

FULVIO VASSALLO PALEOLOGO
Università di Palermo

LA FRONTIERA MEDITERRANEO : MIGRAZIONI IRREGOLARI E DIRITTI FONDAMENTALI DEI MIGRANTI



ROMA, 29 Giugno 2007 (Fonte: FORTRESS EUROPE, <http://fortresseurope.blogspot.com>) - Sedici morti in ventiquattro ore, di cui 14 dispersi in mare. La lista dei morti del Canale di Sicilia continua ad allungarsi. Il 28 giugno un rimorchiatore maltese aveva soccorso 23 naufraghi, 60 miglia a sud di Lampedusa, ripescando

in mare il cadavere di una donna annegata. Ma secondo le testimonianze dei sopravvissuti, mancano altre 4 persone all'appello: un uomo, due donne e un bambino. Disperse sui fondali di un cimitero chiamato Mediterraneo, insieme ai tre uomini morti su un'altra imbarcazione, giunta ieri a Pozzallo, Ragusa, i cui corpi sono stati abbandonati in mare dai compagni di viaggio, durante la traversata. Un altro corpo, in avanzato stato di decomposizione, è stato recuperato da una motovedetta dalla Guardia costiera dieci miglia a sud di Lampedusa.

Ma la tragedia più grave si è consumata nelle acque libiche. Soccorsi dal peschereccio islandese Eyborg, della compagnia maltese Ta' Mattew Fish Farms, 23 naufraghi aggrappati alle gabbie dei tonni trainate dall'Eyborg hanno parlato di almeno 7 dispersi in mare. L'Eyborg ha recuperato il corpo di una donna annegata e sta navigando verso Malta, grazie alla determinazione del capitano Raymond Bugeja. La Valletta aveva imposto a Bugeja di riportare i naufraghi in Libia, nel porto di Misratah, secondo il diritto marittimo internazionale che prevede l'accompagnamento al porto più vicino. Tripoli aveva già concesso l'autorizzazione. Ma Bugeja si è rifiutato, nonostante le pressioni delle autorità maltesi, che lo avrebbero minacciato di arresto con l'accusa di traffico di esseri umani. Bugeja ha detto che la Libia non è il posto adatto per un richiedente asilo politico. I naufraghi infatti sono perlopiù etiopi. Secondo le ultime notizie, al momento sembrerebbe che i profughi siano stati sbarcati a Malta.

Dopo le timide aperture del processo di Barcellona, avviato nel 1995, e le speranze suscitate dai documenti di Tampere nel 1999, da un Consiglio Europeo all'altro, soprattutto a partire dall'11 settembre 2001, le politiche di sbarramento e di militarizzazione delle frontiere hanno condizionato le scelte degli organismi comunitari in materia di immigrazione ed asilo. Intanto l'immigrazione clandestina non è certo diminuita, inserendosi come un fenomeno strutturale in un'economia liberista di dimensione globale caratterizzata dalla delocalizzazione su scala internazionale delle attività produttive e da un consistente mercato parallelo del lavoro irregolare, dall'edilizia all'agricoltura, dai servizi ai lavori di cura. Un mercato comune europeo, formidabile attrazione per i lavoratori migranti di tutto il mondo, disposti ad accettare il rischio di una traversata su una "carretta" del mare, la condizione di clandestinità ed una retribuzione irrisoria pur di garantire una minima possibilità di sopravvivenza alle proprie famiglie. Ed è noto a tutti il ruolo crescente delle rimesse degli immigrati nella formazione del prodotto nazionale lordo dei paesi di provenienza e di transito. Mentre i principali paesi europei si distinguevano per il sostegno offerto alle guerre "umanitarie" promosse dagli Stati Uniti, dal Kosovo all'Afghanistan, dall'Irak alla Somalia, ed in tante altre parti del globo, si restringevano drasticamente le possibilità di ingresso, e spesso anche le vie di fuga, a milioni di potenziali richiedenti asilo, ed anche l'Unione Europea adottava direttive che comportavano una sostanziale diminuzione del numero di rifugiati, pure in presenza di un incremento di migranti costretti a lasciare il proprio paese per le guerre o per gli "effetti collaterali" della desertificazione politica e sociale, oltre che fisica, imposta dallo scontro di vecchi e nuovi potentati economici per il controllo delle risorse mondiali. L'Unione Europea non è neppure riuscita ad adottare una direttiva sugli ingressi per lavoro e le diverse direttive adottate in materia di asilo e protezione umanitaria consentono ancora situazioni molto differenziate tra i diversi paesi e prassi delle autorità amministrative che impediscono generalmente l'accesso effettivo alla procedura di asilo. L'Unione Europea è adesso vicina all'approvazione di una direttiva sui rimpatri forzati che potrebbe costituire ulteriore stimolo per molti paesi nella direzione di un ulteriore inasprimento delle normative e delle prassi in materia di respingimento, espulsione e detenzione amministrativa

2. Di fronte al fallimento delle politiche espulsive praticate a livello nazionale, che hanno ridotto i centri di detenzione amministrativa a luogo di selezione e di espulsione della forza lavoro in eccesso, o di prolungamento della detenzione carceraria, piuttosto che di effettivo allontanamento degli

immigrati irregolari presenti nel territorio, i principali paesi europei hanno riscoperto la “cooperazione internazionale”, e le politiche europee di vicinato (PEV). In assenza di strumenti operativi idonei a praticare una autentica solidarietà con gli abitanti dei paesi più poveri, con iniziative affidate agli enti locali ed alle organizzazioni non governative, si è tentato di imporre ai governi degli stati di transito, soprattutto dei paesi nord-africani, accordi di collaborazione basati sul finanziamento delle politiche di arresto, di detenzione e di espulsione dei migranti irregolari, prima che questi potessero tentare l'ultimo salto, la traversata verso l'Europa. In questa direzione l'Italia e la Spagna hanno offerto gli esempi più eclatanti, nei rapporti, rispettivamente, con la Libia e con il Marocco, concludendo accordi bilaterali e/o intese a livello di forze di polizia che hanno permesso il blocco e l'arresto di migranti, in molti casi potenziali richiedenti asilo e minori non accompagnati, anche se provenienti da paesi terzi, in cambio di trattamenti preferenziali negli scambi commerciali con i paesi dell'area comunitaria.

Ma l'aspetto più preoccupante delle politiche comunitarie in materia di immigrazione ed asilo è la stipula di accordi di cooperazione nella “lotta” all'immigrazione clandestina, da ultimo con paesi di transito come la Mauritania ed il Ghana. L'approccio è sempre quello della “condizionalità migratoria”: in cambio di aiuti economici e di limitate possibilità di ingresso legale per i cittadini di quei paesi, si ottiene in cambio un maggiore impegno nell'arresto e nella successiva espulsione, o nel respingimento verso altri paesi dei migranti in transito, molti dei quali provenienti da lontano, spesso potenziali richiedenti asilo.

Le incertezze della politica comunitaria in materia di immigrazione ed asilo si sono evidenziate soprattutto con i paesi terzi relativamente al trattamento dei potenziali richiedenti asilo. Con riferimento ai potenziali richiedenti asilo, o protezione umanitaria, sono assai recenti i rapporti di organi dell'Unione Europea che denunciano i limiti del sistema Dublino e l'urgenza di un suo superamento, anche a fronte di episodi diversi di respingimento collettivo da parte dell'Italia, di Malta, della Grecia. Da ultimo si richiama il Rapporto del Parlamento Europeo del 14.5.2007 COM(2007) 301 sull'asilo : cooperazione pratica, qualità delle decisioni prese nel quadro del regime comune europeo in materia di asilo. Italia e Spagna stanno costituendo in queste settimane gli snodi operativi delle operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina coordinate dall'agenzia europea FRONTEX. La Spagna ha concluso nuovi accordi di riammissione con il Marocco, prevedendo il rimpatrio anche nel caso di minori non accompagnati e di migranti provenienti da paesi terzi, ed altri accordi sono stati sottoscritti con il Senegal e con diversi paesi africani, ai quali si è offerta la possibilità di quote preferenziali di ingressi legali ed un consistente fascio di aiuti economici.

Negli anni passati l'Italia è stata all'avanguardia in Europa nella pratica delle espulsioni collettive verso i cd. paesi di transito, come la Libia e l'Egitto, paesi dai quali numerosi migranti, tra i quali molti potenziali richiedenti asilo, sono stati respinti verso quegli stessi stati, come l'Eritrea, il Sudan, la Nigeria, il Ghana, il Mali, ma anche il Bangladesh, il Pakistan o lo Sri Lanka, dai quali erano fuggiti. La svolta avveniva a partire dal caso Cap Anamur, nell'estate del 2004, quando la Germania mutava politica, probabilmente anche per ragioni elettorali del governo allora in carica, negando ai naufraghi salvati dalla nave tedesca l'accesso alla procedura di asilo. L'Italia, al fine dichiarato di non creare “un pericoloso precedente”, espelleva sommariamente persino coloro che avevano ottenuto da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo la sospensiva del provvedimento di respingimento. In quella occasione l'intesa tra i ministri degli interni di Italia, Gran Bretagna e Germania, Pisanu, Blunkett e Schily, riuniti il 6 luglio del 2004 a Sheffield, in Inghilterra, aprì la strada alle successive politiche europee centrate sulle espulsioni collettive, sui respingimenti in mare aperto e sulla esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei centri di detenzione amministrativa. Come si sperimentò poco tempo dopo a Lampedusa, con le espulsioni collettive verso la Libia, nell'ottobre del 2004 e poi nel marzo del 2005, e poi ancora in altre occasioni nel corso del 2005, dall'Italia verso la Libia e l'Egitto, malgrado le censure del Parlamento Europeo e della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Dopo la vicenda della Cap Anamur, sulla quale è ancora aperto un processo ad Agrigento, sanzioni penali sempre più severe dissuadono le imbarcazioni da pesca e le navi mercantili dal prestare aiuto ai migranti, come se in alto mare non valessero più le Convenzioni internazionali che prevedono comunque l'obbligo di salvataggio immediato. Come se nelle acque internazionali non fosse più applicabile quella causa di giustificazione umanitaria che invece esclude la sanzione penale per coloro che aiutano senza fine di lucro gli immigrati irregolari nel territorio nazionale. Numerose testimonianze di migranti riferiscono come le navi e le imbarcazioni da pesca ignorino le richieste di soccorso, talvolta senza neppure rilanciare un allarme che potrebbe salvare la vita a decine di persone. Senza l'estensione immediata della esimente umanitaria agli interventi di salvataggio operati da mezzi civili in acque internazionali si corre il rischio che le attività di soccorso siano sempre meno tempestive e che l'elenco dei morti e dei dispersi possa allungarsi ancora di più.

3. Snodo essenziale delle politiche di “lotta all’immigrazione clandestina”, se non di vero e proprio blocco dei movimenti migratori, è costituito dagli accordi di pattugliamento congiunto e dalle attività dell’agenzia FRONTEX istituita nel 2004 dall’Unione Europea per il controllo delle frontiere esterne ed il contrasto dell’immigrazione clandestina. L’effetto deterrente costituito dallo schieramento di unità militari finanziato dall’Unione Europea non ha comunque arrestato i movimenti migratori clandestini, ma ne ha reso più pericolosi gli itinerari, anche per il ricorso ad imbarcazione sempre più piccole per sfuggire ai controlli dei radar e degli aerei ricognitori. Se è diminuito il numero degli immigrati transitati attraverso la Libia ed il Marocco verso l’Italia e la Spagna, è aumentato il numero delle partenze dalla Mauritania, dal Senegal, persino dalla Guinea Conakry, di migranti diretti verso la Spagna, e dall’Algeria, dalla Tunisia, dalla Turchia, attraverso la Grecia, di migranti diretti in Italia, non solo verso la Sicilia, ma anche verso la Sardegna, e di nuovo verso la Puglia. Ancora incalcolabile il numero delle vittime di queste nuove rotte dei forzati dell’immigrazione clandestina, costretti ad intraprendere i viaggi della disperazione in assenza di un riconoscimento effettivo del diritto di asilo nei paesi del nord africa, e di un sostanziale canale di ingresso per lavoro.

Ma anche le direttive ed i regolamenti comunitari non sempre sono applicati quando si tratta di combattere la “guerra all’immigrazione clandestine”. Numerosi strumenti internazionali, accordi di riammissione e accordi di polizia fanno salvi (almeno sulla carta) i diritti dei richiedenti asilo ma non fanno alcuna menzione a coloro che potrebbero potenzialmente ottenere in Europa uno status di protezione sussidiaria, regime introdotto a partire dal 2004 con diverse direttive che i diversi stati europei stanno provvedendo ad attuare con grande lentezza, e talora in modo difforme da quanto previsto a livello comunitario.

L’Italia continua invece la sua politica “sommersa” con Gheddafi, dal vertice di Tripoli dello scorso anno, fino al viaggio di D’Alema, sempre a Tripoli, lo scorso aprile. Nessun accordo ufficiale, ma una politica di riammissione gestita a livello di alti funzionari di polizia, ufficiali di collegamento e contatti diplomatici informali, che determinano puntualmente, ad ogni situazione di crisi, ritardi nei soccorsi a mare e una totale incertezza sulla sorte dei migranti, una parte dei quali sicuramente proveniente da paesi dai quali può essere fatta valere una richiesta di asilo, come la Somalia o l’Eritrea, ma inesorabilmente abbandonati al loro destino di clandestini, se non di naufraghi, quando non respinti direttamente verso la Libia.

Secondo numerose testimonianze, raccolte da operatori umanitari e giornalisti, consultabili nei siti di Migreurop (Parigi), di PICUM (Bruxelles), di Border Europe (Berlino) e di Fortress Europe (Roma), confermate da rapporti di agenzie internazionali come Amnesty o Human Rights Watch (HRW), facilmente reperibili nei siti di queste organizzazioni, numerosi paesi europei impegnati nelle operazioni di contrasto dell’immigrazione clandestina non rispettano neppure le regole procedurali vincolanti dei regolamenti comunitari. Rimane ancora assai controverso il momento del respingimento in frontiera, provvedimento che talvolta viene ancora adottato senza il rispetto di particolari formalità. Nel caso degli interventi di pattugliamento congiunto a mare si tratta di stabilire quando il respingimento avviene nelle acque nazionali di un paese comunitario, o quando si verifica invece in acque internazionali. Secondo recenti testimonianze di migranti arrivati nell’isola di Lampedusa dopo diversi tentativi di traversata, sembrerebbe che in taluni casi i respingimenti siano effettuati a mare senza alcuna formalità, da parte di unità militari di diversi paesi, anche dalle acque territoriali maltesi o italiane verso le acque territoriali libiche. E’ opportuno ricordare le prescrizioni formali imposte dall’art. 13 del regolamento comunitario 562 del 2006 entrato in vigore il successivo 13 ottobre in base al quale:

Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d’ingresso previste dall’articolo 5, paragrafo 1, e non rientrino nelle categorie di persone di cui all’articolo 5, paragrafo 4. Ciò non pregiudica l’applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d’asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata./2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un’autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d’applicazione immediata. Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all’allegato V, parte B, compilato dall’autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme./3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni

scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale. L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo sul provvedimento di respingimento. Fatto salvo qualsiasi indennizzo concesso a norma della legislazione nazionale, il cittadino di paese terzo interessato ha diritto a che lo Stato membro che ha proceduto al respingimento rettifichi il timbro di ingresso annullato e tutti gli altri annullamenti o aggiunte effettuati, se in esito al ricorso il provvedimento di respingimento risulta infondato./4. Le guardie di frontiera vigilano affinché un cittadino di paese terzo oggetto di un provvedimento di respingimento non entri nel territorio dello Stato membro interessato./5. Gli Stati membri raccolgono statistiche sul numero di persone respinte, i motivi del respingimento, la cittadinanza delle persone respinte e il tipo di frontiera (terrestre, aerea, marittima) alla quale sono state respinte. Gli Stati membri trasmettono annualmente tali statistiche alla Commissione. La Commissione pubblica ogni due anni una compilazione delle statistiche fornite dagli Stati membri./6. Le modalità del respingimento figurano nell'allegato V, parte A.

Se queste disposizioni non sono applicabili a mare, quali sono le regole di ingaggio e le garanzie procedurali durante le operazioni di respingimento, spesso di respingimento collettivo, praticato ai limiti delle acque territoriali dei paesi mediterranei che appartengono all'Unione Europea ?

4. Le operazioni Hera II e III svolte nei mesi scorsi dalle unità europee coordinate dall'agenzia europea FRONTEX, davanti alle coste del Senegal e della Mauritania, hanno già dimostrato il groviglio di interessi contrastanti e di conflitti di competenza scatenati dal "pattugliamento congiunto" delle acque territoriali dei paesi di transito, allo scopo dichiarato di bloccare i flussi di immigrazione irregolare via mare, in Oceano dall'Africa occidentale verso la Spagna, nel Mediterraneo verso l'Italia e la Sicilia in particolare. Conflitti di competenza tra stati e ragioni di carattere economico ritardano gli interventi di salvataggio e lasciano i migranti per giorni e giorni alla deriva in balia delle onde. Elemento costante delle nuove politiche europee in difesa della Fortezza Europa è il numero dei morti, e dei dispersi in mare, mentre le cifre dell'immigrazione clandestina, su scala europea, continuano a segnalare un costante aumento. Nei confronti dei migranti sospesi tra le onde si usa il pattugliamento congiunto, che dovrebbe garantire un effettivo contrasto dell'immigrazione clandestina, con l'obiettivo di respingere le carrette del mare verso i porti di partenza, in modo da dissuadere gli aspiranti all'immigrazione irregolare, mentre tutti riconoscono ormai che siamo in presenza di flussi misti, composti da migranti economici e potenziali richiedenti asilo, che avrebbero comunque, in ogni caso, diritto ad entrare nel territorio nazionale. In occasione della vicenda Cap Anamur e poi in successive occasioni, sino a pochi giorni fa, anche per effetto delle diverse interpretazioni delle normative internazionali da parte degli stati coinvolti nel salvataggio di migranti in procinto di annegare, sono state violate le norme del diritto internazionale del mare che impongono la salvaguardia assoluta della vita umana a mare. Anche durante la più recente operazione Nautilus nel Canale di Sicilia, iniziata alla fine di giugno, non sono mancate le differenze di vedute tra i diversi governi dei paesi che vi partecipavano, circa la sorte dei naufraghi salvati da mezzi civili, e sono purtroppo continuate le stragi di migranti.

Le misure adottate a livello europeo, e soprattutto quelle disposte da agenzie tecnico operative, o da gruppi riservati di coordinamento, a livello di forze di polizia o di rappresentanze diplomatiche non possono risultare in contrasto con il diritto internazionale del mare universalmente riconosciuto.

La Convenzione di Montego bay del 10 dicembre 1982 (UNCLOS) costituisce la fonte primaria del diritto internazionale del mare. L'art. 311 dispone, infatti, che sono salvi soltanto gli altri accordi internazionali compatibili con la Convenzione stessa. Due o più Stati - continua l'art. 311 della Convenzione sul diritto del mare - possono concludere accordi che modifichino o sospendano l'applicazione delle disposizioni della Convenzione e che si applichino unicamente alle loro reciproche relazioni, solo a condizione che questi accordi non rechino pregiudizio ad una delle disposizioni della Convenzione, la cui mancata osservanza sarebbe incompatibile con la realizzazione del suo oggetto e del suo scopo e, parimenti, a condizione che questi accordi non pregiudichino l'applicazione dei principi fondamentali della Convenzione e non pregiudichino anche il godimento dei diritti o l'adempimento degli obblighi degli altri Stati derivanti dalla Convenzione stessa. Questo principio di compatibilità non entra in

discussione qualora la medesima Convenzione di Montego bay richiami e confermi espressamente accordi internazionali in vigore o ne auspichi la stipulazione con riferimento a specifici settori.

Tra le norme che non possono essere oggetto di deroga da parte degli Stati anche mediante accordi con altri Stati va richiamato anzitutto l'art. 98 dell'UNCLOS, perché esso costituisce l'applicazione del principio fondamentale ed elementare della solidarietà. Ogni Stato - si legge nel citato art. 98 - impone che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nei limiti del possibile e senza che la nave, l'equipaggio ed i passeggeri corrano gravi rischi (non un rischio qualunque, dunque!): a) presti assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare; b) vada il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà se viene informato che persone in difficoltà hanno bisogno d'assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento; c) presti soccorso, in caso di collisione (cfr. Conv. int. sull'urto di navi del 1910), all'altra nave, al suo equipaggio ed ai passeggeri e, nella misura del possibile, indichi all'altra nave il nome ed il porto d'iscrizione e il primo porto del suo approdo. Il secondo comma prevede che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e aerea e, se del caso, collaborino a questo fine con gli Stati vicini nel quadro di accordi regionali.

Varie convenzioni internazionali, tutte in vigore in Italia insieme all'UNCLOS, costituiscono un completamento (c.d. implementation) della norma ora citata.

In primo luogo, l'art. 10 della Convenzione del 1989 sul soccorso in mare (e nelle acque in genere) così dispone: Ogni comandante è obbligato, nella misura in cui ciò non crei pericolo grave per la sua nave e le persone a bordo, di soccorrere ogni persona che sia in pericolo di scomparsa in mare. Gli Stati adotteranno tutte le misure necessarie per far osservare tale obbligo.

La seconda Convenzione internazionale che viene in considerazione riguarda anch'essa la ricerca ed il salvataggio marittimo. La Convenzione on Maritime Search and Rescue SAR 1979 è a contenuto essenzialmente pubblicistico. L'autorità responsabile per l'applicazione della convenzione è il Ministro dei trasporti mentre l'organizzazione centrale e periferica è affidata al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto ed ad relative strutture periferiche.

La Convenzione SAR si fonda sul principio della cooperazione internazionale. Le zone di ricerca e salvataggio sono ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati. Tali zone non corrispondono necessariamente con le frontiere marittime esistenti. Esiste l'obbligo di approntare piani operativi che prevedono le varie tipologie d'emergenza e le competenze dei centri preposti. La Convenzione SAR impone un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare "regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found", stabilendo altresì, oltre l'obbligo della prima assistenza anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un "luogo sicuro".

I poteri-doveri di intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono, sulla base di tutte le norme più sopra elencate, che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l'imminenza del pericolo per le vite umane lo richieda..

Malgrado l'avvio di diverse operazioni FRONTEX nel Mediterraneo rimangono ancora poco chiare le regole di ingaggio tra le diverse unità dei paesi che partecipano a queste operazioni e gli stati rivieraschi. Tra Malta e la Libia alla fine del mese di giugno è cominciata l'operazione 'Nautilus II sotto tutela della Frontex, l'agenzia europea per i controlli di frontiera. L'operazione prevede pattugliamenti congiunti tra le marine di stati membri della Ue per contrastare l'esodo senza sosta di immigrati clandestini dal nord Africa. Oltre a Italia e Malta i paesi partecipanti all'operazione sono Spagna, Grecia, Germania e Francia. Come si evince anche da fonti di stampa, rimangono ancora da definire le regole d'ingaggio delle marine nel caso vengano salvati immigrati in difficoltà e questo può comportare gravi ritardi nelle operazioni di salvataggio, oltre che respingimenti collettivi verso i porti di partenza di paesi che non riconoscono la Convenzione di Ginevra o altre norme internazionali che tutelano i diritti della persona umana, con particolare riferimento ai soggetti più vulnerabili (donne, minori, vittime di tortura).

Un funzionario dell'agenzia Frontex, citato da The Times in questi ultimi giorni, ha spiegato che "la Libia non ha risposto alle richieste della Ue di partecipare ai pattugliamenti. Questo rende molto difficoltosa l'operazione, particolarmente su chi deve assumersi la responsabilità di accettare gli immigrati recuperate in zona Sar libica, come è successo molte volte in queste ultime settimane".

In Italia si discute ancora oggi se e come istituire **la zona contigua alle acque territoriali**, e non risultano atti di accordo con la Libia e con Malta per notificare a tali stati l'esistenza di una zona contigua. In effetti nel 2002 la c.d. legge Bossi Fini aveva istituito la zona contigua, ed un successivo regolamento del 2003 determinava le competenze delle autorità marittime italiane (Marina militare, Guardia di Finanza, Corpo delle Capitanerie di porto, Polizia di stato, Carabinieri) ma ancora oggi gli interventi di salvataggio, assai numerosi da parte dell'Italia, avvengono sulla base di criteri emergenziali, senza limiti imposti dalla definizione di zone contigue o di zone di soccorso e salvataggio, assai spesso in acque maltesi e libiche.

In ogni caso, la doverosa cooperazione dello Stato coinvolto nell'operazione di soccorso in mare, comprende l'obbligo dello sbarco dei naufraghi, prescindendo dal potere dello Stato stesso di perseguire i presunti favoreggiatori (comandante ed equipaggio) o di adottare verso i clandestini (ma in tutta sicurezza) i provvedimenti di espulsione o di respingimento previsti dalla legge.

Una particolare considerazione merita la problematica relativa a ciò che debba intendersi per conduzione della persona salvata in *luogo sicuro*. Infatti è dal momento dell'arrivo in tale luogo che cessano gli obblighi internazionali (e nazionali) relativamente alle operazioni di salvataggio, che pertanto non si esauriscono con le prime cure mediche o con la soddisfazione degli altri più immediati bisogni (alimentazione etc.). Con l'entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all'annesso della Convenzione SAR 1979 (luglio 2006) e alla Convenzione SOLAS 1974 (e successivi protocolli) e con le linee guida - adottate in sede IMO lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli - viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di *place of safety* e sul fatto che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio, il cui raggiungimento non coincide con il momento terminale delle operazioni di soccorso. **Le "linee guida" insistono particolarmente sul ruolo attivo che deve assumere lo Stato costiero nel liberare la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate.**

Specifiche norme penali, nei diversi ordinamenti, sanzionano l'omissione di soccorso in mare ed i codici della navigazione dei paesi comunitari rispettano formalmente quanto previsto dalle convenzioni internazionali.

Malgrado tutto questo impianto normativo sono frequenti le denunce che si ascoltano nelle sedi più diverse circa navi che pur avendo avvistato naufraghi o navi in grave pericolo fanno finta di nulla proseguendo per la propria rotta.

5. Italia, Spagna e Grecia stanno costituendo i principali snodi operativi delle attività promosse dall'agenzia europea FRONTEX su impulso della Commissione europea. Queste operazioni consistono in pratiche di riammissione sempre più sbrigative e in azioni coordinate di polizia di frontiera, con il ricorso al "pattugliamento congiunto" delle frontiere marittime in acque internazionali. Si cominciano a conoscere i casi di imbarcazioni cariche di migranti respinte dalle forze militari greche verso le coste turche, in alcuni casi con esiti tragici. Alcune decine di unità militari europee, e tra queste un mezzo navale italiano, operano stabilmente nelle acque dell'Africa occidentale, davanti alle coste della Mauritania, tra le isole di Capoverde e le Canarie. La Spagna ha inviato una sua imbarcazione militare nel Canale di Sicilia ed ha concluso nuovi accordi di riammissione con il Marocco, prevedendo il rimpatrio anche nel caso di minori non accompagnati e di migranti provenienti da paesi terzi, ed altri accordi sono stati sottoscritti con il Senegal e con diversi paesi africani, ai quali si è offerta la possibilità di quote preferenziali di ingressi legali ed un consistente fascio di aiuti economici. Malgrado questi accordi, ogni volta che viene intercettata una imbarcazione carica di migranti, si apre una lunga fase di trattative che ritarda gli interventi di salvataggio come si è verificato nei mesi scorsi in Atlantico con il respingimento in alto mare del Marine I e dell' Happy Day, bloccati davanti alle coste africane con il concorso di mezzi militari italiani.

Si assiste dunque ad una moltiplicazione degli strumenti di contrasto nella lotta contro l'immigrazione clandestina con norme, accordi internazionali bilaterali o multilaterali, pratiche concordate a livello di forze di polizia o di gruppi operative tecnici, emanazione dei ministeri dell'interno e degli esteri o di specifici comitati o gruppi di lavoro a livello comunitario, con un crescente pregiudizio per la vita umana dei migranti, in parte richiedenti asilo ed in parte costretti all'ingresso irregolare per l'assenza di canali legali di ingresso per lavoro o per ricongiungimento familiare. La Commissione europea, in vista dell'estate del 2007, stagione nella quale tradizionalmente si intensificano i tentativi di traversata dei migranti, aveva rivolto un invito ai ministri dell'interno dei 27 paesi comunitari per fornire un maggiore sostegno economico a FRONTEX, in particolare per rinforzare il pattugliamento congiunto al largo delle Canarie e nel Mediterraneo. Ancora navi militari, elicotteri, aerei da ricognizione, e poi tecnologie militari e uomini specializzati per bloccare in alto mare le imbarcazioni cariche di migranti e tentare con ogni mezzo di respingerle verso i porti di provenienza. L'appello non sembra avere ottenuto risultati concreti, anche a fronte dei più generali problemi che sta attraversando l'Unione Europea dopo il recente vertice di Bruxelles di giugno. Sembra comunque ancora aperta la stessa linea di politica dell'immigrazione, incentrata soprattutto sulla lotta all'immigrazione clandestina, seppure a livello di cooperazione rafforzata o sulla base di accordi intergovernativi a dimensione regionale.

Sempre più evidente in questi casi il rischio che i programmi e le attività di contrasto dell'immigrazione clandestina possano scaricarsi sulle vite dei migranti, una parte dei quali appartiene sicuramente, secondo quanto dichiarato dall'ACNUR, alla categoria dei richiedenti asilo. Tra gli altri sempre più numerosi i soggetti particolarmente vulnerabili come donne e bambini.

La disapplicazione delle norme del diritto internazionale del mare appare particolarmente grave con specifico riferimento alle difficoltà operative del Regolamento Dublino II ed alle differenti modalità applicative del Codice delle Frontiere Schengen del quale si auspica da tempo una ulteriore revisione.

Il regolamento Dublino II, in uno studio pubblicato nella primavera del 2006 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) evidenziava la **necessità di una sostanziale revisione**, al fine di assicurare il rispetto dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati. Il rapporto dell'UNHCR è stato reso pubblico proprio mentre la Commissione Europea era impegnata nella preparazione di una propria revisione del Regolamento. Il funzionamento del Regolamento presuppone che le leggi sull'asilo e le derivanti prassi dei paesi aderenti poggino su standard comuni. Tuttavia – osserva anche tale studio - un'armonizzazione delle politiche d'asilo e delle pratiche adottate all'interno dell'UE non è ancora stata raggiunta. Sia le legislazioni nazionali che le rispettive prassi in materia d'asilo variano ancora molto da paese a paese, generando così un diverso trattamento dei richiedenti asilo. Ciò può produrre disparità nell'applicazione del Regolamento Dublino II. **La questione più importante – rileva ancora l'UNHCR - è l'evitare concretamente (cioè in tutti gli Stati comunitari) che il richiedente asilo venga inviato fuori dello spazio regolato da Dublino II, senza che la sua richiesta sia stata esaminata.** L'UNHCR evidenzia anche la necessità di un sistema più efficace per assicurare i ricongiungimenti familiari con una definizione più estesa della nozione di membro di una famiglia.

Con particolare riferimento al controllo delle frontiere comunitarie esterne e al già citato reg. com. n. 562 del 15 marzo 2006 (Schengen borders code) va premesso che il testo riconosce e s'ispira al convincimento che il controllo di frontiera è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno

Il controllo di frontiera dovrebbe contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri. **Nessuna interpretazione di alcuna parte della normativa può porsi in contrasto con la tutela dei diritti dei rifugiati e dei diritti umani in genere, a partire dal diritto alla vita e dal divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 della CEDU) nei limiti di quanto internazionalmente riconosciuto e di quanto fa parte dei principi dello stesso ordinamento comunitario.**

6. A livello comunitario le cd. Politiche di protezione regionale (PPR) o le nuove Politiche di vicinato (PEV) non possono essere finalizzate, di fatto, all'esclusivo scopo di bloccare gli ingressi, facilitare i rimpatri forzati e esternalizzare i sistemi di detenzione amministrativa e di allontanamento forzato, magari in cambio di modesti aiuti economici o di esigue quote di ingresso legale. In presenza di "flussi migratori misti", come rilevato anche dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), occorre invece realizzare una effettiva politica comunitaria di protezione nei confronti dei richiedenti asilo o protezione umanitaria, con una disciplina uniforme del diritto di asilo e di protezione umanitaria nei diversi stati europei, basata sulla distribuzione degli interventi di accoglienza (burden sharing) con una particolare tutela dei soggetti vulnerabili (donne, minori, vittime di tortura), ma anche riaprendo canali di ingresso legale per ricerca di lavoro, ed introducendo meccanismi di regolarizzazione permanente individuale sulla base del modello adottato alcuni anni fa dalla Spagna.

Contro le organizzazioni che gestiscono il traffico dei migranti va riaffermato il principio di legalità e strumenti di monitoraggio delle attività delle polizie locali. Come è confermato da numerose testimonianze in molti paesi di transito la corruzione della polizia e le organizzazioni criminali dei trafficanti di uomini formano un sistema unico che stritola migliaia di vite e che risulta invisibile soltanto ai governanti europei che con gli stati di polizia del nord-africa non esitano a concludere accordi di riammissione che sulla carta richiamano i diritti fondamentali ed il diritto di asilo, ma che nella pratica si riducono a pratiche di deportazione e di schiavizzazione indegne di un qualsiasi paese che voglia continuare a definirsi democratico.

Quanto successo nei mesi di maggio e di giugno conferma le previsioni che avevamo fatto subito dopo il lancio delle

operazioni Frontex, per le quali il commissario europeo Frattini rivendica adesso maggiori finanziamenti, ammettendo, di fronte all'evidenza, che altrimenti queste missioni resteranno prive di una reale efficacia di contrasto dell'immigrazione clandestina. Tra la Libia e la Sicilia si è giocata una partita che è costata la vita di decine di migranti, nella quale i mezzi mercantili non sono intervenuti tempestivamente, e gli stati interessati hanno cercato fino all'ultimo di eludere le proprie responsabilità derivanti dalle convenzioni internazionali che impongono la salvaguardia della vita umana a mare ed il diritto all'accesso alla procedura di asilo. Diverse piccole imbarcazioni, avvistate da aerei ricognitori a sud di Malta, venivano poi data per dispersa, e a Lampedusa, on Sicilia, sono giunte diverse imbarcazioni sfuggite per giorni ai controlli, con un carico di immigrati in stato di disidratazione, ed una donna eritrea che si trovava su un battello approdato dopo giorni di navigazione è stata costretta ad abortire per le sofferenze del viaggio. Altri immigrati hanno dichiarato di avere gettato in mare i cadaveri di compagni che non avevano resistito ai lunghi giorni passati in attesa di un intervento di soccorso.

La risposta dell' Europa alla tragica domanda posta dall'immigrazione irregolare via mare non può affidarsi a risposte univoche, buone per ogni paese e per ogni luogo. Tra Italia e Spagna, ad esempio, si registrano significative differenze, dovute in parte alla diversa situazione geopolitica nella quale si trovano. Sono migliaia i migranti espulsi dalla Spagna verso il Marocco ed il Senegal, ed altri ancora respinti in mare verso la Guinea e la Mauritania, sono poi ricacciati verso i paesi dai quali sono fuggiti, come nel caso delle imbarcazioni Marine I ed Happy Day. Si registra invece una diminuzione costante, malgrado l'aumento degli sbarchi nel mese di giugno 2007, degli sbarchi (o meglio dei salvataggi) nel Canale di Sicilia, tra Lampedusa e la Sicilia meridionale. Diminuzione che corrisponde però ad operazioni di rastrellamento condotte periodicamente dalla polizia libica nei confronti degli immigrati irregolari, attratti in Libia negli anni dell'embargo, ed adesso preziosa merce di scambio per accreditare Gheddafi come partner privilegiato dei governi europei, non solo nel contrasto dell'immigrazione clandestina, ma anche negli scambi commerciali e nelle forniture di gas e petrolio. Prima delle stragi in mare, è spesso il deserto che arresta i viaggi della speranza dei migranti attraverso la Libia. Almeno per quelli che non trovano il danaro per corrompere un funzionario della polizia di frontiera. Come è confermato da numerose testimonianze, in molti paesi di transito la corruzione della polizia e le organizzazioni criminali dei trafficanti di uomini formano un "sistema unico" che stritola migliaia di vite. Un sistema illegale bene organizzato che risulta invisibile soltanto ai governanti europei che con gli stati di polizia del nord-africa non esitano a concludere accordi di collaborazione e di riammissione che -sulla carta- richiamano i diritti fondamentali ed il diritto di asilo, ma che nella pratica si riducono a pratiche di deportazione e di schiavizzazione indegne di un qualsiasi paese che voglia continuare a definirsi democratico. Una partita sempre più dura che si gioca sulla pelle dei migranti internati in Libia in condizioni disumane e poi espulsi verso i paesi di provenienza, come l'Eritrea e il Niger, il Mali e la Nigeria.

E non mancano i paradossi. Dove Frontex è intervenuto con maggiori forze, al largo della Mauritania e del Marocco, il numero degli sbarchi alle Canarie è raddoppiato, mentre proprio a Lampedusa ed in Sicilia, dove Frontex ha finora limitato la sua presenza ad alcune missioni simboliche, il numero dei migranti arrivati, o più spesso salvati dalle unità militari italiane, è praticamente dimezzato.

Quali garanzie per i diritti fondamentali della persona umana saranno riconosciuti adesso ai migranti di fronte alle nuove frontiere europee ed alle politiche di riammissione?

La prima linea di intervento va individuata a livello europeo e consiste nel sostegno a tutte quelle azioni positive poste in essere da enti locali e da ONG, che a livello nazionale ed internazionale, soprattutto nei paesi di transito, si rivolgono alla tutela dei richiedenti asilo e protezione umanitaria. Gli accordi di cooperazione economica dovranno restituire un ruolo progettuale alle organizzazioni non governative ed agli enti locali, anche per diffondere informazioni corrette sulle prospettive dell'emigrazione in Europa e per fornire un sostegno alle famiglie dei candidati all'emigrazione clandestina. Occorre stabilire poi una nuova disciplina degli ingressi legali per lavoro, a livello nazionale, se non sarà possibile trovare una intesa a livello europeo. Se non si introdurranno al più resto forme di regolarizzazione individuale occorrerà ricorrere ad un'ennesima sanatoria generalizzata. Va comunque moralizzato il mercato del lavoro. Altrimenti il lavoro informale costituirà una potente attrazione che nessuna nave militare riuscirà ad offuscare.

Di fronte alla composizione mista dei flussi migratori occorre un regolamento europeo che superi la Convenzione di Dublino e garantisca la salvaguardia della vita umana a mare e la protezione dei soggetti più vulnerabili come i richiedenti asilo, le donne ed i minori. In particolare si devono depenalizzare al più presto gli interventi di salvataggio a mare da parte delle imbarcazioni non militari, in modo da rendere più tempestive le azioni di salvataggio. Le missioni FRONTEX devono

essere rimodulate nella prospettiva della salvaguardia assoluta della vita umana e del diritto di asilo. Va quindi modificata la disciplina nazionale delle espulsioni e dei respingimenti, considerandola strumento eccezionale e non metodo ordinario di gestione dell'immigrazione. Di conseguenza devono essere chiusi gli attuali centri di detenzione amministrativa e i centri di identificazione. Gli accordi di riammissione con molti paesi nordafricani sono basati sul presupposto che questi paesi hanno aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Quando poi si va a considerare la dimensione effettiva del diritto di asilo in questi paesi si verifica come tale status venga concesso in poche centinaia di casi. Non si può ritenere sufficiente l'adesione alla Convenzione di Ginevra se poi i singoli stati si comportano in modo da violare i principi essenziali di quella convenzione, e neppure consentono il tempestivo intervento dei funzionari dell'ACNUR. In questo quadro, può costituire la premessa per gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona il coinvolgimento nelle pattuglie FRONTEX di unità navali di paesi che non rispettano i diritti dei richiedenti asilo, come Malta e la Libia.

Le missioni FRONTEX devono essere bloccate o riconvertite nella prospettiva della salvaguardia assoluta della vita umana e del diritto di asilo. Devono essere evitate pratiche di polizia concretamente riconducibili al divieto di espulsioni collettive. Vanno interrotti immediatamente i finanziamenti concessi dai governi europei ai paesi di transito per mantenere centri di raccolta dei migranti irregolari, che assumono spesso, come rilevato in Libia da *Human Rights Watch* e da una delegazione del Parlamento europeo, il carattere di veri e propri lager. Come vanno interrotti i finanziamenti europei dei voli con i quali gli stati di transito restituiscono molti potenziali richiedenti asilo alla polizia dei paesi, come l'Eritrea, dai quali questi sono fuggiti.

Gli accordi di riammissione con i paesi nordafricani sono basati sul presupposto che questi paesi, ad eccezione della Libia, hanno aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Quando poi si va a considerare la dimensione effettiva del diritto di asilo in questi stati si verifica come il diritto di asilo venga riconosciuto in poche centinaia di casi. Non si può ritenere sufficiente l'adesione formale alla Convenzione di Ginevra, se poi i singoli stati si comportano in modo da violare i principi essenziali di quella convenzione, e neppure consentono il tempestivo intervento dei funzionari dell'ACNUR. In questo quadro, può costituire la premessa per gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona il coinvolgimento nelle pattuglie FRONTEX di unità navali di paesi che non rispettano i diritti dei richiedenti asilo, come Malta e la Libia. Non si dovranno più verificare espulsioni o respingimenti verso paesi che non garantiscono i diritti fondamentali della persona umana, a partire dal diritto di asilo. Piuttosto che finanziare campi di detenzione amministrativa nei paesi di transito, strutture che diventano luoghi di abusi e di traffici di ogni tipo, occorre istituire, negli stessi paesi di transito, veri e propri centri di accoglienza per i richiedenti asilo. Bisogna estendere l'istituto dell'asilo extraterritoriale, dare quindi la effettiva possibilità di presentare una richiesta di asilo nei paesi di transito e di garantire un rigoroso rispetto del principio di *non refoulement* previsto dalla Convenzione di Ginevra.

Non si dovranno più verificare espulsioni o respingimenti verso paesi che non garantiscono i diritti fondamentali della persona umana, a partire dal diritto di asilo. Piuttosto che finanziare campi di detenzione amministrativa nei paesi di transito, campi che diventano luoghi di abusi e di traffici di ogni tipo, occorre istituire, anche nei paesi di transito, veri e propri centri di accoglienza per i richiedenti asilo.

Deve essere riconsiderata dai Parlamenti nazionali la materia degli accordi di riammissione, sia perché in contrasto con le normative internazionali ed interne in materia di protezione dei diritti fondamentali della persona migrante, sia perché le azioni di polizia attuate sulla base di tali accordi sono sottratte ad ogni effettivo controllo giurisdizionale. Gli accordi già stipulati con i paesi di transito e di provenienza vanno revocati o comunque rinegoziati, ed eventuali accordi futuri, comunque discussi ed approvati dalle assemblee parlamentari, dovranno essere strettamente

conformi alle norme internazionali e costituzionali sulla tutela dei diritti fondamentali della persona, a partire dalla Carta di Nizza, che vieta le espulsioni collettive, e dalla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo, che prevede, in caso di violazione, mezzi immediati di ricorso davanti alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

Fulvio Vassallo Paleologo

Università di Palermo

Associazione studi giuridici sull'immigrazione (ASGI)