

NIGER, EUROPA, ITALIA: UN'OSCURA GESTIONE DEI FENOMENI MIGRATORI

Emanuela Roman

1. Introduzione. Niger, la nuova frontiera

Il Niger – paese dell’Africa Occidentale senza sbocchi sul mare confinante con sette paesi (Algeria, Libia, Chad, Nigeria, Benin, Burkina Faso e Mali) – si trova in una particolare posizione geografica, che ne ha fatto nei secoli un importante crocevia per la circolazione di merci e persone nella regione del Sahel, nonché per gli scambi e i movimenti tra Africa Sub-Sahariana e Nord Africa. In particolare, la regione settentrionale di Agadez, che occupa più della metà dell’intero territorio nigerino, è da sempre una zona di passaggio, percorsa dalle vie carovaniere che attraversano il Sahara.

A partire dal 2015, con l’adozione dell’Agenda Europea sulle Migrazioni, il Niger è divenuto un paese prioritario nelle politiche migratorie esterne dell’Unione Europea (UE) e di vari Stati membri (tra cui l’Italia), proprio per via della sua posizione strategica lungo una delle principali rotte migratorie mediterranee, quella del Mediterraneo Centrale, che si estende dai paesi dell’Africa Sub-Sahariana all’Italia, passando attraverso la Libia. La forte instabilità e il livello di violenza che continuano a caratterizzare la Libia hanno, infatti, reso sempre più inefficace e problematica l’implementazione di politiche atte a contenere le partenze dalle coste libiche, viste anche le implicazioni politiche, giuridiche e morali della cooperazione (europea ed italiana) con i diversi attori che esercitano autorità in Libia¹.

¹ Si veda al riguardo il contributo di Maurizio Veglio in questo volume, pp. 77 e ss.

Pertanto, l'attenzione dei leader europei si è concentrata sempre di più sul Niger e sulla regione di Agadez, che rappresenta uno snodo chiave per i flussi migratori, una sorta di imbuto tra i paesi dell'Africa Occidentale e la Libia. L'intento europeo è, evidentemente, quello di ridurre il numero di migranti che attraversa la frontiera desertica tra il Niger e la Libia. A tale scopo, l'UE e alcuni paesi europei hanno sviluppato e rapidamente attuato una serie di interventi di natura diplomatica, militare, politica ed economica tesi a rafforzare non solo il dialogo politico ma una cooperazione a tutto campo con il governo nigerino.

Nell'arco di pochi anni, le attività internazionali in Niger sono cresciute in maniera esponenziale, in termini di: missioni militari, di lotta al terrorismo e di contrasto al traffico di esseri umani; programmi di *capacity building* e *institution building*; progetti e finanziamenti classificati come aiuto allo sviluppo ma che includono un'ampia componente di contrasto all'immigrazione irregolare; e così via. La priorità acquisita dal Niger nell'agenda politica europea si riflette anche nell'aumento delle visite ufficiali e delle presenze internazionali nel paese². Quest'ampio e differenziato insieme di azioni, a cui concorrono diversi soggetti, mira a creare le condizioni affinché in Niger possa stabilirsi un quadro politico, giuridico, istituzionale e socio-economico che consenta di rafforzare il controllo del territorio e delle sue frontiere, e di limitare il flusso di migranti e richiedenti asilo in transito verso la Libia e l'Europa.

A finanziare la maggior parte di queste politiche ed interventi sono l'Unione europea e alcuni suoi Stati membri. Alla loro implementazione, invece, contribuiscono diversi attori, tra cui organizzazioni internazionali e attori non-statali (non solo organizzazioni non governative, ma anche attori privati commerciali, l'industria della sicurezza in primis). In particolare, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sono andate acquisendo un ruolo sempre più rilevante nel Paese, contribuendo alle politiche migratorie europee principalmente attraverso programmi di ritorno volontario assistito e reintegrazione, campagne informative sui rischi della migrazione irregolare, e programmi di evacuazione umanitaria e reinsediamento³.

²Negli ultimi tre anni sono state aperte una dopo l'altra numerose ambasciate europee a Niamey e le organizzazioni internazionali e agenzie delle Nazioni Unite hanno ampliato in misura significativa il loro organico e le loro sedi nel paese. Si vedano: DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, «Refugees Deeply», 22 maggio 2018, <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/05/22/niger-europes-migration-laboratory>; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, «The Africa Report», 24 luglio 2018, <https://www.theafricareport.com/570/migration-niger-at-a-crossroads/>.

³Sebbene il ruolo delle organizzazioni internazionali (OIM e UNHCR in particolare) in Niger

Ciò che si delinea è un quadro in cui il Niger viene a rappresentare il nuovo avamposto delle politiche di esternalizzazione dell'Unione Europea (descritto come il «laboratorio migratorio dell'Europa»⁴), la regione di Agadez diviene fulcro di un complesso insieme di politiche di controllo e gestione migratoria, e la frontiera Niger-Libia diventa «frontiera europea»⁵, presidiata con l'ausilio di risorse, personale, mezzi, dispositivi e addestramento europei.

In questo quadro, l'Italia è tra i Paesi UE che hanno giocato, e stanno giocando, un ruolo di primo piano in Niger, così come in Libia (essendo il principale paese di primo arrivo per i migranti e richiedenti asilo che transitano attraverso i due Paesi africani). Anche l'Italia ha dunque puntato ad incrementare la propria influenza in Niger sul piano politico, militare ed economico. Ma l'ha fatto ricorrendo a strumenti controversi e poco trasparenti, come l'accordo bilaterale in materia di difesa firmato dai due governi nel settembre 2017 sulla base del quale, pochi mesi dopo, il Parlamento italiano ha autorizzato una missione militare italiana in Niger, o come l'uso discutibile delle risorse stanziare nell'ambito del Fondo per l'Africa.

non sia nello specifico oggetto di questo contributo, esso è andato acquisendo un'importanza sempre maggiore negli ultimi anni, catalizzando l'interesse non solo di giornalisti (si vedano i reportage di Daniel Howden e Giacomo Zandonini citati sopra, e l'inchiesta di: LUDOVICA JONA - GIACOMO ZANDONINI, *In Africa il muro è digitale*, «L'Espresso», 10 marzo 2019, pp. 48-53) e associazioni (si veda il rapporto: ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*, 4 giugno 2019, <https://www.asgi.it/33638-2/>) ma anche di studiosi e accademici. Si segnalano in particolare due recenti saggi (non ancora pubblicati) presentati alla conferenza «*Governing Migration Outside Fortress Europe*» tenutasi all'Università di Cambridge il 16-18 settembre 2019: JULIA VAN DESSEL, «*La frontière, c'est la sécurité*»: *an Analysis of the Competing Narratives Surrounding the Implementation of Awareness-Raising Activities about Migration in Niamey (Niger)*, 2019 (sulle campagne informative condotte da OIM in Niger sui rischi della migrazione irregolare); PASCALINE CHAPPART, *The entrapment of asylum regime within the "new EU border"? A sketch of a conflicting reconfiguration in Niger*, 2019 (sul programma di evacuazione umanitaria dalla Libia e reinsediamento gestito dall'UNHCR nell'ambito del programma *Emergency Transit Mechanism* in Niger).

⁴ DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit.

⁵ GIACOMO ZANDONINI, *The new European border between Niger and Libya*, «Openmigration», 11 maggio 2018, <https://openmigration.org/en/analyses/the-new-european-border-between-niger-and-libya/>; FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, «Les frontières européennes au Niger», in «Vacarme», n. 83, 2018, pp. 92-98; ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Agadez: frontiera d'Europa. Uno sguardo alle politiche di esternalizzazione della Ue attraverso il caso Niger e l'implementazione della l. 36/2015*, 4 giugno 2019, <https://www.asgi.it/33632-2/>; SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione tra migrazione, sviluppo e sicurezza per esternalizzare le frontiere in Africa. Il caso di Sudan, Niger e Tunisia*, ARCI, Roma, 2018, p. 12.

In questo capitolo si intende analizzare il complesso insieme delle politiche di esternalizzazione che hanno interessato il Niger a partire dal 2015 e gli effetti che esse stanno determinando. Nei paragrafi che seguono vengono considerati più nello specifico i seguenti aspetti: l'evoluzione delle politiche migratorie europee in Niger; il quadro politico, socio-economico e giuridico in cui si sono inserite; i cambiamenti che hanno prodotto nel paese, con particolare riferimento all'impatto della legge 2015-36 relativa al traffico illecito di migranti; e le criticità della cooperazione Italia-Niger.

2. Europa. L'esternalizzazione in Niger: nuovi strumenti, solite politiche

L'esternalizzazione del controllo delle frontiere, della gestione dei flussi migratori e (più recentemente) del diritto dei rifugiati può essere definita come l'insieme degli interventi politici, giuridici, economici, militari e socio-culturali, prevalentemente extraterritoriali, posti in essere dall'Unione europea e da alcuni Stati membri, con il supporto di altri attori (istituzionali e non), volti ad impedire l'ingresso di migranti e richiedenti asilo nel proprio territorio (e nella propria giurisdizione). I Paesi europei attuano da decenni politiche di esternalizzazione nei confronti dei Paesi terzi allo scopo di allontanare da sé le responsabilità politiche e giuridiche connesse alla gestione dei fenomeni migratori e delle istanze di protezione internazionale, nel tentativo di far ricadere tali responsabilità sui paesi non europei⁶. Questo processo di esternalizzazione, che inizialmente interessava soprattutto i Paesi del vicinato, oggi si estende ben al di là delle frontiere fisiche dell'Unione europea⁷. Nel continente africano non si parla più di politiche di esternalizzazione solo relativamente ai Paesi del Nord Africa, ma in misura sempre maggiore con riferimento ai Paesi dell'Africa Sub-Sahariana e del Corno d'Africa.

I primi passi della politica estera europea nella regione del Sahel risalgono al 2011, quando viene elaborata la prima *Sahel Strategy* basata su un approccio integrato che si propone di affrontare congiuntamente le questioni della sicurezza e dello sviluppo. Il Piano d'Azione Regionale per il Sahel lanciato dall'UE nel 2015 mantiene questo approccio e struttura l'attività europea attorno a quattro pilastri: 1) prevenzione e contrasto alla radicalizzazione; 2) miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei giovani; 3) controllo e gestione dei

⁶ Si veda al riguardo il contributo di Ulrich Stege in questo volume, pp. 35 e ss.

⁷ ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit.; SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit.

flussi migratori, della mobilità e delle frontiere; 4) contrasto ai traffici illeciti e alla criminalità organizzata⁸. Nell'implementare questo piano, l'UE si propone anche di coordinare i diversi attori regionali e internazionali che sono presenti nella regione con i propri programmi di sviluppo e le proprie missioni di sicurezza. Nel fare del Sahel una priorità della sua azione esterna, l'UE deve infatti confrontarsi con gli interessi non sempre convergenti di alcuni suoi Stati membri (Italia e Francia in particolare) e con il problema della sovrapposizione tra progetti e interventi di attori diversi⁹.

Già dal Piano d'Azione Regionale per il Sahel emerge un forte legame tra la dimensione della sicurezza e quella del controllo della migrazione – un legame controverso, che trova conferma nella missione EUCAP Sahel Niger. Nata nel 2012 come missione di sostegno alle forze di sicurezza nigerine nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, in particolare nelle zone dei giacimenti di uranio (l'acronimo sta per *EU Capacity and Assistance Programme*), nel maggio 2015 l'UE decide di espanderne il mandato includendovi il contrasto all'immigrazione irregolare. A luglio 2016 EUCAP Sahel Niger viene autorizzata a stabilire un contingente permanente ad Agadez, impegnato in attività di supporto e *capacity building* nel controllo e nella prevenzione della migrazione irregolare e del traffico di migranti. In corrispondenza all'ampliamento del suo mandato, la missione registra un aumento del proprio budget da 18,4 a 26,3 milioni di euro l'anno, oltre che un incremento del personale sul campo¹⁰.

Questi sviluppi segnano la sostanziale conversione di EUCAP Sahel Niger in una missione di lotta all'immigrazione; più in generale, essi evidenziano la crescente enfasi delle politiche europee su un approccio securitario e militarizzato alla gestione dei fenomeni migratori nella regione del Sahel¹¹. Ad EUCAP Sahel si aggiungono, infatti, le missioni militari italiana e francese, nonché il contributo europeo alla forza congiunta G5 Sahel – un contributo che nel 2018 è stato incrementato proprio allo scopo di ampliare il mandato della G5 Sahel così da includervi il contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico

⁸ SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA (EEAS), *Sahel Region*, 22 giugno 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4094/Sahel%20region (consultato il 5 ottobre 2019).

⁹ ANDREW LEBOVICH, *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*, «Policy Brief», European Council on Foreign Relations (ECFR), settembre 2018.

¹⁰ ANDREW LEBOVICH, *Halting Ambition...*, cit., pp. 6-7.

¹¹ SARA PRESTIANNI, *Le tappe del processo di esternalizzazione del controllo alle frontiere in Africa, dal Summit della Valletta ad oggi*, ARCI, Roma, 2016; FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, «Les frontières européennes au Niger», cit.

di migranti¹². Come sottolinea Prestianni, «carri armati ed elicotteri, sistemi biometrici e satellitari, eserciti e truppe: sempre più il processo di esternalizzazione del controllo della frontiera europea in Africa sembra evolversi verso una predominanza della dimensione militare e della sicurezza»¹³.

Evidentemente, questo processo di militarizzazione dell'esternalizzazione non risponde solo ad obiettivi di controllo dei confini e dei flussi migratori, ma anche alle logiche di profitto dell'industria della sicurezza¹⁴. Come dimostra il rapporto del Transnational Institute *Expanding the Fortress*, la crescita della spesa per la sicurezza delle frontiere ha avvantaggiato numerose aziende, in particolare produttori di armi e società di sicurezza biometrica¹⁵. È proprio la raccolta e l'analisi dei dati biometrici a rappresentare il nuovo orizzonte delle politiche europee di controllo migratorio in Africa Occidentale, in cui anche l'OIM gioca un ruolo cruciale, come descrivono Jona e Zandonini in un reportage de *L'Espresso*¹⁶. Anche la tecnologizzazione del registro di stato civile, finanziata dal Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, mira a dotare diversi Paesi della regione di un sistema anagrafico informatizzato legato a una banca dati biometrica, la quale potrà essere connessa ad altre banche dati, come quelle dell'Interpol e del Dipartimento di Stato americano¹⁷.

Questa biometrizzazione dei sistemi anagrafici se da un lato dovrebbe permettere di espellere più facilmente i migranti irregolari dal territorio dell'UE, dall'altro permette sicuramente di aprire un vasto mercato per le aziende europee in Africa. Come affermano Jona e Zandonini, «ad una frontiera ben visibile, fatta di pattugliamenti e arresti lungo le piste del Sahara se ne affianca una intangibile, che viaggia molto più velocemente. Mentre il Niger diventa un *cul de sac* per i migranti diretti a nord, verso la Libia, le loro impronte digitali e i

¹² SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit., p. 15.

¹³ *Ibidem*, p. 7.

¹⁴ RACHELE GONNELLI, *Italia in missione segreta: base in Niger e guerra ai migranti*, «Il Manifesto», 12 febbraio 2019.

¹⁵ MARK AKKERMAN, *Expanding the Fortress. The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme*, Transnational Institute, Amsterdam, maggio 2018.

¹⁶ LUDOVICA JONA - GIACOMO ZANDONINI, *In Africa il muro è digitale*, cit.. Ad esempio, il progetto *Free Migration Management in West Africa*, finanziato dal Fondo europeo per lo sviluppo con 24 milioni di euro e implementato da OIM, ha come finalità la creazione di protocolli comuni di controllo delle frontiere in Africa Occidentale e la produzione di una carta di identità biometrica per tutti i cittadini dei 15 Paesi della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS).

¹⁷ ANDREA DE GEORGIO, *Chi dice no al colonialismo tecnologico*, «L'Espresso», 10 marzo 2019, pp. 50-51.

loro volti arriveranno rapidamente oltre il Mediterraneo, su cavi senza frontiere, fino agli enormi server dell'UE, sempre più connessi tra loro»¹⁸.

Come già menzionato nel contributo di Ulrich Stege in questo volume (pp. 35 e ss.), in occasione del vertice UE-Africa de La Valletta del novembre 2015 è stato istituito il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF), con l'obiettivo dichiarato di affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari e contribuire ad una migliore gestione dei flussi migratori. Destinatari del Fondo fiduciario sono 26 Paesi in 3 regioni: Sahel/Lago Chad, Corno d'Africa e Nord Africa. Ad oggi (settembre 2019) le risorse del Fondo fiduciario ammontano ad un totale di 4,5 miliardi di euro, provenienti per l'89% dai fondi dell'UE per la cooperazione allo sviluppo (principalmente Fondo europeo per lo sviluppo, e altri strumenti finanziari europei) e solo per l'11% dagli Stati membri (tra questi l'Italia è il secondo donatore dopo la Germania¹⁹) e da altri donatori. La parte più consistente di queste risorse è destinata proprio alla regione del Sahel, in cui ad oggi sono stati finanziati progetti per un totale di 1.95 miliardi di euro²⁰. Tra i singoli Paesi, il Niger è il maggiore beneficiario del Fondo fiduciario, con 12 progetti finanziati per un totale (ad oggi) di 250 milioni di euro, a testimonianza del ruolo privilegiato acquisito dal paese come partner dell'UE in ambito migratorio²¹.

A caratterizzare i progetti finanziati dall'EUTF è lo stretto legame tra cooperazione allo sviluppo e politiche di gestione migratoria. Come già detto, la maggior parte delle risorse del Fondo provengono da strumenti finanziari destinati all'aiuto allo sviluppo, che però rischiano di essere in buona parte distratti dalla lotta alla povertà e da interventi nell'ambito della salute pubblica o dell'istruzione, per essere utilizzati in progetti di gestione dei flussi migratori, sulla base delle priorità dei Paesi europei piuttosto che degli Stati beneficiari²².

¹⁸ LUDOVICA JONA - GIACOMO ZANDONINI, *In Africa il muro è digitale*, cit., p. 54.

¹⁹ OPENPOLIS, *Cosa è il Trust Fund Europeo di Emergenza per l'Africa*, 9 novembre 2018, <https://www.openpolis.it/parole/cosa-e-il-trust-fund-europeo-di-emergenza-per-lafrica/>.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *EUTF for Africa Factsheet*, 5 settembre 2019, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/factsheet_eutf_long_online_publication_05-09-2019.pdf.

²¹ COMMISSIONE EUROPEA, *EU Emergency Trust Fund for Africa – Niger*, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger> (consultato l'8 ottobre 2019).

²² GLOBAL HEALTH ADVOCATES, *Misplaced Trust: diverting EU aid to stop migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, settembre 2017, http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf; OXFAM, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, «Oxfam Briefing Note», novembre 2017, https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf; SARA PRESTIANNI, «Le torbide basi economiche dell'esternalizzazione delle politiche di immigrazione e asilo dell'Unione Europea in Africa», in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3-4, 2016, pp. 74-81.

Inoltre, come evidenziano diversi osservatori, vi è un chiaro rischio che nell'ambito del Fondo fiduciario gli aiuti allo sviluppo vengano utilizzati per spingere i Paesi beneficiari a porre in essere politiche di controllo delle frontiere e dei flussi migratori, in un'ottica di condizionalità degli aiuti²³. È il caso del Niger, di cui l'Unione europea è il principale finanziatore a livello internazionale – cosa che accresce la capacità dell'UE di condizionare le iniziative economiche, legislative, istituzionali e politiche del paese²⁴. Questo controverso legame tra paese donatore e paese beneficiario si è manifestato, nel caso del Niger, nella legge 2015-36 relativa al traffico illecito di migranti (oggetto del paragrafo 4) la cui elaborazione, adozione e implementazione sono state (almeno in parte) influenzate da pressioni europee ed internazionali²⁵.

3. Niger. Un profilo migratorio complesso, un contesto socio-economico fragile

Per comprendere appieno l'impatto delle politiche migratorie europee in Niger è necessario considerare il profilo migratorio del paese e il contesto politico e socio-economico in cui esse si sono inserite, oltre che il quadro giuridico regionale preesistente.

Le migrazioni da, verso e attraverso il Niger sono un fenomeno secolare che interessa la più ampia regione del Sahel e del Sahara, come disegnata dai confini postcoloniali. Fino al 2010 le migrazioni che hanno interessato il Niger sono state per lo più migrazioni transfrontaliere, basate sugli stretti legami tra comunità e gruppi etnici in tutta la regione del Sahel, o comunque intra-africane, spesso di natura circolare e lavorativa, generalmente dall'Africa occidentale verso i Paesi del Nord Africa (Libia in primis). Si tratta dunque di fenomeni migratori che, fino alla guerra in Libia e alla caduta di Gheddafi, non hanno interessato particolarmente l'Europa e la sua agenda politica. Ma la spirale di instabilità e violenza in cui è precipitata la Libia a partire dal 2011 e il più generale deteriorarsi delle condizioni di sicurezza in tutto il Sahel (con l'esplosione

²³ FEDERICO FERRI, "Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e accordi con Stati terzi", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3-4, 2016, 36-69; CONCORD ITALIA-CINI, *Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea*, novembre 2017, <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>; SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit.

²⁴ ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit.

²⁵ DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit.; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit.

del conflitto in Mali nel 2012 e l'intensificarsi degli attacchi di Boko Haram nel nord della Nigeria a partire dal 2013) hanno da un lato condotto ad una complessificazione del profilo migratorio del paese, e dall'altro ad un crescente coinvolgimento europeo nella regione (come descritto nel paragrafo precedente)²⁶.

Oltre alle storiche migrazioni intra-regionali e intra-africane, ad attraversare il paese sono molteplici flussi sia in ingresso che in uscita, con una componente significativa di migranti forzati (Figura 1). Il Niger, infatti, pur essendo uno dei Paesi più poveri al mondo, si trova al centro di un'area di forte instabilità politica, circondato da Paesi dalle condizioni di sicurezza critiche. Ciò ne ha fatto un paese di rifugio per centinaia di migliaia di persone, in particolare: i rifugiati della crisi di Boko Haram e del conflitto in Mali insediatisi rispettivamente nel sud-est e nell'ovest del paese; i migranti sub-sahariani oggetto di rimpatri forzati e respingimenti da parte delle autorità algerine al confine tra Algeria e Niger, nel nord-ovest del paese; i migranti e i rifugiati che dalla Libia fanno spontaneamente ritorno in Niger per sfuggire alle violenze; e infine (seppur in numero meno significativo) i rifugiati che dalla Libia vengono evacuati in Niger prima di essere reinsediati in Europa, sulla base di un accordo con il paese nell'ambito del programma *Emergency Transit Mechanism* dell'UNHCR²⁷. A questi molteplici flussi in ingresso, si sovrappone il flusso in uscita delle rotte migratorie dirette verso l'Europa, principalmente attraverso la Libia e, in misura minore, l'Algeria. In questo quadro migratorio, quindi, il Niger si configura come un paese di transito e di rifugio, piuttosto che un paese d'origine.

Relativamente al contesto politico e socio-economico, come accennato, nel corso dell'ultimo decennio il Niger è stato un paese relativamente stabile dal punto di vista politico, soprattutto rispetto a molti suoi Paesi limitrofi, che soffrono invece di una perdurante instabilità e di crisi frequenti; a ciò si contrappone, però, un quadro socio-economico debole. In un paese che nel 2018 stava all'ultimo posto dell'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite²⁸, l'in-

²⁶ FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, "Les frontières européennes au Niger", cit.; ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit.

²⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Resettlement Update #78 – Libya-Niger Situation*, 12 settembre 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/71294.pdf>. Per un'analisi approfondita del programma di evacuazione e reinsediamento dell'UNHCR, si vedano: ASGI, *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*, cit.; ANNALISA CAMILLI, *La vita in Niger dei rifugiati liberati dalle carceri libiche*, «Internazionale», 5 giugno 2019, <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2019/06/05/rifugiati-libia-niger>.

²⁸ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Reports. 2018 Statistical Update*, <http://hdr.undp.org/en/2018-update> (consultato il 4 settembre 2019).

Figura 1. Niger: flussi migratori in ingresso e in uscita (maggio 2018)



Fonti: Unhcr, Iom, Ministero dell'Interno del Niger. Elaborazione e illustrazione di Ali Figueroa. Pubblicata in: DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, «Refugees Deeply», 22 maggio 2018, <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/05/22/niger-europes-migration-laboratory>.

cremento dei flussi migratori in transito verso la Libia e l'Europa è divenuto per molti un'opportunità di sostentamento, specialmente per gli abitanti di Agadez. La regione, di per sé caratterizzata da condizioni ambientali e climatiche ostili, nell'ultimo decennio ha vissuto un declino economico legato alla chiusura delle miniere, all'instabilità regionale, e alla drastica riduzione delle rimesse che arrivavano da chi lavorava in Libia. Pertanto, tutte le attività economiche che ruotano attorno alle migrazioni sono diventate un'importante fonte di reddito per la popolazione di Agadez. Non si tratta solo del trasporto di persone (effettuato da compagnie private di autobus fino ad Agadez, e da autotrasportatori o autisti specializzati nel solo trasporto di persone da Agadez verso nord) ma anche di attività quali quella del tramite (tra il migrante e il trafficante) o del gestore degli alloggi-ghetto dove i migranti stanno prima di partire²⁹.

²⁹ GIACOMO ZANDONINI, *After crackdown, what do people employed in migration market do?*, «Al Jazeera», 4 marzo 2019, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/crackdown-people-em->

Secondo alcuni, gli introiti generati da tali attività avrebbero rappresentato anche un cruciale fattore di stabilità nel nord del Niger, poiché avrebbero contribuito ad evitare l'esplosione di conflittualità tra gruppi etnici, come accaduto nel vicino Mali³⁰. Inoltre, a beneficiare – in modo più o meno legittimo e formale – dell'economia che ruota attorno ai flussi migratori non sono stati solo attori privati o commerciali, ma anche attori pubblici, incluse le istituzioni locali e alcuni organismi dello Stato. La città di Agadez, ad esempio, raccoglieva una tassa legata al transito delle persone verso nord³¹. Inoltre, le forze di sicurezza deputate al controllo dei confini richiedevano (e tuttora richiedono) sistematicamente dei pagamenti a trafficanti e migranti in transito; come riportano varie fonti, senza queste tangenti esse non avrebbero le risorse minime necessarie per operare (benzina, cibo, pezzi di ricambio per i veicoli)³². È l'intero tessuto socio-economico di Agadez ad aver beneficiato delle migrazioni di transito e delle attività economiche connesse. Quella che ruotava attorno al "business" delle migrazioni nel nord del Niger era, dunque, un'«economia politica»³³ perfettamente integrata nelle strutture istituzionali e di sicurezza locali e regionali.

Per quanto concerne il quadro giuridico internazionale regionale all'interno del quale le politiche europee e la nuova legislazione nigerina si sono inserite, è importante considerare che il Niger fa parte della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), un accordo di integrazione economica sub-regionale stipulato da 15 Stati dell'Africa Occidentale nel 1975³⁴. Uno dei pilastri dell'ECOWAS (così come dell'Unione europea) è la libertà di circolazione delle merci e delle persone: i cittadini degli Stati della Comunità godono, infatti, del diritto di entrare e soggiornare in qualsiasi paese membro

ployed-migration-market-190303114806258.html?fbclid=IwAR0HumHckfTAYdyGPv3BkE-gXPBKczXqInzNgqg8mnR5F26QB7ZoC7MFPDCU.

³⁰ PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor. Smugglers' perspectives*, «ISS Paper 299», Institute for Security Studies, Pretoria, novembre 2016, pp. 14-17.

³¹ GIACOMO ZANDONINI, *Agadez, le terminus des migrants*, «Paris Match», 12 settembre 2018, <https://www.parismatch.com/Actu/International/Agadez-le-terminus-des-migrants-1573683>.

³² DANIEL FLYNN, *Corruption stymies Niger's attempts to stem flow of migrants to Europe*, «The Guardian», 22 giugno 2015, <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/22/corruption-niger-attempt-stem-flow-migrants-europe-smugglers-sahara>; PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor...*, cit., pp. 14-17; FRANSJE MOLENAAR, *Irregular migration and human smuggling networks in Niger*, «CRU Report», The Clingendael Institute, L'Aja, febbraio 2017.

³³ PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor...*, cit., pp. 14-17.

³⁴ Gli Stati membri dell'ECOWAS sono: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e il Togo.

senza necessità di visto per 90 giorni, nonché del diritto di stabilirvisi ai fini di svolgere un'attività lavorativa³⁵.

Pertanto, tutti i cittadini degli Stati ECOWAS – che includono i principali Paesi d'origine dell'Africa Occidentale – possono muoversi liberamente all'interno della Comunità, teoricamente se in possesso di un titolo di viaggio idoneo e mezzi di sostentamento. Dunque, nel loro percorso lungo la rotta del Mediterraneo Centrale, l'unico transito illegale (quello per cui si rende necessario rivolgersi ai trafficanti) è quello dal Niger alla Libia, all'uscita dall'area ECOWAS³⁶. D'altra parte, il cittadino di un paese ECOWAS che non ha un titolo di viaggio né mezzi di sostentamento in teoria non potrebbe spostarsi liberamente all'interno della Comunità. In realtà, il transito di persone all'interno dell'ECOWAS avviene normalmente anche in assenza di un documento di viaggio e di mezzi di sostentamento, viste le carenze degli uffici di stato civile, la mancanza di controlli adeguati, e i diffusi fenomeni corruttivi. In buona sostanza, essere considerati “regolari” o “irregolari” dipende dall'arbitrio delle forze di sicurezza³⁷.

Anche il quadro giuridico internazionale e il contesto istituzionale locale risultano quindi consentire (e favorire) la mobilità delle persone in Africa Occidentale. È anche sulla base di questa consapevolezza che, come dimostrano ricerche empiriche e inchieste giornalistiche, la popolazione di Agadez ha sempre percepito come leciti gli spostamenti delle persone da un paese all'altro, il loro trasporto e le altre attività economiche ad esso connesse³⁸.

³⁵ Il Protocollo sulla libera circolazione delle persone e sul diritto di soggiorno del 1979, addizionale all'accordo ECOWAS, è stato ratificato nel 1980 dall'unanimità degli Stati membri; il Protocollo sul diritto di soggiorno è entrato in vigore nel 1986 per tutti gli Stati membri.

³⁶ PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor*, cit., p. 6.

³⁷ ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

³⁸ «Most of those who smuggle goods and people across the border do not view their work as smuggling but 'trade and transit' within the context of the Sahara. In interviews with the lorry drivers, such as Mohamed, an Arab from southern Libya, it is clear that they believe they are engaged in legitimate economic activities. Even when they use the word 'smuggling' to describe their enterprise, there is no negative association. Local security authorities view the activities of lorry drivers moving people across borders in the same light. 'We don't stop these lorries because they are commercial vehicles, going to sell things in adjacent countries,' says one checkpoint guard». TINTI PETER - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor*, cit., pp. 18-19.

4. Niger. L'impatto dell'esternalizzazione: la legge 2015-36

È in questo quadro complesso e sfaccettato che si inseriscono le politiche di esternalizzazione europee descritte nel paragrafo 2. Come si è visto, l'UE ha messo in campo una serie di interventi di natura diplomatica, militare ed economica tesi a rafforzare la cooperazione in ambito migratorio con il Niger, e a favorire la creazione di un contesto politico, giuridico e istituzionale che consenta un più efficace controllo del territorio e delle frontiere. È senza dubbio legata a questa evoluzione nei rapporti Europa-Niger l'adozione da parte del governo nigerino della legge 2015-36 del 26 maggio 2015 relativa al traffico illecito di migranti³⁹.

Da un lato, come sottolineano alcuni attori istituzionali nigerini, non può dirsi che la legge sia stata in alcun modo imposta dall'Unione europea, anche visto che la sua adozione precede il vertice de La Valletta del novembre 2015⁴⁰. D'altro canto, è innegabile che attraverso il loro peso politico, militare ed economico, l'UE e alcuni suoi Stati membri (la cui presenza e i cui interventi in Niger, come abbiamo visto, sono iniziati ben prima del 2015) abbiano influenzato la decisione del governo nigerino di dotarsi di una legislazione anti-traffico, e di concerto con altri attori internazionali, quali l'Ufficio delle Nazioni Unite sulle droghe e il crimine (UNODC), abbiano fornito assistenza tecnica nel predisporla⁴¹. Ciò non toglie che l'adozione di questa legge corrisponda pienamente alla volontà delle autorità nigerine, e anzi, ne rispecchi il posizionamento strategico rispetto all'Europa. Il Niger, infatti, non va considerato come un mero destinatario passivo delle politiche di esternalizzazione europee, ma come un attore capace di sfruttare a proprio vantaggio il ruolo di partner e alle-

³⁹ REPUBLIQUE DU NIGER, *Loi N. 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants*, https://www.unodc.org/res/cld/document/ner/2015/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants_html/Loi_N2015-36_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf (consultato il 28 agosto 2019).

⁴⁰ Nel saggio (non pubblicato) presentato alla conferenza "Governing Migration Outside Fortress Europe" (Università di Cambridge, 16-18 settembre 2019), Pascaline Chappart riporta il significativo estratto di un'intervista con un rappresentante governativo di Agadez realizzata nell'aprile 2019: «Some people think that the 2015 law [on migrant smuggling] is an imposition of the European Union. But that's not the case. Its adoption is due to endogenous causes and the law was passed well before the European migration crisis and the Valletta Summit, so there is no influence from anyone in relation to this legal corpus. But there are many common interests in seeing migration reduced so our concerns have found some resonance». PASCALINE CHAPPART, *The entrapment of asylum regime within the "new EU border"*, cit..

⁴¹ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Niger becomes the first Sahel country to legislate against migrant smuggling*, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/niger-som-law.html> (consultato il 28 agosto 2019).

ato irrinunciabile dell'UE nell'implementazione delle sue politiche di controllo dei flussi migratori africani. Nell'analizzare gli effetti della legge 2015-36, quindi, vanno considerati anche gli interessi strategici e il ruolo dello stesso governo nigerino, pur senza sottovalutare la natura profondamente asimmetrica delle relazioni tra Europa e Niger.

La legge 2015-36 si concentra sulle attività di “favoreggiamento” della migrazione irregolare, includendo tra di esse la facilitazione dell'ingresso e dell'uscita dei migranti nel e dal paese, il trasporto, la fornitura di un alloggio e la fornitura di documenti falsi. In caso di infrazioni, essa istituisce pene molto severe, che consistono in ingenti sanzioni pecuniarie, svariati anni di carcere (fino a 25 in presenza di circostanze aggravanti) e il sequestro dei veicoli. L'implementazione della legge non è stata immediata, ma è iniziata nell'estate 2016 con il cosiddetto “piano Bazoum” (dal nome del Ministro dell'Interno del Niger) nell'ambito del quale è stata avviata un'intensa attività di controllo concentrata nella regione di Agadez. L'impatto di tali misure è stato significativo sotto diversi punti di vista⁴².

Innanzitutto, sul piano economico la città di Agadez ha sofferto un processo di forte impoverimento, poiché il trasporto di migranti e le attività ad esso connesse erano considerate forme di occupazione ordinarie e lecite: «quella che prima era la principale fonte di sussistenza dell'indotto locale è diventato un fenomeno illegale»⁴³. L'applicazione della nuova legge è stata quindi vissuta come «un trauma, una forma di ingiustizia»⁴⁴ dalla popolazione locale. Essa ha significato per tanti la perdita del lavoro, un lavoro che in molti casi rappresentava l'unica fonte di reddito della famiglia⁴⁵; ma le ripercussioni in termini di perdita di introiti sono state significative anche per le autorità locali. Come sottolinea il sindaco di Agadez, «c'è un crescente malcontento popolare perché la nostra economia sta soffrendo. Anche se l'UE versasse milioni di euro qui, come si può rimpiazzare un intero settore produttivo distrutto in un batter di ciglia?»⁴⁶. È stato lo stesso Ministro Bazoum ad ammettere: «abbiamo sottratto

⁴² ANETTE HOFFMANN - JOS MEESTER - HAMIDOU MANOU NABARA, *Migration and Markets in Agadez: Economic alternatives to the migration industry*, «CRU Report», The Clingendael Institute, L'Aja, ottobre 2017, pp. 23-30; XCHANGE, *Agadez: Voices from a Historical Transit Hub. Niger Report 2019 (Part One)*, febbraio 2019, pp. 24-56, <http://xchange.org/reports/NigerReport2019.html> (consultato il 26 agosto 2019).

⁴³ ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

⁴⁴ FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, “Les frontières européennes au Niger”, cit., p. 95.

⁴⁵ GIACOMO ZANDONINI, *After crackdown, what do people employed in migration market do?*, cit..

⁴⁶ «There's a growing popular discontent because our economy is suffering. Even if the EU would pour millions of euros here, how can you replace a whole economic sector destroyed in the

a molte persone i mezzi di sostentamento», aggiungendo però che «va considerato che quell'economia era legata al banditismo e connessa con altre attività criminali»⁴⁷.

In secondo luogo, diventando illegali e perseguite penalmente, le attività di trasporto di migranti sono state sostanzialmente integrate nell'ambito delle attività criminose di contrabbando di armi e droga, con ovvi effetti negativi in termini di rafforzamento delle reti di trafficanti professionisti e aumento della criminalità e dell'insicurezza nella regione⁴⁸. Da questo punto di vista, quindi, la nuova legislazione sembra aver ottenuto un esito opposto rispetto a quello auspicato.

Infine, gli effetti negativi per i migranti sono stati molteplici. Sebbene il testo della legge non li criminalizzi in quanto tali, ma al contrario li consideri potenziali vittime delle reti di trafficanti, in pratica la criminalizzazione dei trafficanti ha prodotto una «clandestinizzazione» dei migranti, i quali sono costretti a nascondersi per evitare i controlli, a vivere in condizioni più precarie in ghetti ai margini della città, e a intraprendere viaggi più pericolosi e più costosi⁴⁹. Mentre fino all'estate 2016 i pick-up che trasportavano i migranti partivano ogni lunedì da Agadez in convoglio assieme ad altri mezzi commerciali e con una scorta armata, da quando la nuova legge è applicata, i pick-up partono di notte, alla spicciolata e viaggiano senza scorta su vie meno battute e meno sicure⁵⁰. Più che scoraggiare l'ingresso in Libia, la nuova legislazione ha reso questa rotta migratoria ancor più rischiosa – non da ultimo perché la sua gestione è andata trasferendosi sempre più nelle mani di reti di trafficanti professionisti.

Per far fronte alle conseguenze negative della legge sul tessuto socio-economico del paese, l'Unione europea ha cercato di spingere i trafficanti e le altre persone coinvolte nel “business” delle migrazioni ad abbandonare la loro attività, divenuta illecita, per avviare una piccola attività imprenditoriale o commerciale alternativa⁵¹. Attraverso il Fondo fiduciario per l'Africa, l'UE ha finanziato il progetto PAIERA, acronimo di “Piano d'Azione per un Impatto Economico Rapido ad Agadez”. Con una dotazione di 8 milioni di euro, il piano prevede

blink of an eye?», DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit..

⁴⁷ «We took away many people's livelihoods, but we have to say that the economy was linked to banditry and connected to other criminal activities», DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit..

⁴⁸ ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

⁴⁹ FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, “Les frontières européennes au Niger”, cit., p. 95; GIACOMO ZANDONINI, *Agadez, le terminus des migrants*, cit..

⁵⁰ SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit., p. 12; ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

⁵¹ SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit., p. 15.

uno schema di compensazione per chi lascia il business migratorio per avviarne un altro. Ma a due anni di distanza dal suo lancio, su più di 6.500 domande ricevute sono solo 371 i progetti approvati. Inoltre, la somma messa a disposizione per ciascuno di essi (2.300 euro circa) è di gran lunga inferiore rispetto ai ricavi di un trafficante, e non viene generalmente corrisposta in contanti ma in beni e kit di supporto al lancio del progetto di micro-impresa⁵².

I risultati del progetto PAIERA si sono rivelati finora insoddisfacenti, causando molta frustrazione nella popolazione locale. Questa, come descrive Zandonini in due reportage per *Al Jazeera* e *News Deeply* (l'ultimo assieme a Howden), contava sul supporto dell'UE per una ripresa dell'economia locale, e in particolare sulla promessa di una compensazione nei termini di una prospettiva lavorativa di medio-lungo termine per chi lasciava il "business" del trasporto di migranti⁵³. L'Unione europea sembra invece aver sottovalutato il bisogno di valide alternative per una popolazione che dipendeva dalle migrazioni per il proprio sostentamento, dimostrandosi così poco lungimirante. I sentimenti di frustrazione e disillusione ingenerati nella popolazione locale rischiano, infatti, di sfociare in un più ampio risentimento verso il governo nazionale, l'Europa e la crescente presenza internazionale nel paese, animando tensioni sociali potenzialmente pericolose in una regione – quella di Agadez – non nuova a ribellioni⁵⁴.

5. Italia-Niger.

Un accordo segreto, una cooperazione poco trasparente

Nel contesto fin qui descritto di un crescente interesse europeo ed internazionale per il ruolo del Niger sul piano delle politiche di controllo dei flussi migratori e di contrasto ai traffici illeciti, l'Italia è tra i Paesi europei che stanno giocando il ruolo più attivo, assieme a Francia e Germania. Come per la Libia, anche nel caso del Niger, l'Italia ha un evidente interesse a stabilire con le autorità del Paese una cooperazione finalizzata al contenimento delle migrazioni in transito verso nord, essendo il principale Paese europeo di primo arrivo lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Agli interessi legati alla gestione dei fenomeni

⁵² DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit.; GIACOMO ZANDONINI, *Agadez, le terminus des migrants*, cit..

⁵³ GIACOMO ZANDONINI, *After crackdown, what do people employed in migration market do?*, cit.; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit..

⁵⁴ ANDREW LEBOVICH, *Halting Ambition*, cit., p. 7; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit..

migratori si aggiungono inoltre, sia nel caso nigerino che in quello libico, questioni di influenza politica e interessi di natura economica⁵⁵.

Ma al di là delle ragioni che spiegano la volontà italiana di rafforzare la cooperazione a livello bilaterale con il Niger e la propria presenza (in svariate forme) nel Paese, ciò che qui più ci interessa sono le modalità e gli strumenti con cui tale cooperazione è stata messa in atto. Questo paragrafo si concentra su tre di questi strumenti – risalenti allo stesso periodo e tra loro collegati: l'accordo bilaterale in materia di difesa firmato dai due governi nel settembre 2017; la missione militare italiana in Niger avviata a inizio 2018 sulla base del predetto accordo; e il Fondo per l'Africa istituito dalla Legge di Bilancio 2017. Si tratta di strumenti che presentano varie criticità, in particolare in quanto a trasparenza e possibilità di scrutinio pubblico.

L'accordo di cooperazione in materia di difesa tra governo italiano e governo nigerino è stato siglato a Roma il 26 settembre 2017 dai Ministri della Difesa dei due Paesi⁵⁶. L'accordo è stato concluso senza alcun procedimento di previa autorizzazione o ratifica parlamentare, e inizialmente il suo contenuto non era stato reso pubblico, né con pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* né sul sito del Ministero della Difesa o degli Esteri. È stato solo in seguito ad un'azione legale intrapresa dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) assieme alla Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili (CILD) che il Ministero della Difesa ha reso pubblico il testo dell'accordo⁵⁷.

Nella sentenza del 16 novembre 2018⁵⁸, il TAR del Lazio, oltre ad ordinare al Ministero degli Esteri la pubblicazione dell'accordo entro un mese, ha ribadito un importante principio giuridico: il governo deve sempre permettere ai cittadini di conoscere il contenuto degli accordi internazionali al cui rispetto lo Stato italiano si impegna (con necessarie conseguenze su tutta la collettività). Ciò vale anche per gli accordi siglati in forma semplificata, ovvero accordi che entrano in vigore al momento stesso della loro firma da parte di un rappresentante del

⁵⁵ Per quanto riguarda le relazioni Italia-Libia, si veda il contributo di Maurizio Veglio in questo volume, pp. 77 e ss.

⁵⁶ MINISTERO DELLA DIFESA, *Difesa: firmato accordo tra Italia e Niger*, 26 settembre 2017, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Difesa_firmato_accordo_tra_Italia_e_Niger.aspx (consultato il 26 agosto 2019).

⁵⁷ Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica del Niger, Roma, 26 settembre 2017, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/Italia-Niger_Accordo-in-materia-di-Difesa.pdf (consultato il 26 agosto 2019).

⁵⁸ TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Sentenza n. 11125/2018, 16 novembre 2018, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/sentenza-16-novembre-niger-foia.pdf> (consultato il 26 agosto 2019).

governo, senza previa autorizzazione del Parlamento. Infatti, per espressa previsione legislativa (art. 4, legge 839/1984), tutti gli accordi internazionali in vigore e produttivi di effetti giuridici, come quello in questione, sono sottoposti a obbligo di pubblicazione; ciò garantisce che gli stessi siano sempre sottoposti al controllo della collettività, e così lo sia tutta l'attività della pubblica amministrazione anche per ciò che concerne le relazioni internazionali del Paese⁵⁹.

Il testo dell'accordo, reso pubblico nel febbraio 2019, consta di sole sei pagine ed è piuttosto generico, tanto da sembrare sostanzialmente un copia incolla di accordi già conclusi dall'Italia con altri Paesi africani⁶⁰. La parte più rilevante riguarda la cooperazione nel campo dei prodotti per la difesa (art. 6); essa si traduce in una sorta di cooperazione industriale che include la cessione di materiale militare da parte del nostro paese e la possibilità per società private di esportare mezzi militari aggirando la normativa sul commercio delle armi, a tutto vantaggio dell'industria militare italiana⁶¹.

A fronte di un testo così vago, va considerato che, poco dopo la firma dell'accordo, vi è stato uno scambio di lettere tra i due governi; nello specifico, il governo nigerino ha inviato a quello italiano due missive, il 1° novembre 2017 e il 15 gennaio 2018. La richiesta di accesso civico (FOIA) presentata da ASGI includeva, oltre all'accordo del 26 settembre, anche le due lettere, ma questa parte dell'istanza non è stata accolta dal TAR. Pertanto, il contenuto delle due missive – probabilmente delle intese tecniche che costituiscono la vera base della cooperazione tra i due Paesi – rimane sconosciuto sia alla società civile che al Parlamento italiano.

Le modalità di conclusione di questo accordo rientrano in un contesto più ampio nel quale le autorità italiane ricorrono sempre più spesso ad accordi internazionali in forma semplificata, quando non a strumenti di cooperazione ancor meno trasparenti – accordi di tipo informale, dalla natura giuridica incerta, quali ad esempio il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2 febbraio 2017 e quello tra Italia e Sudan del 3 agosto 2016⁶². Nell'ambito di una prassi

⁵⁹ ASGI, *Scheda Accordo Italia-Niger. Azioni giudiziarie e accesso civico: primi risultati*, 27 novembre 2018, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/11/Italia-Niger-scheda.pdf> (consultato il 26 agosto 2019).

⁶⁰ ASGI, *Immigrazione, armi e accordi internazionali: ecco il testo dell'intesa tra Italia e Niger*, 8 febbraio 2019, <https://www.asgi.it/approfondimenti-speciali/niger-italia-armi-immigrazione/> (consultato il 26 agosto 2019).

⁶¹ ASGI - CILD - CONTROLLARMI, *Dossier Accordo Italia-Niger*, febbraio 2019, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/Dossier-Accordo-Italia-Niger.pdf> (consultato il 26 agosto 2019).

⁶² EMANUELA ROMAN, "Accordi di riammissione e diritto d'asilo", in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il Diritto d'Asilo – Report 2018. Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare*, Editrice Tau, Todi

ormai sempre più diffusa nel quadro della cooperazione in materia migratoria, il contenuto degli strumenti con cui (qualsiasi sia la loro forma e denominazione) lo Stato italiano si impegna nei confronti di un paese terzo, viene sottratto non solo al vaglio del Parlamento (e del Presidente della Repubblica), ma anche all'obbligo di pubblicazione – e dunque a qualsiasi forma di conoscenza e controllo pubblico⁶³.

Ciò è ancor più grave se si considera che l'accordo tra Italia e Niger costituisce il fondamento giuridico e politico di un intervento militare italiano in Niger. La "Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger" (MISIN), autorizzata dal Parlamento italiano a gennaio 2018 e avviata qualche mese dopo, ha infatti la propria base giuridica nell'accordo del settembre 2017, come riporta la Scheda n. 2/2018 delle missioni internazionali⁶⁴. Ancor prima di essere reso pubblico l'accordo aveva quindi già prodotto degli effetti giuridici nei confronti dei cittadini di entrambi gli Stati e nelle loro relazioni internazionali.

Appare legittimo chiedersi come abbia potuto il Parlamento discutere ed autorizzare tale missione pur essendo all'oscuro del contenuto dell'accordo e delle due lettere. Con ogni probabilità, più che nell'accordo del 26 settembre (il cui contenuto, come si è visto, è piuttosto generico), è proprio nelle due missive, ad oggi ancora segrete, che si trovano delle richieste specifiche da parte del governo nigerino al governo italiano, finalizzate ad autorizzare l'invio di un contingente militare italiano sul proprio territorio⁶⁵.

In base a quanto riporta il sito del Ministero della Difesa, la missione MISIN ha lo scopo di «incrementare le capacità volte al contrasto del fenomeno dei traffici illegali e delle minacce alla sicurezza», e in particolare di: «supportare lo sviluppo delle Forze di sicurezza nigerine per l'incremento di capacità volte al contrasto del fenomeno dei traffici illegali e delle minacce alla sicurezza; e concorrere alle attività di sorveglianza delle frontiere e del territorio»⁶⁶. Per l'anno

(PG), 2018, pp. 63-85; EMANUELA ROMAN, *Cooperation on Readmission in the Mediterranean Area and its Human Rights Implications*, Tesi di dottorato, Università di Palermo, 2017, <http://hdl.handle.net/10447/220884>.

⁶³ ELISA OLIVITO, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, ASGI, 5 febbraio 2019, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/niger-foia-accordi-internazionali/>.

⁶⁴ Partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. Anno 2018. Scheda 2(2018), http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/366_26012018a4.pdf (consultato il 27 agosto 2019).

⁶⁵ ASGI - CILD - CONTROLLARMI, *Dossier Accordo Italia-Niger*, cit..

⁶⁶ MINISTERO DELLA DIFESA, *Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger (MISIN)*, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/Pagine/default.aspx (consultato il 27 agosto 2019).

2018 è stato previsto un finanziamento di 30 milioni di euro⁶⁷, e uno sviluppo progressivo della missione «con un impiego fino a un massimo di 290 militari, 160 mezzi terrestri e 5 mezzi aerei»⁶⁸. Coerentemente con le politiche europee di esternalizzazione, anche il fulcro della missione militare italiana sembra essere il contrasto ai traffici illeciti (di merci e uomini) e il controllo delle frontiere.

Venendo all'ultimo dei tre strumenti in esame, il Fondo per l'Africa è stato istituito con la Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 621) con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, aggiuntivi a quelli previsti per le attività ordinarie di cooperazione allo sviluppo. Esso nasce con l'obiettivo di avviare «interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie». Il Decreto del Ministro degli Esteri che ne definisce le linee di indirizzo del 1° febbraio 2017⁶⁹ aggiunge che il fondo sarà «parte qualificante del complesso di misure stabilite dal Governo italiano volte al contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani» (art. 1, comma 2). Il decreto individua 13 Paesi prioritari e, tra di essi, definisce Libia, Niger e Tunisia come «paesi di priorità strategica» (art. 2, comma 2). La Legge di Bilancio 2018 integra il fondo con ulteriori 30 milioni per l'anno 2018 e 50 milioni per il 2019 (art. 7), mentre il corrispondente Decreto di indirizzo del 12 febbraio 2018 conferma il focus sulle misure di contrasto al traffico di migranti, come anche la priorità strategica di Libia, Niger e Tunisia⁷⁰.

Di fatto, nell'anno 2017 il 75% delle risorse del fondo è stato destinato a due soli Paesi – Niger e Libia – come riporta ActionAid in un rapporto su gestione e utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa. Ai due Paesi sono andati rispettivamente il 45% e il 30% del totale delle risorse deliberate; il restante 25% è stato ripartito fra altri 5 Paesi, su cui prevalgono le risorse stanziato alla

⁶⁷ Partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. Anno 2018. Scheda 2(2018), http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/366_26012018a4.pdf (consultato il 27 agosto 2019).

⁶⁸ MINISTERO DELLA DIFESA, Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger, Contributo nazionale, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/Pagine/Contributo-nazionale.aspx (consultato il 27 agosto 2019).

⁶⁹ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI), *Decreto che definisce le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo per l'Africa*, 1 febbraio 2017, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto_africa_0.pdf (consultato il 26 agosto 2019).

⁷⁰ MAECI, *Decreto che definisce le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo per l'Africa*, 12 febbraio 2018, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/atto_dindirizz_fondo_africa_2018.pdf (consultato il 26 agosto 2019).

Tunisia (il 10% del totale)⁷¹. Il Niger risulta quindi essere il principale beneficiario non solo del Fondo fiduciario europeo per l'Africa (EUTF), ma anche del Fondo per l'Africa italiano.

Per quanto concerne i settori di intervento, sebbene entrambi i decreti di indirizzo individuino come prioritari gli interventi di cooperazione allo sviluppo, nell'elenco riportato all'art. 3, comma 1, sembrano prevalere le misure attinenti al controllo delle frontiere e al contenimento dei flussi migratori⁷². Nel luglio 2017, infatti, il Ministero ha deciso di erogare 50 milioni di euro a favore della creazione in Niger di unità specializzate nel controllo delle frontiere, di posti di frontiera fissa o loro ammodernamento, di un nuovo centro di accoglienza a Dirkou, e di una pista di atterraggio da riattivare⁷³.

Appare evidente come, in maniera del tutto simile al Fondo fiduciario europeo, l'italiano Fondo per l'Africa utilizzi la cooperazione per fini strumentali, che non mettono lo sviluppo al centro dell'agenda, ma piuttosto la sicurezza delle frontiere, perpetuando un approccio securitario alla cooperazione in ambito migratorio, che antepone gli interessi del paese donatore a quelli del paese beneficiario⁷⁴. Inoltre, ActionAid sottolinea che le delibere relative agli stanziamenti delle risorse presentano in molti casi una titolazione generica e non entrano nel dettaglio delle attività previste; ciò rende difficile capire quali tipi di interventi vengano effettivamente finanziati e attuati, un aspetto indubbiamente critico dal punto di vista della trasparenza⁷⁵.

⁷¹ VERONICA BOGGINI - FABRIZIO CORESI, *Il compromesso impossibile. Gestione e utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa*, ActionAid, novembre 2017, pp. 9-10.

⁷² Tra queste, ad esempio: la fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di esseri umani; programmi di formazione per le autorità di frontiera e giudiziarie; sostegno istituzionale e alle capacità amministrative; campagne informative sul rischio migratorio; aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile; rimpatrio volontario assistito dai Paesi di transito a quelli di origine (art. 3, comma 1, decreti di indirizzo Fondo Africa 2017 e 2018).

⁷³ «La Repubblica», *Fondo Africa, quelle risorse destinate a progetti lontani dall'aiuto allo sviluppo*, 18 dicembre 2017, https://www.repubblica.it/solidarieta/cooperazione/2017/12/18/news/fondo_africa-184514509/.

⁷⁴ Come sostiene ActionAid, «non è possibile definire il Fondo per l'Africa come uno strumento destinato inequivocabilmente alla cooperazione allo sviluppo volta alla promozione del benessere di una popolazione. Se si tratta di cooperazione, infatti, in molti casi essa è di natura giudiziaria/militare: attività quali il finanziamento di motovedette, equipaggiamenti militari per il pattugliamento, dispositivi di rafforzamento delle frontiere e la creazione di unità di guardia ci paiono molto distanti dai fini solidaristici della cooperazione allo sviluppo», VERONICA BOGGINI - FABRIZIO CORESI, *Il compromesso impossibile*, cit., p. 16.

⁷⁵ VERONICA BOGGINI - FABRIZIO CORESI, *Il compromesso impossibile*, cit., p. 9.

6. Osservazioni conclusive

L'insieme delle politiche, degli interventi e degli strumenti adottati e attuati dall'Unione europea e dall'Italia in Niger vanno nella direzione di una decisa esternalizzazione e militarizzazione delle politiche di controllo dei flussi migratori. Sorprende come un così ampio e differenziato insieme di azioni, a cui concorre una grande varietà di attori a tutti i livelli, contribuisca con sostanziale coerenza ad un comune obiettivo di riduzione delle migrazioni di transito in Niger e di contenimento degli arrivi in Europa. Sorprende anche quanto le politiche di esternalizzazione possano spingersi lontano dalle frontiere fisiche dell'Europa, anche grazie ad una loro sempre maggiore tecnologizzazione – che non può prescindere da una sempre più stretta collaborazione con l'industria della sicurezza. Poco sembra importare agli Stati europei che il Niger sia anche un paese di rifugio per molte persone in fuga da situazioni di violenza, conflitto e persecuzione, e che una parte dei migranti in transito per quel paese cerchino di raggiungere l'Europa per trovarvi protezione.

Inoltre, l'Unione europea sta (colpevolmente) sottovalutando gli effetti potenzialmente deleteri delle proprie politiche su un paese fragile come il Niger: ignorando che l'economia che ruotava attorno alle migrazioni era uno dei pochi elementi che garantivano stabilità nel nord del Niger; ignorando che le migrazioni e la libera circolazione delle persone erano dinamiche intrinseche nella regione; ignorando che politiche mal congegnate di contrasto al traffico dei migranti possono andare a discapito di obiettivi più di lungo periodo, quali la stabilità e lo sviluppo del paese. Ad essere a rischio è infatti il fragile equilibrio che il governo nigerino è riuscito a costruire e a mantenere nel corso dell'ultimo decennio, nonostante gli shock provocati dai conflitti nei Paesi limitrofi. La destabilizzazione del Niger settentrionale può avere esiti drammatici in una regione già attraversata da guerre e violenze, con ovvie ripercussioni, non solo interne al Niger, ma anche sui flussi migratori che l'Europa mira a contenere.

Emanuela Roman

Ricercatrice presso il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI) di Torino. Dal 2012 collabora anche con la Human Rights and Migration Law Clinic presso l'International University College of Turin. Nel 2017 ha conseguito il dottorato di ricerca in Diritti Umani presso l'Università di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza, con una tesi sulla dimensione esterna delle politiche migratorie europee nell'area mediterranea, e in particolare sull'informalizzazione degli accordi di riammissione con i paesi terzi e le sue implicazioni per la tutela dei diritti umani dei migranti e richiedenti protezione internazionale. Conduce attività di ricerca sui temi delle migrazioni internazionali e del diritto d'asilo, con particolare attenzione a: normativa e politiche dell'Unione Europea, politiche di gestione e controllo dei flussi migratori nel contesto europeo e mediterraneo, politiche di cooperazione con i paesi terzi. All'interno di FIERI è coinvolta in diversi progetti di ricerca Horizon 2020 finanziati dalla Commissione Europea (MEDRESET, CEASEVAL, TRAFIG). È autrice di articoli e contributi apparsi in diverse riviste e blog (tra cui *Global Affairs*, *Diritto e Questioni Pubbliche*, *SIDIBlog*, *Statewatch*, *EU Law Analysis*, *IEMed Mediterranean Yearbook*).



"Vivere insieme è andare d'accordo con tutti, cercare di fare le cose insieme, a volte anche feste".
Bogdana, 64 anni.