

# ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE

pratiche di detenzione e negazione del diritto di asilo

25 e 26 Febbraio 2020

LAGOS (Nigeria)

## Il resettlement: natura giuridica e Convenzione di Ginevra\*

di Giulia Crescini\*\*

A fronte di un blocco sempre più consistente del flusso di stranieri in fuga dalla Libia, l'Unione europea e gli Stati membri ponevano un accento crescente su strumenti, già individuati nella c.d. "agenda europea sulla migrazione" del 2015<sup>1</sup>, che potessero bilanciare le inevitabili restrizioni all'esercizio del diritto di asilo determinate dagli stringenti controlli al movimento. La Commissione europea iniziava così a promuovere il reinsediamento o "*resettlement*" dalla Libia quale via di ingresso sicuro in Europa per i rifugiati: attraverso tale strumento, 20.000 rifugiati avrebbero dovuto essere reinsediati in Europa entro il 2020<sup>2</sup>.

A causa delle difficoltà nell'applicare le procedure di *resettlement* direttamente dai centri di detenzione libici, per via della situazione di grave instabilità e di costante violazione dei diritti umani in Libia, a partire dal 2017 tale strumento veniva poi integrato dall'*Emergency Transit Mechanism* ("ETM"), in base al quale i cittadini stranieri ritenuti come potenziali rifugiati dall'UNHCR potevano

---

\* L' intervento è frutto del lavoro di ricerca svolto nell'ambito dei progetti Sciabaca ed Oruka di ASGI, <https://sciabacaoruka.asgi.it/> Per approfondimenti vedere ETM e Resettlement <https://www.asgi.it/33638-2/>, lettera aperta di ASGI ad OIM e UNHCR [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/2020\\_1\\_Lettera-aperta-ad-Unhcr-e-OIM\\_def.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/2020_1_Lettera-aperta-ad-Unhcr-e-OIM_def.pdf). Il presente contributo è un estratto dell'articolo "L'attività delle organizzazioni internazionali in Libia e le problematiche ripercussioni sull'esternalizzazione del diritto di asilo" pubblicato su <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-attivita-delle-organizzazioni-internazionali-in-libia-e-le-problematiche-ripercussioni-sull-esternalizzazione-del-diritto-di-asilo>

\*\* Socia ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione; coordinatrice dei progetti Sciabaca & Oruka.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato europeo economico e sociale e al Comitato delle regioni. Agenda Europea sulla migrazione, 13 maggio 2015. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>

<sup>2</sup> Il *resettlement* diventa strumento centrale già a partire dal 2017: "*the Union should offer at least 50 000 resettlement places to admit by 31 October 2019 persons in need of international protection from third countries [...] To support Member States in implementing this target EUR 500 million should be made available from the Union budget*". Commissione europea, "Recommendation on enhancing legal pathways for persons in need of international protection," 27 settembre 2017. Disponibile su [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927\\_recommendation\\_on\\_enhancing\\_legal\\_pathways\\_for\\_persons\\_in\\_need\\_of\\_international\\_protection\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_enhancing_legal_pathways_for_persons_in_need_of_international_protection_en.pdf)

essere evacuati dalla Libia e trasferiti in Niger, per poi eventualmente accedere al programma di *resettlement*<sup>3</sup>.

Pertanto, come confermato dagli aggiornamenti all'Agenda europea sulla migrazione del 2018<sup>4</sup>, l'ETM e il *resettlement* sarebbero dovuti diventare meccanismi centrali nell'approccio integrato alla gestione dei flussi migratori, per garantire accesso alla protezione e al diritto di asilo ai rifugiati impossibilitati a fuggire dalla Libia per via del controllo "esternalizzato" delle frontiere.

L'UNHCR descrive l'ETM come un programma inteso a "fornire assistenza salva-vita ai rifugiati in Libia, attraverso l'evacuazione in Niger, che ha temporaneamente esteso il proprio spazio di asilo"; l'obiettivo, secondo l'UNHCR, è "cercare soluzioni durature, incluso il reinsediamento"<sup>5</sup>.

I rifugiati e i richiedenti asilo trattenuti nei centri di detenzione in Libia entrano in contatto con l'UNHCR, che li identifica e registra come potenziali rifugiati per poi trasferirli in Niger<sup>6</sup>. L'accesso ai centri è regolamentato unicamente dalle autorità libiche, le quali possono facilitare o impedire l'ingresso del personale dell'UNHCR, nonché decidere quali detenuti possono incontrarne i funzionari<sup>7</sup>. Come già riportato da ASGI<sup>8</sup>, prima del trasferimento in Niger il richiedente asilo può essere sottoposto anche a ripetute audizioni con il personale dell'UNHCR.

Come si evince dal *memorandum* siglato tra l'UNHCR e il governo del Niger<sup>9</sup>, il trasferimento in Niger è su base esclusivamente volontaria ed è riservato alle persone che, dopo l'accertamento del loro status di richiedenti asilo in Libia, possono essere evacuate in Niger dove avranno accesso alla procedura di accertamento dello status di rifugiato da parte dell'UNHCR e all'eventuale *resettlement*. Non possono viceversa beneficiare dell'ETM né i cittadini nigerini né "coloro che possono accedere al programma di rimpatrio volontario dell'Organizzazione Internazionale (OIM) dalla Libia"<sup>10</sup>.

Anche i cittadini stranieri presenti in Niger possono accedere al programma di *resettlement* quando sono stati volontariamente riammessi dalla Libia e sono stati accolti nei centri di transito dell'OIM. In base a quanto previsto dalle *Standard Operational Procedures* concordate dalle due

---

<sup>3</sup> UNHCR Niger, "Emergency Transit Mechanism (ETM)", dicembre 2019. Disponibile su <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/73486.pdf>

<sup>4</sup> Commissione Europea, "Aggiornamento Agenda Europea sulla migrazione", 16 maggio 2018. Disponibile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_18\\_3743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_3743)

<sup>5</sup> UNHCR Niger, "Country Operation Update", marzo 2018. Disponibile su <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/69587>.

<sup>6</sup> Spesso i richiedenti asilo venivano trasferiti nel *Gathering and Departure Facility* (GDF) gestito dall'UNHCR; il centro ad oggi risulta chiuso per ragioni di sicurezza (<https://www.unhcr.org/news/press/2020/1/5e32c2c04/unhcr-suspend-operations-gdf-tripoli-amid-safety-concerns.html>).

<sup>7</sup> Sul funzionamento e la situazione dei centri di detenzione libici si veda: United Nations Support Mission in Libya e Office of the High Commissioner for Human Rights, "Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya", dicembre 2018. Disponibile su <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>

<sup>8</sup> ASGI, "Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future", 2018. Disponibile su <https://www.asgi.it/33638-2/>

<sup>9</sup> Il *memorandum* tra l'UNHCR e la Repubblica del Niger, firmato a Niamey il 20 dicembre 2017, ha durata di due anni ed ha ad oggetto: l'ingresso dei cittadini evacuati dalla Libia in Niger; il riconoscimento dell'asilo; il transito e l'accoglienza dei migranti in Niger; le eventuali soluzioni in caso di mancato riconoscimento dell'asilo o di mancato trasferimento in un Paese terzo. Il testo dell'accordo è disponibile su [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum\\_Niger\\_UNHCR.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum_Niger_UNHCR.pdf)

<sup>10</sup> Questa indicazione non è chiara nell'indicare i soggetti esclusi dall'ETM: in particolare, non si comprende se sarebbero esclusi solo coloro che hanno già acconsentito al rimpatrio volontario e sono in attesa del trasferimento nel Paese di origine oppure se sarebbero esclusi anche coloro che verosimilmente o potenzialmente potrebbero accedere al rimpatrio volontario, senza tuttavia in questo caso specificare su quali basi si fonderebbe il giudizio prognostico.

organizzazioni, è l'OIM a segnalare all'UNHCR le persone potenzialmente idonee ad accedere al *resettlement*<sup>11</sup>. Successivamente alla presa in carico da parte dell'UNHCR<sup>12</sup>, il cittadino straniero potrà accedere alla procedura di protezione internazionale davanti al governo nigerino e ad un'apposita Commissione Nazionale di Eleggibilità (CNE)<sup>13</sup>.

Sia che si tratti di richiedenti asilo evacuati dalla Libia tramite l'ETM sia che si tratti di stranieri già presenti in Niger e segnalati dall'OIM, l'audizione personale sui bisogni di protezione internazionale è sempre svolta da personale dell'UNHCR, in base a quanto previsto dal già citato *memorandum* da quest'ultima stipulato con il governo nigerino. All'esito dell'audizione, l'UNHCR predispone una valutazione ("*Refugee Status Determination Assessment*")<sup>14</sup> che tuttavia non è vincolante per la CNE nigerina, a cui spetta sempre la decisione finale in merito alla domanda di protezione. In caso di riconoscimento dello status da parte della CNE, il rifugiato potrà accedere al *resettlement*, a condizione che anche la valutazione dell'UNHCR sia positiva. In caso contrario, il governo nigerino potrà comunque riconoscere l'asilo in Niger, sebbene questa sia una soluzione che il governo ha esplicitamente qualificato nel già citato *memorandum* come praticabile per un numero limitato di persone evacuate tramite l'ETM e come ipotesi residuale, a cui fare ricorso dopo l'infruttuoso esperimento di altre possibili opzioni<sup>15</sup>. Pertanto, è verosimile che in presenza di una valutazione positiva dell'UNHCR, il governo del Niger accolga la richiesta di asilo, per consentire l'accesso alle procedure di *resettlement* verso un Paese terzo.

In caso di rigetto della domanda di protezione da parte della CNE nigerina, il richiedente asilo può presentare ricorso ad un organo di appello, il *Comité de recours*<sup>16</sup>. In caso di diniego anche in appello, l'UNHCR può comunque riconoscere il richiedente come rifugiato sotto mandato<sup>17</sup>.

Come si è detto, in caso di parere negativo dell'UNHCR il richiedente asilo non potrà lasciare il Niger, anche laddove il governo nigerino dovesse comunque riconoscerlo come rifugiato. Diversamente dalla decisione della CNE nigerina, il parere negativo dell'UNHCR non è impugnabile,

---

<sup>11</sup> UNHCR, "Procédures Opérationnelles Standard pour l'identification et le référencement des demandeurs d'asile entre L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) au Niger", 18 janvier 2016. Disponibile su <http://www.refworld.org/docid/57fde5cf4.html>

<sup>12</sup> Dalla lettura del *memorandum* tra UNHCR e Niger sembrerebbe che teoricamente i cittadini stranieri possano accedere alla richiesta di asilo anche senza il previo *referral* di UNHCR. Inoltre, ai cittadini provenienti da specifici Paesi, es. la zona del nord est della Nigeria, è riconosciuta una protezione internazionale *prima facie* e il conseguente rilascio di un titolo di soggiorno.

<sup>13</sup> Il regolamento interno che disciplina il funzionamento della CNE nigerina, del 14 luglio 2000, è disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4a1ff7882.pdf>

<sup>14</sup> Il *Refugee Status Determination Assessment* include: il riassunto della richiesta, una valutazione sulla credibilità del soggetto, la presentazione dei fatti, la loro analisi dal punto di vista legale ed in particolare la possibilità di ravvisare in essi un fondato timore di persecuzione, la valutazione di possibili motivi di esclusione dalla status di rifugiato secondo quanto previsto dall'art. 1(F) della Convenzione di Ginevra, ed infine una raccomandazione sul riconoscimento o meno della protezione internazionale in capo al richiedente.

<sup>15</sup> Nel *memorandum* si precisa la natura del Niger quale Paese di transito e non quale Paese di destinazione dei rifugiati o richiedenti asilo provenienti dalla Libia attraverso l'ETM e quindi l'eccezionalità del riconoscimento dello *status* di rifugiato per coloro che, evacuati dalla Libia, non ottengono parere positivo dall'UNHCR.

<sup>16</sup> UNHCR, "Comment peut-on être reconnu comme réfugié au Niger ?" senza data. Disponibile su <https://www.unhcr.org/fr/562e47496.pdf>

<sup>17</sup> I rifugiati sotto mandato sono persone considerate rifugiate da UNHCR in base al mandato attribuitogli dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sotto cui ricadono anche persone che si trovano in un Paese non membro della Convenzione di Ginevra del 1951. In questo caso, la determinazione dello *status* di rifugiato da parte dell'UNHCR non vincola il Paese a garantire il godimento da parte della persona di alcuni diritti previsti dalla Convenzione, come accesso a lavoro, istruzione o servizi sanitari.

nonostante esso dispieghi effetti gravemente pregiudizievoli per il richiedente, al quale è a partire da tale momento preclusa la possibilità di accedere al programma di *resettlement*.

Il rifugiato, evacuato dalla Libia, riconosciuto dalla Commissione per l'asilo nigerina come rifugiato e in merito al cui *status* l'UNHCR abbia espresso parere positivo, potrà infine accedere al procedimento di *resettlement*.

Secondo quanto afferma l'UNHCR nel suo "Manuale sul Reinsediamento"<sup>18</sup>, il *resettlement* è uno strumento di protezione, nonché una delle tre "soluzioni durevoli" per i rifugiati, accanto a rimpatrio volontario e integrazione locale<sup>19</sup>. Il reinsediamento, secondo la definizione dello stesso UNHCR, "attiene alla selezione e al trasferimento di rifugiati da uno Stato nel quale essi hanno cercato protezione a uno Stato terzo che ha acconsentito ad ammetterli – in quanto rifugiati – con uno status di residenza permanente"<sup>20</sup>.

È importante sottolineare che l'UNHCR non qualifica il *resettlement* come un diritto del rifugiato. Ne discende che non è configurabile un obbligo per uno Stato terzo di accogliere un rifugiato sul proprio territorio attraverso il reinsediamento<sup>21</sup>. Compete esclusivamente all'UNHCR individuare i rifugiati per i quali presentare una richiesta di *resettlement*, attraverso un processo di scelta inevitabilmente discrezionale e insindacabile. Esistono linee guida interne all'organizzazione, secondo le quali il reinsediamento viene proposto laddove il bisogno di protezione non sia meramente temporaneo e il rifugiato appartenga ad una delle seguenti categorie: persone bisognose di protezione fisica o legale, sopravvissuti a tortura e/o violenza, soggetti bisognosi di cure mediche, donne e ragazze a rischio, soggetti per cui è possibile procedere a riunificazione familiare, bambini e adolescenti a rischio, o comunque persone per le quali non ci siano altre soluzioni alternative durature<sup>22</sup>.

In ogni caso, agli interessati non viene rilasciata alcuna formale comunicazione in merito all'esito della valutazione della sussistenza o meno dei requisiti per accedere al programma di *resettlement*, quindi ai motivi del parere negativo. Anche la scelta dei Paesi di destinazione ai quali inviare la richiesta di reinsediamento è lasciata alla discrezione dell'UNHCR, che la effettua tenendo in considerazione i rapporti familiari, la priorità della richiesta, il numero di quote annuali, la disponibilità del Paese destinatario a eventuali trattamenti medici, le conoscenze linguistiche, gli aspetti culturali, la nazionalità, la configurazione della famiglia e, se possibile, la preferenza espressa dal rifugiato<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda il *resettlement* dal Niger, la discrezionalità dell'UNHCR nella scelta dei beneficiari appare almeno in parte mitigata in quanto tutti i rifugiati evacuati dalla Libia e che soddisfano gli ulteriori criteri già ricordati in precedenza (tra cui, si badi, il parere dello stesso UNHCR in merito allo *status* di rifugiato) sono automaticamente inclusi nel programma. Per ciascuno di essi, l'UNHCR trasmette una richiesta di accoglienza ad un Paese europeo o extra europeo che ha

---

<sup>18</sup> UNHCR, "Resettlement handbook", 2011. Disponibile su <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

<sup>19</sup> UNHCR, "Solutions for refugees", senza data. Disponibile su <https://www.unhcr.org/50a4c17f9.pdf>

<sup>20</sup> "Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status". UNHCR, "Evaluation of Emergency Transit Centres in Romania and the Slovak Republic", 2016. Disponibile su <https://www.unhcr.org/575935d17.pdf>

<sup>21</sup> UNHCR, "Resettlement handbook", cit., p. 36.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

dato la sua disponibilità. La richiesta è corredata di una serie di precise informazioni relative alla persona ai suoi bisogni di protezione. Ogni richiesta deve includere un “*Resettlement Registration Form*” con il quale l’UNHCR presenta i bisogni di ciascun rifugiato al Paese di destinazione, con una serie di precise informazioni relative alla sua domanda di protezione, alla valutazione della stessa da parte dell’Agenzia delle Nazioni Unite, al grado di priorità e alle esigenze connesse alla richiesta di *resettlement*.

A seguito della richiesta, si instaura una fase istruttoria tra l’UNHCR e il Paese di possibile destinazione, il quale può chiedere informazioni aggiuntive<sup>24</sup>; alcuni Stati, tra cui la Francia, svolgono spesso nuovi colloqui con i potenziali beneficiari nel corso di missioni *ad hoc* a cui partecipano membri del Ministero dell’Interno. Altri Paesi invece, tra cui l’Italia, trasmettono all’UNHCR un questionario contenente domande specifiche<sup>25</sup>. Con rare eccezioni, tutti i Paesi di possibile destinazione chiedono di raccogliere le impronte digitali. La richiesta di *resettlement* viene fatta per un Paese alla volta e laddove uno Stato rigetti l’istanza, l’UNHCR può decidere di ripresentare la richiesta ad un altro Stato.

Il rifugiato non è parte del procedimento, che coinvolge solo l’UNHCR e il possibile Stato ospitante. Le richieste, gli eventuali rigetti e i relativi motivi non sono mai comunicati in forma scritta al rifugiato, il quale rimane in attesa che il procedimento si concluda senza poter introdurre nuovi elementi a sostegno della richiesta o a contestazione di quanto opposto dallo Stato di possibile destinazione.

Come già ricordato, non sussistendo un obbligo per lo Stato ospitante di accettare un rifugiato sul proprio territorio attraverso il *resettlement*, il rifugiato non dispone di alcun mezzo di impugnazione per opporsi nel merito alla decisione che lo riguarda o per far valere eventuali omissioni, vizi o errori del procedimento.

Alla luce di quanto precede si deve pertanto concludere che sia l’ETM sia il *resettlement* consistano in istituti di natura umanitaria, discrezionale e concessoria.

Anzitutto, con riferimento al contesto libico, l’accesso a tali meccanismi non è libero, dal momento che i beneficiari sono persone che si trovano in situazioni di detenzione in condizioni spesso inumane, alla mercé di carcerieri che inevitabilmente dispongono del potere di decidere, in maniera di fatto incontrollabile, chi può avere contatti con l’UNHCR e quindi potenzialmente accedere o meno al programma di ETM e al successivo *resettlement* dal Niger. La reale possibilità di beneficiare dell’evacuazione dipende inoltre da fattori di natura pratica e organizzativa, quali la disponibilità di quote in Niger o di posti sui voli umanitari.

La stessa discrezionalità è propria della fase successiva legata alla valutazione della richiesta di protezione e all’individuazione del Paese ospitante. Tutte le decisioni dell’UNHCR, nonostante le loro evidenti ripercussioni sulla sfera dei diritti fondamentali del rifugiato, sono discrezionali ed

---

<sup>24</sup> Il riferimento è ad esempio a quelle relative al servizio militare o alla attività politica, informazioni su livello di istruzione, occupazione, lingue parlate ecc. Infine, il documento, prima della sua approvazione, è firmato dal rifugiato che autorizza la trasmissione delle informazioni al Paese di destinazione autorizza l’UNHCR a ricevere per suo conto le comunicazioni da parte di quest’ultimo.

<sup>25</sup> Un’eccezione a questo riguardo pare essere la Finlandia, il cui *assessment* è basato esclusivamente sul dossier preparato dall’UNHCR. Cfr. European Migration Network, “Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe. What works?”, 2016. Disponibile su [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00\\_resettlement\\_synthesis\\_report\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00_resettlement_synthesis_report_final_en.pdf)

inappellabili. Inoltre, come si è detto, il rifugiato non riceve mai provvedimenti scritti in una lingua a lui comprensibile e non ha la possibilità di interloquire con l'UNHCR in merito alle scelte da quest'ultimo compiute sulla scelta del Paese a cui presentare la richiesta o sulla decisione se presentare una nuova richiesta a seguito di un eventuale rifiuto.

La natura concessoria di questo procedimento rende gli strumenti di ETM e *resettlement* un percorso senza garanzie, comprimendo lo spettro di contestazione e rivendicazione giuridica da parte della persona interessata, in ciò segnando una profonda differenza con il diritto di asilo che, com'è noto, costituisce un diritto soggettivo suscettibile di riconoscimento anche in via giudiziale in un contesto interno come quello italiano, come costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Suprema Corte<sup>26</sup>.

Del resto, come già ricordato, lo stesso UNHCR esclude esplicitamente che il *resettlement* possa essere considerato come un diritto del rifugiato; né UNHCR stesso ha mai sostenuto che tale meccanismo potesse costituire un surrogato del diritto di asilo o un'adeguata compensazione della sua assenza laddove l'accesso all'asilo sia negato, come attualmente lo è nel contesto libico.

## Conclusioni

I meccanismi di ETM e *resettlement* applicati in Libia, pur introdotti con finalità umanitarie per fare fronte alle esigenze di protezione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati, non rappresentano oggi strumenti che possono sostituire in alcun modo il mancato l'accesso alla protezione internazionale o anche solo mitigare gli effetti della progressiva negazione del diritto di asilo per le migliaia di cittadini stranieri che si trovano in Libia. Come si è visto, ETM e *resettlement* costituiscono infatti strumenti di natura concessoria, applicati con amplissimi margini di discrezionalità e non soggetti ad alcun tipo di controllo giurisdizionale. È evidente l'assoluta estraneità dei due strumenti rispetto al diritto di asilo così come previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dalla Costituzione Italiana: un diritto soggettivo pieno e perfetto, il riconoscimento del quale può essere rivendicato da chiunque sia senza ulteriori condizioni o distinzioni, tantomeno di natura discriminatoria come ad esempio nazionalità o modalità di ingresso sul territorio. Da un punto di vista giuridico, pertanto, ETM e *resettlement* non possono essere considerati come strumenti che di per sé legittimano la logica del processo di esternalizzazione del diritto di asilo, in quanto in nessun modo possono esserne considerati sostituti o surrogati.

L'unione Europea e gli Stati membri, richiamano e finanziano questi interventi, allargandone la portata anche per il futuro. Nel suo più recente *progress report* del 2019 sull'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea qualificava l'operazione dell'UNHCR di evacuazione verso il Niger come "di vitale importanza"<sup>27</sup>. Nel settembre 2019, UNHCR dava avvio ad un ulteriore programma di ETM, finanziato anche dal governo italiano, finalizzato all'evacuazione di rifugiati e richiedenti asilo dalla Libia verso il Ruanda<sup>28</sup>. L'ultimo e più recente sviluppo in questa

---

<sup>26</sup> Cfr. per tutti Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 29460/2019.

<sup>27</sup> Commissione europea, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione", 16 ottobre 2019. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0481:FIN:IT:PDF>.

<sup>28</sup> <https://sciabacaoruka.asgi.it/il-governo-italiano-non-ha-richiesto-alcuna-garanzia-per-i-trasferimenti-di-migranti-dalla-libia-al-ruanda/>

materia si registra con le dichiarazioni dell'attuale Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Luigi Di Maio, il quale in occasione di un'audizione parlamentare tenutasi l'11 dicembre 2019<sup>29</sup> ha reso noto di aver chiesto e ricevuto una proposta di piano da parte dell'UNHCR e dell'OIM per gestire i centri di detenzione in Libia. La richiesta di accesso civico avanzata da ASGI per ottenere copia dei documenti in questione, al fine di conoscere il contenuto della proposta<sup>30</sup>, è stata respinta dal Ministero.

Tuttavia, il ricorso crescente ai due meccanismi va inserito nella più complessiva strategia di gestione (o, per meglio dire, di tentativo di blocco) dei flussi migratori provenienti dalla Libia da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, divenendo così parte della retorica governativa che li vuole dipingere come contrappeso sufficiente per controbilanciare le politiche, altrimenti intollerabili ed insostenibili anche dinanzi all'opinione pubblica, di serrato controllo dei confini, di respingimenti in mare anche per procura, e di permanenza forzata di richiedenti asilo e rifugiati in un Paese dilaniato da un devastante conflitto armato che si protrae da quasi dieci anni.

Se quindi ETM e *resettlement* non costituiscono in alcun modo attenuazioni, né tantomeno riparazioni, delle violazioni del diritto di asilo determinate dalle politiche di esternalizzazione, il reale impatto di tali due strumenti non può non essere letto nel contesto del più ampio percorso politico e giuridico che da oltre 40 anni tende all'esternalizzazione della domanda di asilo e della sua valutazione, anche attraverso la creazione in Paesi terzi di appositi centri a ciò preposti. In tale contesto, l'indubbio contributo dell'UNHCR a tale tipo di interventi in Libia e Niger, fortemente richiesto, sostenuto e finanziato dall'UE e dagli Stati membri, nonostante la sua estraneità al diritto di asilo, rischia di essere utilizzato in maniera strumentale da costoro per sostenere la legittimità di politiche volte a negare l'accesso al territorio europeo al fine di presentare domanda di protezione internazionale.

Infatti, a seguito dell'introduzione, anche grazie al contributo dell'UNHCR, di un meccanismo di valutazione della domanda di asilo extraterritoriale e della conseguente possibilità di ingresso di un numero (pur esiguo) di rifugiati nell'Unione europea, gli Stati membri dell'Unione hanno potuto a più riprese richiamare il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali come garanzia di protezione nei confronti dei rifugiati presenti in Libia, mistificando pertanto la stessa portata dell'azione dell'UNHCR, impegnato in un delicato tentativo di tutelare la Convenzione di Ginevra anche in un contesto particolarmente precario e pericoloso, in cui la sua attività non può che essere limitata e parziale.

Non si può quindi escludere *a priori* che l'operato di UNHCR abbia fornito in qualche misura legittimazione al processo di esternalizzazione della protezione internazionale in Libia fortemente voluto dagli Stati europei. L'intervento umanitario dell'UNHCR attraverso ETM e *resettlement* sembra aver anzi influito su questo percorso intrapreso da Unione e Stati membri, nella misura in cui costoro hanno sostenuto e fatto proprio l'intervento dell'UNHCR come idoneo a garantire, almeno in una certa misura, il diritto di asilo, seppur al di fuori del territorio comunitario e in assenza delle garanzie sostanziali e procedurali previste dagli ordinamenti interni degli stessi Stati europei. In questo contesto si è fatta poco a poco avanti l'idea che tale processo non è più solo immaginabile ma

---

<sup>29</sup> Audizione dinanzi al Comitato parlamentare di controllo su Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol e in materia di immigrazione, 11 dicembre 2019. La registrazione è disponibile su [https://www.camera.it/leg18/1132?shadow\\_primapagina=10032](https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=10032)

<sup>30</sup> ASGI, "Piano di azione per migranti in Libia, preoccupanti dichiarazioni del ministro degli Esteri", 9 gennaio 2020. Disponibile su <https://sciabacaoruka.asgi.it/unhcr-oim-gestione-campi-di-migranti-in-libia/>.

concretamente possibile, così come confermano le stesse proposte di gestione dei centri di detenzione in Libia inoltrate dall'OIM e dall'UNHCR al ministero degli esteri italiano o la proposta di piattaforme di sbarco nei Paesi nordafricani.

Così facendo, l'Agenzia ONU per i rifugiati corre l'evidente rischio che i suoi interventi, pur messi in atto con finalità evidentemente umanitarie e nel disperato tentativo di salvaguardare i principi fondamentali della Convenzione di Ginevra anche in contesti estremi come la Libia odierna, finiscano per fornire legittimazione e sostegno alle proposte di valutazione extraterritoriale delle domande di protezione e vengano asserviti alla logica dell'esternalizzazione del diritto di asilo, così finendo per restringere, anziché ampliare, lo spazio di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.