rinforzato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, con il quale si procedette alla creazione di un sistema comune a tutti gli stati, comprendente procedure univoche riguardo la protezione, l'accoglienza, l'asilo, il riconoscimento e la cooperazione tra stati (Parlamento Europeo 1999; Parlamento Europeo 2022).

Oltre al Regolamento Dublino, tra i principali strumenti del CEAS ci sono il Regolamento EURODAC, la Direttiva Qualifiche (95/2011), la Direttiva Accoglienza (33/2013) e la Direttiva Procedure (32/2013). Tramite il primo è stata istituita la banca dati dell'UE denominata "Eurodac", attraverso la quale gli stati membri hanno accesso alle impronte digitali dei richiedenti asilo, potendo quindi determinare gli stati responsabili dell'analisi delle richieste di questi ultimi (EUR-Lex 2022). La Direttiva Qualifiche (95/2011) ha il principale obiettivo di identificare, tra le persone provenienti da altri paesi, coloro realmente bisognosi di protezione internazionale all'interno dell'UE, consentendo a questi ultimi di godere di alcuni diritti. Vengono altresì stabiliti i requisiti per l'eventuale concessione o cessazione della protezione (EUR-Lex 2018). Nel 2013 sono state adottate la Direttiva Procedure e la Direttiva Accoglienza. La prima ha l'obiettivo di migliorare le procedure di protezione internazionale, velocizzandole e rendendole più adeguate ai diritti dei richiedenti. In questo modo, i paesi dell'UE devono garantire, tra gli altri, l'assistenza legale gratuita, la presenza di interpreti e l'imparzialità (EUR-Lex 2020). Inoltre, attraverso l'adozione della Direttiva Accoglienza, seconda direttiva applicata a partire dal 2013, sono state introdotte delle norme specifiche volte a garantire condizioni di vita o accoglienza dignitose ai richiedenti asilo o protezione sussidiaria nel periodo di attesa tra la richiesta e l'esito di questa (EUR-Lex 2020a).

Tuttavia, i grandi flussi in arrivo nei paesi membri UE nel triennio 2014-2016 hanno aperto gli occhi sul Sistema Comune Europeo di Asilo, mettendo in luce le debolezze del

Regolamento di Dublino III, che non consentiva una giusta ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri per l'esame delle domande di asilo (Commissione Europea n.d.). Infatti, il principio di base secondo cui è competente il primo Stato membro di arrivo non faceva altro che esacerbare la situazione già critica di alcuni paesi in cui il numero degli arrivi era già molto alto (Commissione Europea n.d.).

Nell'ambito dei numerosi naufragi che hanno interessato il Mediterraneo tra il 2014 e il 2016, i capi di Stati dei paesi membri dell'Unione Europea hanno discusso ed approvato l'Agenda europea sull'immigrazione, un piano d'azione di 10 punti per regolare i flussi migratori nel periodo 2015-2020. In particolare, essa mirava a rispondere in maniera rapida ed efficace alle tragedie che avvengono in mare attraverso l'intensificazione delle attività di ricerca e soccorso e l'eliminazione delle reti criminali, la gestione più adeguata delle frontiere, l'incentivazione del senso di solidarietà verso i paesi più interessati dagli arrivi di migranti e l'assegnazione di fondi (Commissione Europea 2015).

Qualora nei soccorsi in mare, oggetto di studio di questo lavoro, le persone coinvolte manifestino la volontà di fare richiesta di asilo, si applicano i principi sanciti dal diritto internazionale dei rifugiati, i quali devono essere conosciuti dai comandanti delle navi, che però non sono responsabili della determinazione dello status delle persone a bordo (UNHCR 2020b).

1.2.1 Il principio di non-refoulement

Dai primi anni del Novecento, l'interesse del contesto internazionale per le migrazioni è aumentato costantemente, consentendo la nascita di nuovi modelli di gestione della stessa, elaborati non più solo a livello nazionale ma anche internazionale (Fine e Pécoud 2017). Come detto precedentemente, il diritto internazionale offre un importante contributo in materia di rifugiati. Prima di tutto, è importante evidenziare che i diritti di questi si fanno spazio dentro l'ampia cornice dei diritti umani. I rifugiati, infatti, godono di due categorie di diritti che si intersecano: i diritti umani, inalienabili per ogni individuo, e i diritti spettanti loro in quanto rifugiati (UNHCR, 2001).

Per quanto riguarda la prima categoria, tra i principi fondamentali enunciati dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, alcuni risultano particolarmente rilevanti in materia di migrazione. Prima di tutto, in essa si sottolinea il diritto alla libertà

di movimento e di residenza, facendo riferimento alla possibilità esistente per ogni individuo di lasciare il proprio paese ed eventualmente ritornarci senza vincoli (UNHCR 2001). Il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, trattato delle Nazioni Unite entrato in vigore nel marzo del 1976, poi, definisce quali sono i diritti basilici di ogni persona, “indipendentemente da razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altro status” (OHCHR, n.d.-a). Tra questi, il Patto inserisce il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza, il diritto a non essere tenuto in schiavitù o servitù, il diritto a non essere sottoposto a tortura né a crudeli, inumani o degradanti trattamenti o punizioni, il diritto a non essere sottoposto ad arresto arbitrario, detenzione o esilio, il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia (OHCHR, n.d.-a). In aggiunta, il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, entrato in vigore nel gennaio del 1976, garantisce ad ogni persona il diritto al lavoro, la libera scelta dell'occupazione e condizioni di lavoro giuste e favorevoli (OHCHR, n.d.-b). I diritti contenuti nella dichiarazione e nei patti sopracitati hanno valenza per tutti gli esseri umani, senza nessuna distinzione e per questo sono considerati parte del diritto consuetudinario. Questo li rende vincolanti per qualsiasi stato, firmatario o meno degli stessi.

Nello scorso secolo, nell'ambito dei diritti umani sono stati creati ulteriori strumenti con riferimento specifico a migranti e rifugiati e ad alcune sottocategorie. Tra questi, è importante ricordare la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sulla discriminazione in materia di lavoro e occupazione del 1958, la Convenzione ONU sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965, la Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979, la Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 e la Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990. Allo stesso modo, altri strumenti sono indirizzati alla tutela di un'altra sottocategoria di migranti, i minori, e in questo caso sono rilevanti la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989 e la Convenzione dell'OIL sulle forme peggiori di lavoro minorile del 1999.

Per quanto riguarda nello specifico i diritti spettanti ai rifugiati in quanto tali, anche in questo caso i primi segnali a livello internazionale risalgono al ventesimo secolo. In

particolare, nel 1921 viene istituita dalla Lega delle Nazioni la figura dell'Alto Commissariato per i Rifugiati (Fine e Pécoud 2017). In seguito alla fondazione delle Nazioni Unite e in conformità con l'Articolo 2 della Carta delle stesse¹, nel 1950 viene istituito l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR o UNHCR in inglese) (Fine e Pécoud 2017). Grazie a questa nuova figura, nel 1951 viene adottata la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, la quale costituisce la base del diritto del rifugiato a livello internazionale; essa ne definisce con chiarezza le caratteristiche e gli standard basilari di trattamento ed inizialmente era volta alla risoluzione della situazione di migliaia di profughi sfollati a causa della Seconda Guerra Mondiale e della persecuzione fascista e nazista (Martin 2005). Tuttavia, a causa della necessità di sopperire a nuove ondate di rifugiati negli anni cinquanta e sessanta, è divenuto necessario ampliare il raggio d'azione della Convenzione, tramite l'elaborazione del Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967 (UNHCR 2001).² Protocollo e Convenzione, seppur indipendenti l'uno dall'altro, analizzano e chiariscono tre punti comuni (UNHCR 2001). In primo luogo, definiscono i termini entro i quali lo status di rifugiato può essere garantito o rimosso (UNHCR 2001). In secondo luogo, ne chiariscono la posizione in ambito giuridico nei paesi in cui viene processata la richiesta d'asilo, indicandone diritti e doveri (UNHCR 2001). Infine, entrambi questi strumenti specificano gli obblighi in capo agli stati (UNHCR 2001).

Gli Stati aderenti, una volta sottoscritto uno o entrambi i documenti, ne sono vincolati e quindi hanno l'obbligo di offrire protezione ai rifugiati nei loro territori (UNHCR 2001). Per esempio, uno dei principi fondamentali che gli stati firmatari sono tenuti a rispettare

¹ "The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions." Per approfondimenti: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-4>

² Article 1 - General provision

"1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined.

2. For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article I of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and..." and the words "...as a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.

3. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation [...]"

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees>

è il principio di *non-refoulement* che si oppone al ritorno forzato di un rifugiato da parte di uno Stato (UNHCR 2001). L'Articolo 33 sottolinea:

Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, 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.³

Il divieto di respingimento, tuttavia, è considerato parte del diritto internazionale consuetudinario e per questo è vincolante per tutti gli Stati, non solo per quelli aderenti alla Convenzione (UNHCR 2001). Nel caso questo non venga rispettato, l'UNHCR ha il potere di intervenire informando le autorità (UNHCR 2001). Nonostante i trattati in questione siano indipendenti, la maggior parte degli stati ha aderito ad entrambi, rafforzandone quindi il ruolo centrale nel campo della protezione internazionale dei rifugiati (UNHCR 2001).

Anche nell'ambito delle principali organizzazioni regionali esistono documenti, vincolanti per i rispettivi Stati membri, dedicati alla protezione dei rifugiati a livello regionale. Alcuni esempi sono la Convenzione sui problemi specifici dei rifugiati in Africa (1969), adottata dai membri dall'Organizzazione dell'Unione Africana, e la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati (1984), adottata da rappresentanti dei governi del continente americano.

In ambito europeo non esiste uno specifico strumento di protezione dei rifugiati. Tuttavia, nell'ambito del Consiglio d'Europa è stata adottata la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), un trattato internazionale che definisce i diritti umani degli individui, che devono essere rispettati dai suoi Stati Parti, entrato in vigore nel 1953 (Consiglio d'Europa n.d.). Nonostante questo documento non contenga riferimenti a migranti e rifugiati, è comunque fondamentale al fine del rispetto dei diritti di questi ultimi. Infatti, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (o Corte EDU o Corte di

³ UNHCR (2016), *Convenzione di Ginevra del 1951*, in "UNHCR", https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf (consultato il 30 dicembre 2022).

Strasburgo), organo preposto al controllo del rispetto della CEDU, interpreta l'Articolo 3 di quest'ultima come un ulteriore limite al respingimento di migranti, riconoscendo in quest'ultimo anche una violazione dei diritti dell'individuo. Nonostante non sia un organo dell'UE, essa collabora con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, arrivando ad avere insieme un ruolo importante su quasi tutto il continente europeo (Consiglio d'Europa n.d.). Per questa ragione, la CEDU è uno strumento importante che, insieme alla Convenzione del 1951, dà un contributo in materia di asilo e rifugio. Inoltre, con il Trattato di Lisbona del 2009, si è sancito l'obbligo giuridico per l'UE di aderire alla CEDU, come garanzia di compatibilità tra il diritto dell'Unione Europea e la Convenzione (Consiglio d'Europa n.d.).

In conclusione, si può quindi affermare che i diversi trattati sui diritti umani si completino a vicenda, al fine di garantirne una interpretazione più chiara e precisa per la loro tutela. Questa complementarità favorisce la loro utilità anche nell'ambito dei rifugiati, la cui protezione quindi non si basa esclusivamente sul contenuto della Convenzione di Ginevra del 1951 e sul suo Protocollo, ma prende in considerazione altri documenti che possono ritenersi ad essa collegati. Il diritto dei rifugiati non deve quindi limitarsi a trattati o testi giuridici in materia, ma deve essere confrontato anche con le altre aree del diritto internazionale, come il diritto internazionale umanitario, applicabile in situazioni di conflitto armato internazionale o interno senza distinzione tra le parti in conflitto, e i diritti umani.

1.2.2 L'obbligo degli stati di ricerca e salvataggio in mare

Il 6 marzo 1948 la Conferenza di Ginevra ha adottato la Convenzione che istituisce l'Organizzazione Consultiva Marittima Intergovernativa (IMCO), che viene denominata nel 1982 Organizzazione Marittima Internazionale (OMI), la quale elabora norme in materia marittima con valenza internazionale, di cui seguono le principali (IMO n.d.-a).

La Convenzione Internazionale per la Sicurezza della Vita in Mare, entrata in vigore nel 1980 (Convenzione SOLAS), richiede agli Stati Parti, tra le altre cose, di accordarsi sulle procedure e le responsabilità in caso di emergenza e del soccorso alle navi in difficoltà (*International Organization for Migration [IOM] n.d.-b*).

Tuttavia, solo con l'adozione della Convenzione Internazionale sulla Ricerca e il Soccorso in Mare (Convenzione SAR), entrata in vigore nel 1985, viene sancito l'obbligo per gli stati di coprire le operazioni di ricerca e salvataggio, garantendo l'assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza esercitare nessun tipo di distinzione e fornendo tutti gli aiuti necessari e possibili nell'immediato (IOM n.d.-c).

In aggiunta, nel 1994 è entrata in vigore la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (Convenzione UNCLOS), la quale impone ad ogni Stato costiero l'obbligo di promuovere e favorire la corretta gestione dei servizi di ricerca e soccorso, incentivandone l'istituzione laddove non ancora presente (United Nations n.d.).

Punti di riferimento fondamentali per tutti i paesi, queste Convenzioni completano e circoscrivono il lavoro dei singoli governi nazionali, i quali si dotano anche di normative proprie.

2. Movimenti migratori attraverso il Mar Mediterraneo nel triennio 2014 – 2016

Il secondo decennio degli anni 2000 si caratterizzò per un crescente aumento del numero di migranti che percorsero le rotte del Mediterraneo per raggiungere l'Unione Europea. Questo aumento deve leggersi in connessione con l'inasprimento delle politiche migratorie a livello nazionale e comunitario che causarono una drastica riduzione dei canali d'ingresso legale (Colucci 2018). Per quanto riguarda alcuni paesi come l'Italia, tuttavia, la differenza rispetto al passato non è rappresentata tanto dall'aumento del numero di migranti, quanto dai cambiamenti relativi ai canali di ingresso utilizzati (Colucci 2018). Infatti, a seguito della drastica riduzione e, in alcuni momenti, chiusura dei canali di ingresso per lavoro da parte dei governi italiani dopo il 2009, l'unica opzione di ingresso legale era rappresentata dal diritto d'asilo e, proprio per questa ragione, aumentarono le richieste a tal scopo (Sciurba 2017; Colucci 2018). L'utilizzo di canali d'accesso alternativi e più pericolosi, come le rotte del Mar Mediterraneo, fu quindi una diretta conseguenza della stretta messa a punto dai governi in merito alle politiche migratorie (Sciurba 2017; Colucci 2018). Nato inizialmente come un fenomeno disorganizzato dovuto alla vicinanza geografica, diventò ben presto un fenomeno strutturato, gestito da gruppi di criminalità organizzata che controllavano i flussi migratori.

La situazione in mare peggiorò anche a causa di quanto succedeva via terra. Infatti, dal 2014, una serie di stati si sono succeduti nella costruzione di muri ai propri confini per impedire il passaggio di migranti, bloccando o deviandone le rotte. Nel gennaio del 2014 la Bulgaria fu il primo paese a blindare la sua frontiera: costruì un muro di filo spinato alto 3 metri al confine con la Turchia che, nel 2016, arrivò a misurare una lunghezza di 100 chilometri (Dumbrava 2022-a). L'Ungheria, poi, cominciò a costruire nel novembre del 2015 un muro che la separava dalla Serbia, alto 4 metri e lungo 175 chilometri

(Dumbrava 2022-a). Nello stesso mese, venne imbastito il valico tra Austria e Slovenia (Dumbrava 2022-a). A dicembre, ecco che prese forma anche il confine tra Slovenia e Croazia: venne alzato un filo spinato lungo 166 chilometri (Dumbrava 2022-a). La decisione di ristabilire i controlli alle frontiere mise così ulteriormente in crisi un sistema già fragile.

A partire dal 2011, anche il diritto d'asilo iniziò a subire forti restrizioni, esplicitate dal decreto Minniti-Orlando del 2017, tramite il quale si penalizzarono i richiedenti asilo sia nell'accesso alla giustizia che nell'entrata nel mercato del lavoro (Colucci 2018). Infatti, dopo i naufragi del 2013 e i "fatti di Colonia", nei quali è difficile ricostruire quanto accaduto ma per i quali l'opinione pubblica ha facilmente colpevolizzato i migranti, si sono iniziati ad utilizzare i termini "migranti" e "rifugiati" come sinonimi e, di conseguenza, anche i secondi sono diventati vittime di ideologie xenofobe e politiche nazionalistiche (Sciurba 2017). In qualsiasi situazione si trovassero, i migranti erano visti e descritti dall'opinione pubblica come un pericolo per la società.

L'autodeterminazione, in questo senso, collocò i migranti in uno stato di eterna incertezza e, allo stesso modo, evidenziò le fragilità dell'Europa, esponendola ancor di più alle sue controversie e precarietà interne.

2.1 Paesi d'origine delle persone in fuga nel triennio 2014-2016

Secondo il *Report Global Trends* dell'UNHCR, il 2014 fu caratterizzato da un alto numero di persone sfollate nel mondo a causa di violenze e conflitti. Infatti, si registrò un incremento di più di 8 milioni di persone rispetto al 2013, raggiungendo la cifra record di 59,5 milioni di sfollati alla fine dell'anno (UNHCR 2015-a). Nel 2014 la situazione si aggravò particolarmente a causa dello scoppio di nuove crisi in Medio Oriente e Africa, peggiorata poi da conflitti irrisolti e nuove dinamiche violente nei continenti africano, europeo e asiatico. Di conseguenza, alla fine del 2014, più di 46 milioni tra rifugiati e sfollati interni erano sotto la responsabilità dell'UNHCR (UNHCR 2015-a).

Tramite l'analisi dei report annuali dell'UNHCR è stato possibile delineare quali furono le cause di questo afflusso senza precedenti, che verranno illustrate in questo paragrafo. Inoltre, grazie all'incrocio di dati raccolti nel portale online *Refugee Data*

Finder della stessa organizzazione, verranno in seguito illustrate le cifre più significative di richiedenti asilo e rifugiati per ogni paese di origine.

Nel continente asiatico, il numero totale di rifugiati, compresi gli individui in una situazione simile ai rifugiati⁴, è stato stimato in oltre 3,8 milioni a fine 2014 (UNHCR 2015-a). La Siria dal 2011 fu devastata dalle proteste contro la dittatura di Assad, che si trasformarono presto in una guerra civile su vasta scala che vide contrapporsi il governo siriano, appoggiato da Russia e Iran, e ribelli antigovernativi, sostenuti da Stati Uniti, Arabia Saudita e Turchia, tra gli altri (Human Rights Watch [HRW] 2014a). Alle violenze contro i civili perpetrate da questi gruppi, si aggiunse anche la minaccia del gruppo estremista ISIS e delle forze siriane affiliate ad al-Qaeda (HRW 2014a). Su una popolazione di circa 20 milioni di abitanti, nel 2014 i richiedenti asilo furono 79.649 e i rifugiati 3.887.490 (di cui più di 1,5 milioni in Europa) sotto il mandato dell'UNHCR (UNHCR n.d.-d). Nel 2016, poi, i rifugiati raggiunsero i 5.524.511 mentre i richiedenti asilo i 184.337 (UNHCR n.d.-d).

In Iraq, l'instabilità imperversò nel paese, dove le violazioni dei diritti umani furono accompagnate da attacchi terroristici da parte dell'ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant) ai civili (IOM 2018). Periodi continui di attacchi armati, omicidi ed esplosioni dirette ad alcune minoranze destabilizzarono molte città (IOM 2018). Di conseguenza, nel 2013, centinaia di persone iniziarono a migrare, spesso impaurite dalle minacce dirette ricevute (IOM 2018). Quando nella città di Ramadi le forze di polizia del paese presero d'assalto un accampamento di protesta sunnita con l'accusa di ospitare ribelli al regime, ulteriori scontri dilagarono nel paese, fino a degenerare in una crisi (IOM 2018). Nel 2014, i rifugiati furono circa 369.000 e i richiedenti asilo poco più di 103.000 (UNHCR n.d.-d).

La situazione di crisi in Afghanistan a causa della guerra tra talebani ed esercito afgano, dell'estremismo religioso e delle persecuzioni dello Stato Islamico produsse più di 2,6 milioni di rifugiati e più di 250.000 richiedenti asilo nel 2015 (UNHCR n.d.-d).

⁴ Secondo l'UNHCR, "People in refugee-like situation refers to a category which is descriptive in nature and includes groups of people who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.". Consultabile al link: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/definition/>

In Pakistan, le elezioni parlamentari del 2013 videro vincere Nawaz Sharif, figura ostile ai talebani e per questo oggetto di sabotaggi e violenze da parte dei fondamentalisti islamici (HRW 2014b). Questi, negli anni successivi alle elezioni, continuarono a perpetrare crimini contro la popolazione rimanendo, tuttavia, impuniti (HRW 2014b). A peggiorare la situazione del paese si aggiunsero problemi economici che aggravarono la situazione di povertà del paese e non fecero altro che incrementare il numero delle partenze (HRW 2014b). Nel 2014 si contarono più di 335.000 rifugiati e 44.000 richiedenti asilo, che mantennero rispettivamente valori superiori ai 105.000 e 670.00 nel 2016 (UNHCR n.d.-d).

Per quanto riguarda l'Iran, nel 2014 si registrarono 34.884 richiedenti asilo a livello mondiale, numero quasi triplicato nel 2016, superando gli 87.000 (UNHCR n.d.-d). I rifugiati sotto responsabilità dell'UNHCR nel mondo, da 82.202 nel 2014 arrivarono ad essere 94.102 nel 2016 (UNHCR n.d.-d).

Anche lo Yemen, afflitto da guerra civile e terrorismo, raggiunse i 15.901 rifugiati nel 2014, superando il dato dell'anno precedente di più di 10.000 unità (UNHCR n.d.-d).

Per quanto riguarda la situazione in Europa, l'Ucraina, a causa del riacutizzarsi di situazioni di conflitto con la Russia, arrivò a contare 237.617 rifugiati e 15.085 richiedenti asilo nel 2014, per poi raggiungere un totale di 239.062 rifugiati e 34.638 richiedenti asilo nel 2016 (UNHCR n.d.-d).

Nel contesto africano, la Nigeria, ed in particolare il nord del paese, nel 2013 vide crescere l'instabilità a causa di violenze e attentati da parte dell'organizzazione terroristica Boko Haram, legata all'Isis (HRW 2014c). Nonostante venne dichiarato lo stato di emergenza, questo non portò grandi cambiamenti a causa dell'impunità riservata ai colpevoli di tali crimini, dovuta tra le altre cose dalla corruzione dilagante (HRW 2014c). Nel 2014 si contarono così circa 120.000 persone in fuga, di cui tre quarti rifugiati e un quarto richiedenti asilo, e, dopo due anni, questi numeri raddoppiarono (UNHCR n.d.-d).

La Somalia, a lungo vittima di conflitti, continuò ad essere teatro di molte morti civili, nonché di violenze del gruppo terrorista al-Shaabab (HRW 2014d). A questo si aggiungono le continue violenze perpetrate sia dal gruppo islamico che dal governo, i quali, contribuendo alla situazione critica del paese, ne peggiorarono anche la sicurezza

(HRW 2014d). Così, nel 2014 i rifugiati partiti da questo paese raggiunsero la cifra di 1.106.430, la quale rimase piuttosto stabile nel corso dei due anni successivi (UNHCR n.d.-d). Per quanto riguarda i richiedenti asilo, dai circa 50.000 del 2014, se ne registrarono circa 60.000 nel biennio seguente (UNHCR n.d.-d).

Il Sud Sudan, indipendente dal 2011, nel 2013 dovette affrontare un periodo di instabilità su più fronti (HRW 2014e). Nonostante l'indipendenza, tra il Sudan e il Sud Sudan continuarono le tensioni per l'approvvigionamento di petrolio. In aggiunta, una spaccatura politica tra l'allora presidente Kiir e il vicepresidente Machar, portò il primo a destituire il secondo (HRW 2014e). A questo conseguì un'escalation di violenza tra gruppi di soldati schierati a favore delle due parti (HRW 2014e). La situazione fu così motivo di fuga per molti: dai 616.206 rifugiati contati nel 2014, si superò il milione nel 2016 (UNHCR n.d.-d).

Anche la Repubblica Centrafricana nel 2012-2013 dovette affrontare un periodo di crisi (HRW 2014f). Nel 2013, il gruppo di militanti musulmani denominato Seleka insorse contro il governo (HRW 2014f). Per contrastarne l'avanzata, coalizioni cristiane si unirono ed iniziarono ad attaccare Seleka (HRW 2014f). Si creò così un circolo vizioso di violenze e violazioni di diritti che si tradusse, nel 2014, in 412.028 rifugiati e 14.361 richiedenti asilo centrafricani nel mondo, cifre che si mantennero nel corso dei due anni successivi (UNHCR n.d.-d).

Nella Repubblica Democratica del Congo, afflitta da conflitti armati e violenze perpetrate dalle forze di sicurezza contro i civili, furono 516.765 i rifugiati che scapparono dalle violenze di gruppi ribelli per il controllo delle risorse, numero che rimase pressoché invariato fino al 2016 (HRW 2014h; UNHCR n.d.-d).

In Eritrea, paese caratterizzato dalle innumerevoli violazioni di diritti umani, nel 2014 i rifugiati che fuggirono dal terrorismo e dalle violenze del regime furono 363.081, mentre 53.650 i richiedenti asilo (UNHCR n.d.-d).

Il Gambia, a causa della povertà dilagante e del mancato rispetto dei diritti umani, raggiunse i 10.000 richiedenti asilo nel 2014 e sfiorò i 20.000 nel 2016 (UNHCR n.d.-d).

Allo stesso modo, anche Senegal, Costa d'Avorio e Mali registrarono numeri di richiedenti asilo che si aggirarono intorno ai 10.000. Il primo si mantenne di qualche migliaio sopra i 20.000 rifugiati per tutto il triennio, il secondo raggiunse i 71.956 nel

2014 per poi ridursi a 46.811 nel 2016, ed infine l'ultimo superò i 150.000 nel 2015 e 2016 (UNHCR n.d.-d).

A causa dello scoppio della violenza, anche il Burundi vide crescere il numero di richiedenti asilo e rifugiati, registrandone rispettivamente 408.066 e 24.395 nel 2016 (UNHCR n.d.-d).

La Libia contò livelli più bassi di rifugiati ma, a causa dell'instabilità legata a varie vicende politiche scoppiate nel corso degli anni, diventò attraversamento di una delle rotte principali utilizzate da trafficanti e da persone provenienti da paesi africani in primis, ma in parte anche dal Medio Oriente, diretti verso l'Europa (HRW 2014g).

2.2 Rotte principali attraversate nel triennio 2014-2016

Secondo i dati raccolti dall'IOM, nel 2014 e nel 2015, rispettivamente 3.279 e 3.702 persone sono morte nel viaggio odisseico verso l'Europa. Il Mediterraneo, sul quale si focalizza questo lavoro, rimane l'area più impervia e pericolosa, riscontrando il tasso di mortalità più alto tra le vie percorse da migranti: si conta che nel 2015 la cosiddetta via del Mediterraneo Centrale è stata testimone e carnefice di 2.900 morti (Anci et al. 2016).

Per quanto riguarda il 2016, da gennaio a giugno sono arrivate in Europa via mare 225.095 persone di cui 65.475 attraverso l'Italia, più del doppio attraverso la Grecia e poco più di un migliaio passando per la Spagna. Il Mediterraneo anche quell'anno si è confermato teatro di molte morti, arrivando alla cifra di 3.501 al termine del terzo trimestre dell'anno (Anci et al. 2017).

Nel 2014 furono 5 le principali rotte attraversate dai migranti dei paesi sopracitati. La rotta balcanica o via del Mediterraneo Orientale, la più attraversata nel 2014, si sviluppava sia via mare che via terra e fu percorsa principalmente da siriani, iracheni, afgani, pakistani e somali (Frontex 2017). Essa prevedeva l'entrata in Turchia e il passaggio per i paesi balcanici, tra cui Grecia, Macedonia e Bulgaria, diventando così la porta d'ingresso per i paesi del Nord Europa (Frontex 2017). Rotta più utilizzata dai trafficanti, nel 2014 fu attraversata da 50.000 persone e nel 2015 raggiunse una cifra ancora superiore: secondo i dati riportati da Frontex (2017), agenzia UE che promuove la sicurezza e la gestione dei confini, furono 885.386 le persone che vi passarono. Da marzo 2015, poi,

aumentarono i rifugiati provenienti dal Medio Oriente transitanti in questa rotta e diretti in Germania. Tale cifra vide un ulteriore aumento da giugno 2015 in conseguenza delle scelte di due paesi: la Macedonia concesse alle persone di passaggio nel paese tre giorni per poter attraversarlo legalmente, anche tramite facilitazioni relative ai mezzi di trasporto e, allo stesso tempo, la Germania non impose limiti al numero di richieste d'asilo dei siriani (Frontex 2016a). In un secondo momento, invece, diversi paesi ostacolarono il passaggio dei rifugiati, costruendo muri e obbligando quindi i migranti a percorrere vie alternative. Dapprima la costruzione di un muro di filo spinato da parte dell'Ungheria costrinse le persone in fuga a dirigersi verso Croazia e Slovenia (Frontex 2017). Successivamente, a causa dell'alto numero di passaggi giornalieri in Macedonia, quest'ultima iniziò a selezionare i rifugiati al confine con Grecia e Serbia, arrivando ad accettare solo siriani (Frontex 2017). Con l'ulteriore chiusura di confini, prima da parte dell'Austria e poi a ruota da altri paesi come Slovenia, Croazia e Serbia, in aggiunta all'accordo tra Unione Europea e Turchia, di cui si tratterà in seguito, la rotta a marzo 2016 venne interrotta (Frontex 2017).

La rotta del Mediterraneo Centrale, che prevedeva il passaggio dal Sahara libico all'Italia e, in qualche caso, Malta, fu la più attraversata nel 2014 e 2016, sorpassata da quella balcanica nel 2015. Rimase la più pericolosa in assoluto: secondo l'OIM, delle 3.771 morti nel Mediterraneo in tutto il 2015, 2.892 avvennero lungo questa rotta (IOM 2016).

La rotta occidentale o via del Mediterraneo Occidentale permise il passaggio di migranti dal Nord Africa alla Spagna e comprese molte rotte secondarie, sia marittime dal Marocco o dall'Algeria che terrestri, verso Ceuta e Melilla (Frontex 2017).

Da Turchia e Grecia si diramò un'altra rotta percorsa da rifugiati provenienti dal Medio Oriente che si dirigevano con le imbarcazioni verso Puglia e Calabria. Secondo i dati Frontex, nel 2013 questa rotta fu attraversata da circa 5.000 persone ma, da settembre 2014, alcune navi cargo cominciarono ad accogliere a bordo famiglie siriane trasportandole così dalla Turchia direttamente verso l'Italia (Anci et al. 2015). Nonostante il costo di diverse migliaia di euro, questa iniziativa produsse buoni risultati in termini di sicurezza (Anci et al. 2015).

La via dall’Africa occidentale al Mediterraneo, che prevedeva il passaggio dal Niger verso il Canale di Sicilia, fu tra le meno percorse.

Nel 2015 e nel 2016 fu registrata anche la presenza di altre rotte, considerate secondarie per il numero di persone che le percorsero. La via circolare dall’Albania e dalla Grecia venne attraversata, nel 2015, da circa 9.000 persone di origine albanese per spostarsi tra i due paesi per lavori stagionali (Frontex 2017).

La rotta del Mar Nero, negli stessi anni, fu percorsa da qualche decina di rifugiati, principalmente di origine afghana, siriana, irachena e iraniana (Frontex 2017).

Infine, la rotta artica interessò principalmente prima rifugiati siriani e poi afghani, i quali la attraversarono per raggiungere la Norvegia e presentare lì la richiesta d’asilo. Alla fine del 2015 questa rotta fu interrotta a causa della chiusura del confine da parte della Russia (Frontex 2016a).

Delle rotte citate, in questo lavoro si farà riferimento principalmente alle rotte che si diramano, in parte o totalmente, nel Mediterraneo.

2.3 Dimensione del fenomeno migratorio

Nel 2015, conflitti e regimi oppressori imposero a centinaia di migliaia di persone di fuggire dal proprio paese per cercare protezione internazionale. Secondo il *Rapporto annuale dell’Agenzia ONU per i Rifugiati*, nel 2015 furono 65.3 milioni le persone fuggite dal proprio luogo d’origine, superando così per la prima volta i 60 milioni (nel 2014 risultavano 59.5 milioni) (UNHCR 2016c). Di questi, i rifugiati a livello mondiale rappresentavano circa un terzo, gli sfollati interni quasi due terzi ed infine coloro in attesa dell’esito della richiesta d’asilo circa 3,2 milioni (UNHCR 2016c). Per comprendere la vastità del fenomeno, basti pensare che, alla fine del 2005, secondo quanto riportato dall’Agenzia citata precedentemente, erano circa 6 le persone costrette a fuggire dalla propria casa ogni minuto. Un decennio dopo, questo numero è quadruplicato (UNHCR 2016c). Tre paesi in particolare produssero metà dei rifugiati contati a livello mondiale dall’Agenzia ONU: Siria, Afghanistan e Somalia, rispettivamente con 4.9, 2.7 e 1.1 milioni di rifugiati (UNHCR 2016c). Tra i paesi industrializzati la Germania si aggiudicò il primo posto per numero di richieste d’asilo ricevute, che a livello mondiale raggiunsero

i 2 milioni (UNHCR 2016b). È inoltre rilevante sottolineare che poco più della metà dei rifugiati del mondo è rappresentata da bambini, che spesso, a causa delle impervie e caotiche fughe, vengono separati dai genitori (UNHCR 2016c).

Per quanto riguarda il rimpatrio, circa 200.000 rifugiati ritornarono nel paese d'origine, cifra rilevante ma non così esagerata se confrontata coi primi anni novanta (UNHCR 2016c). Inoltre, attraverso i programmi di reinsediamento, circa 107.000 rifugiati furono reindirizzati in 30 paesi (UNHCR 2016c).

Per quanto riguarda la situazione via mare ed in particolare gli sbarchi, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dall'alternarsi di periodi meno intensi e momenti particolarmente critici in concomitanza di situazioni complicate dal punto di vista politico, sociale ed economico in alcuni paesi. Nel 1999, per esempio, gli sbarchi aumentarono a causa della guerra del Kosovo, cui si succedette l'emergenza in Nord Africa nel 2008 e la grande mobilitazione dovuta alla Primavera Araba nel 2011 (Anci et al. 2016). Successivamente, la riacutizzazione di vecchi conflitti e la contemporanea nascita di nuovi contrasti favorirono la più grande ondata di migranti e sbarchi in Europa a partire dal 2013 (Anci et al. 2016). Nel 2015, sulle coste europee sbarcarono 1.015.078 persone (Servizio Studi del Senato 2018). Nello specifico, secondo i dati riportati dal ministero dell'Interno, in Italia giunsero 153.842 migranti, dato leggermente in diminuzione rispetto ai più di 170.000 sbarchi dell'anno precedente e, contestualmente, furono presentate quasi 84.000 richieste di protezione internazionale, oltre il 30% in più rispetto al 2014 (Servizio Studi del Senato 2018; Anci et al. 2016). Di questi migranti via mare, la maggior parte provenivano dalle coste della Libia, seguiti in numero da Egitto e Turchia.

Analoga è la situazione nel 2016: 181.436 è il numero di persone sbarcate in Italia, che corrisponde a un 18% in più rispetto al dato dell'anno precedente. Fu il numero più alto di sbarchi avvenuti sul territorio nazionale nell'ultimo ventennio (Anci et al. 2016).

Nonostante le prese di posizione a livello europeo, la situazione sbarchi in Italia tra il 2015 e il 2016 rimase, seppur grave, piuttosto costante. D'altro canto, però, aumentarono

le morti in mare e fu questa situazione allarmante che portò l'IOM (International Organization for Migration) a considerare l'Italia nel pieno di un'emergenza umanitaria.⁵

2.4 Operazioni per la gestione dei flussi migratori nel Mar Mediterraneo

Al fine di garantire una maggior gestione dei flussi migratori nel triennio di riferimento, istituzioni nazionali ed internazionali hanno provveduto negli anni a lanciare operazioni diverse a seconda del contesto politico e sociale di riferimento.

2.4.1 Operazione Mare Nostrum

L'Italia, per la sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, per le sue lunghe coste e per la sua vicinanza ai paesi nordafricani (Tunisia e Libia in particolare), è diventata uno dei principali punti di ingresso in Unione Europea (Panebianco 2016). Tuttavia, l'Italia rappresenta in gran parte dei casi un paese di transito per migliaia di migranti, la cui volontà è quella di raggiungere altri stati dell'Unione Europea, in particolare i paesi nordici (Panebianco 2016).

Nel 2011, in conseguenza dello scarso controllo sulle coste nordafricane, dovuto alle rivolte arabe e al crollo dei regimi autoritari in Tunisia, Libia ed Egitto, il numero degli sbarchi in Italia aumentò notevolmente (Panebianco 2016). La crisi migratoria nel Mediterraneo assunse gravi proporzioni: l'elevato numero di naufragi e morti non fece altro che attirare l'attenzione su tale emergenza umanitaria e l'Italia, trovandosi in prima linea nella crisi migratoria del Mediterraneo, decise di reagire e adottare provvedimenti per fronteggiare il momento critico (Panebianco 2016). In particolare, due eventi tragici determinarono un aumento della pressione politica e sconvolsero l'opinione pubblica: il 3 ottobre 366 migranti (a cui si sommarono numerosi dispersi) persero la vita poche miglia al largo delle coste di Lampedusa e l'11 ottobre una barca con a bordo migranti affondò nelle acque territoriali maltesi (Panebianco 2016). In conseguenza della morte di più di 500 persone, quindi, il governo italiano decise di lanciare l'Operazione Mare Nostrum (MNO), operazione militare e umanitaria il cui obiettivo era quello di

⁵ V. Appendice 1

individuare e soccorrere i migranti nel Canale di Sicilia per prevenire altre tragedie simili (Panebianco 2016).

L'MNO prevedeva un potenziamento delle attività di controllo dei flussi migratori al fine di perseguire un duplice obiettivo: da un lato prestare soccorso ai migranti che viaggiavano a bordo di imbarcazioni in difficoltà, dall'altro contrastare la criminalità organizzata, assicurando alla giustizia contrabbandieri e scafisti (Ministero della Difesa n.d.-a). Per far ciò, Mare Nostrum prevedeva il coinvolgimento di diversi attori, tra i quali la Marina Militare, l'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, la Capitaneria di Porto, nonché gli uffici immigrazione e medici (Ministero della Difesa n.d.-a).

La Marina Militare Italiana interveniva per sequestrare le navi e fermare i trafficanti di esseri umani in ottemperanza alle disposizioni delle forze dell'ordine, i medici provvedevano tempestivamente a svolgere un *triage* medico a ciascun migrante a bordo per valutarne le condizioni di salute ed assicurarne le cure necessarie (Panebianco 2016). Inoltre, grazie ad un accordo stipulato con Save the Children, MNO garantiva la presenza a bordo di professionisti di supporto legale, consulenti legali, unità d'informazione e mediatori linguistici e culturali per bambini e ragazzi (Panebianco 2016).

Mare Nostrum operò in una vasta area nel Canale di Sicilia, per un'area pari a 70.000 chilometri quadrati. I risultati sono stati considerevoli: gli interventi nel 2013 sono stati più di un centinaio, nel 2014 hanno quasi raggiunto il numero di 450, per un totale di oltre 168.000 migranti soccorsi (Panebianco 2016).

Allo stesso tempo, sono stati più di 500 i trafficanti intercettati e arrestati (Ministero dell'Interno 2014). Ispirato al dovere di soccorso delle persone in pericolo in mare, Mare Nostrum, condotta dalla Marina Militare Italiana, ha determinato un cambiamento nelle esigenze e nelle priorità dell'UE, proponendo nuovi approcci e strategie. Il dibattito sull'intervento umanitario ha acquisito così un maggior rilievo, mettendo in discussione l'atteggiamento tradizionalmente riluttante degli Stati membri dell'UE a condividere le proprie competenze e risorse per introdurre un'azione unitaria volta ad affrontare efficacemente l'immigrazione clandestina nel Mediterraneo.

2.4.2 Operazioni congiunte di Frontex: *Hermes e Aeneas*

Al fine di mettere in campo una risposta unitaria alle imponenti dimensioni del fenomeno migratorio, durante il triennio preso in esame nascono le operazioni congiunte dell'agenzia Frontex. Esse rappresentano gli interventi più strutturati ed incisivi condotti su richiesta e in cooperazione con gli Stati Membri dell'Unione Europea; in modo particolare essi riguardavano i controlli alle frontiere europee marittime, terrestri ed aeree. A questo scopo, le risorse mobilitate contemplavano numerosi attori e mezzi, tra cui guardie costiere e di frontiera, navi, e aerei (Frontex n.d.). Tra le priorità di Frontex rientrava anche la partecipazione alle operazioni di ricerca e soccorso dal punto di vista tecnico ed operativo, esplicitata anche dal regolamento dell'UE che, come si vedrà in seguito, ha creato la guardia costiera e di frontiera europea. Queste operazioni marittime sostenevano principalmente Italia, Grecia e Spagna, ampliandosi poi su un piano più generale con l'obiettivo comune di individuare e combattere le varie forme di criminalità transfrontaliera (Frontex n.d.).

I risultati sono stati considerevoli: tra il 2015 e il 2020, Frontex ha contribuito al soccorso di 353.270 persone nel Mar Mediterraneo (Frontex n.d.).

Le operazioni condotte da Frontex nascono sotto l'impulso di uno specifico Stato membro dell'Unione Europea il quale, in virtù di una particolare situazione critica dal punto di vista migratorio, è portato a richiedere aiuto. Ecco, dunque, che le operazioni presentano un obiettivo specifico determinato dallo stato stesso, e l'operazione prosegue fino al raggiungimento di tale obiettivo. Gran parte delle operazioni messe in atto, dunque, ha una specifica data di inizio ma non necessariamente una di fine: le stesse missioni possono infatti essere attuate a fasi alterne o, talvolta, possono diventare permanenti.

Due delle più importanti operazioni dirette dall'agenzia Frontex sono state sicuramente l'operazione Hermes e l'Operazione Aeneas, le quali affiancarono l'Operazione Mare Nostrum. Entrambe, avevano l'obiettivo di frenare e controllare i flussi irregolari diretti in Italia: la prima aveva come area d'azione il Mediterraneo centrale, la seconda si concentrava sul Mar Ionio nello specifico (Frontex 2014). Hermes, iniziata nel 2007, venne divisa in più fasi. Se la prima fase risultò di brevissima durata, la seconda, sotto la responsabilità dell'Italia, si concentrò sulle rotte provenienti da Libia, Algeria e Tunisia (Commissione Europea 2011; Frontex 2014). A questa fase ne

succedette una terza dal 2010, principalmente mirata al controllo dei flussi provenienti dall'Algeria (Commissione Europea 2011; Frontex 2014). Dal 2011, in concomitanza a situazioni di crisi in alcuni paesi africani, molte persone iniziarono a riversarsi nel Mediterraneo nel tentativo di fuggire da situazioni di guerra e violenza (Commissione Europea 2011). Questo portò ad una nuova fase dell'Operazione, che venne denominata Hermes Extension, e ad un'ulteriore estensione nel 2014, all'aumentare dei flussi (Commissione Europea 2011).

L'operazione Aeneas, nata nel 2011, che vide come detto come attore principale l'Italia congiuntamente a Frontex, si concentrò sulle coste di Puglia e Calabria. Dal 2013 l'operazione iniziò la sua seconda fase, concentrando le proprie risorse sulle rotte provenienti da est (Commissione Europea 2011).

Nel 2014, i protagonisti cambiarono: a Mare Nostrum si affiancò una nuova operazione di Frontex, l'Operazione Frontex Plus, nata dall'integrazione delle Operazioni Hermes ed Aeneas, la quale prevedeva il rafforzamento del pattugliamento delle frontiere meridionali dell'Unione Europea, al fine di garantire un maggiore controllo dei flussi in aumento e combattere l'illegalità (Dumbrava 2022-a).

Tuttavia, a novembre 2014, entrambe vennero sostituite dall'operazione europea Triton (Frontex 2014).

2.4.3 Operazione Triton

Nei fatti l'operazione Mare Nostrum si focalizzò molto più sugli obiettivi umanitari relativi al soccorso in mare, generando quindi un inevitabile ulteriore scenario, in cui si intersecavano tre aspetti: l'aspetto umanitario della fase iniziale di soccorso, quello di sorveglianza transfrontaliera nel mezzo e, infine, quello relativo all'accoglienza (Attinà 2016). Inoltre, per quanto riguardava l'aspetto intermedio, era necessario distinguere i migranti soccorsi secondo quanto stabilito dal diritto internazionale, distinguendo quindi gli aventi diritto alla protezione internazionale da coloro privi del permesso di ingresso rilasciato dall'autorità dello stato di accesso (Attinà 2016).

Nel caso dell'Unione Europea, poi, la libera circolazione attraverso le frontiere interne dei paesi dell'Area Schengen consentì ai migranti soccorsi di transitare da un paese all'altro dell'Unione, anche se non sopposti, per falle procedurali nel sistema, alle

procedure di identificazione (Attinà 2016). Questa tricotomia non venne inizialmente presa in considerazione dall'Unione (Attinà 2016). Solo dopo lunghi attriti tra stato italiano e Unione Europea, nel novembre 2014 l'idea italiana secondo cui era necessario distinguere tra la dimensione umanitaria dei soccorsi e la dimensione politica relativa invece ai controlli venne parzialmente condivisa dagli stati membri dell'Unione Europea (Attinà 2016). In conseguenza di questo scenario, l'Unione decise di porre fine all'Operazione italiana Mare Nostrum, sostituendola con l'operazione Frontex Triton (Attinà 2016). La nascita di tale operazione si dovette quindi ad una duplice riflessione: la prima derivante dal riconoscimento della natura mista dei flussi migratori, dal momento che se per alcuni migranti valevano le norme sulla protezione internazionale contenute nel diritto internazionale dei rifugiati, per altri tale diritto non sussisteva; la seconda, sul riconoscimento dell'obbligo di soccorso marittimo e della normativa SAR, inerente la ricerca e il soccorso nelle proprie aree di competenza e in quella di altri stati nel caso in cui questi mancassero a tale obbligo (Attinà 2016). Proprio per questa ragione, quindi, l'Italia continuò a svolgere le funzioni SAR nelle acque libiche e, in misura minore, in quelle maltesi (Attinà 2016).

L'avvio di Triton, quindi, ha rappresentato un nuovo scenario nel quale l'Unione europea ha riconosciuto tre elementi fondamentali per analizzare la situazione: la natura mista dei flussi migratori, l'obbligo umanitario del soccorso marittimo e l'obbligo di offrire protezione internazionale ai migranti aventi diritto allo status di rifugiati (Attinà 2016).

Sforzi nazionali ed europei conversero, così, in un'unica missione che vide la partecipazione di 26 paesi. L'obiettivo principale dell'operazione era il controllo delle frontiere, al quale poi si aggiunse la lotta alla criminalità transfrontaliera (Frontex 2016-b). Tuttavia, rimanendo la ricerca e soccorso le priorità per Frontex, i veicoli dell'agenzia vennero spesso utilizzati a tale scopo anche in seguito al via dell'operazione (Frontex 2016-b). In particolare, l'area di competenza di Triton copriva parte delle zone di ricerca e soccorso sotto responsabilità di Italia e Malta. Nel 2016, l'operazione contribuì al soccorso di circa 49.000 persone (Frontex 2016-b).

Tuttavia, non mancarono le falle: rispetto a Mare Nostrum, i finanziamenti destinati a Triton furono notevolmente ridotti; inoltre, essa risultò limitata anche dal punto di vista

operativo, dal momento che l'area di pattugliamento copriva un'area molto più piccola di quella presidiata da Mare Nostrum (Panebianco 2016). Infatti, poiché la maggior parte delle navi di migranti in difficoltà si trovava al di fuori dell'area di pertinenza dell'operazione, pari a 30 miglia dalle coste italiane, Triton non poteva prestare soccorso nelle zone dove si registrarono i bilanci più alti di vittime (Panebianco 2016).

2.4.4 Il contesto libico: il lancio dell'Operazione Sophia

In virtù della grave instabilità politica in Libia, paese di partenza per la stragrande maggioranza dei migranti che volevano raggiungere i paesi dell'Unione Europea attraverso il Mediterraneo, l'Operazione Triton ottenne un aumento dei finanziamenti. Entrando specificatamente nel dettaglio delle cause che hanno portato al fenomeno migratorio nel Mediterraneo, dunque, non si può non menzionare la situazione libica. Nel 2015 il Paese fu al collasso. Dopo lo scoppio della prima guerra civile nel 2011 che esitò nell'uccisione del colonnello Gheddafi, le condizioni di instabilità del paese portarono ad un secondo conflitto interno nel 2014, che vide contrapporsi tre fazioni: il governo insediato a Tobruk, riconosciuto a livello internazionale, un ulteriore governo con sede a Tripoli, oltre allo Stato Islamico (Scidà 2012). A causa di questa instabilità, che inevitabilmente determinò un controllo minimo o del tutto assente delle frontiere, la Libia divenne il miglior paese in cui transitare per fuggire poi via mare per centinaia di persone provenienti da paesi circostanti (Scidà 2012).

Il 18 aprile 2015, durante una delle sempre più frequenti traversate, una barca al largo delle coste libiche e diretta verso l'Italia si capovolse, causando la morte di più di 600 persone (UNHCR 2016a). Questo evento tragico portò i capi di Stato dei paesi dell'Unione Europea a delineare con estrema urgenza un'azione comune da adottare sul piano migratorio. Fu così che, nello stesso mese, venne triplicato il finanziamento all'Operazione Triton, garantendone inoltre un più ampio spettro d'azione. I risultati furono immediati. Secondo i dati dell'ACNUR, già nel mese di maggio la situazione migliorò: il numero di persone morte o disperse in mare si ridusse da 226 nel 2014 a 68, continuando a diminuire ancora nel mese di giugno (UNHCR 2015-b).

Oltre ad aumentare i finanziamenti per l'Operazione Triton, l'Unione Europea, spinta anche dal tragico evento di aprile, definì un Piano d'Azione, la cosiddetta Agenda

Europea sulla Migrazione, suddivisa in diversi punti chiave. Tra questi, uno in particolare portò, nel giugno dello stesso anno, alla realizzazione di EUNAVFOR MED Operazione Sophia, prima operazione risultato della cooperazione tra forze militari e civili europee, la quale si occupò della sicurezza marittima nel Mediterraneo Centrale (Ministero della Difesa, n.d.-b). In particolare, essa aveva l'obiettivo di contrastare il traffico illegale di migranti come elemento cardine per consentire alla Libia di tornare ad una situazione di maggior stabilità (Ministero della Difesa, n.d.-b).

L'operazione venne suddivisa in diverse fasi. Nei mesi da giugno ad ottobre 2015, la European Union Naval Force in the South Central Mediterranean aveva come obiettivo la raccolta di informazioni in merito a comportamenti e *modus operandi* degli scafisti, al fine di delineare delle strategie di contrasto mirate (Ministero della Difesa, n.d.-b). Quindi, la fase successiva prevedeva, sempre nel rispetto del diritto internazionale, la possibilità di ispezionare e talvolta sequestrare imbarcazioni utilizzate per finalità illecite. In terza battuta, l'Operazione Sophia si concentrò sull'eliminazione di mezzi e strutture utilizzate dai trafficanti, con l'obiettivo di scoraggiare gli stessi dal proseguire con l'attività (Ministero della Difesa, n.d.-b).

Al 21 luglio 2017, sulla base dei dati forniti dallo stesso comando dell'operazione, EUNAVFOR MED Sophia ha portato alla segnalazione e neutralizzazione di 470 imbarcazioni e alla consegna alle autorità italiane di 110 sospetti scafisti (Gilioli 2017).

Sempre nel 2015, al fine di diminuire contestualmente l'entrata di migranti in Libia, pronti poi a salpare le acque del mediterraneo per raggiungere le coste europee, l'UE decide di rafforzare la missione civile EUCAP in Niger per prevenire il traffico illegale di esseri umani (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.).

2.5 Piano di ricollocamento

Tuttavia, ad agosto dello stesso anno lo scenario si riempì di nuovi macabri avvenimenti che sconvolsero l'opinione pubblica. Fece indignare il mondo intero la foto scattata al corpo esanime di un bambino siriano trascinato dal mare su una spiaggia in Turchia (UNHCR 2016a). Oltre alla tragedia del piccolo Aylan, morto come altre migliaia di persone nel tentativo di attraversare il mare e raggiungere l'Europa (UNHCR 2016a),

anche la tragica scoperta di decine di cadaveri di migranti in un camion frigo abbandonato in Austria, diretto verso il Nord-Europa (UNHCR 2016a) pose l'accento sulla necessità di un miglioramento della gestione dei flussi migratori.

A tal proposito l'Unione Europea sviluppò un piano di ricollocamento, con il quale ci si poneva l'obiettivo di trasferire 160.000 rifugiati da Italia, Grecia e Bulgaria verso altri stati europei per stabilizzare l'emergenza in Europa (UNHCR 2016a).

Il meccanismo della *relocation* fu disciplinato in due tappe: a maggio 2015 la Commissione propose la ricollocazione di 40.000 richiedenti asilo da Grecia e Italia nell'arco di due anni (UNHCR 2016b). Il sistema prevedeva il trasferimento di persone che necessitavano di protezione internazionale, tra cui eritrei, centrafricani e bahreiniti. Queste persone, dopo aver richiesto asilo nello stato d'arrivo, potevano essere trasferite nel Paese di ricollocamento per l'esame della domanda di protezione internazionale (UNCHR 2016b).

Vista l'entità del fenomeno migratorio in atto, a settembre la Commissione propose il ricollocamento di altre 120.000 persone: 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia (UNHCR 2016b). Altre 54.000 erano originariamente previste per l'Ungheria, ma, al rifiuto del governo ungherese, si decise di redistribuire questo numero tra Italia e Grecia o a beneficio di un altro stato caratterizzato in entrata da flussi migratori considerevoli (UNHCR 2016b).

Complessivamente, dunque, gli stati aderenti (i membri dell'Unione Europea esclusi Regno Unito, Danimarca, Liechtenstein e Islanda), seguiti dall'Irlanda nel dicembre 2015 e da Svizzera e Norvegia ad aprile 2016, avrebbero dovuto mettere a disposizione 160.000 posti, suddivisi in base a valore del Pil, totale della popolazione, tasso di disoccupazione e numero di richieste d'asilo nei quattro anni precedenti (UNHCR 2016b).

Il processo di ricollocamento si basò sullo scambio di informazioni tra paese di partenza e paese di ricollocamento. Ogni paese nominava ufficiali di collegamento, i quali collaborano a loro volta con gli addetti dell'EASO (l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) (UNHCR 2016b).

Gli stati membri ricevevano 6.000 euro per ogni persona accolta; a Italia, Grecia e Ungheria, invece, spettavano 500 euro per ogni ricollocamento per coprire i costi di

trasporto. Ogni tre mesi gli Stati di destinazione erano tenuti a rendere noto il numero di richiedenti che erano in grado di ricollocare rapidamente (UNHCR 2016b).

I paesi di partenza, invece, avevano il compito di individuare i singoli candidati per il ricollocamento, dando la precedenza alle persone che versavano in condizioni di vulnerabilità e pericolo, quali minori, anziani e persone perseguitate o vittime di violenza (UNHCR 2016b).

Erano gli ufficiali di collegamento, poi, ad individuare il potenziale paese di destinazione sulla base della possibilità del candidato di integrarsi, tenendo conto di vincoli culturali e capacità linguistiche (UNHCR 2016b). Erano quindi gli stati di partenza a decidere quando e a chi inoltrare la domanda per ciascun richiedente identificato, mentre il trasferimento era sotto la responsabilità dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Lo stato di ricollocazione, una volta accettata la domanda di asilo, era responsabile per l'esame della stessa (UNHCR 2016b).

Di norma, la procedura avrebbe dovuto svolgersi entro due mesi dal momento in cui gli stati di ricollocazione comunicavano la loro disponibilità numerica (UNHCR 2016b).

A distanza di dieci mesi, però, il programma di ricollocamento stentava a decollare, la *relocation* dall'Italia procedeva in modo disordinato ed episodico: a luglio 2016, solo 843 richiedenti protezione internazionale erano stati ricollocati, di cui 733 tra ottobre 2015 e giugno 2016 (UNHCR 2016b). Nello specifico in quest'ultimo mese furono spostate 75 persone, 32 in Finlandia, 25 nei Paesi Bassi, 8 in Portogallo (UNHCR 2016b). Ciò si doveva da un lato a problemi riconducibili alla sfera burocratica e, dall'altro, all'esiguità dei posti a disposizione per i ricollocamenti, pari a 2.428, circa il 7% del totale richiesto (UNHCR 2016b).

La destinazione principale dei rifugiati in partenza dall'Italia fu la Francia (181) seguita da Finlandia (180), Portogallo (150) e Paesi Bassi (125) (UNHCR 2016b).

Rimasero fermi i ricollocamenti in Austria e Svezia: la prima, infatti, ottenne una sospensione dei trasferimenti pari al 30% dei richiedenti assegnati, la seconda fu sospesa per un anno dagli obblighi di ricollocamento a causa dell'aumento esponenziale delle richieste d'asilo e degli ingressi irregolari nel suo territorio (UNHCR 2016b).

La situazione in Grecia risultava più o meno sovrapponibile: per 63.302 posti richiesti, ne sono risultati disponibili solamente un decimo, e le ricollocazioni totali sono state 2.213 (UNHCR 2016b).

Il piano di ricollocamento, dunque, non raggiunse efficacemente gli obiettivi prefissati.⁶

2.6 Evoluzione del fenomeno migratorio e delle politiche attuate nel 2016

Oltre alle operazioni in mare e agli interventi già citati, dunque, il 2015 fu un anno di incontri informali tra capi di stato, vertici internazionali volti alla formulazione di pacchetti di proposte atte al contenimento del fenomeno migratorio in corso (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.).

La situazione nel 2016 si manifestò sulla stessa linea dell'anno precedente: si succedettero da un lato barriere ai confini e, dall'altro, accordi istituzionali. A marzo 2016 la Macedonia chiuse il confine con la Grecia, blindando così definitivamente la rotta balcanica (Dumbrava 2022-a).

Il 15 marzo 2016, l'UE giunse all'adozione di uno strumento volto ad assistere i paesi coinvolti nella situazione emergenziale attraverso il rifornimento di beni di prima necessità, al quale seguì poi anche un aiuto economico (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione Europea, n.d.).

Nello stesso mese si giunse anche ad un accordo tra Unione europea e Turchia. Per fermare l'ondata di arrivi in Europa, il primo punto stipulato dai leader di entrambi gli schieramenti fu il seguente: con l'utilizzo di finanziamenti da parte dell'Unione Europea, i migranti transitanti sulla rotta balcanica che non presentavano richiesta d'asilo in Grecia venivano rispediti in Turchia tramite l'assistenza dell'ACNUR (Giannotta 2021). La Turchia, dal canto suo, si impegnava a garantirne la protezione come sancito dagli accordi internazionali (Giannotta 2021). In secondo luogo, si concordò che, per ogni migrante siriano rimandato in Turchia, un altro siriano fermo in Turchia poteva essere ricollocato in Unione Europea tramite canali umanitari (Giannotta 2021). In aggiunta, oltre al versamento di almeno 3 miliardi di euro da parte dell'UE, la Turchia otteneva dall'Unione

⁶ V. Appendice 2

Europea altre due promesse: da un lato, la presa in carico della valutazione della candidatura del paese come membro UE e, dall'altro, la possibilità per i cittadini turchi di poter entrare da giugno in Europa senza visto (Giannotta 2021). Nello stesso anno, a causa di timori derivanti da questo accordo, la Turchia chiuse il confine con la Siria.

Il 27 maggio 2016 si tenne il vertice G7, grazie al quale i leader dei vari paesi rinnovarono il loro impegno nella gestione dei flussi migratori legali e si accordarono per migliorare i reinsediamenti (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.).

Tuttavia, a causa del traballante accordo tra Turchia e UE, la situazione in mare fu sul punto di precipitare nuovamente. Così, all'inizio dell'estate del 2016, venne prorogata l'Operazione Sophia fino all'anno successivo, promuovendo ulteriori compiti volti anche al miglioramento delle competenze del personale (Ministero della Difesa, n.d.-b). Allo stesso modo, anche il termine della missione EUCAP venne posticipato a luglio 2018 per permettere una maggior collaborazione con il Niger nella lotta all'illegalità (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.).⁷

2.7 Gli attori istituzionali coinvolti

Negli anni '90 del secolo scorso il tema delle migrazioni si faceva strada all'interno della società. I cambiamenti nell'assetto geopolitico di quegli anni, con il conseguente declino del potere statale, portarono alla creazione di forme di governo alternative per rispondere alle migrazioni, percepite come minaccia dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica (Fine & Pecoud 2017). In questo contesto nacquero le organizzazioni internazionali dedicate alla migrazione, tutt'oggi centrali nella gestione ed analisi di questo fenomeno in continua evoluzione (Fine & Pecoud 2017). Quando si analizza quest'ultimo, è quindi importante considerare il ruolo svolto da organizzazioni quali l'IOM e l'UNHCR, in quanto chiave nel miglioramento e nella gestione strutturata dei flussi migratori e di tutto ciò che ad essi si collega. Adottare uno sguardo multiattoriale è fondamentale per un'efficace gestione dei flussi migratori: a tal proposito, sono state istituite diverse agenzie, come l'Agenzia dell'UE per l'asilo, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e la

⁷ V. Appendice 3

Guardia di frontiera e costiera europea, ciascuna delle quali si occupa di aspetti specifici in questo campo, come si approfondirà in seguito.

L'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo

Per ovviare alle difficoltà di controllo dei flussi migratori, a maggio 2016 l'UE si avvicinò alla riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), al fine di bloccare l'attività dei trafficanti e gli spostamenti irregolari e pericolosi dei migranti, incentivando e garantendo vie di accesso all'Unione Europea più sicure (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.). L'asilo, diritto fondamentale sancito dalla Convenzione di Ginevra nel 1951, viene concesso a coloro che giungono in UE in fuga dal proprio paese per evitare persecuzioni o gravi pericoli e che dunque necessitano di protezione internazionale. Coloro che chiedono o ottengono protezione non posseggono però il diritto di scegliere lo stato dell'Unione Europea dove essere accolti (Briguglio 2016). A tal proposito, CEAS stabilì norme comuni per la gestione di tutti i richiedenti asilo e delle relative domande. Esso presentava un quadro giuridico relativo al procedimento di asilo e fu dotato di un'agenzia di sostegno, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (Briguglio 2016). CEAS nacque dal diverso trattamento dei richiedenti asilo da uno stato membro all'altro, fattore che incoraggiava i movimenti secondari; l'obiettivo generale fu istituire un sistema che preveda canali ordinati e sicuri per l'accesso all'UE di cittadini di paesi terzi (Briguglio 2016).

Inoltre, la riforma prevedeva anche l'aggiornamento del sistema di Dublino, ovvero il sistema attraverso cui si stabiliscono le responsabilità degli stati comunitari in materia di ripartizione di richieste d'asilo, consentendo maggiore equità ed efficienza, soppesando l'impegno posto in essere dagli stati e garantendo procedure più veloci e strutturate (Commissione europea 2016).

In parallelo, per semplificare queste procedure, venne ampliato il campo d'azione del sistema Eurodac, consentendo agli stati di salvare e consultare in un secondo momento i dati di persone non bisognose di protezione internazionale, per contrastare le migrazioni irregolari e permetterne il rimpatrio (Commissione europea 2016). Per garantire l'attuazione del sistema in questione, venne creata l'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo, allo scopo di soccorrere ad eventuali falle operative (Commissione europea 2016). Tale agenzia, dunque, aveva lo scopo di verificare che gli Stati membri

rispettassero le norme in materia di asilo e valutava la qualità delle decisioni prese (Commissione europea 2016). Inoltre, definiva diversi orientamenti d'approccio da adottare nei confronti dei richiedenti asilo in relazione allo specifico paese di origine, oltre a intervenire in contesti emergenziali secondo il modello della guardia costiera e di frontiera europea (Briguglio 2016).

Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)

A livello comunitario, le questioni relative alla migrazione sono una competenza condivisa tra l'UE e i suoi stati membri. Alcune agenzie decentrate dell'UE svolgono un ruolo chiave nel campo della politica migratoria. Tra queste è presente l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), istituito con il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio (Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea 2014). L'Ufficio svolge un ruolo chiave nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS), rafforzando la cooperazione tra Stati membri e fornendo assistenza agli stessi, affinché essi assolvano efficacemente ai propri obblighi europei e internazionali di fornire protezione alle persone in difficoltà (Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea 2014). Esso, quindi, ha il compito di supportare a livello pratico, tecnico e operativo i paesi, in modo particolare quelli soggetti a importanti flussi migratori, attraverso, per esempio, la ricerca e il coordinamento dei piani di reinsediamento (Cogolati 2015).

La Commissione Europea affidò all'EASO il compito di aiutare gli Stati membri a identificare le persone bisognose di protezione internazionale e gestire le domande di asilo nelle zone con necessità più urgente, come in Italia e Grecia (Cogolati 2015).

Al fine di svolgere efficacemente il proprio ruolo, l'EASO fornisce diversi tipi di sostegno:

- sostegno permanente: stimolare una formazione comune, fornire materiale di formazione comune in materia di asilo e informazioni condivise sui paesi di origine (COI);
- sostegno speciale: introdurre un'assistenza personalizzata e garantire sostegno specifico e speciali strumenti in correlazione alla specifica situazione;
- sostegno di emergenza: fornire sostegno ed assistenza temporanea agli Stati membri sottoposti a particolari pressioni;

- sostegno a livello di informazioni e analisi: condividere efficacemente informazioni, dati, analisi e valutazioni a livello dell'Unione Europea;
- sostegno ai paesi terzi esterni all'UE: promozione di accordi con paesi terzi volti a raggiungere soluzioni comuni, in particolar modo per garantire il reinsediamento (Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea 2014).

Entrando nello specifico nel triennio preso in esame in questo progetto di tesi, nel 2013 il numero variabile degli arrivi di immigrati lungo le coste italiane, associato all'esigenza di mantenere efficiente il processo di asilo e accoglienza, hanno spinto l'Italia a chiedere assistenza all'EASO per potenziare il proprio sistema di asilo e accoglienza. Così il 4 giugno 2013, l'EASO e l'Italia hanno firmato un piano di sostegno fino alla fine del 2014, il quale prevedeva interventi in diverse aree prioritarie, come la raccolta e l'analisi dei dati, le informazioni sui paesi di origine, il sistema di Dublino, il sistema di accoglienza e la formazione di una magistratura indipendente (Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea 2014).

Guardia di frontiera e costiera europea

Tra le misure previste dall'Agenda europea sulla migrazione c'era anche il rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE.

In virtù di questo, a livello europeo, nel settembre del 2016 si procede con l'istituzione della Guardia di frontiera e costiera europea composta da un'agenzia europea e autorità nazionali, ampliando il mandato preesistente di Frontex ed avente un duplice obiettivo: mantenere i controlli all'interno dell'Unione Europea e, allo stesso tempo, garantire la libera circolazione delle persone (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.). L'Agenzia europea che ne faceva parte preparava una riserva di funzionari pronti nell'eventualità in cui si presentasse una situazione di crisi (Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea, n.d.).

Queste misure, interventi e operazioni sono solo alcuni dei punti chiave del complicato percorso normativo che si è sviluppato nel triennio dal 2014 al 2016, ma rappresentano le modalità di gestione attuate dalle istituzioni in ambito europeo e italiano. Tuttavia, la situazione che si è sviluppata nel corso di questo triennio ha mostrato carenze nelle politiche dell'Unione Europea in materia di migrazione e nelle procedure per la corretta gestione della stessa.

Di conseguenza, alla luce di queste mancanze a livello anche nazionale, il contesto normativo si è sviluppato negli ultimi anni nel tentativo di evitare ulteriori situazioni tragiche. Nell'ultimo capitolo si farà riferimento a questo aspetto.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR)

A livello internazionale, l'UNHCR è stato incaricato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1950 a garantire protezione internazionale ai rifugiati e, in collaborazione coi governi degli Stati membri delle Nazioni Unite, a ricercare soluzioni ai problemi dei rifugiati fornendo ricovero in campi temporanei, organizzando rimpatri volontari o reinsediando i rifugiati in paesi terzi (Cogolati 2015).

L'UNHCR è anche incaricato della supervisione di convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati e garantisce che i diritti umani di questi o gli apolidi vengano rispettati nei loro paesi di asilo (Cogolati 2015).

L'UNHCR nel 2014, 2015 e 2016 mantenne legami di cooperazione con la Commissione europea e le agenzie dell'UE, tra cui FRONTEX e EASO (UNHCR n.d.-f).

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)

Fondata nel 1951, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni è la principale organizzazione intergovernativa nel campo della migrazione, operante a stretto contatto con attori governativi, intergovernativi e non governativi (ONG). Con 175 stati membri, 8 stati osservatori e uffici situati in oltre 100 paesi, l'OIM si occupa di garantire una migrazione umana e ordinata fornendo servizi e assistenza sia ai governi sia ai migranti.

L'OIM lavora per promuovere la cooperazione internazionale sulle questioni migratorie, individuare soluzioni pratiche a problematiche legate alla migrazione e fornire assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà, compresi rifugiati e sfollati interni (OIM n.d.-a). Il campo d'azione dell'organizzazione si articola su quattro macroaree: migrazione e sviluppo, facilitazione della migrazione, regolamentazione della migrazione e migrazioni forzate (OIM n.d.-a). In queste aree l'OIM si occupa a vario titolo di attività volte alla promozione del diritto internazionale in materia di migrazione, di protezione dei diritti dei migranti, interviene nel dibattito sulle politiche migratorie, si occupa di temi relativi a migrazione e salute nonché di quelli relativi alla dimensione di genere della migrazione (OIM n.d.-a).

La collaborazione dell'OIM con le ONG è definita all'Articolo 1, paragrafo 2, del suo statuto, secondo il quale l'organizzazione "coopera strettamente con le organizzazioni internazionali, governative e non governative, che si occupano di migrazione, rifugiati e risorse umane al fine, tra l'altro, di facilitare il coordinamento delle attività internazionali in questi campi. Tale cooperazione deve essere svolta nel reciproco rispetto delle competenze delle organizzazioni interessate." (OIM n.d.-b; OIM 2016).

IOM, nel concreto, ha sviluppato una delle più importanti raccolte di dati sugli arrivi e sui decessi dei migranti, chiamato *Missing Migrants Project* (Missing Migrants Project, n.d.). Questo progetto, sviluppato in risposta a segnalazioni disparate di persone che muoiono o scompaiono lungo le rotte migratorie in tutto il mondo, e in particolare in seguito ai tragici naufragi nel 2013 vicino a Lampedusa, registra gli incidenti in cui migranti, inclusi profughi e richiedenti asilo, sono morti ai confini di stato o in fuga verso una destinazione internazionale (Missing Migrants Project, n.d.).

Tuttavia, né l'UNHCR né l'OIM hanno effettuato operazioni di ricerca e salvataggio nel Mar Mediterraneo (Cogolati 2015).

3. Il ruolo delle organizzazioni non governative durante il triennio 2014-2016

La storia delle ONG in mare inizia molto prima del triennio 2014-2016, quando la Cap Anamur soccorreva profughi nel Mediterraneo alla fine del secolo scorso e nei primi anni 2000 (Zandonini 2017). Nel 2004, l'intervento di questa nave permise di salvare quasi una quarantina di migranti da un naufragio a sud di Lampedusa (Zandonini 2017). Tuttavia, l'operato della ONG venne messo in stallo quando, con l'accusa di favoreggiamento di immigrazione clandestina, venne sequestrata dalle autorità italiane (Zandonini 2017). Nel 2009, cinque anni dopo la condanna, l'assoluzione di comandante, primo ufficiale e presidente porta alla luce la verità: come istituito dalle leggi internazionali, la nave più vicina all'S.O.S., come fu per la Cap Anamur, è la prima responsabile del soccorso. Si apre così un nuovo capitolo riguardo i salvataggi in mare (Zandonini 2017).

Dopo i tragici avvenimenti risalenti ad ottobre 2013, dal contesto non governativo le cose iniziarono a smuoversi e concretizzarsi per le operazioni di SAR. SAR è l'acronimo di *Search and Rescue*, in italiano 'ricerca e soccorso', e si riferisce al salvataggio e all'assistenza di persone in ambienti difficili, tra cui il mare (EUR-Lex 2014). È questo il tipo di interventi su cui si concentrarono, oltre agli attori militari, anche le organizzazioni non governative, soprattutto nel periodo di maggior afflusso di migranti nel Mediterraneo. Queste attività, nel triennio venivano gestite dal Centro di Coordinamento per il Soccorso Marittimo (MRCC, Maritime Rescue Coordination Center), il quale stilava programmi operativi allo scopo di organizzare efficacemente operazioni di recupero, sbarco e trasporto (UNHCR 2020). Nelle aree di responsabilità SAR, per obbligo giuridico, qualsiasi nave può adoperarsi per salvare vite umane (EUR-Lex 2014).

La fine di Mare Nostrum, orchestrata dall'UE per dissuadere i migranti dall'intraprendere viaggi in mare (per la teoria secondo cui le ONG rappresentavano un

pull factor) provocò una frattura nelle operazioni di ricerca e soccorso. Infatti, una volta conclusasi questa operazione nel 2014, il testimone passò alle ONG che presero carico delle mancanze degli stati (Cusumano 2017).

L'alta attenzione mediatica data alla situazione migratoria nel triennio in esame ebbe un notevole impatto sulla società, la quale ben vedeva e legittimava l'azione delle ONG. L'iniziale supporto da parte del contesto politico italiano in merito agli sbarchi consentì alle ONG di agire piuttosto liberamente, evitando il rischio di incorrere in qualche sanzione. In aggiunta, la possibilità di recuperare fondi tramite donazioni, combinata con i bassi costi derivanti da tali operazioni, rese l'operato delle ONG non solo affidabile ma anche attuabile. Infine, il supporto reciproco tra ONG, in aggiunta ai precedenti fattori, favorì un processo di emulazione che consentì la nascita a catena di diverse organizzazioni non governative (Cusumano 2017).

Il coinvolgimento diretto delle ONG nell'ambito SAR è, quindi, un fenomeno piuttosto recente. Dopo l'attività dell'ONG tedesca Cap Anamur, risalente agli ultimi decenni del secolo scorso, il coinvolgimento delle organizzazioni non governative nelle operazioni SAR riprese solo nel 2014 (Cusumano 2017).

Il paragrafo seguente si concentra dunque nel descrivere l'indirizzo politico-umanitario ed il *modus operandi* delle organizzazioni non governative attive nel Mar Mediterraneo nel triennio preso in esame in questo progetto di tesi.

3.1 Le ONG attive nel Mar Mediterraneo nel triennio 2014-2016

Come detto precedentemente, l'aumento dei migranti che attraversarono le pericolose rotte del Mar Mediterraneo fu una conseguenza della chiusura delle vie d'accesso legali da parte dei governi. Questi ultimi si dimostrarono riluttanti rispetto all'accoglienza di migranti e questa chiusura ideologica si evidenziò anche nelle politiche attuate. A causa di ciò, i migranti trovarono nelle rotte del Mar Mediterraneo l'unica possibilità di fuga. In questo contesto e alla luce del mancato contributo da parte dei governi nacquero diverse organizzazioni non governative. Per definizione organismi non nati per volontà di uno stato, le ONG svolgono un ruolo essenziale nella società civile e perseguono obiettivi di tipo ideale o vocazionale (Zamagni 2012).

Le ONG che verranno descritte in seguito, seppur con caratteristiche e ideologie a tratti differenti, nacquero e operarono tutte per il fine ultimo di salvare vite in mare ed ovviare, per quanto possibile, alle mancanze degli stati.

La Migrant Offshore Aid Station (MOAS)

La Migrant Offshore Aid Station (MOAS) fu la prima ONG a partecipare alle operazioni di ricerca e soccorso a metà del decennio scorso. Questa si equipaggiò della nave Phoenix, che contribuì alle operazioni SAR nel Mediterraneo Centrale nell'estate del 2014 e nel 2015, quando si aprì una collaborazione con MSF Amsterdam, la quale consentì il supporto di alcuni medici a bordo e il salvataggio di più di 11.000 profughi (Cusumano 2017).

Dopo un periodo di lavoro altrove, la nave tornò ad operare nel Mediterraneo Centrale al fianco di un'altra imbarcazione, the Responder, al largo delle coste libiche, garantendo assistenza a migliaia di profughi (Cusumano 2017). Le attività di MOAS riscontrarono una certa risonanza nella società civile e nelle istituzioni, incentivando così altre organizzazioni a fare lo stesso (Cusumano 2017).

MOAS, a differenza di altre organizzazioni, adottò un approccio apolitico, perseguendo l'unico obiettivo di salvare vite umane senza interferenze di alcun tipo. Come espresso dagli stessi esponenti dell'ONG, MOAS decise di non assumere una posizione rispetto a ciò che succedeva ai migranti a livello di salvataggio e assistenza. L'approccio utilizzato, dunque, si manifesta prudente e conservativo, volto all'assunzione di una posizione neutra ed estranea rispetto a dibattiti politici di ogni tipo (Cuttitta 2018).

Médecins sans Frontières (MSF)

Médecins sans Frontières (MSF) è una ONG internazionale di grandi dimensioni, che conta uffici in molti paesi. Dal punto di vista operativo, nel triennio in esame MSF operò su tre livelli. Come detto precedentemente, MSF Amsterdam decise di collaborare con altre ONG, dapprima MOAS e successivamente SOS Mediterranee, al fine di offrire supporto medico a bordo delle navi SAR. Differentemente, altri centri MSF decisero di operare indipendentemente: se da un lato MSF Brussels registrò la nave Bourbon Argos, particolarmente adatta per le operazioni di salvataggio, MSF Barcelona decise di comprare e riconvertire un'imbarcazione da pesca, la Dignity I, creando quindi dal principio una compagnia di navigazione (Cusumano 2017).

Alla fine del 2015, tuttavia, tutte le operazioni vennero sospese a causa delle condizioni meteorologiche svantaggiose. Fino a quel periodo, 20.129 persone erano state soccorse. Nella primavera del 2016 la Guardia Costiera Italiana invitò gli equipaggi della Bourbon Argos e della Dignity I a riprendere le operazioni in mare, permettendo di soccorrere 3.349 persone entro la fine della stagione (Cusumano 2017). Da aprile a novembre 2016, la Bourbon Argos e la Dignity I, insieme alla Acquarius, nave dell'associazione italo-franco-tedesca SOS Mediterranee, presero parte ad attività di soccorso salvando un totale di più di 20.000 persone (Medici Senza Frontiere 2017).

Medici Senza Frontiere, diversamente da MOAS, trovò necessario schierarsi e prendere posizione rispetto alle cause delle crisi umanitarie ed alle questioni politiche che ne derivavano. Secondo quanto riporta Cuttitta (2018), nel 2015 l'organizzazione ritenne necessario incentivare gli stati ad aumentare le proprie attività di ricerca e soccorso. Successivamente, notando un atteggiamento piuttosto passivo degli stessi, non esitante in un miglioramento nell'intervento, MSF decise di proseguire con le proprie operazioni in mare. Lo scopo era duplice: innanzitutto, si cercava così di edulcorare la tradizionale idea della migrazione come una dimensione invasiva, sostituendola con una più realistica e umanizzante e, in secondo luogo, si tentava di garantire attraversamenti più sicuri. In aggiunta, nell'estate del 2016 la stessa organizzazione, non condividendo le politiche migratorie promosse dall'Unione Europea, rifiutò aiuti economici dalla stessa (Cuttitta 2018).

Sea-Watch

Sea-Watch è una ONG tedesca che ha iniziato a contribuire alle operazioni SAR nell'aprile del 2015 usufruendo dell'imbarcazione Sea-Watch 1. Nello specifico, l'organizzazione prevedeva l'utilizzo di un motoscafo per raggiungere le imbarcazioni di migranti ed offrire loro aiuto medico ed alimentare, mantenendo poi monitorata la situazione tramite la Sea-Watch 1 in attesa di ulteriori navi pronte a prestare aiuto imbarcando le persone in difficoltà (Cusumano 2017). La scelta di procedere in questo modo non imbarcando direttamente i migranti era dettata principalmente da due motivi: da un lato, questo avrebbe comportato elevati costi di trasporto per raggiungere le coste italiane e, contestualmente, la prolungata assenza dei soccorritori in mare; dall'altro, secondo gli esponenti di Sea-Watch, le operazioni di SAR dovevano rimanere di esclusiva

competenza e responsabilità dello Stato, differentemente dalla visione delle altre ONG che operavano direttamente imbarcando i migranti in difficoltà (Cusumano 2017). Per queste ragioni, il lavoro dell'organizzazione riguardò le operazioni di *search and rescue* in un senso più ampio, in quanto ne garantiva la riuscita contribuendo soprattutto a tutto ciò che le facilitava (Cusumano 2017). Come MSF, anche Sea-Watch sospese le proprie operazioni nell'area mediterranea a causa del meteo avverso alla fine del 2015. Tuttavia, durante il triennio 2014-2016, tenendo in considerazione anche le attività portate a termine nel Mar Egeo, contribuì al salvataggio di 5.000 persone (Cusumano 2017).

Per quanto riguarda l'approccio adottato, Sea-Watch segue la stessa metodologia di Medici Senza Frontiere. Infatti, la missione di questa ONG deriva dall'unione della dimensione umanitaria e di quella politica, ponendo particolare attenzione all'intervento politico e alla sua mancanza (Cuttitta 2018). In particolare, si oppose con fermezza alle politiche di chiusura attuate dall'UE (Cuttitta 2018). Se, da un lato, il Mediterraneo per MOAS rappresentava semplicemente il contesto nel quale avvengono le operazioni SAR, per le altre due ONG appena citate esso doveva essere la dimensione entro la quale creare un dibattito politico che permettesse alle ONG di sorvegliare sull'operato dei governi (Cuttitta 2018).

Sea-Eye

Gli ultimi mesi del 2015 nacque Sea-Eye, ONG tedesca, che iniziò il suo operato al largo delle coste della Sicilia nel maggio del 2016. Questa organizzazione iniziò la sua attività come tentativo di emulazione della Sea-Watch, prevedendo le stesse metodologie di intervento, ossia il rifornire i migranti di viveri di prima necessità, medicinali e salvagenti nel periodo immediatamente precedente all'arrivo di navi adeguate al loro trasporto. Questa ONG, il cui lavoro terminò nell'estate del 2016, grazie al solo contributo di volontari riuscì a salvare poco meno di 5.000 persone (Cusumano 2017).

Dal punto di vista politico, questa ONG mostrò un approccio neutrale e accondiscendente, manifestando una maggiore propensione ad accettare le richieste delle autorità italiane, esplicitata dalla firma del codice di condotta del 2017 (Cusumano 2021a; Cusumano 2021b).

Pro-Activa Open Arms

Così come la Sea-Eye, anche Pro-Activa Open Arms emulò la già operante Sea-Watch. Nata per portare aiuto nell'Egeo, questa organizzazione dal 2016 concentrò il proprio lavoro di salvataggio sul Mediterraneo tramite l'utilizzo dello yacht Astral. Viste le ridotte dimensioni dello stesso, infatti, Pro-Activa Open Arms si concentrò sulle operazioni di monitoraggio e supporto umanitario nella fase di pre-imbarco, così come le due ONG citate precedentemente, garantendo il salvataggio di più di una decina di migliaia di migranti entro il 2017 (Cusumano 2017).

Per quanto riguarda la visione ideologica, l'ONG spagnola adottò un approccio umanitario tradizionale, rifiutando fortemente l'inquadramento politico, identificandosi piuttosto come "guardia di salvataggio che salva vite e non fa politica", slogan simbolo dell'organizzazione. L'esempio più lampante di tale atteggiamento fu la firma del codice di condotta del 2017, al fine di collaborare con le autorità italiane (Cusumano 2021a; Cusumano 2021b).

SOS Méditerranée

Sulla linea di MOAS, nel 2015 venne creata SOS Méditerranée, ONG operante con le sue tre sedi principali in Germania, Italia e Francia, supportata dalla nave Aquarius. Questa imbarcazione era adatta ad operare anche in condizioni meteorologiche critiche, risultando dunque fondamentale nelle operazioni di *search and rescue* nel Mediterraneo Centrale, dove iniziò ad operare all'inizio del 2016. Anche in questo caso, la collaborazione con altre ONG, in particolare MSF, garantì la presenza di personale medico esperto a bordo della nave, nonché il supporto finanziario necessario ad SOS Méditerranée per sopravvivere e condurre le sue operazioni (Cusumano 2017).

Rispetto alle altre ONG, l'approccio di questa ONG mutò nel tempo: inizialmente riluttante alla collaborazione con le autorità italiane, a seguito delle modifiche apportate al codice di condotta, decise di sottoscriverlo, mantenendo comunque un occhio critico verso le politiche dell'Unione Europea (Cusumano 2021a).

Altre ONG

Dal 2016, Jugend Rettet e Lifeboat si adoperarono per soccorrere migranti in mare. Entrambe di origine tedesca, si rifecero alla visione politica della Sea-Watch, osteggiante nei confronti dell'Unione Europea (Cusumano 2021a). La prima, fondata da due giovani studenti berlinesi, nello stesso anno mise in salvo più di 6.000 persone a bordo della nave

Iuventa; la seconda operò tra le coste della Libia e di Lampedusa per mezzo della nave Minden, battente bandiera olandese (Jugend Rettet n.d.).

Di origine olandese, anche la Boat Refugee Foundation con l'imbarcazione Golfo Azzurro collaborò ai soccorsi.

Infine, Save The Children, organizzazione umanitaria che si occupa dei diritti dei minori, fu l'ultima ad aggiungersi alle attività di SAR in mare nell'ultimo quadrimestre del 2016. Dal punto di vista politico, questa ONG adottò un approccio collaborativo con le autorità: cercò l'appoggio economico del governo inglese, collaborò con gli organi di giustizia italiani e firmò il codice di condotta (Cusumano 2021a).

Nei primi due anni presi in considerazione in questo lavoro, dunque, la maggior parte delle ONG, a causa dell'inadeguatezza delle imbarcazioni a disposizione dal punto di vista di dimensioni e velocità, decise di limitare le proprie attività al supporto temporaneo dei migranti nelle fasi precedenti l'arrivo delle grandi navi per il loro trasporto in aree sicure (Cusumano 2021a). Solo MOAS e MSF condussero operazioni SAR complete che, dal 2017, su richiesta di Roma, iniziarono ad essere effettuate anche da tutte le altre ONG (Cusumano 2021a).

3.2 Alleanze e ostilità tra ONG

Per quanto riguarda i rapporti intrapresi dalle ONG al fine di prestare assistenza umanitaria in mare, si possono evidenziare due livelli di cooperazione: uno su un piano paritario, tra ONG, e uno più ampio che prevedeva il coinvolgimento di diversi attori quali governi e organizzazioni nazionali e internazionali.

Le numerose ONG operanti in campo umanitario svolgono un ruolo rilevante sotto diversi punti di vista. Essendo coinvolte in prima persona, esse possiedono la reale percezione della portata del fenomeno migratorio, in virtù della quale possono evidenziare criticità, mobilitare risorse specifiche ed offrire supporto (Macalister-Smith n.d.). Il settore delle ONG non è omogeneo: da un lato questa diversità si traduce in un vantaggio, consentendo una risposta multilaterale in ogni specifica circostanza, dall'altro questa varietà comporta anche un certo grado di confusione in termini di responsabilità e cooperazione (Macalister-Smith n.d.).

Più in generale, la storia delle ONG si caratterizza da sempre per un determinato livello di coordinamento e cooperazione, sia tra ONG stesse che tra queste e gli altri attori coinvolti, il quale non è costante ma in continua evoluzione in virtù del contesto storico, politico e sociale (Macalister-Smith n.d.). Ad ogni modo, la cooperazione è un elemento chiave delle attività lavorative quotidiane. Essa permette alle ONG di operare efficacemente non solo in termini operativi ma anche progettuali per rendere possibile l'azione umanitaria (Macalister-Smith n.d.).

3.2.1 Cooperazione e ostilità tra ONG: fattori economici, politici e umanitari

Per comprendere il ruolo delle ONG, è utile analizzare come queste interagiscono tra loro e con altri attori all'interno della società. In primo luogo, le ONG possono fungere da supporto per le attività di altre organizzazioni attraverso il proprio lavoro in prima linea (Korneev 2017). Allo stesso modo, le organizzazioni governative promuovono e facilitano il coinvolgimento delle ONG nei processi di controllo dei flussi migratori, lavorando in stretta collaborazione (Korneev 2017). Tuttavia, è possibile che le ONG sviluppino rapporti competitivi o disequilibrati con organizzazioni governative a livello nazionale o internazionale, assumendo così un ruolo di competitor (Korneev 2017). Inoltre, un'altra circostanza che contribuisce a complicare i rapporti tra i diversi attori è la difficoltà riscontrata dalle ONG ad interfacciarsi con le istituzioni politiche, dimostrando quindi un rapporto impari tra queste (Korneev 2017). Dunque, considerando i rapporti di cooperazione/ostilità sotto diversi punti di vista, quali la sfera economica, politica e umanitaria, si possono descrivere diversi atteggiamenti attuati dalle ONG.

Se si considera la sfera economica, le ONG necessitano di fondi per la loro sopravvivenza. Per questo motivo, secondo un approccio materialista, è possibile pensare che, per poter assicurarsi finanziamenti, queste debbano inevitabilmente sviluppare relazioni competitive (Cooley e Ron 2002). In questo caso, quindi, le ONG operanti nello stesso servizio sarebbero più inclini alla competizione, mentre quelle appartenenti a settori differenti risulterebbero più inclini a sviluppare rapporti cooperativi (Cusumano 2021b).

Per eliminare la concorrenza, le ONG dovrebbero così scoraggiare l'ingresso di nuove organizzazioni nel loro campo d'azione, con l'obiettivo di mantenere una certa

supremazia e, conseguentemente, un'autonomia anche economica (Cusumano 2021b). Le ONG dedicate agli stessi servizi sarebbero, secondo quest'ottica, inevitabilmente rivali e concorrenti (Mitchell 2014; Bush e Hadden 2019).

Quindi, un approccio di economia politica suggerisce che, date la ridotta dimensione delle ONG e gli scarsi finanziamenti a disposizione delle stesse, il mondo umanitario sia inevitabilmente irto di concorrenza (Mitchell 2014; Bush e Hadden 2019; Cooley e Ron 2002).

A smentire l'approccio economico è, tuttavia, l'operato di alcune ONG tedesche, la Sea-Watch e la Jugend Rettet, operanti al largo della costa libica nel triennio di riferimento. Queste, infatti, oltre ad aver attinto dagli stessi finanziatori tedeschi, dimostrando quindi poca competizione, hanno anche sviluppato campagne mediatiche e metodologie di salvataggio simili (Cusumano 2021b). Contrariamente a quanto suggerirebbe un approccio puramente economico, la maggior parte delle piccole ONG di soccorso in mare ha sviluppato spesso forme di stretta collaborazione (Cusumano 2021b). Invece di vacillare, questa cooperazione è diventata ancora più forte man mano che le donazioni si sono ridotte: per far fronte alla mancanza di risorse, queste organizzazioni non governative hanno intensificato la loro collaborazione continuando a scambiare personale e attrezzature (Cusumano 2021b).

Oltre all'aspetto economico, un'altra concausa di un rapporto di cooperazione od ostilità tra ONG può essere rappresentato dall'indirizzo e dall'azione politica perpetrata dalle stesse (Cusumano 2021b). Come visto precedentemente, infatti, la visione politica delle organizzazioni non governative può essere categorizzata in due atteggiamenti: da un lato ONG come MOAS si dimostrano neutrali e allo stesso tempo accondiscendenti rispetto alle autorità nazionali ed europee, e la loro azione non si fonda su base politica, dall'altro organizzazioni come Medici Senza Frontiere oltre che da principi morali, si caratterizzano anche per una presa di posizione politica (Cusumano 2021b).

Questa contrapposizione ideologica si riflette in un'ostilità più o meno marcata nelle operazioni di soccorso in mare. Un esempio lampante è rappresentato dal comportamento di MOAS, apertamente criticato da Sea-Watch tra il 2016 e il 2017 (Cusumano 2021b). La condivisione da parte di MOAS di informazioni con le autorità italiane, facilitata dalla neutralità espressa da questa, ha reso Sea-Watch diffidente nei confronti dell'ONG

maltese, escludendola dal gruppo WhatsApp utilizzato dagli attivisti per scambiarsi informazioni (Cusumano 2021b). Inoltre, gli attivisti di Sea-Watch hanno preferito far sbarcare i migranti soccorsi temporaneamente sulle navi di SOS Méditerranée o di MSF piuttosto che su quelle di MOAS (Cusumano 2021b).

D'altro canto, il personale MOAS ha definito il comportamento delle piccole ONG tedesche più incentrato sulla sfera politica piuttosto che sull'attività di SAR (Cusumano 2021b). In aggiunta, la sfiducia tra ONG ha inibito una stretta collaborazione tra le stesse nella negoziazione con le autorità italiane per la gestione dello spazio umanitario (Cusumano 2021b). L'emanazione del codice di condotta del 2017 da parte del governo italiano ne è stata la prova. Infatti, mentre MOAS, Save the Children, Open Arms e Sea-Eye hanno immediatamente firmato il codice, MSF, Sea-Watch e Jugend Rettet lo hanno classificato come una violazione dei principi umanitari e SOS-Méditerranée, dapprima critica verso lo stesso, alla fine ha deciso di sottoscriverlo (Cusumano 2021b). L'incapacità di negoziare una visione comune ha indebolito la coesione tra le organizzazioni in campo umanitario (Cusumano 2021b).

Fonte di ulteriori divergenze è sicuramente il rapporto con gli organi di polizia. L'arrivo in porti italiani delle navi delle ONG e il conseguente sbarco di migranti e rifugiati implica sempre un certo grado di interazione con le autorità di polizia, le quali hanno il diritto di salire a bordo delle navi per avviare le procedure di identificazione.

Un evento verificatosi nel maggio del 2015 è testimonianza delle diverse posizioni da parte delle ONG riguardo la cooperazione con la polizia. La nave Phoenix, gestita da MOAS in collaborazione con MSF, portò in salvo molti migranti in un porto siciliano. Tra questi, uno venne identificato come il conducente della barca e, sulla base delle immagini fornite da droni appartenenti a MOAS, arrestato. Conseguentemente, la situazione provocò attriti tra le due ONG partner, in quanto la francese si mostrò in disaccordo rispetto alla condivisione di materiale sensibile (Cuttitta 2018).

Apparentemente, lo stesso fatto si ripropose nel 2016, quando MOAS fornì nuovamente le immagini alle autorità di polizia, al contrario di MSF (Cuttitta 2018). Per prevenire problemi in caso di indagine penale, in cui le ONG operanti in attività SAR sarebbero state obbligate a fornire il materiale in possesso, la Bourbon Argos decise direttamente di non raccogliere foto né video (Cuttitta 2018).

In merito alla questione dei droni, poi, è scaturita un'ulteriore critica. Infatti, i rapporti tra MOAS e la società fornitrice di droni hanno visto la prima elogiare i prodotti della seconda, dimostrando così una possibile contrapposizione tra l'ideale di indipendenza dell'ONG e i rapporti di interesse e influenza con altre realtà (Cuttitta 2018).

Inoltre, la condivisione di informazioni sensibili con le autorità di polizia solleva il problema dell'indipendenza delle ONG umanitarie dagli stati italiano e libico (Cuttitta 2018). Per esempio, nel settembre del 2016 due ufficiali della Marina libica erano a bordo delle navi MOAS, per testare alcuni droni per conto del governo libico (Cuttitta 2018).

L'ago della bilancia in termini di cooperazione/ostilità può essere anche rappresentato dal pensiero umanitario che sta alla base dell'azione delle ONG (Cuttitta 2018). La cooperazione tra ONG dipende non solo da interessi materiali, come affermato precedentemente, ma anche e principalmente da come ogni organizzazione comprende il proprio ruolo in quanto attuatrice di principi umanitari (Cusumano 2021b). Infatti, è la visione che ognuna ha rispetto ai principi umanitari a indirizzare la natura e l'intensità delle loro interazioni (Cusumano 2021b). A questo proposito, è bene sottolineare che le ONG sopracitate hanno sviluppato interpretazioni diverse dei principi umanitari (Cusumano 2021b).

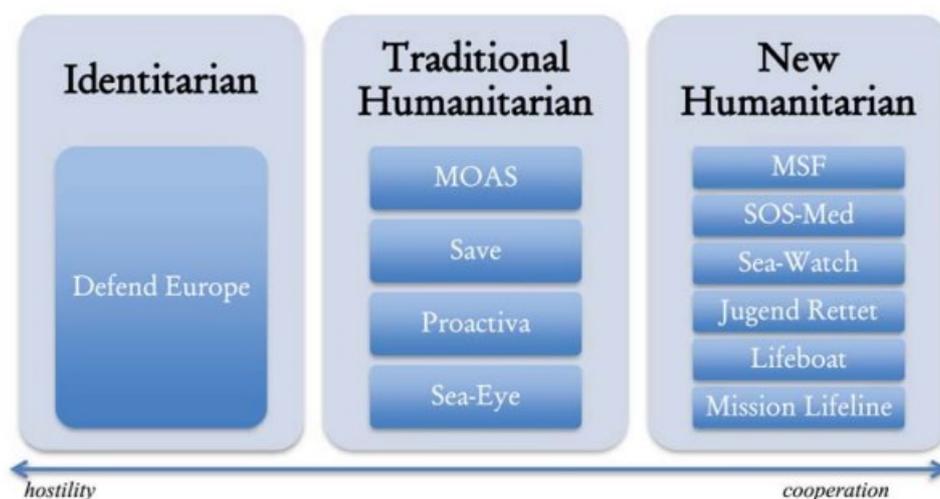


Tabella 1 Il diverso approccio umanitario adottato dalle ONG. Fonte: Cusumano 2021b

L'aiuto umanitario, inteso nella sua accezione classica, si basa sui principi etici promossi dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni non governative. Tuttavia, negli ultimi anni, si è sviluppato un ulteriore paradigma, il nuovo umanitarismo, che, a differenza dell'umanitarismo classico, si fonda sulla concezione di crisi come situazione di normalità e non di eccezione. Mentre il primo è incentrato sull'aiuto di principio, il più recente mette in primo piano le persone e le istituzioni al fine di costruire una risposta locale efficace (Dorothea 2018). L'obiettivo finale è il medesimo, ma ciò che cambia è il processo che ognuna delle due visioni mette in atto per raggiungerlo. In tale ottica, l'importanza data ai vari attori si manifesta in maniera differente: l'eccezionalismo dell'umanitarismo classico contempla principalmente l'azione delle organizzazioni umanitarie, viceversa il nuovo umanitarismo, uscendo da questa logica, incentra la sua azione sul coinvolgimento delle istituzioni locali e delle popolazioni interessate (Dorothea 2018).

Prendendo in considerazione questo aspetto, quindi, si può affermare che le organizzazioni affini dal punto di vista dei principi umanitari tendono a cooperare maggiormente tra loro, nonostante i bisogni materiali, diversamente dalle ONG molto diverse a livello umanitario (Cusumano 2021b).

Tuttavia, il principio di umanità non è l'unico fattore alla base dell'azione umanitaria delle ONG. Come detto precedentemente, l'aspetto economico gioca un ruolo rilevante in questo senso, in quanto le operazioni da loro guidate necessitano inevitabilmente di risorse economiche che prescindono dall'umanitarismo alla base delle loro azioni. Inoltre, le organizzazioni mirano al mantenimento delle loro operazioni anche da un punto di vista pratico: sarebbe estremamente complicato e immorale assumere o licenziare personale a seconda della situazione che si trovano ad affrontare. L'importanza data all'aspetto economico, poi, diventa controproducente in termini morali nel momento in cui esso prevale sul desiderio di salvare vite umane.

Tale contrapposizione tra interessi altruistici ed egoistici risulta evidente nel momento in cui lo stanziamento di risorse economiche crea una competizione tra le organizzazioni umanitarie riguardo il loro accaparramento (Hyndman 2012; Fernando e Hilhorst 2006; Hilhorst e Douma 2018).

Nell'analizzare l'operato di una ONG risulta dunque necessario prestare attenzione ai loro interessi e ai conseguenti risvolti pratici in campo umanitario (Dorothea 2018).

3.2.2 Fattori chiave per la cooperazione

La portata e la complessità delle operazioni di soccorso rendono la cooperazione e il coordinamento tra ONG e tra ONG ed autorità nazionali e internazionali un elemento essenziale al fine di garantire il successo delle stesse.

Nonostante le autorità nazionali ricoprano un ruolo di responsabilità a livello di coordinamento e pianificazione, è comunque fondamentale che l'azione umanitaria sia gestita efficacemente sul piano internazionale. Se a livello ideologico i vari attori si dimostrano concordi nel ritenere il coordinamento una parte imprescindibile dell'azione umanitaria, a livello pratico si verificano difficoltà dovute all'indirizzo politico e ai principi morali delle diverse ONG (Macalister-Smith n.d.).

Allo stesso tempo le organizzazioni, essendo degli attori informati e attivi, svolgono un ruolo centrale nei rapporti di cooperazione con le diverse istituzioni a vari livelli (Macalister-Smith n.d.).

Dunque, nonostante il differente approccio economico, politico e umanitario alla base dell'operato delle ONG abbiano più o meno ostacolato i rapporti tra organizzazioni concettualmente lontane, le diverse ONG dedite ai soccorsi in mare hanno cercato di coordinarsi sempre più efficacemente, riconoscendo come obiettivo comune il salvataggio di migranti in difficoltà.

A facilitare il raggiungimento di questo fine, hanno contribuito diversi fattori. In primo luogo, per quanto le ONG possano avere visioni e approcci differenti, tutte hanno dovuto sottostare ai medesimi obblighi normativi che sanciscono i salvataggi in mare.

In secondo luogo, tutte le organizzazioni non governative hanno cooperato sotto la guida del Centro di Coordinamento del Soccorso Marittimo di Roma. Quest'ultimo aveva l'incarico di gestire ed organizzare le operazioni SAR nell'area di competenza, definendo il campo d'azione e coordinando l'azione di ciascuna organizzazione non governativa (Comando Generale Del Corpo Delle Capitanerie Di Porto Guardia Costiera 2021).

Questo organo è gestito in prima persona dalla Guardia Costiera Italiana, la quale ha competenza per eventi SAR che occorrono in un'area marittima di circa 500.000 km²,

equivalente a circa la metà del Mar Mediterraneo (Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto 2016).⁸

Nonostante l'imparzialità o l'indirizzo politico sostenuto dalle ONG, ognuna di esse coadiuvò la propria attività con l'MRCC (Cuttitta 2020). Infatti, la maggior parte delle operazioni SAR, tra cui le chiamate di soccorso e l'organizzazione tempestiva di imbarcazioni nel triennio di studio e oltre, vennero gestite e avviate da questo centro, implementando così la collaborazione tra le organizzazioni stesse (Cusumano 2021b).

In terzo luogo, il coordinamento tra ONG in mare venne facilitato dalle autorità italiane, quali la Marina Militare e la Guardia Costiera italiane, le quali offrirono loro diverse opportunità di confronto, come gli incontri Shade Med e Una Vis (Cusumano 2021b). Anche grazie a queste occasioni, infatti, le ONG hanno potuto scambiarsi informazioni reciprocamente e concretizzare i rapporti di cooperazione (Cusumano 2021b).

Il coordinamento, però, è avvenuto non solo grazie a fattori esterni, ma anche sotto la spinta delle ONG stesse. Per esempio, queste condividevano regolarmente le posizioni e le rotte delle loro navi via radio al fine di mantenere un elevato grado di controllo nelle zone con più probabilità di naufragi (Cusumano 2021b).

Nonostante questo fosse necessario al fine di rispettare le normative internazionali, e dunque avvenisse anche tra ONG politicamente e/o eticamente distanti, solo le organizzazioni concettualmente simili ne hanno approfittato per sviluppare una forma di cooperazione solida e funzionale (Cusumano 2021b). Concretamente, esse scambiavano informazioni attraverso gruppi WhatsApp, un database condiviso e riunioni direttive. In particolare, riuscendo a cooperare con una certa efficacia, le ONG hanno rappresentato esse stesse un esempio operativo per le organizzazioni neonate concettualmente simili, le quali puntavano a predisporre un piano d'azione concettuale ed operativo simile alle prime, grazie anche a consulenze mirate offerte dalle stesse (Cusumano 2021b).

⁸ Tuttavia, ci sono delle criticità legate a questo aspetto. Malta ha la responsabilità di un'area SAR che si sovrappone in parte con quella italiana e, inoltre, ha un metro di giudizio differente riguardo le condizioni necessarie per attivare operazioni SAR. La Libia e la Tunisia, pur avendo ratificato la Convenzione SAR, non sono responsabili di un'area SAR. Lo stesso accade per l'Egitto, che però non ha ratificato la Convenzione.

A dimostrazione della forte cooperazione tra organizzazioni con concezioni di ruolo simili, oltre allo scambio di informazioni c'è anche un altro elemento: lo scambio di personale (Cusumano 2021b). Ad esempio, gli attivisti di Jugend Rettet, Lifeboat e Mission Lifeline si univano spesso agli equipaggi di Sea-Watch per acquisire esperienza, e quelli appartenenti a quest'ultima provenivano o erano passati a MSF per lo stesso motivo (Cusumano 2021b).

In aggiunta, oltre a personale, le ONG scambiavano anche attrezzature, dai giubbotti di salvataggio alle navi. Ad esempio, Sea-Watch consegnò i motori dei motoscafi a Jugend Rettet e, contestualmente, la sua nave più vecchia a Mission Lifeline dopo averne ottenuta una di dimensioni maggiori a un prezzo scontato da MSF (Cusumano 2021b).

Infine, un ulteriore elemento evidenziante la cooperazione si manifestò tramite il sentimento di solidarietà tra ONG (Cusumano 2021b). Per esempio, quando la nave di Sea-Eye fu costretta ad aspettare diversi giorni prima dello sbarco nella primavera del 2019, MOAS intervenne prontamente fornendo materie prime per la sopravvivenza, tra cui viveri e medicinali (Cusumano 2021b).

La solidarietà, poi, venne attuata non solo dal punto di vista materiale ma anche etico. Per esempio, quando la nave di Jugend Rettet fu sequestrata nell'agosto del 2017 dalle autorità italiane, SeaWatch creò una campagna per supportare gli attivisti della ONG, al fine di sottolineare l'importante e necessaria collaborazione tra soccorritori (Cusumano 2021b).

Al contrario, organizzazioni con ruoli diversi come MOAS e Save the Children, le quali mantenevano rapporti di collaborazione con le autorità italiane, presero nettamente le distanze da Jugend Rettet. Infatti, dalle differenti concezioni di ruolo è dipesa una minore propensione delle organizzazioni alla cooperazione. Questo è avvenuto anche tra *MSF* e *MOAS*, quando, a causa di divergenze concettuali citate precedentemente, decisero di riconsiderare l'idea di una missione congiunta per cercare la cooperazione con partner più simili, ovvero la Croce Rossa Italiana per MOAS e SOS Méditerranée per MSF (Cusumano 2021b). Mentre i primi erano entrambi spinti da un umanitarismo più tradizionale, i secondi condividevano l'impegno per l'apertura delle frontiere (Cusumano 2021b).

Ne deriva, in conclusione, che la collaborazione tra ONG politicamente e moralmente simili risultò intrinseca e spontanea, favorita dai numerosi punti d'incontro che le accomunavano sia su un piano concettuale che operativo. Tuttavia, grazie alla presenza di fattori ed attori esterni, organizzazioni non governative eticamente distanti hanno potuto usufruire di una rete di coordinamento, fondamentale per perseguire il fine ultimo di ciascuna di esse: salvare vite in pericolo.

3.2.3 *L'alleanza con i media*

In riferimento al periodo 2015-2016, per quanto riguarda i rapporti intrapresi tra i media e le ONG, sono molteplici gli aspetti positivi che si possono evidenziare. In primo luogo, l'ampio spazio dedicato alla questione migratoria nelle testate giornalistiche di qualsiasi portata consentì un'ampia risonanza dell'attività delle ONG a livello locale, nazionale e continentale. In secondo luogo, questo aspetto favorì allo stesso tempo anche la creazione di alcune ONG tra quelle precedentemente citate che, anche in conseguenza dell'ampia portata del fenomeno e dell'urgenza di intervenire in mare, riportate più o meno esplicitamente dai giornali, nacquero per prestare soccorso in mare (Cusumano 2017).

Nello stesso tempo, riconoscendo l'importanza del lavoro dei media per attirare l'attenzione pubblica, le ONG in questione hanno consentito a fotografi e giornalisti di salire a bordo delle navi, creando così un rapporto *win-win* (Cusumano 2017; Carta Di Roma 2017). Le ONG, dal canto loro, tramite il lavoro dei media e la facilità con cui le informazioni riportate si diffondevano nella società civile, hanno potuto arrivare a chiunque, testimoniando e pubblicizzando così il proprio operato ed attirando volontari e finanziamenti a supporto delle loro attività (Cusumano 2017; Carta Di Roma 2017). È, infatti, anche grazie alla capacità di pubblicizzare il proprio operato, in particolar modo ciò che avveniva in mare, che diverse organizzazioni riscontrarono una notevole crescita di donazioni successiva all'uscita di articoli in giornali di ampia portata (Cusumano 2017; Carta Di Roma 2017).

Fu questo il caso di MOAS, che vide quintuplicare il denaro derivante dalle donazioni dopo la pubblicazione delle foto del cadavere del piccolo Aylan (Cusumano 2017). D'altro canto, i media poterono approfittare del clima di attenzione e concitazione che le tragedie in mare stavano innescando tra i cittadini per attirare maggiormente il loro

pubblico. Tuttavia, pur facendo ciò, mantennero la tendenza a rappresentare e descrivere le ONG in maniera positiva, almeno fino al 2016 (Cusumano 2017).

D'altro canto, seppure i media abbiano svolto un ruolo importante nella diffusione delle notizie riguardanti naufragi e soccorsi nel Mediterraneo, rappresentando essi stessi il mezzo principale di accesso alle informazioni, attraverso la redazione di contenuti e le modalità di trasmissione delle informazioni possiedono la capacità di plasmare e influenzare l'opinione pubblica. Un titolo di giornale, piuttosto che un articolo, in base al registro e ai vocaboli che lo caratterizzano, può avere un impatto nel lettore che, più o meno consapevolmente, da fruitore ne diventa in qualche modo succube.

Anche dal punto di vista politico la produzione visiva assume un ruolo rilevante. Infatti, se da un lato le immagini dei soccorsi marittimi pubblicate dai siti delle ONG, quali MOAS, MSF E Sea-Watch, rappresentano documentazione utile per dimostrare come viene speso il denaro donato e per attrarre nuovi donatori, dall'altro le varie organizzazioni non governative tendono ad utilizzare questo materiale per trasmettere una precisa immagine della migrazione (Cuttitta 2018). Mentre MOAS ha spesso fatto uso di primi piani di minori e persone più vulnerabili, MSF e Sea-Watch hanno tentato di essere più discrete ma, alla fine, tutte e tre le ONG finirono per perpetuare, più o meno esplicitamente, l'immagine di migranti come vittime di un sistema disumano, bisognose di aiuto e gli europei come i salvatori di questi ultimi, discostandosi dall'immagine di soggetti che sfidano le barriere fisiche e sociali imposte dagli Stati (Cuttitta 2018).

Questo tipo di narrazione, come dimostra il grafico, ha un effetto specifico. Infatti, in virtù dell'utilizzo di una rappresentazione normalizzante e non allarmistica, tendente a colpire l'emotività dello spettatore, la percezione della popolazione rispetto a migranti e rifugiati, di fatto, è più accogliente ed empatizzante (Cuttitta 2018).

Prime-time news Do Italians see migrants as a threat?

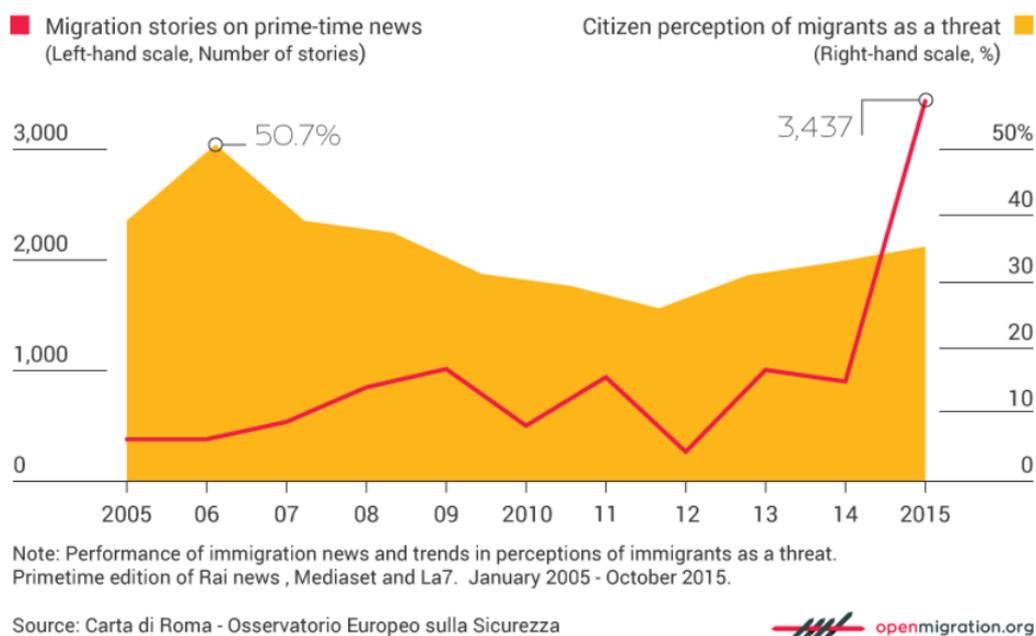


Figura 1 Grafico relativo alla percezione dei migranti come minaccia. Fonte: Open Migration 2016

Infine, sia per la necessità di reperire contributi economici che, nel caso di alcune ONG, per il bisogno di inviare specifici messaggi politici contro il regime di frontiera, tutte le navi erano solite avere giornalisti a bordo, la cui attività però era difficilmente limitabile. Per questo motivo, anche la cooperazione tra ONG e media è stata, inevitabilmente, discontinua (Cuttitta 2018).

3.3 Le accuse rivolte alle ONG

Il ruolo e l'azione delle ONG si è dimostrato divisivo agli occhi dell'opinione pubblica, dei media e degli organi di governo/opposizione stessi. Gli schieramenti sono due: da un lato c'è chi considera l'azione umanitaria delle ONG indispensabile e inderogabile, fondamentale all'interno del contesto migratorio, dall'altro le ONG vengono ritenute colpevoli di fungere da *pull factor*, fattore attrattivo nei confronti dei migranti,

incentivando le partenze alla ricerca di condizioni di vita migliori (Floris e Bagnoli 2017).

Come detto, le ONG che operano nel Mar Mediterraneo sono state bersaglio di numerose critiche. All'interno del triennio preso in esame, in un primo momento l'attività delle organizzazioni non governative è stata vista di buon occhio, considerata fondamentale per salvare vite in pericolo. Successivamente, però, con l'aumentare delle partenze e degli sbarchi, le ONG sono state etichettate con epiteti particolarmente negativi, come "taxi marittimi" o "vice contrabbandieri" (Frontex 2017). Tali accuse sottostanno al sospetto che esse fungessero da fattore di attrazione per i migranti, incentivando la partenza di un numero sempre maggiore di imbarcazioni, semplificando e facilitando gli attraversamenti via mare (Frontex 2017). Inoltre, ciò avrebbe determinato anche un aumento dell'attività degli scafisti, in conseguenza della quale le ONG sono state accusate di operare in collusione coi trafficanti stessi (Frontex 2017).

A partire dal 2017, il sospetto che le ONG rappresentassero un *pull factor* per i migranti e che alimentassero l'attività degli scafisti, ha portato ad un'intensificazione di indagini a stampo penale e dell'ostruzionismo dell'attività umanitaria messa in campo dalle organizzazioni non governative (Cusumano e Villa 2020).

Sebbene tutti i procedimenti giudiziari non abbiano di fatto portato ad una concretizzazione delle accuse, il costante rischio penale, l'ostruzionismo politico e le critiche da parte dei media hanno diminuito la possibilità e la capacità delle ONG di svolgere operazioni di *search and rescue* (Cusumano e Villa 2020).

Ecco, dunque, che esaminare le critiche e la criminalizzazione delle organizzazioni non governative risulta fondamentale per capire a pieno il *modus operandi* che le caratterizza, verificando o meno le accuse mosse contro le stesse (Cusumano e Villa 2020).

Nel biennio 2015-2016 l'opinione pubblica ha considerato in maniera particolarmente positiva l'azione umanitaria messa in atto dalle ONG, considerate protagoniste delle operazioni di soccorso in mare. il focus della narrazione si è concentrato sulla centralità del dovere umanitario di salvare vite in pericolo, in virtù del quale le organizzazioni sono state definite come "eroi" o "angeli del mare" (Cusumano e Villa 2020). Il loro

sostentamento economico e la fonte dei finanziamenti, infatti, è sempre passato in secondo piano di fronte al fine perseguito (Barretta et al. 2017).

Tuttavia, le ONG sono poi diventate oggetto di critiche in conseguenza del loro stesso successo. In particolare, nel momento in cui esse sono diventate il principale protagonista delle operazioni di SAR a discapito delle autorità di salvataggio governative, esse hanno cominciato ad essere oggetto di critiche e demonizzazione. Ciò si deve alle accuse trapelate da alcune autorità europee, tra le quali Frontex, le quali non hanno fatto altro che portare ad un cambiamento dell'opinione pubblica, crescentemente preoccupata per il gran numero di migranti irregolari che approdano sulle coste italiane.

Nello specifico, a dicembre 2016 il Financial Times ha reso noto un rapporto confidenziale di Frontex, il quale poneva delle questioni sul rapporto tra organizzazioni non governative e scafisti. Nel febbraio 2017, Frontex ha accusato in prima persona le ONG di essere un *pull factor* per i migranti, incentivando conseguentemente gli scafisti ad imbarcare le persone in imbarcazioni inadatte alla navigazione (Cusumano e Villa 2020; Bewarder 2017).

Un'ulteriore accusa della collaborazione con gli scafisti, o comunque della facilitazione della loro attività, venne esplicitata in un rapporto dell'EUNAVFOR MED operazione Sophia, in cui si sosteneva che la presenza di navi di organizzazioni non governative all'interno delle acque territoriali libiche non faceva altro che aumentare il numero di partenze (Cusumano e Villa 2020).

Nell'analizzare la questione ed indagare sull'esistenza o meno di una correlazione tra ONG e flussi migratori, da una ricerca condotta dal Migration Policy Centre dell'European University Institute, tramite l'utilizzo di dati provenienti da fonti autorevoli, tra cui l'OIM, raccolti nel periodo dal 2014 al 2017, è risultato che, nel 2015, nonostante i salvataggi condotti dalle ONG fosse aumentato di 13 punti percentuali rispetto all'anno precedente, le partenze dalla Libia diminuirono leggermente (Cusumano e Villa 2019). Situazione che si ripropose con una discrepanza ancor più netta dopo il triennio 2014-2016, nel periodo di massima presenza delle ONG in mare (Cusumano e Villa 2019). In riferimento a questo, poi, è importante sottolineare che il termine dell'operazione Mare Nostrum, architettato per fermare i flussi di migranti e rifugiati, fu

in realtà la ragione dell'aumento di questi e conseguentemente delle morti, al contrario della presenza delle ONG (Heller e Pezzani n.d.).

Anche la Guardia Costiera di Tripoli ha dimostrato di sostenere la tesi secondo cui le ONG avrebbero rappresentato la causa delle partenze di migranti e rifugiati nel triennio 2014-2016 e superato l'area di loro competenza, entrando in acque libiche (Floris e Bagnoli 2017). Tuttavia, la Guardia Costiera libica è la stessa che, tra le altre cose, è stata a sua volta accusata di collusione con gli scafisti e che nel 2016 ha sparato contro la Bourbon Argos, la nave di Medici Senza Frontiere (Floris e Bagnoli 2017). La stessa, infine, nello stesso anno ha ostacolato il corretto svolgimento di un'operazione di SAR, impedendo la distribuzione di giubbotti salvagente e trattando con violenza migranti e rifugiati (Floris e Bagnoli 2017). Nonostante fosse stato inizialmente negato, questa colluttazione è menzionata in un report dell'EUNAVFOR MED (Floris e Bagnoli 2017). L'intervento delle ONG vicino alle coste libiche risultò quindi necessario dal 2016 per evitare un ulteriore aggravamento della situazione, soprattutto tenendo in considerazione che la Guardia Costiera Libica non stava agendo in maniera eticamente corretta nei confronti di migranti e rifugiati in fuga in quelle acque (Frontex 2017).

Le ONG sono state inoltre accusate di utilizzare alcune strategie per attirare migranti e rifugiati, incentivando quindi l'operato dei trafficanti. Per esempio, è stato criticato l'utilizzo di fonti luminose di notte da parte delle organizzazioni, le quali però hanno smentito ponendo sul tavolo due questioni (Floris e Bagnoli 2017). In primo luogo, ogni imbarcazione in mare in situazioni di scarsa visibilità deve tenere accese le luci per poter rendersi visibile e non minare la sicurezza (Floris e Bagnoli 2017). In secondo luogo, un'attività di tale tipo avrebbe portato difficilmente dei risultati tangibili, in quanto i timonieri delle imbarcazioni con a bordo migranti molto spesso erano loro stessi migranti senza nessuna esperienza alle spalle in conduzione di mezzi di questo tipo (Floris e Bagnoli 2017). Sarebbe quindi stato inutile rendersi visibili se questi non avrebbero saputo come raggiungere la fonte luminosa.

In aggiunta, le ONG sono state accusate di eliminare le proprie tracce, sparendo dai sistemi radar (Floris e Bagnoli 2017). Allo stesso tempo, però, l'EUNAVFOR MED nel 2016 riferisce che i trafficanti sono a conoscenza della localizzazione delle ONG grazie all'utilizzo, da parte di queste, dei sistemi di tracciamento a disposizione (Floris e Bagnoli

2017). Dal momento che gli scafisti riuscivano a risalire alle rotte e alle coordinate geografiche delle ONG, allora anche le istituzioni avrebbero potuto e dovuto fare lo stesso (Floris e Bagnoli 2017). Inoltre, non è da sottovalutare che tali sistemi satellitari possano essere danneggiati o interrompere il segnale per problemi tecnici (Floris e Bagnoli 2017). Per questa ragione, nonostante la mancanza di specifiche direttive, le ONG hanno comunque il dovere di controllare con una certa frequenza tali meccanismi e di comunicare spesso con l'MRCC le proprie coordinate o eventuali problematiche (Floris e Bagnoli 2017).

Le ONG sono state mosse accuse anche dal punto di vista economico. Venne sostenuto, infatti, che le ONG registrassero le proprie navi in paradisi fiscali o che battessero bandiera di nazioni poco trasparenti economicamente (Floris e Bagnoli 2017). Utilizzare espedienti legali per diminuire i costi è una pratica comune in ambito nautico e, allo stesso modo, anche le ONG vengono registrate dove conviene (Floris e Bagnoli 2017). Tuttavia, questo non ha riscontri sui bilanci delle ONG, che, infatti, non dipendono dalle bandiere, ma dalla nazione in cui ha sede la rispettiva organizzazione, e quindi, tra le altre, in Olanda, Germania, Spagna, Francia e Malta (Floris e Bagnoli 2017).

Oltre a ciò, le ONG sono state tacciate in particolare di avere dei legami con i trafficanti per il proprio tornaconto, in quanto non era chiara la fonte dei finanziamenti e si pensava che quindi potessero collaborare con gli scafisti. Tuttavia, questo tipo di accuse fu un buco nell'acqua e non vennero mai dimostrate con delle prove. Nonostante non ci fosse materiale a supporto di tali accuse, queste bastarono per spingere le autorità italiane a decidere di controllare più approfonditamente l'attività delle ONG.

Per di più, le accuse riguardarono anche l'accoglienza, per la quale si pensava esistessero rapporti sospetti tra le ONG e i centri di accoglienza in Italia. Tuttavia, come nel caso precedente, queste accuse risultarono infondate.

Infine, le ONG vennero additate come la causa principale del cambio di modalità messo in atto dagli scafisti. Infatti, si ritenne che l'arrivo delle ONG in mare spingesse i trafficanti ad utilizzare imbarcazioni malridotte, con insufficienti scorte di viveri, ad affrontare attraversamenti anche in situazioni meteorologiche avverse (Heller e Pezzani n.d.). Ciononostante, fu EUNAVFOR MED a stabilire di distruggere le imbarcazioni usate dai trafficanti, portando quindi questi ad optare per soluzioni più precarie (Heller e

Pezzani n.d.). Inoltre, questo cambio avvenne nel primo periodo di operatività delle ONG, dimostrando quindi la mancanza di una connessione tra la presenza di queste e il cambiamento attuato dai contrabbandieri (Heller e Pezzani n.d.).

Inoltre, secondo il *Report Death by rescues* del 2016, il maggior numero di arrivi registrati lungo il Mediterraneo centrale nel 2016 fu assolutamente in linea con il maggior numero di attraversamenti da parte di migranti africani avvenuti nel precedente periodo 2014- 2015, quando l'intervento delle ONG era piuttosto limitato (Heller e Pezzani n.d.). Inoltre, quando venne registrato un drastico aumento degli arrivi dal Marocco tra il 2015 e il 2016, non erano previste attività di SAR in quell'area e quindi non è possibile riscontrare nessuna connessione tra i due elementi (Heller e Pezzani n.d.). Al contrario, il fattore determinante nell'aumento dei flussi era rappresentato dall'aggravarsi della situazione politica e sociale nei paesi africani affacciati sul Mediterraneo (Frontex 2017).

Ostacolare il lavoro di ricerca e soccorso delle organizzazioni non governative, oltre a essere demotivante per i volontari delle stesse, è anche rischioso dal momento in cui questo pregiudica l'opinione nei confronti di queste, minando quindi alle donazioni grazie alle quale operano (Cusumano 2017).

Questa serie di accuse portò, negli anni successivi, ad una serie di risvolti dal punto di vista normativo che verranno approfonditi in seguito.

3.4 Andamento delle migrazioni negli anni successivi

3.4.1 Paesi d'origine delle persone in fuga negli ultimi anni

Un elemento che denota una differenza tra il triennio di studio e gli ultimi due anni è la nazionalità delle persone che hanno attraversato il Mediterraneo per giungere nel continente europeo.⁹

In paesi come Siria, Iran, Afghanistan e Pakistan la situazione continua ad essere critica. Il 2021 ha segnato un decennio dall'inizio del conflitto civile in Siria, e la situazione in merito alla tutela di diritti è rimasta grave (HRW 2022c). Inoltre, nello stesso

⁹ V. Appendice 4

anno è stato rinnovato, tramite procedure non consone, il mandato presidenziale di Bashar al-Assad, caratterizzato dal continuo perpetrarsi di abusi e torture sui civili e sui rifugiati (HRW 2022c). Oltre a questa grave situazione sociale, da anni il paese risulta essere attraversato da una grave crisi economica (HRW 2022c). La carenza di beni di prima necessità, tra cui pane e carburante, è all'ordine del giorno e il numero di persone bisognose di assistenza umanitaria continua ad aumentare.

In Afghanistan nel 2020 sono iniziati i primi negoziati per terminare il conflitto nel paese. Tuttavia, la situazione nel paese continua ad essere critica a causa degli scontri tra forze armate e talebani, che minano alla vita dei cittadini e alla centralità delle istituzioni.

La situazione in Iran è tragica soprattutto a causa della repressione portata avanti dalle autorità iraniane, le quali impediscono con la forza ogni tipo di protesta o dissenso contro il governo da parte dei cittadini ed utilizzando strumenti quali la pena di morte per gli oppositori (HRW 2021a).

La situazione in Pakistan è tristemente simile. Le autorità nel paese utilizzano qualsiasi metodo per reprimere ogni possibile dissenso. Infatti, negli ultimi anni ci sono stati casi di aggressione fisiche nei confronti di giornalisti ed attivisti, tra gli altri, che si dimostravano critici rispetto alle misure adottate dal governo (HRW 2021b).

Nonostante queste nazionalità continuino a registrare alti livelli di migranti in fuga, dal 2021 all'inizio del 2023 sono altre tre le nazionalità più frequenti registrate (HRW 2021). Per quanto riguarda la Tunisia, nel settembre 2021 il presidente tunisino Saied sospese la costituzione in vigore dal 2014, accentrando la gran parte dei poteri (HRW 2022a). L'anno successivo la situazione si aggravò a causa dell'introduzione di alcune riforme regressive che minarono l'indipendenza della magistratura (HRW 2022a). Nel concreto, la nuova costituzione risulta essere problematica a causa del mancato rispetto dei diritti umani, che continua a protrarsi negli anni (HRW 2022a). Nel 2022, infatti, sono continuate le gravi violazioni dei diritti umani, quali le restrizioni delle libertà personali e la violenza di genere. Possiamo quindi affermare che la presa di potere del presidente Kais Saied nel luglio 2021 ha indebolito le istituzioni governative, progettate per controllare i poteri presidenziali, frenando la transizione democratica del paese (HRW 2022a).

In Egitto, nel 2021 il governo egiziano lanciò la strategia nazionale sui diritti umani, atta ad un'estensione delle libertà personali alla popolazione (HRW 2022b). Tuttavia, il provvedimento risultò in un nulla di fatto. Infatti, non è stato fatto nulla di concreto per migliorare la situazione nel campo dei diritti umani o per abrogare quelle leggi volte alla limitazione delle libertà fondamentali continuando, allo stesso tempo, a censurare ed arrestare gli attivisti (HRW 2022b). Inoltre, nel 2022 l'Egitto è stato oggetto un grave peggioramento della situazione economica, già critica da tempo, minando ulteriormente la stabilità del paese.

In Bangladesh la situazione in merito ai diritti umani è critica. Il governo al potere nel 2021 ha attuato politiche di repressione nei confronti degli oppositori e della libertà personale (HRW 2022c). Le limitazioni ai diritti hanno raggiunto livelli così elevati da portare ad una sanzione da parte degli Stati Uniti (HRW 2022c).

Oltre a questi paesi, anche Costa d'Avorio e Guinea rientrano tra i paesi con alti numeri di migranti in fuga.

In Guinea, le elezioni presidenziali nel 2020 diedero il via a un periodo di violenze. Le controversie in merito all'incostituzionalità di un terzo mandato del presidente Condé culminarono in azioni violente da parte delle forze di sicurezza per reprimere gli oppositori (HRW 2021c).

Anche in Costa d'Avorio la violenza post-elezioni è frequente. Ed infatti, dopo le elezioni presidenziali del 2020 anche qui sono state registrate decine di morti (HRW 2020). Il clima di repressione provoca profonda instabilità nel paese e costringe molti a fuggire.

Si può dunque notare come i numeri di siriani, afgani, iraniani e pakistani, protagonisti nell'ondata migratoria nel triennio 2014-2016 continuano ad essere elevati, nonostante siano stati superati negli ultimi anni da altre nazionalità. In aggiunta, se per le nazionalità appena citate la fuga è dettata principalmente da situazioni di guerra e violenza, per le altre i motivi sono anche di tipo economico e personale.

Secondo quanto riporta Frontex, in conseguenza al contesto sociale, politico ed economico dei paesi sopracitati, la rotta del Mediterraneo Centrale lo scorso anno è stata attraversata principalmente da egiziani, tunisini e bengalesi (Frontex 2023).¹⁰

Sempre secondo Frontex, per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo orientale, coloro che la hanno attraversata nel 2022 risultano essere per la maggior parte siriani, afgani e nigeriani, anche se in quantità decisamente minori rispetto al triennio di studio (Frontex 2023).

Infine, la rotta del Mediterraneo occidentale ha registrato l'attraversamento di persone provenienti principalmente dai paesi nordoccidentali dell'Africa, tra cui Algeria e Marocco, con numeri in crescita relativi a migranti di nazionalità subsahariane, in particolare siriani. A causa del perpetrarsi del conflitto e del disagio economico, quest'ultima nazionalità manifesta numeri elevati in ciascuna delle tre rotte del Mediterraneo (Frontex 2023).

3.4.2 Contesto SAR dopo il 2016

In merito al campo di ricerca e soccorso, ci sono stati degli sviluppi negli ultimi anni. Nonostante la Commissione europea non abbia un ruolo diretto nella gestione delle operazioni SAR, spettante al Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo competente, essa continua a contribuire al corretto e proficuo svolgimento delle operazioni SAR. Le attività SAR sono un elemento centrale nella gestione integrata delle frontiere a livello europeo. In questo contesto, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione che istituisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere, con l'obiettivo di offrire specifiche direttive riguardo le operazioni SAR (Commissione europea n.d.-b). Inoltre, per quanto riguarda il Patto europeo su migrazione e asilo, la Commissione ha proposto l'adozione di un approccio multisettoriale, per garantire una risposta più coordinata ed efficace (Commissione europea n.d.-b). Nel 2020, la Commissione europea ha adottato la Raccomandazione (UE) 2020/1365, la quale aveva l'obiettivo di promuovere una maggiore cooperazione all'interno dell'Unione Europea, attraverso uno scambio più efficiente di informazioni tra

¹⁰ V. Appendice 5

i vari soggetti coinvolti nelle attività di ricerca e soccorso (Commissione europea n.d.-b). Conformemente a tale raccomandazione, nell'anno successivo è stato istituito l'European Contact Group on Search and Rescue, gruppo di contatto europeo che permette a tutti gli stati, istituzioni, organizzazioni coinvolti nelle operazioni di ricerca e soccorso di dialogare e collaborare in merito all'attuazione ed evoluzione degli aspetti giuridici e pratici in tale campo (Commissione europea n.d.-b).

3.4.3 Operatività ONG nel Mediterraneo dopo il 2016

Nonostante le organizzazioni abbiano ripetutamente negato le accuse che sono state loro rivolte, l'odio e l'ostilità nei confronti di queste sono perdurati e, talvolta, incrementati negli anni. Questa è una delle differenze più evidenti e forti tra il triennio 2014-2016 e gli ultimi anni. Se inizialmente, infatti, le ONG vennero viste positivamente come attori estremamente essenziali nel contesto di soccorso in mare, da diverso tempo sono oggetto di critiche e accuse. Il loro lavoro viene sottovalutato, sminuito e spesso disprezzato, tanto da parti politiche quanto dai media. In modo particolare, dopo il 2016 in Italia e Malta alcuni leader politici hanno intrapreso politiche anti-immigrazione, le quali hanno ostacolato sempre più le operazioni di ricerca e soccorso (Mainwaring & DeBono 2021).

Come visto precedentemente, oltre alla criminalizzazione che dovettero subire su più fronti, altre due questioni complicarono ulteriormente l'operato delle ONG: la minaccia e successiva chiusura dei porti e le crescenti difficoltà per permettere lo sbarco dei migranti a bordo (Mainwaring & DeBono 2021). Infatti, a partire dal 2017 i governi italiano e maltese iniziarono a minacciare di chiudere i porti alle ONG e, nello stesso anno, l'Italia redasse il Codice di Condotta citato precedentemente, il quale, proibendo il passaggio di persone soccorse da un'imbarcazione ad un'altra, minò ancor di più l'operato delle ONG (Mainwaring & DeBono 2021). In aggiunta, nell'estate dello stesso anno l'Italia sequestrò la nave Iuventa, dell'ONG Jugend Rettet, accusando questa di intrattenere rapporti diretti con i trafficanti, e nello stesso periodo la Guardia Costiera libica fece lo stesso con un'imbarcazione di Sea-Eye (Mainwaring & DeBono 2021).

In conseguenza a questi eventi, diverse organizzazioni non governative, tra cui MSF, MOAS e Save the Children decisero di sospendere il proprio operato a causa del clima sempre più ostile nei loro confronti (Mainwaring & DeBono 2021).

In Italia, le elezioni nazionali del 2018 inasprirono ulteriormente la situazione, tanto che a giugno vennero chiusi i porti alle ONG (Mainwaring & DeBono 2021).

Tra luglio e agosto del 2018 le ONG operative decisero così progressivamente di lasciare il Mar Mediterraneo, in alcuni casi definitivamente, a causa del contesto politico e mediatico al quale dovettero sottostare (Mainwaring & DeBono 2021).

Negli anni successivi, tuttavia, l'inevitabile prosieguo dei flussi migratori portò le ONG a decidere, seppur con molte limitazioni derivanti da nuove normative nazionali e internazionali, di continuare ad operare nelle rotte del Mar Mediterraneo.

Nella tabella in Appendice 6, è possibile vedere le imbarcazioni e le ONG che si sono succedute nel corso di questi anni nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo.¹¹

3.4.4 Evoluzione via terra dal triennio ad oggi

Per quanto riguarda la situazione via terra, i dati in merito alla costruzione di muri tra paesi dell'Unione Europea e/o appartenenti all'Area Schengen mostrano un quadro allarmante. Come indica la tabella in Appendice 7, il triennio 2014-2016 è stato per diversi paesi il momento nel quale è stata avviata la costruzione di muri di confine.¹² Questo dimostra come l'elevato numero di persone in fuga dal proprio paese sia stato percepito da leader di molti paesi come una minaccia più che come una questione da affrontare su un piano democratico, tenendo in considerazione i molteplici aspetti etici e giuridici che ne derivano. Questa visione, condivisa da più Stati dell'Unione, diede seguito all'idea di 'Europa fortezza', pregiudicando ulteriormente la possibilità di arrivare, in un futuro prossimo, ad una gestione strutturata delle migrazioni, democratica e condivisa da tutti i Paesi. Il clima di incertezza e insicurezza che vedeva i migranti come minacce è stato il motore propulsore di questi provvedimenti, i quali ostacolano non solo lo spostamento dei migranti ma anche un'azione unitaria, collettiva e democratica che coinvolga tutti gli stati.

¹¹ V. Appendice 6

¹² V. Appendice 7

3.5 Gli sviluppi delle politiche italiane e dell'Unione Europea in relazione al Mar Mediterraneo

3.5.1 Sviluppi nel contesto normativo italiano

Dal punto di vista normativo, due eventi salienti che hanno inevitabilmente cambiato l'approccio operativo delle ONG nel periodo post 2016 sono stati l'emanazione del Codice di Condotta e il decreto contro le ONG.

In particolare, nel 2017 venne siglato il Codice di Condotta, il cui obiettivo, stando a quanto riportato dalle autorità italiane, era quello di garantire un quadro di norme alle quali dovevano attenersi le ONG impegnate in operazioni SAR, al fine di poter svolgere tali attività in modo più strutturato e più sicuro. Questo Codice di Condotta, di fatto, prevedeva numerose disposizioni volte a disincentivare l'operato delle ONG e a porre fine determinate dinamiche dannose portate avanti, sempre secondo le autorità, dalle organizzazioni stesse.

Alle ONG firmatarie era quindi richiesto, tra le molteplici indicazioni, di evitare di entrare in acque libiche se non in casi particolarmente gravi, per poter consentire alle autorità competenti di intervenire autonomamente; mantenere accesi i segnali navali di tracciamento; evitare l'utilizzo di segnali luminosi per non favorire l'attività dei trafficanti e rappresentare un *pull factor*; dotarsi di mezzi e personale tecnicamente idonei e competenti; fornire informazioni utili in merito ai finanziamenti; cooperare con l'MRCC (Ministero dell'Interno, n.d.).

Dal canto loro, le ONG reagirono in modi differenti. Se da un lato alcune firmarono il Codice, dall'altro altre si rifiutarono, rischiando di essere sanzionate dalle autorità: MOAS, Proactiva, and Save the Children sottoscrissero il Codice, la maggioranza delle ONG, tra cui MSF, Jugend Rettet, Sea-Watch, Sea-Eye e SOS Mediterranee, si rifiutò, (Binnie e Denti 2018). Oltre a destare la feroce protesta delle organizzazioni non governative, il Codice di Condotta è stato apertamente criticato anche da organi istituzionali.

Si può dunque affermare che mentre durante il triennio le ONG erano viste positivamente, dopo tale periodo la cooperazione tra queste e gli altri attori istituzionali

si incrinò. Infatti, al Codice di Condotta sono seguite altre misure a livello nazionale che hanno ostacolato l'operato delle organizzazioni dedite ai soccorsi in mare.

Il 23 febbraio 2023 il Senato italiano ha approvato un decreto-legge per mezzo del quale le ONG sono obbligate ad effettuare un soccorso in mare alla volta, dovendo quindi ignorare le richieste di aiuto provenienti da altre imbarcazioni in difficoltà se a bordo della nave sono già presenti persone soccorse. Nel caso in cui tale decreto non venisse rispettato, il comandante della nave inadempiente è passibile di una multa di diverse migliaia di euro.

In particolare, il Consiglio d'Europa ne sottolinea alcuni aspetti critici in un *Report sulla compatibilità con gli standard delle norme europee del decreto-legge n. 1/2023* (Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe 2023). In primo luogo, sottolinea le difficoltà poste dal decreto in merito alla libertà di associazione. L'operato delle ONG in aiuto a rifugiati e migranti non può essere, infatti, limitato immotivatamente, come invece sembra fare questo decreto (Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe 2023). Attraverso questo decreto, poi, si chiede che le persone vengano informate a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale per provvedere, nel caso manifestassero tale interesse, a raccogliere i dati rilevanti utili alle autorità (Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe 2023). Tuttavia, questo tipo di attività potevano avvenire solo successivamente allo sbarco (Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe 2023).

Inoltre, l'assenza di consultazioni con le ONG rispetto alle riforme indirizzate verso le stesse rappresenta un ulteriore lacuna dal punto di vista democratico e inclusivo. A tutto ciò si aggiunse l'illegittimità di alcune disposizioni e il concomitante aumento dei rischi legali ad appannaggio delle ONG, vista la riduzione dello spazio attuativo e decisionale loro consentito (Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe 2023). Per questi motivi, gli esperti suggerivano la necessità di revocare il decreto fino a nuove consultazioni in tal senso e fino all'attuazione di misure che assicurino che le vite dei migranti non saranno messe a rischio dal fatto che l'azione delle ONG risulta limitata (Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe 2023).

3.5.2 Evoluzione delle politiche dell'Unione Europea

Nel 2017 i leader degli Stati membri dell'UE si accordarono per la creazione di nuove misure volte alla riduzione degli arrivi irregolari attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale. Due sono i punti sui quali è stata concentrata l'attenzione: la cooperazione con la Libia e la gestione dei trafficanti di migranti.

Nel novembre 2017 l'UE istituì una task force congiunta sulla migrazione con l'Unione Africana e le Nazioni Unite (Commissione Europea 2017). Essa mirava ad una cooperazione più forte, volta a proteggere la vita di migranti e rifugiati lungo la rotta e nel territorio libico, velocizzando quindi le procedure di rimpatrio e reinsediamento (Commissione Europea 2017).

I risultati della task force in questi anni sono stati soddisfacenti: oltre ad esser stati rimpatriati centinaia di migliaia di migranti nei loro paesi d'origine, grazie alla collaborazione con l'Unione Africana, è stato possibile allontanare alcune migliaia di rifugiati in pericolo dalla Libia, riconoscendone la necessità di protezione internazionale (Delegazione dell'UE presso l'Unione Africana 2022). Infine, è stata anche evidenziata l'importanza di ampliare il bacino di destinatari a livello territoriale (Delegazione dell'UE presso l'Unione Africana 2022). In un incontro nel 2022, gli stessi attori hanno ribadito la necessità di continuare ad attuare misure per la lotta alla criminalità, rinnovando la collaborazione.

Nel giugno 2018 i leader dell'Unione Europea chiesero ulteriori misure per ridurre la migrazione irregolare lungo la rotta in questione (Consiglio europeo 2018). Concordarono, tra l'altro, l'intensificazione degli sforzi per fermare la criminalità, di continuare a sostenere i paesi più interessati dai flussi migratori implementando la cooperazione con questi e, allo stesso tempo, migliorare le misure di accoglienza e rimpatrio, principalmente rivolte ai migranti bloccati in Libia (Consiglio europeo).

Proseguendo cronologicamente, nel luglio 2019 i paesi dell'UE, grazie a diversi miliardi di euro provenienti dal Fondo Fiduciario di Emergenza (EUTF) per l'Africa, approvarono diversi nuovi programmi relativi alla migrazione dall'Africa Settentrionale, incentrati sulla protezione, l'assistenza e il miglioramento delle condizioni di vita di

migranti e rifugiati, in particolare di coloro provenienti dalla Libia (Commissione europea 2018; Commissione europea 2019).

Nel settembre 2020, la Commissione europea ha cercato di migliorare il Sistema europeo comune di asilo, proponendo un nuovo Patto su migrazione e asilo, volto all'integrazione delle principali politiche dell'UE in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere (Dumbrava 2022-b).

Alla fine del 2022, a causa di un nuovo significativo aumento dei flussi migratori sulla rotta, la Commissione Europea presentò un piano d'azione volto ad affrontare la situazione della rotta sotto molteplici aspetti (Commissione europea n.d.-a). In particolare, con questo piano sono state delineate 20 misure aventi l'obiettivo di diminuire la criminalità, apportare cambiamenti efficaci nelle operazioni di SAR e intensificare i rapporti di cooperazione tra gli Stati membri (Commissione europea n.d.-a). Per esempio, si è data particolare importanza al rafforzamento di alcune misure, tra le quali EUCAP (Commissione europea n.d.-a). Inoltre, il piano ha sottolineato l'importanza dell'implementazione di un approccio di ricerca e soccorso più coordinato e, a tal fine, è stata delineata la necessità di cooperazione tra stati e organizzazioni internazionali, tra cui ACNUR e OIM (Commissione europea n.d.-a).

Nello stesso periodo, l'UE e i partner africani hanno lanciato l'iniziativa Team Europe, volta a garantire sforzi condivisi dagli Stati membri dell'UE per affrontare le sfide che il contesto migratorio poneva, ovvero la prevenzione delle forme irregolari di migrazione, lo sviluppo di vie migratorie legali, la garanzia di protezione, il miglioramento delle procedure di rimpatrio e reintegrazione e la prevenzione di situazioni di conflitto (Commissione europea 2022). Ciò includeva un'iniziativa specifica che mobilitò 1,13 miliardi di euro per lavorare con i partner africani (Commissione europea 2022).

Per quanto riguarda le azioni attuate dall'UE in riferimento alla Libia, queste si sono concentrate su alcune questioni chiave: oltre alla formazione della Guardia Costiera libica, è stata data importanza alla protezione e all'assistenza di migranti e rifugiati, al supporto alle comunità di origine di questi e, infine, alla gestione più strutturata delle frontiere (Unione Europea n.d.-a).

L'addestramento della Guardia Costiera libica iniziò nel 2016 attraverso l'operazione Sophia e mirava a migliorare la sicurezza nelle acque territoriali libiche per salvare vite

umane in mare (Consiglio dell'Unione Europea 2020). In questo modo, gli equipaggi formati ottennero maggiori competenze sulla criminalità nel territorio libico e su come condurre in modo appropriato operazioni di ricerca e soccorso nella zona (Consiglio dell'Unione Europea 2020). All'operazione Sophia, terminata nel marzo del 2020, si succedette l'Operazione Irini, lanciata dall'Unione Europea con il duplice obiettivo di far rispettare alla Libia l'embargo sulle armi voluto dalle Nazioni Unite e contribuire contestualmente alla formazione della Guardia Costiera e della Marina libica (Consiglio dell'Unione Europe 2020).

In relazione a questo, nel luglio 2017 l'UE adottò un programma per aiutare le autorità di frontiera libiche a gestire in maniera più concreta i movimenti nelle zone costiere (Unione Europea n.d.-b). Tra le altre misure, questo programma comprendeva come altri la lotta ai trafficanti e il rafforzamento delle attività di ricerca e soccorso (Unione Europea n.d.-b). Nel tempo l'UE ha poi reiterato l'impegno, anche a livello economico, verso il miglioramento di questi aspetti (Unione Europea n.d.-b).

Nel giugno 2021 il Consiglio ha prorogato il mandato della missione dell'UE di assistenza alle frontiere in Libia (EUBAM) per altri due anni, fino al 30 giugno 2023, al fine di continuare a sostenere la autorità libiche nel miglioramento della gestione delle frontiere (European Union Border Assistance in Libya n.d.).

Per quanto riguarda la protezione di migranti e richiedenti asilo, l'UE collabora con le organizzazioni internazionali in Libia per fornire assistenza umanitaria, per rimpatri volontari e reinsediamenti in paesi terzi. Inoltre, dal 2018 vari programmi dell'Unione sono stati finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita dei migranti presenti in Libia, anche nelle aree più difficili (Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea n.d.-a).

La rotta del Mediterraneo orientale, ossia quella attraversata da migranti verso Grecia, Cipro e Bulgaria, è la stessa interessata dalla dichiarazione tra UE e Turchia del 2016 cui si fa riferimento precedentemente.

Alla luce dell'elevato numero di flussi migratori passanti per il territorio turco, nel marzo 2016 il leader turco e i rappresentanti dell'Unione Europea diedero vita ad una dichiarazione strutturata in alcuni punti (Consiglio europeo 2016-a; Consiglio europeo 16-b), volta al controllo ed alla sicurezza del flusso migratorio lungo la rotta del

Mediterraneo orientale. La dichiarazione, come anticipato precedentemente, stabiliva dunque una serie di principi, tra i quali il rimpatrio in Turchia di coloro i quali, in assenza dei requisiti per l'ottenimento dell'asilo, da questo territorio tentavano di raggiungere la Grecia (Consiglio europeo 2016-a; Consiglio europeo 2016-b). In questo contesto, grazie anche al supporto delle istituzioni dell'Unione Europea, la Turchia e la Grecia collaborarono al fine di garantire lo svolgimento di tali procedure (Consiglio europeo 2016-a; Consiglio europeo 2016-b).

In merito alle condizioni di vita dei rifugiati in Turchia, l'UE dal 2015 ha offerto importanti finanziamenti, che ha poi continuato a somministrare anche nel 2018 (Consiglio dell'Unione Europea 2018).

Secondo quanto riporta il Consiglio dell'UE, nel 2020 gli arrivi attraverso questa rotta sono stati inferiori di quasi il 98% rispetto al 2015. Tuttavia, essi sono aumentati nel 2021 e nel 2022 (Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea n.d.-b).

La rotta del Mediterraneo occidentale, come descritto precedentemente, fa riferimento agli attraversamenti dall'Africa settentrionale verso la Spagna.

Nel 2018, questa è diventata la rotta più utilizzata verso l'Europa. Tuttavia, dal 2019 gli arrivi sono progressivamente diminuiti a causa di una serie di fattori, tra cui il maggiore impegno e collaborazione tra gli stati d'origine, quelli d'arrivo e l'UE, oltre al supporto offerto da Frontex alla Spagna grazie ad esempio all'operazione Indalo, volta a garantire una migliore gestione dei flussi e delle attività di ricerca e soccorso (Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea n.d.-c).

Anche per questa rotta come per quella del Mediterraneo Centrale, il lancio dell'Iniziativa Team Europe (TEI) fu un ulteriore tentativo di affrontare le sfide della migrazione e di favorire una cooperazione più salda e proficua tra i paesi membri dell'Unione Europea e quelli africani (Commissione europea 2022). A tal proposito, è stato stanziato un finanziamento di 950 milioni di euro per aumentare la sicurezza della rotta (Commissione europea 2022).

Conclusione

Le migrazioni sono da sempre una tematica al centro del dibattito politico per le molteplici sfaccettature e situazioni che queste implicano. Come visto precedentemente, negli anni esse si sono sviluppate e strutturate diversamente in base al contesto storico, politico e sociale di riferimento. Se in alcuni momenti storici e in alcuni contesti sociali gli spostamenti migratori sono dettati da desideri e scelte volontarie, in altri casi questi sono invece la conseguenza della mancanza di diritti o di condizioni di vita incerte e/o pericolose. Questo è il caso di coloro che scappano da situazioni di guerra, le quali determinano inevitabilmente l'inesistenza di molteplici diritti, tra i quali il diritto alla libertà, alla pace e alla vita, obbligando quindi le persone involontariamente coinvolte a cercare una via di fuga, un'alternativa. O ancora, contesti di violenza o persecuzione dettata dall'intolleranza nei confronti di determinate etnie, culti religiosi, orientamento sessuale e nazionalità esitano inevitabilmente in un aumento di flussi migratori in uscita da tali territori.

Per tutte queste ragioni, migliaia di persone nel mondo si trovano costrette a fuggire dal proprio paese d'origine, lasciando casa senza sapere se e quando potranno ritornarvi. Chi fugge lo fa per disperazione, con la speranza di trovare un contesto migliore, rispettoso dei diritti umani senza alcuna distinzione, in cui vivere con la propria famiglia. Chi fugge per queste ragioni lo fa senza niente o con poco, nutrito solo dalla fiducia ottimistica nei confronti di una realtà sconosciuta ma che, nonostante ciò, offre comunque più opportunità di quelle del paese d'origine.

Spostando nello specifico l'attenzione sulle migrazioni via mare, chi intraprende la traversata a bordo di imbarcazioni, spesso poco o per nulla sicure, ha due possibilità, salvarsi o morire. Nonostante questo, sono moltissime le persone che ogni giorno decidono di fuggire attraverso il Mar Mediterraneo per trovare sollievo al di fuori del proprio mondo.

Di fronte a questa consapevolezza, è indispensabile agire. In questo contesto, i primi attori ad agire sono le ONG che, spinte dal bisogno umano di salvare la vita di queste persone, nascono e si strutturano negli anni per raggiungere tale fine. Durante il triennio 2014-2016 la situazione è fuori controllo. La portata del fenomeno in questi anni, però, non è da ricondurre direttamente al numero di migranti, portando quindi il focus su una

questione quantitativa, quanto piuttosto al controllo dei flussi migratori, concentrandosi quindi sulla qualità della gestione del processo migratorio.

Infatti, seppur migranti e richiedenti asilo siano in due situazioni distinte dal punto di vista normativo, per entrambi attraversare il Mediterraneo rappresenta l'unica alternativa possibile ed immediata. Se per chi tenta di attraversare illegalmente il Mar Mediterraneo per giungere nel continente europeo il quadro legislativo di riferimento determina degli ostacoli, in quanto ne rende più complicata l'integrazione in uno stato diverso da quello di origine, per i richiedenti asilo effettivamente bisognosi di protezione internazionale, una volta avuto il riconoscimento dello stato di rifugiati, la situazione cambia, in quanto questi ottengono la possibilità di risiedere in un nuovo paese. È, tuttavia, nell'interesse della maggior parte di queste persone raggiungere territori in cui la vita possa essere perlomeno dignitosa. Più che considerarla una situazione emergenziale per l'alto numero di arrivi in alcuni paesi, ritenendo quindi questo una causa fondante di criticità, sarebbe più opportuno ritenerla sì una situazione anomala rispetto alle tendenze registrate negli anni, riconoscendo però la causa di tale gravità in due fattori distinti: da un lato, l'inesistenza negli stati di origine di un sistema democratico garante dei diritti fondamentale e, dall'altro, l'incapacità degli stati democratici di collaborare in maniera efficace per sradicare queste situazioni. D'altronde, essendo per molti una scelta obbligata, lasciare la propria terra d'origine rappresenta anche una scelta difficile e faticosa per le conseguenze che comporta anche a livello personale ed affettivo.

Lavorare a livello istituzionale per stabilizzare la situazione sociale, politica ed economica dei Paesi di partenza, incentrando l'intervento sulla democraticità, la riduzione dei conflitti di potere interni, la diminuzione della violenza e le persecuzioni sulle popolazioni per questioni di vario genere, risulta quindi necessario. La mancanza di stabilità e diritti umani favorisce inevitabilmente situazioni come quella perdurata negli anni 2014-2016, esitante in aumento dei flussi migratori.

Tornando alla situazione in mare, il Mediterraneo è stato e continua ad essere tutt'ora il teatro di moltissime morti. Se in seguito alle tragedie più significative a livello numerico l'Unione Europea si mosse nel tentativo di arginare e prevenire potenziali catastrofi successive, è altrettanto vero che le azioni promosse da questa non furono così incisive nel lungo termine.

Nate dalla volontà di sopperire alle falle nel sistema di soccorso comunitario, le ONG assunsero ben presto un ruolo centrale nelle operazioni SAR. Esse si dimostrarono fondamentali in quel periodo, tanto da essere inizialmente ben volute e considerate positivamente dai media, dalla società e dalla sfera politica. Le organizzazioni non governative permisero il prosieguo e il successo delle operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo, preservando il diritto alla vita di molte persone.

Tuttavia, non passò molto tempo prima che queste dovessero affrontare una serie di problematiche, sia inter-organizzazioni che nei rapporti tra organizzazioni ed istituzioni su più livelli. Queste, infatti, dovessero affrontare una duplice difficoltà: mancanza di cooperazione e dialogo nell'azione promossa a causa di potenziali differenze etiche e politiche, e accuse sotto più punti di vista, le quali da un lato portarono ad una situazione di ostilità verso le stesse, dall'altro cambiarono anche la visione dell'opinione pubblica.

Sebbene la cooperazione e l'obiettivo primario di salvare vite fossero costanti, le difficoltà ad operare, le ostilità sopracitate e le accuse su più livelli costrinsero le organizzazioni in questione ad allontanarsi dal Mediterraneo o, addirittura, ad interrompere le proprie attività permanentemente.

In virtù della responsabilità esercitata dalle istituzioni nazionali e dell'Unione Europea e in conseguenza alla gravità del fenomeno perdurato per il triennio di studio, dal 2016 si operò per migliorare la situazione su più piani.

Sebbene le cifre e le motivazioni dei profughi che attraversano il Mediterraneo varino nel tempo e nello spazio in base a molteplici varianti, tra cui la situazione geopolitica e sociale, negli ultimi anni si sono presentate delle costanti. In alcuni paesi, infatti, perdurano da anni situazioni di conflitto e persecuzioni che continuano a spingere ogni anno molti residenti a fuggire, come nel caso della Siria.

Inoltre, sul piano normativo, si possono notare alcuni elementi dal confronto tra il triennio 2014-2016 e gli ultimi anni. Nel primo periodo gli stati si sono trovati di fronte ad una situazione non nuova ma critica a livello gestionale. La portata senza precedenti del fenomeno migratorio di quegli anni ha colto impreparate le autorità nazionali ed internazionali. Infatti, molto spesso nei media è stato utilizzato il termine 'crisi' per definire tale periodo, additando però la causa di tale fenomeno alla parte in causa sbagliata: i migranti. La 'crisi', tuttavia, si caratterizzava sì per un elevato numero di

profughi e migranti in fuga attraverso le rotte del Mediterraneo, seppur questo fosse indice della mancanza di democrazia e diritto in molti stati nel mondo, ma la causa intrinseca è da ricercarsi nell'incapacità da parte dei governi di prevederla, prevenirla e gestirla nel modo più equo e giusto nel rispetto del diritto internazionale. Da questa visione distorta deriva inevitabilmente un sentimento critico nei confronti delle popolazioni in fuga: il profugo non era più una persona in difficoltà alla ricerca di condizioni di vita migliori, ma una minaccia alla sicurezza e alla stabilità dei Paesi.

In un contesto di caos normativo, la nascita e l'azione delle organizzazioni non governative risultò, quindi, fondamentale. Queste nel momento di massima emergenza gestionale furono in grado di prendere le redini della situazione ed arginarla al meglio delle proprie possibilità, a livello economico e di personale, cercando di garantire il diritto alla vita e la sopravvivenza di chi si trovava ad attraversare le rotte del Mediterraneo.

Per quanto riguarda le organizzazioni non governative, si evidenziano alcuni elementi di continuità tra i due periodi. In primo luogo, in entrambi i casi le ONG sono presenti e svolgono, come detto, un ruolo attivo nelle operazioni di ricerca e soccorso. La loro azione risulta tutt'oggi fondamentale per salvare vite in mare.

In secondo luogo, è possibile notare come, nel momento in cui l'attività delle organizzazioni non governative è cessata temporaneamente o definitivamente, le cause non sono dovute a scelte personali delle ONG ma bensì a decisioni istituzionali che ne hanno concretamente ostacolato o bloccato più o meno permanentemente l'operato.

In terzo luogo, come visto nell'ultimo capitolo, le accuse rivolte alle organizzazioni operanti nel Mediterraneo non hanno dimostrato quanto sperato e si sono dimostrate per lo più vuote di significato esitando, tuttavia, in un aumento del clima di odio e ostilità nei confronti di queste, indebolendone l'attività, la capacità economica e la credibilità agli occhi dell'opinione pubblica.

Per quanto riguarda la cooperazione inter-ONG e tra ONG ed autorità nazionali e internazionali, questa risulta fondamentale vista la portata e la complessità delle operazioni di soccorso. Nonostante le diversità sul piano economico, politico e umanitario alla base dell'attività delle ONG, queste hanno cercato, anche grazie alla facilitazione delle autorità, di coordinarsi sempre più efficacemente, riconoscendo come obiettivo comune il salvataggio di migranti in difficoltà. La cooperazione si mostra, quindi,

centrale, in quanto l'unione delle varie forze coinvolte nel sistema di ricerca e soccorso può garantire risultati molto più concreti e significativi, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Dall'altro lato, l'unione e la collaborazione tra ONG, raggiunta superando differenze etiche e di indirizzo politico, risulta utile per creare un fronte comune in grado, da un lato, di condurre operazioni di soccorso e salvataggio efficaci e, dall'altro, di esercitare una maggior forza di dialogo e contrattazione con le istituzioni e le autorità nazionali e dell'Unione Europea.

Bibliografia e sitografia

- Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (2022), *June 2022 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights*, in “FRA”, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/june-2022-update-ngo-ships-sar-activities#publication-tab-1>
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello Sprar (2015), in “Ministero dell'Interno”, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf (consultato il 9 gennaio 2023).
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello Sprar (2016), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016*, in “Ministero dell'Interno”, <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/prot-Rapporto-sulla-protezione-internazionale-in-Italia-2016.pdf> (consultato il 15 marzo 2023).
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello Sprar (2017), *”Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, in “Ministero dell'Interno”, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/1_rapporto_protezione_internazionale_2017_.pdf (consultato il 10 marzo 2023).
- Attinà, F. (2016), *Mare Nostrum e Triton: la valutazione degli esperti*, in *ResearchGate*, https://www.researchgate.net/publication/293175782_Mare_Nostrum_e_Triton_la_valutazione_degli_esperti (consultato il 10 aprile).
- Barretta, P., Milazzo, G., Pascali, D. e Chichi, M. (2017), *Navigare a Vista. Il Racconto delle Operazioni di Ricerca e Soccorso nel Mediterraneo*, in *Osservatorio di Pavia*, https://www.osservatorio.it/wp-content/uploads/2017/05/Report_SAR_NDA.pdf (consultato il 5 aprile 2023).
- Bewarder M. (2017), *Einsätze vor Libyen müssen auf den Prüfstand*, in *Die Welt*, https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_politik/article162409451/Einsaetze-vor-Libyen-muessen-auf-den-Pruefstand.html (consultato il 15 aprile 2023).

- Binnie, I. e Denti, A. (2018), *Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues*, in “Reuters”, <https://www.reuters.com/article/uk-europe-migrants-italy-idUKKBN16Z2CD> (consultato il 4 aprile 2023).
- Briguglio 2016, *Il sistema europeo comune di asilo (CEAS)*, <https://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2016/aprile/scheda-comm-ue-sistema-asilo.pdf> (consultato il 7 aprile 2023).
- Bush, S. e Hadden, J. (2019), Density and decline in the founding of international NGOs in the United States, in “International studies quarterly”, <https://doi.org/10.1093/isq/sqz061> (consultato il 14 aprile 2023).
- Carta di Roma (2022), *X Rapporto Carta di Roma 2013/2022*, in “Carta di Roma”, https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2022/12/Notizie_dal_fronte_XRapportoCdR.pdf (consultato il 23 aprile 2023).
- Carta di Roma (2017), *Navigare A Vista Il Racconto Delle Operazioni Di Ricerca E Soccorso Di Migranti Nel Mediterraneo Centrale*, in “Carta di Roma”, https://www.osservatorio.it/wp-content/uploads/2017/05/Report_SAR_NDA.pdf (consultato il 17 aprile 2023).
- Cogolati, S. (2015), *Migrants in the Mediterranean: Protecting human rights*, in “European Parliament”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_EN.pdf) (consultato il 19 aprile 2023).
- Colucci, M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia*, Carocci editore.
- COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO (2016), *FLUSSI MIGRATORI E GESTIONE DELLE OPERAZIONI DI SBARCO*, https://www.salute.gov.it/portale/temi/documenti/usmaf/formazione2016/08_LIARD O.pdf (consultato il 16 aprile 2023).
- COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO GUARDIA COSTIERA (2020), *PIANO SAR MARITTIMO NAZIONALE*,

<https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2021-02/PIANO%20SAR%20MARITTIMO%20NAZIONALE%20Ed.%202020%20%28integrale%29.pdf> (consultato il 18 marzo 2023).

Commissione europea (n.d.), *Country responsible for asylum application (Dublin Regulation)*, in “Migration and Home Affairs”, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_it (consultato il 2 gennaio 2023).

Commissione europea (n.d.-a), *EU ACTION PLAN FOR THE CENTRAL MEDITERRANEAN*, in “European Commission”, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf (consultato il 13 aprile 2023).

Commissione europea (n.d.-b), *Search and rescue*, in “European Commission”, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/search-and-rescue_en (consultato il 10 aprile 2023).

Commissione europea (2011), COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, in *Commissione Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0292&from=FI> (consultato il 27 marzo 2023).

Commissione europea (2015), *Agenda europea sulla migrazione*, in “Commissione Europea”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=IT> (consultato l’8 gennaio 2023).

Commissione europea (2017), *Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union*, in “European Commission”,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5029
(consultato il 9 aprile 2023).

Commissione europea (2018), *EU Trust Fund for Africa: new migration-related actions to protect vulnerable people and foster resilience of host communities in North of Africa*, in “European Commission”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3461 (consultato il 6 aprile 2023).

Commissione europea (2019), *EU Trust Fund for Africa: new migration-related actions to protect vulnerable people and foster resilience of host communities in North of Africa (Commission press release, 3 July 2019)*, in “European Commission”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3461 (consultato il 12 aprile 2023).

Commissione europea (2020), *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a New Pact on Migration and Asylum*, in “European Commission”, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF (consultato il 29 marzo 2023).

Commissione europea (2022), *EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives*, in “European Commission”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7540 (consultato il 7 aprile 2023).

Consiglio d'Europa, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in “Consiglio d'Europa”, <https://www.coe.int/it/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers#:~:text=L'adesione%20dell'UE%20alla%20CEDU%20significa%20essenzialmente%20che%20i,membri%20del%20Consiglio%20d'Europa> (consultato il 29 febbraio 2023).

Consiglio europeo (2016a), EU-Turkey statement, 18 March 2016, in “European Council”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (consultato il 15 marzo 2023).

Consiglio europeo (2016b), European Council, 17-18 March 2016, in “European Council”, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18/> (consultato il 17 marzo 2023).

Consiglio europeo (2018), *European Council, 28-29 June 2018. Main results.*, in “European Council”, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/> (consultato il 30 marzo).

Consiglio europeo e Consiglio dell’Unione europea (n.d.), *Cronistoria - Politica migratoria dell’UE*, in “Consiglio europeo, Consiglio dell’Unione europea”, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/> (consultato il 18 marzo 2023).

Consiglio europeo e Consiglio dell’Unione europea (n.d.-a), *Migration flows on the Central Mediterranean route*, in “European Council and Council of the European Union”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/#action> (consultato il 3 marzo 2023).

Consiglio europeo e Consiglio dell’Unione europea (n.d.-b), *Migration flows on the Eastern Mediterranean route*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/> (consultato il 12 aprile 2023).

Consiglio europeo e Consiglio dell’Unione europea (n.d.-c), *Migration flows on the Western routes*, in “European Council and Council of the European Union”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/#mediterranean> (consultato il 17 marzo 2023).

Consiglio dell’Unione Europea (2018), *Facility for refugees in Turkey: member states agree details of additional funding*, in “Council of the EU”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/facility-for->

- refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/ (consultato il 11 marzo 2023).
- Consiglio dell'Unione Europea (2020), *EU launches Operation IRINI to enforce Libya arms embargo (press release, 31 March 2020)*, in “Council of the EU”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/> (consultato il 13 aprile 2023).
- Cooley, A. e Ron, J. (2002), The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action, in “*International Security*”, <http://www.jstor.org/stable/3092151> (consultato il 5 marzo 2023).
- Cusumano, E. (2017), Emptying the sea with a spoon? Non-governmental providers of migrants search and rescue in the Mediterranean, in *Marine Policy*, Volume 75, 2017, Pages 91-98, ISSN 0308-597X, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.10.008> (consultato il 15 aprile 2023).
- Cusumano, E. e Villa, M. (2019), Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?, in *Migration Policy Centre*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65024/PB_2019_22_MPC.pdf (consultato il 7 marzo 2023).
- Cusumano, E. (2021a), From “Angels” to “Vice Smugglers”: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy, <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09464-1> (consultato il 3 marzo 2023).
- Cusumano, E. (2021b), United to rescue? Humanitarian role conceptions and NGO–NGO interactions in the Mediterranean Sea, in “*European Security*”, <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1893698> (consultato l'8 marzo 2023).
- Cuttitta, P. (2018), Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean, in *Geopolitics*, <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1344834> (consultato il 12 marzo 2023).

- Cuttitta, P. (2020), Search and rescue at sea, non-governmental organisations and the principles of the eu's external action, in *20 Years Anniversary of the Tampere Programme: Progress and Future Priorities of the EU Area of Freedom, Security and Justice*,
https://www.researchgate.net/publication/341321849_SEARCH_AND_RESCUE_A_T_SEA_NON-GOVERNMENTAL_ORGANISATIONS_AND_THE_PRINCIPLES_OF_THE_EU'S_EXTERNAL_ACTION (consultato il 3 aprile 2023).
- Delegazione dell'UE presso l'Unione Africana (2022), AU-EU-UN taskforce meets to revitalize the tripartite cooperation to enhance the protection of stranded migrants and refugees in Libya, in “European Commission”,
https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/au-eu-un-taskforce-meets-revitalize-tripartite-cooperation-enhance_en (consultato il 26 febbraio 2023).
- Dumbrava, C. (2022a), *Walls and fences at EU borders*, in “European Parliament”,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf) (consultato il 9 marzo 2023).
- Dumbrava, C. (2022b), *EU pact on migration and asylum State of play*, in “European Parliament”,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739247/EPRS_BRI\(2022\)739247_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739247/EPRS_BRI(2022)739247_EN.pdf) (consultato il 25 febbraio 2023).
- EU Border Assistance Mission in Libya (n.d.), EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM), in “The Diplomatic Service of the European Union”,
https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya_en?s=327 (consultato il 7 aprile 2023).
- EUR-Lex (2008), *Document 32003R0343*, in “EUR-Lex”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0343> (consultato il 7 gennaio 2023).
- EUR-Lex (2013), *Document 32013R0604*, in “EUR-Lex”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604> (consultato il 7 gennaio 2023).

EUR-Lex (2014), *Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, in “Official Journal of the European Union”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656> (consultato il 10 aprile 2023).

EUR-Lex (2018), *Rifugiati e apolidi — norme comuni sull’attribuzione della qualifica*, in “EUR-Lex”, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/refugees-and-stateless-persons-common-standards-for-qualification.html> (consultato il 4 giugno 2023).

EUR-Lex (2020), *Procedure di asilo dell’Unione europea*, in “Eur-Lex”, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-union-asylum-procedures.html> (consultato il 4 giugno 2023).

EUR-Lex (2020a), *Condizioni di vita dei richiedenti asilo: le norme dell’Unione europea*, in “EUR-Lex”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=celex:32013L0033#:~:text=QUAL%20%C3%88%20LO%20SCOPO%20DELLA,la%20loro%20domanda%20sia%20esaminata> (consultato il 4 giugno 2023).

EUR-Lex (2022), *Eurodac: il sistema europeo per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo*, in “Eur-Lex”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:230105_1 (consultata il 4 giugno 2023).

Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe (2023), *OPINION ON THE COMPATIBILITY WITH EUROPEAN STANDARDS OF ITALIAN DECREE LAW NO. 1 OF 2 JANUARY 2023 ON THE MANAGEMENT OF MIGRATORY FLOWS*, in “Council of Europe”, <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2023-opinion-italy-30-jan-2023-en/1680a9fe26> (consultato il 19 marzo 2023).

- Fassmann, H. (2009), European migration: Historical overview and statistical problems, in *Statistics and Reality*, pp. 21-44. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46n2qg.6> (consultato il 18 marzo 2023).
- Fine, S. e Pécoud, A. (2017), International organisations and the multilevel governance of migration, in *Globalisation and migration*, pp. 38-53
- Floris, F. e Bagnoli, L. (2017), *Accuse alle Ong: cosa c'è di falso o di sviante*, in “Open Migration”, <https://openmigration.org/analisi/accuse-alle-ong-cosa-ce-di-falso-o-di-sviante/> (consultato il 21 marzo 2023).
- Frontex (n.d.), *Operazioni congiunte*, in “Frontex”, <https://frontex.europa.eu/it/cosa-facciamo/operazioni-congiunte/> (consultato il 21 aprile 2023).
- Frontex (2014), *Relazione Generale 2014*, in “Frontex”, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2014/General_Report_IT.pdf (consultato il 22 marzo 2023).
- Frontex (2016a), *Risk Analysis for 2016*, in “Frontex”, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (consultato il 5 gennaio 2023).
- Frontex (2016b), *Joint Operation Triton (Italy)*, in “Frontex”, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes> (consultato il 23 marzo 2023).
- Frontex (2017), *Risk Analysis for 2017*, in “Frontex”, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (consultato il 24 febbraio 2023).
- Frontex (2023), *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*, in “Frontex”, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> (consultato il 26 marzo 2023).

- Giannotta, V. (2021), *L'accordo Ue-Turchia sui migranti 5 anni dopo*, in “Centro Studi di Politica Internazionale”, <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-turchia/focus/laccordo-ue-turchia-sui-migranti-5-anni-dopo> (consultato il 18 febbraio 2023).
- Gilioli, F. (2017), *L'OPERAZIONE EUNAVFOR MED SOPHIA*, in “Senato”, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01038032.pdf> (consultato il 21 febbraio 2023).
- Heller e Pezzani (n.d.), *Death by rescue. The lethal effects of the EU's policies of non-assistance at sea*, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/apr/eu-death-by-rescue-summary-for-%20press-final.pdf> (consultato il 5 aprile 2023).
- Hilhorst, D. (2018), *Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: making sense of two brands of humanitarian action*, in “*Int J Humanitarian Action*”, <https://doi.org/10.1186/s41018-018-0043-6> (consultato il 16 marzo 2023).
- Human Rights Watch (2014a), *World Report 2015: Syria*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-> (consultato il 22 dicembre 2022).
- Human Rights Watch (2014b), *World Report 2015: Pakistan*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/pakistanchapters/syria#:~:text=In%202014%2C%20Syria's%20armed%20conflict,of%20whom%20died%20in%20detention> (consultato il 22 dicembre 2022).
- Human Rights Watch (2014c), *World Report 2015: Nigeria*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/nigeria> (consultato il 23 dicembre 2022).
- Human Rights Watch (2014d), *World Report 2015: Somalia*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/somalia> (consultato il 26 dicembre 2022).
- Human Rights Watch (2014e), *World Report 2015: South Sudan*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/south-sudan> (consultato il 26 dicembre 2022).

Human Rights Watch (2014f), *World Report 2015: Central African Republic*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/central-african-republic> (consultato il 26 dicembre 2022).

Human Rights Watch (2014g), *World Report 2015: Libya*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/libya> (consultato il 10 gennaio 2023).

Human Rights Watch (2014h), *World Report 2015: Democratic Republic of Congo*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/democratic-republic-congo> (consultato il 27 dicembre 2022).

Human Rights Watch (2020), *Côte d’Ivoire: Post-Election Violence, Repression*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/news/2020/12/02/cote-divoire-post-election-violence-repression>

Human Rights Watch (2021), *World report 2021: Afghanistan*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/afghanistan>

Human Rights Watch (2021a), *World report 2021: Iran*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/iran>

Human Rights Watch (2021b), *World report 2021: Pakistan*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/pakistan>

Human Rights Watch (2021c), *World report 2021: Guinea*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/guinea>

Human Rights Watch (2022a), *Tunisia. Events of 2022*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/tunisia> (consultato il 20 aprile 2023).

Human Rights Watch (2022b), *Egypt. Events of 2022*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/egypt> (consultato il 20 aprile 2023).

Human Rights Watch (2022c), *Bangladesh. Events of 2022*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/bangladesh> (consultato il 20 aprile 2023).

Human Rights Watch (2022c), *Syria. Events of 2022*, in “Human Rights Watch”, <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/syria> (consultato il 20 aprile 2023).

IOM (n.d.-a), *Convention on the International Maritime Organization*, in “IOM”, <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Convention-on-the-International-Maritime-Organization.aspx> (consultato il 28 dicembre 2022).

IOM (n.d.-b), *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974*, in “IOM”, [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx) (consultato il 28 dicembre 2022).

IOM (n.d.-c), *International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)*, in “IOM”, [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx) (consultato il 28 dicembre 2022).

IOM (2016), *IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015*, in “IOM”, <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (consultato l'11 gennaio 2023).

IOM (2018), *Iraq Displacement Crisis 2014-2017*, in “IOM”, https://iraqdtm.iom.int/files/DurableSolutions/20203224827300_IOM-Iraq_Displacement_Crisis_2014-2017.pdf (consultato il 10 gennaio 2023).

Korneev, O. e Kluczevska, K. (2017), The globalised third sector in the migration policy field, in *Handbook of migration and globalisation*

Macalister-Smith, P. (n.d.), Non-Governmental Organizations and Coordination of Humanitarian Assistance, in “International Review of the Red Cross”, <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0020860400023172a.pdf> (consultato il 10 aprile 2023).

- Mainwaring, C. e DeBono, D. (2021), Criminalizing solidarity: Search and rescue in a neo-colonial sea, in “SAGE Journals”, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2399654420979314> (consultato il 13 marzo 2023).
- Martin, S. (2005), *The legal and normative framework of international migration*, in “IOM”, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP9.pdf (consultato il 7 gennaio 2023).
- McKeown, A. (2004), Global Migration, 1846-1940, in *Journal of World History*, pp.155-189.
- McNeill, W. (1984), Human Migration in Historical Perspective, in *Population and Development Review*, pp. 1–18. <https://doi.org/10.2307/1973159> (consultato il 17 febbraio 2023).
- Medici Senza Frontiere (2017), *Le operazioni MSF di soccorso in mare*, in “Medici Senza Frontiere”, 21 marzo, <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/le-operazioni-msf-di-soccorso-mare/> (consultato il 10 gennaio 2022).
- Ministero della difesa (n.d.-a), *Mare Nostrum*, in “Marina Militare”, <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx> (consultato il 27 marzo 2023).
- Ministero della Difesa (n.d.-b), *EUNAVFOR MED Operation Sophia (conclusa il 31 marzo 2020)*, in “Ministero della Difesa”, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/eunavfor_med/Pagine/default.aspx (consultato il 28 marzo 2022).
- Ministero dell’Interno (n.d.), *CODICE DI CONDOTTA PER LE ONG IMPEGNATE NELLE OPERAZIONI DI SALVATAGGIO DEI MIGRANTI IN MARE*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf (consultato il 17 marzo 2023).

- Ministero dell'Interno (2014), *Si conclude 'Mare Nostrum', al via 'Triton'*, in “Ministero dell'Interno”, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/conclude-mare-nostrum-triton> (consultato il 22 marzo 2023).
- Mitchell, G. (2014), Strategic responses to resource dependence among transnational NGOs registered in the United States, in “Voluntas”, <https://www.jstor.org/stable/42630957> (consultato il 16 marzo 2023).
- Missing Migrants Project (n.d.), *Who we are*, in “Missing Migrants Project”, <https://missingmigrants.iom.int/who-we-are> (consultato il 15 marzo 2023).
- OHCHR (n.d.-a), *International Covenant on Civil and Political Rights*, in “OHCHR”, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (consultato il 25 gennaio 2023).
- OHCHR (n.d.-b), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in “OHCHR”, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> (consultato il 25 gennaio 2023).
- OHCHR (n.d.-c), Protocol relating to the Status of Refugees, in “OHCHR”, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees> (consultato il 21 gennaio 2023).
- Open Migration (2016), *Polarized or normalized: press coverage in the time of the refugee crisis*, in “Open Migration”, <https://openmigration.org/en/analyses/polarized-or-normalized-press-coverage-in-the-time-of-the-refugee-crisis/> (consultato il 17 marzo 2023).
- Operational Data Portal (n.d.), *Most common nationalities of Mediterranean Sea and land arrivals from January 2021*, in “UNHCR”, <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (consultato il 5 aprile 2023).
- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (n.d.-a), *Chi siamo*, in “Organizzazione Internazionale per le Migrazioni”, <https://italy.iom.int/it/chi-siamo> (consultato il 6 aprile 2023).

- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (n.d.-b), *Civil society and NGOs*, in “Organizzazione Internazionale per le Migrazioni”, <https://www.iom.int/civil-society-and-ngos> (consultato il 2 aprile 2023).
- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (2016), *IOM-EU COOPERATION ON MIGRATION AND MOBILITY*, in “Organizzazione Internazionale per le Migrazioni”, <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2018-07/IOM-EU-Cooperation-Booklet-2015-2016.pdf> (consultato il 2 aprile 2023).
- Panebianco, S. (2016), The Mare Nostrum Operation and the SAR approach: the Italian response to address the Mediterranean migration crisis, in *ResearchGate*, https://www.researchgate.net/publication/303480756_The_Mare_Nostrum_Operation_and_the_SAR_approach_the_Italian_response_to_address_the_Mediterranean_migration_crisis (consultato il 23 aprile 2023).
- Parlamento Europeo (1999), *CONSIGLIO EUROPEO DI TAMPERE 15 E 16 OTTOBRE 1999*, in “Parlamento Europeo”, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm (consultato il 4 gennaio 2023).
- Parlamento Europeo (2022), *Politica di asilo*, in “Parlamento Europeo”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/151/politica-di-asilo> (consultato il 5 gennaio 2023).
- Parlamento Europeo (2023), *La riforma del sistema europeo comune di asilo*, in “Commissione Europea”, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170627STO78418/un-migliore-sistema-europeo-comune-di-asilo> (consultato il 31 marzo 2023).
- Servizio Studi del Senato (2018), *Immigrazione e asilo. Dati statistici*, in “Senato”, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01074392.pdf> (consultato il 26 aprile 2023).
- Scidà, G. (2012), La Lunga Primavera Araba: mutamenti e disillusioni, in *Società Mutamento Politica*, pp. 27-53. DOI:10.13128/SMP-11251 (consultato il 17 marzo 2023).

Sciurba, A. (2017), *Aylan e Colonia. Dalla guerra ai migranti al respingimento dei refugees*, in “Governare la paura”, Università degli studi di Bergamo

Ufficio Pubblicazioni dell’Unione Europea (2014), *L’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo*, in “Ufficio europeo per l’asilo”, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ITC.pdf>

UNHCR (n.d.-a), *GLOSSARIO*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/GLOSSARIO.pdf> (consultato il 3 gennaio 2023).

UNHCR (n.d.-b), *I RIFUGIATI*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/rifugiati/> (consultato il 3 gennaio).

UNHCR (n.d.-c), *Protocol relating to the Status of Refugees*, in “UNHCR”, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees> (consultato il 15 gennaio 2022).

UNHCR (n.d.-d), *Refugee Data Finder*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=pJ0cLh> (consultato il 9 gennaio 2023).

UNHCR (n.d.-e), *Refugee Data Finder*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/definition/> (consultato il 9 gennaio 2023).

UNHCR (n.d.-f), *EUROPE’S REFUGEE EMERGENCY RESPONSEUPDATE #2*, in “UNHCR”, <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Update%20%232%20on%20the%20Emergency%20Eesponse%20in%20Europe%20-%201-16SEPT15.pdf> (consultato il 16 marzo 2023).

UNHCR (2001), *PROTEZIONE DEI RIFUGIATI: Guida al diritto internazionale del rifugiato*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/7manualeparlamentari.pdf> (consultato l’8 gennaio 2023).

UNHCR (2015a), *World at war*, in “UNHCR Global Trends 2014”, <https://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html> (consultato il 3 gennaio 2023).

UNHCR (2015b), *La via del mare verso l'Europa: Il passaggio del Mediterraneo nell'era dei rifugiati*, in “UNHCR”, 1 luglio, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/08/La_via_del_mare_verso_l_Europa.pdf (consultato il 16 gennaio 2023).

UNHCR (2015c), *Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/media/press-coverage-refugee-and-migrant-crisis-eu-content-analysis-five-european-countries> (consultato il 9 marzo 2023).

UNHCR (2016), *Convenzione di Ginevra del 1951*, in “UNHCR”, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf (consultato il 7 febbraio 2023).

UNHCR (2016a), 2015: *L'ANNO DELLA CRISI DEI RIFUGIATI IN EUROPA*, in “UNHCR Italia”, 27 gennaio, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/storie/2015-anno-della-crisi-dei-rifugiati-in-europa/> (consultato il 11 febbraio 2023).

UNHCR (2016b), *Relocation: il programma per la redistribuzione di richiedenti asilo stenta a decollare*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/relocation-programma-la-redistribuzione-richiedenti-asilo-stenta-decollare/> (consultato il 17 marzo 2023).

UNHCR (2016c), *1 persona su 113 costretta alla fuga nel mondo: le migrazioni forzate raggiungono i livelli più alti di sempre*, in “UNHCR”, 20 giugno, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/newscomunicati-stampa3024.html#:~:text=107.100%20rifugiati%20sono%20stati%20inseriti,popolazione%20rifugiata%20sotto%20protezione%20dell'> (consultato il 19 gennaio 2023).

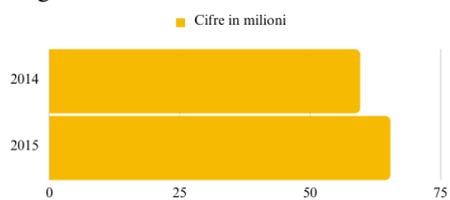
- UNHCR (2020a), *L'ASILO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE*, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/rifugiati/> (consultato il 3 gennaio 2023).
- UNHCR (2020b), SOCCORSO IN MARE, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/soccorso-in-mare.pdf> (consultato il 5 gennaio 2023).
- UNHCR (2020), Soccorso in mare, in “UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/soccorso-in-mare.pdf> (consultato il 27 gennaio 2023).
- Unione Europea (n.d.-a), EU emergency trust fund for Africa in Libya, in “European Commission”, https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index_en (consultato il 4 aprile 2023).
- Unione Europea (n.d.-b), *Support for integrated border and migration management in Libya*, in “European Commission”, https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/support-integrated-border-and-migration-management-libya-first-phase_en (consultato il 16 marzo 2023).
- United Nations (n.d.-a), United Nations Charter, Chapter IV: The General Assembly, in “United Nations”, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-4> (consultato il 8 gennaio 2023).
- United Nations (n.d.-b), United Nations Convention on the Law of the Sea, in “United Nations”, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (consultato il 2 gennaio 2023).
- Zamagni, S. (2012). *Treccani*. Ultimo accesso: 8 giugno 2023, [https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-non-governativa_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=Organizzazione%20Non%20Governativa%20\(ONG\)%20Organismo,particolare%20rilevanza%20nella%20societ%C3%A0%20civile](https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-non-governativa_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=Organizzazione%20Non%20Governativa%20(ONG)%20Organismo,particolare%20rilevanza%20nella%20societ%C3%A0%20civile)

Zandonini, G. (2017), *Come lavorano le ONG in mare*, in “*Open Migration*”, 12 maggio, <https://openmigration.org/analisi/come-lavorano-le-ong-in-mare/> (consultato il 13 aprile 2023).

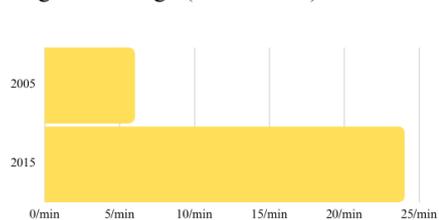
Appendice 1

Tendenze situazione migratoria nel tempo

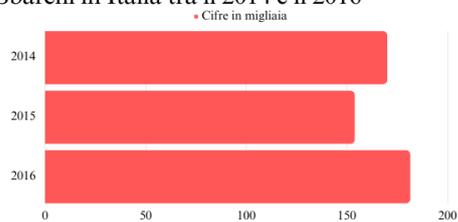
Migranti nel mondo tra il 2014 e il 2015



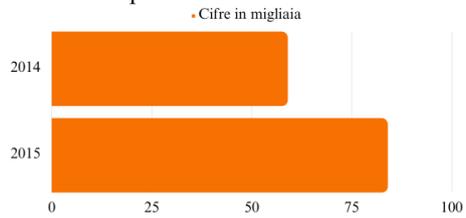
Migranti in fuga (2005 - 2015)



Sbarchi in Italia tra il 2014 e il 2016



Richieste di protezione internazionale in Italia



Fonte: Servizio Studi del Senato (2018); Anci et al. (2016); UNHCR (2016c); UNHCR (2016c)

Appendice 2

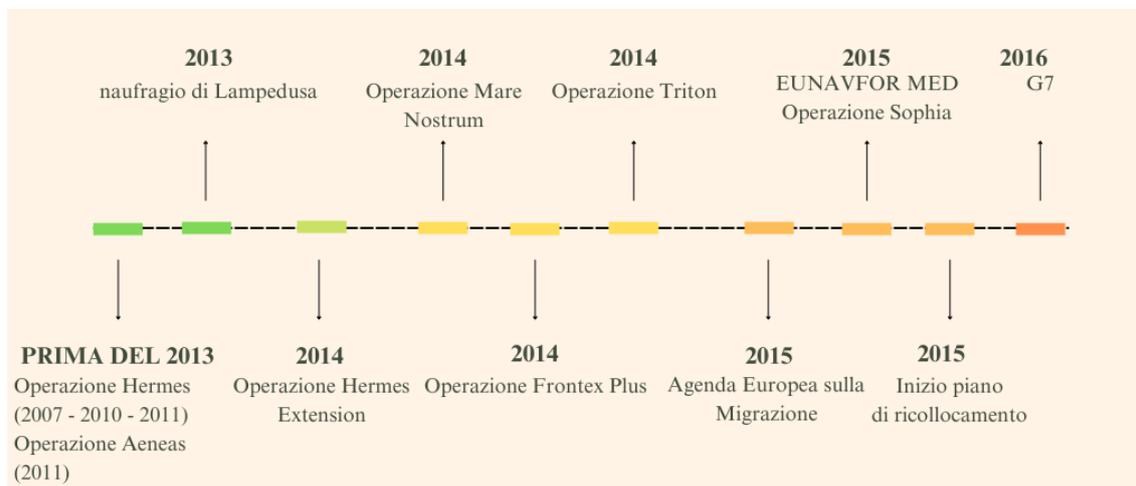
Tabella di riepilogo dati sul ricollocamento

DATA	EVENTO
Maggio 2015	Avvio ricollocamento di 40.000 richiedenti protezione internazionale da Grecia e Italia
Settembre 2015	Ricollocamento di ulteriori 120.000 persone
Ottobre 2015 – Giugno 2016	Ricollocamento di 733 richiedenti protezione internazionale
2016	Ricollocamento di 2.213 richiedenti protezione internazionale in Grecia
Luglio 2016	Ricollocamento di 843 richiedenti protezione internazionale

Fonte: UNHCR (2016b)

Appendice 3

Principali eventi e misure adottate dal 2013 al 2016



Fonte: Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea (n.d.); Ministero della Difesa (n.d.-b); Giannotta (2021); Dumbrava (2022)

Appendice 4

Più comuni nazionalità degli arrivi attraverso il Mediterraneo e la terra ferma da gennaio 2021 a marzo 2023

Paese d'origine	Numero migranti	Percentuale sul totale
Tunisia	36'162	20.8 %
Egitto	32'766	18.8 %
Bangladesh	25'460	14.6 %
Siria	16'604	9.5 %
Costa d'Avorio	15'554	8.9 %
Afghanistan	13'276	7.6 %
Guinea	11'527	6.6 %
Pakistan	8'688	5.0 %
Iran	6'609	3.8 %
Altri	7'513	4.3 %

Fonte: Operational Data Portal UNHCR (n.d.)

Appendice 5

Numero e nazionalità dei migranti che hanno percorso le rotte del Mediterraneo

Rotta	Gennaio-dicembre 2022	Principali nazionalità
Rotta del Mediterraneo Centrale	102.529	Egitto, Tunisia, Bangladesh, Siria
Rotta del Mediterraneo Occidentale	14.582	Algeria, Marocco, Siria
Rotta del Mediterraneo Orientale	42.831	Siria, Afghanistan, Nigeria, Congo (Kinshasa)

Fonte: Frontex (2023)

Appendice 6

Le navi delle ONG coinvolte in operazioni SAR nel Mediterraneo tra il 2016 e il 15 giugno 2022

NAVE	BANDIERA	ONG	PAESE DI REGISTRAZIONE	DATA INIZIO ATTIVITA'
Rise Above	DE	Mission Lifeline	DE	Ott 2021
Aurora	UK	Sea -Watch with SAR-Relief	DE	Mag 2022
ResQpeople	DE	ResQ-People Saving Peopple	IT	Ago 2021
Nadir	DE	RESQSHIP	DE	Giu 2021
Ocean Viking	NO	SOS Méditerranée and Medici Senza Frontiere	FR, DE, IT, CH	Lug 2019
Geo Barents	NO	Medici Senza Frontiere	NL	Mag 2020
Atsral	SE	ProActiva Open Arms	ES	Giu 2016
Aita Mari	ES	Humanitarian Maritime Rescue Association	ES	2017
Moonbird	CH	Sea-Watch with Pilots Initiative	DE	Apr 2017
Mare Liberum	DE	Mare Liberum	DE	2018
Colibri 2	FR	Association Pilotes Volontaires	FR	Dic 2020
Seabird 2	CH	Sea-Watch with Humanitarian Pilots Initiative	DE	Feb 2022
Seabird 1	CH	Sea-Watch with Humanitarian Pilots Initiative	DE	Giu 2020
Open Arms	ES	ProActiva Open Arms	ES	Lug 2017
Sea-Eye 4	DE	Sea-Eye	NO	Mag 2021
Mo Chara	NIR	Refugee Rescue	NIR	2016
Sea-Watch 4	DE	Sea-Watch	DE	Gen 2020
Sea-Watch 3	DE	Sea-Watch	DE	Lug 2017
Mare Jonio	IT	Mediterranea	IT	Ott 2018
Louise Michel	DE	M.V. Louise Michel	DE	Ago 2020
Eleonore	DE	Mission Lifeline	DE	Ago 2019
Lifeline	NL	Mission Lifeline	DE	2016
Iuventa	NL	Jugend Rettet	DE	Lug 2016
Alan kurdi	DE	Sea-Eye	DE	Dic 2016-Lug 2021
Alex Mediterranea	IT	Mediterranea Saving Humans	IT	Lug 2019-2020
Josefa	DE	RESQSHIP	DE	Apr 2019-Ott 2019

Minden	-	LifeBoat	DE	Terminato nel 2019
Aquarius	-	SOS Méditerranée and Medici Senza Frontiere	DE, FR, IT, CH, NL	Terminato a dicembre 2018
The Seefuchs	-	Sea-Eye	DE	Terminato nel 2018
The Sea-Eye	-	Sea-Eye	DE	Terminato in luglio 2018
Vos Hestia	-	Save the Children	US	Terminato ad ottobre 2017
Vos Prudence	-	Medici Senza Frontiere	FR	Terminato ad ottobre 2017
Golfo Azzurro	-	ProActiva Open Arms	ES	Terminato in settembre 2017
Phoenix	-	Migrant Offshore Aid Station (<i>MOAS</i>)	MT	Terminato ad agosto 2017
Sea Watch 2	-	Sea-Watch	DE	Terminato a luglio 2017
Sea Watch	-	Sea-Watch	DE	Terminato a marzo 2016
Bourbon Argos	-	Medici Senza Frontiere	FR	Terminato in novembre 2016
Dignity I	-	Medici Senza Frontiere	FR	Terminato nel 2016

Fonte: Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (2022)

Appendice 7

Panoramica dei muri di confine tra i paesi UE/Area Schengen

Paese costruttore	Anni di costruzione	Confini	Lunghezza (km)
Bulgaria	2014 – 2017	Bulgaria - Turchia	235
Estonia	2018 – 2021	Estonia – Russia	104
Grecia	2012 – 2021	Grecia - Turchia	52.5
	2015*	Macedonia del Nord - Grecia	37
Francia	2015 – 2021	Francia – Regno Unito (Calais)	65
Lettonia	2015 – in corso	Lettonia - Russia	93
	2021 – in corso	Lettonia - Bielorussia	36.9
Lituania	1999 – 2022	Lituania - Bielorussia	502
	2017 - 2018	Lituania – Russia (Kaliningrad)	45
Ungheria	2015	Ungheria - Croazia	131
	2015 - 2017	Ungheria - Serbia	158

Norvegia	2016	Norvegia – Russia (Storskog)	0.2
Austria	2015 – 2016	Austria – Slovenia (Spielfeld)	3.3
	2016	Austria – Italia (Brennero)	0.25
Polonia	2021	Polonia - Bielorussia	186
Slovenia	2015 - 2020	Slovenia - Croazia	198.7

* *Confine non costruito da un paese UE/Schengen*

Fonte: Dumbrava, C. (2022a)