Introduzione

di Fulvio Vassallo Paleologo[1]

Migliaia e migliaia di morti, un numero imprecisato di dispersi di cui non si saprà mai nulla, *effetti collaterali* della guerra ai migranti che l'Europa ha dichiarato unilateralmente, per lo scopo manifesto di contrastare l'immigrazione clandestina, proprio mentre sbarrava i canali di ingresso legale, persino ai richiedenti asilo.

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, sempre più preoccupati da allarmi per la sicurezza nazionale e da paventati pericoli di invasione che, almeno per quanto riguarda il preteso rapporto tra clandestini e terrorismo, si sono dimostrati del tutto infondati.

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, 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 e una retribuzione irrisoria pur di garantire una minima possibilità di sopravvivenza alle proprie famiglie.

[1] Fulvio Vassallo Paleologo è docente di Diritto privato e di Diritti umani presso l'Università di Palermo. Componente del Dottorato in Diritti umani presso la stessa Università, e del comitato ordinatore del Master universitario su *Medicina, migranti, diritti* presso la Facoltà di Medicina di Palermo. Svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Studi su Politica Diritto e Società dell'Università di Palermo. Componente del Consiglio direttivo dell'*Asgi* (Associazione studi giuridici sull'immigrazione), opera attivamente nella difesa dei migranti e dei richiedenti asilo, collaborando con diverse Organizzazioni non governative. Tra le sue principali pubblicazioni: *No, questa non è una pace giusta*, in *Il rovescio internazionale*, Odradek, 1999; *I centri di permanenza temporanea per stranieri espellendi in Italia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Angeli, 1999; *Brevi cenni sulla legislazione sovranazionale ed italiana sui Rom e sui Sinti*, Aut aut, Quaderni di percorsi di cittadinanza, 2000, Relazione presentata al Convegno promosso dall'Anci Toscana su *Rom e Sinti: quale futuro in Italia* (Firenze, 22 gennaio 2000); (con. S. Palidda) *L'ultra-libéralisme à l'œuvre en Italie*, in *Plein Droit*, n. 55, dicembre 2002 ; *Allontanamento forzato degli immigrati e diritti fondamentali della persona: quando i diritti umani diventano un ostacolo per le politiche migratorie*, in *La forza e il diritto* (a cura di A. Burgio), 2002; *Les nouvelles formes de privation de liberté des immigrés clandestins*, Asgi, giugno 2003; *La convenzione Onu sui diritti dei migranti in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione europea,* Relazione presentata al Convegno organizzato sullo stesso tema dalla Fondazione Scalabrini a Roma, 28 novembre 2003, in *Studi Emigrazione*, Cser, 2004; *Monitoraggio della discriminazione e della xenophobia contro i migranti, assistenza legale e interventi sociali: quali prospettive dopo la conferenza di Durban?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Franco Angeli, 2004; (con Paolo Cuttitta, a cura di) *Migrazioni, Frontiere, Diritti*, Esi, Napoli, 2006.

Di fronte al fallimento annunciato 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, o di prolungamento della detenzione carceraria, piuttosto che di effettivo allontanamento degli immigrati irregolari presenti nel territorio, i principali Paesi europei hanno riscoperto il valore della cooperazione internazionale, non più come strumento per praticare un'autentica solidarietà con gli abitanti dei Paesi più poveri, quanto piuttosto per 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 che hanno permesso operazioni di deportazione di migranti anche se provenienti da Paesi terzi, in cambio di quote privilegiate nella programmazione dei flussi d'ingresso o di trattamenti preferenziali negli scambi commerciali (con il superamento dell'embargo verso la Libia).

Snodi essenziali di queste politiche di contenimento, se non di vero e pro¬prio blocco dei movimenti migratori, sono costituiti dagli accordi di pattugliamen¬to congiunto e dalle attività dell'agenzia Frontex, istituita nel 2004 dall'Unione europea per il controllo delle frontiere esterne e il contrasto dell'immigrazione clandestina. Evidentemente le attività di controllo, e spesso di salvataggio, compiute dai mezzi navali dei singoli Stati, come si è verificato nel Canale di Sicilia, non sono sembrate più sufficienti a contrastare l'immigrazione clandestina con quel rigore che avrebbero voluto i fautori della *Fortezza Europa*. Come se i morti in mare non fossero già troppi, come se occorresse ancora lanciare messaggi dissuasivi nei confronti di chi non ha altra scelta di vita che tentare l'avventura della traversata su una carretta del mare. Le missioni operative di *Frontex* si sono tradotte nel pattugliamento congiunto (con unità provenienti da diversi Paesi) e nel respingimento in mare delle imbarcazioni cariche di migranti verso i porti di provenienza, anche se il tentativo di sbarrare la rotta a battelli stracarichi e instabili, o una semplice virata improvvisa, ne poteva comportare il rovescia¬mento, con la perdita di molte vite umane. I risultati di queste operazioni sono stati assai diversi, a seconda dei rapporti tra i Paesi direttamente interessati. Mentre tra il Marocco, la Mauritania e la Spagna si registrano numerosi interventi di respingimento verso i porti di partenza delle imbarcazioni cariche di immigrati irregolari anche in acque internazionali, tra la Libia, la Tunisia e l'Italia la cooperazione operativa promossa da *Frontex* non ha prodotto i risultati di "blocco in mare" auspicati a Bruxelles e a Varsavia, sede della direzione generale dell'agenzia. Ancora più confusa la situazione del Mediterraneo orientale, dove sono emersi gravi abusi da parte delle forze di polizia greche e una

sostanziale chiusura nei confronti dei richiedenti asilo, al punto che diversi Paesi europei hanno sospeso l'applicazione della Convenzione di Dublino nei confronti della Grecia. L'unico dato comune nei diversi settori d'intervento è l'aumento delle vittime delle politiche di contrasto in mare 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 a imbarcazioni sempre più piccole per sfuggire ai controlli dei radar e degli aerei ricognitori.

Un'immigrazione clandestina che diventa merce di scambio per chi deve stabilire i nuovi assetti geopolitici nel Mediterraneo (e non solo), che tutti affermano solennemente di volere realizzare nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, salvo a concludere poi accordi di collaborazione per il contrasto dell'immigrazione clandestina con Paesi che quei diritti non rispettano affatto. Accordi di riammissione tenuti segreti per anni, proprio sulla pelle delle vittime, i migranti costretti alla clandestinità prima nei Paesi di transito e poi, una volta giunti in Europa, obbligati ovunque per questa ragione a condizioni di lavoro para-schiavistiche.

Gli Stati dell'Unione europea sono chiamati oggi a un crescente impegno militare per sostenere le attività di contrasto dell'immigrazione clandestina, anche con le pattuglie congiunte RABITS, e questo impegno riguarda soprattutto quelli più esposti alla frontiera sud, come la Spagna, l'Italia, la Grecia, ma vi collaborano anche Paesi come la Germania, l'Olanda, la Francia e il Belgio, apprestando mezzi (navali, ma anche aerei e terrestri) e curando la formazione congiunta delle guardie di frontiera, nella prospettiva di una polizia di frontiera europea unica, capace di realizzare intese operative con le polizie dei Paesi di transito (la cd. cooperazione pratica).

Questa è l'Europa voluta dall'attuale Commissione, malgrado le posizioni contrarie emerse in seno al Parlamento europeo, unico organo comunitario dotato di una diretta legittimazione popolare.

Come affermato nel 2007 dal Commissario alla giustizia e agli affari interni dell'Unione europea, Franco Frattini, *«EU needs helicopters, boats, and planes»*. Secondo Frattini occorre che tutti i Paesi chiamati a contribuire all'agenzia Frontex facciano presto a fornire il loro contributo, se si vuole bloccare il nuovo flusso di migranti che si attende soprattutto nei mesi estivi quando le condizioni meteo saranno più favorevoli.

I dati agghiaccianti forniti da *Fortress Europe* costituiscono un primo squarcio di verità dopo anni di disinformazione o di vere e proprie menzogne, come quelle diffuse nel 2004 dal governo italiano in occasione del blocco in acque internazionali della nave tedesca *Cap Anamur* carica di migranti salvati da sicuro naufragio.

In futuro, le attività delle unità navali europee impegnate nelle operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina dovranno essere meglio documentate,

rispetto alle operazioni semi-clandestine, come le grandi manovre navali anti-immigrazione realizzate a partire dall'estate del 2000 fino a oggi. Almeno, l'opinione pubblica, apparentemente rassegnata a questa strage degli innocenti, potrà conoscere le catene di comando e individuare i veri responsabili delle tante tragedie dell'immigrazione clandestina. E si potranno conoscere meglio le storie di quell'umanità in fuga (dal bisogno, dalla fame o dalle guerre non cambia poi tanto) che tenta di entrare in Europa per ritrovarsi, quando va bene, tra le sbarre di un centro di detenzione amministrativa.

Un dato è certo e traspare dalla ricerca di Gabriele Del Grande: ogni inasprimento delle misure di controllo delle frontiere e di contrasto dell'immigrazione clandestina modifica immediatamente i percorsi seguiti dai migranti ma non arresta i movimenti migratori irregolari, tanto in partenza che all'arrivo nei Paesi di destinazione. Anche gli accordi di cooperazione bilaterale, sul modello di quelli conclusi tra la Spagna e il Marocco, incidono relativamente poco sulla diminuzione dei flussi di immigrati costretti a tentare le vie dell'immigrazione clandestina. Nelle imbarcazioni bloccate in mare al largo delle coste atlantiche dell'Africa, sempre più a sud, si scoprono ormai migliaia di migranti provenienti dall'Africa centrale, dal Corno d'Africa, dal subcontinente indiano.

Vite appese a un filo, se la fortuna può aiutare tra le onde del mare, ma una volta respinti a terra dalle pattuglie europee di *Frontex*, la prospettiva è quella della segregazione e della schiavitù, perché i Paesi di transito, come la Mauritania o la Guinea, non hanno i mezzi per il rimpatrio dei migranti irregolari verso Stati di provenienza tanto lontani, e il Marocco o la Libia si limitano a respingere nel deserto, nella terra di nessuno, quei migranti che ritengono di espellere. In questi casi, le identificazioni si esauriscono nell'attribuzione sommaria di una nazionalità e le procedure di allontanamento forzato si traducono in vere e proprie espulsioni collettive, vietate da tutte le convenzioni internazionali.

Negli anni passati l'Italia è stata all'avanguardia in Europa nella pratica delle espulsioni collettive verso i cosiddetti *Paesi di transito*, come la Libia e l'Egitto, dai quali numerosi migranti, tra cui 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 dopo la legge Bossi-Fini del 2002, 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 quell'occasione, l'intesa tra i ministri degli Interni di Italia, Gran Bretagna e Germania, Giuseppe Pisanu, David Blunkett e Otto Schily, riuniti il 6 luglio 2004 a Sheffield, in Inghilterra, aprì la strada alle successive politiche europee centrate sulle espulsioni collettive, sui respingimenti in mare aperto e sull'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 il caso della *Cap Anamur*, sul 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 discriminante 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; storie raccolte proprio dopo la vicenda della *Cap Anamur* e le incriminazioni, per agevolazione all'ingresso di clandestini, di alcuni comandanti delle imbarcazioni che avevano condotto azioni di salvataggio.

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.

In mare aperto non ci dovranno più essere clandestini da conteggiare come vittime o, se sopravvivono, da respingere al più presto, ma soltanto persone da salvare e da accompagnare in un porto sicuro, non necessariamente quello più vicino. Come prescritto dalla legge del mare, oltre che dalle convenzioni internazionali.

La Commissione europea, in vista dell'estate del 2008, piuttosto che creare opportunità effettive di ingresso legale, ancora rinviate all'adozione di una direttiva sugli ingressi per lavoro che si allontana sempre di più, ha aumentato il budget destinato alle attività di contrasto a mare dell'immigrazione clandestina, ed ha rivolto un invito ai ministri dell'Interno dei 27 paesi comunitari per fornire un maggio¬re 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. Non importa a

quale costo in termini di vite umane, anche se tutti i documenti comunitari richiamano i diritti fondamentali della persona umana. Non sembra però che decisioni tanto gravi sollecitino un particolare interesse da parte dell'opinione pubblica. I recenti risultati elettorali in diversi Paesi europei – basti pensare alla Francia o all'Italia – al di là delle parti politiche che hanno avuto il sopravvento confermano come migliaia di vite disperse in mare o nei deserti africani, e altre migliaia di giovani – anche donne e minori – detenuti e abusati nei centri di detenzione esternalizzati nei Paesi di transito, non toccano più di tanto la coscienza dei cittadini europei, ormai preda in larga parte del securitarismo e degli egoismi nazionalistici che identificano sempre più spesso i migranti come nemici. Di certo, di fronte ai dati inconfutabili forniti dal libro di Gabriele Del Grande e da *Fortress Europe* nessuno potrà dire "non sapevo".

Dimenticare, rimuovere, rassegnarsi alla normalità delle tragedie dell'immigrazione descritte in questo libro, sarebbe come lasciare morire ancora una volta le persone vittime dell'immigrazione irregolare. Ancora peggio sarebbe ritenere, come pure qualcuno sembra fare, che queste tragiche storie possano avere un effetto pedagogico sui "candidati" all'emigrazione clandestina.

Come dimenticare quella terribile storia, non scritta in questo libro, di un migrante giunto in Italia sulla nave tedesca *Cap Anamur* dopo essere stato salvato in alto mare, respinto in Ghana dalle autorità italiane, e poi perito durante un secondo tentativo di traversata. Come tanti altri che hanno provato più volte a entrare nel continente europeo, tante volte, magari fino a entrarvi da morti, come è successo ancora sino a pochi mesi fa nell'isola di Lampedusa in Sicilia.

Il mutato quadro politico in diversi Paesi europei e lo svuotamento della rappresentatività delle assemblee parlamentari, ormai incapaci di interventi legislativi che non siano di stampo repressivo, rilanciano la necessità di azioni promosse dal basso, dalle organizzazioni non governative indipendenti che, con forme diverse di collaborazione sopranazionale, riescano a incidere sulle posizioni dei governi, delle istituzioni comunitarie e delle agenzie internazionali, in favore dei migranti irregolari presenti nei Paesi di transito. Occorre promuovere in tempi rapidi un'organizzazione capillare di associazioni in grado di utilizzare con la massima tempestività gli strumenti di difesa attiva dei migranti irregolari giunti – a rischio della vita – in Europa, fino alla proposizione di ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Una ulteriore linea d'intervento va individuata a livello delle istituzioni comunitarie e consiste nella richiesta di sostegno a tutte quelle azioni positive poste in essere da enti locali e da ong, che a livello nazionale e internazionale, soprattutto nei Paesi di transito, si rivolgono alla tutela dei richiedenti asilo e protezione umanitaria. Si tratta di praticare una cooperazione internazionale dal basso, con aiuti che arrivino direttamente alle comunità locali, senza finanziare regimi autoritari e pratiche di controllo delle migrazioni che contrastano con i diritti fondamentali della persona.

In secondo luogo, le istituzioni dell'Unione europea competenti in materia di immigrazione e asilo dovrebbero svolgere attività di monitoraggio sullo stato di applicazione effettiva della normativa di fonte comunitaria, e sulla gestione degli accordi di riammissione da parte dei Paesi membri, anche con visite periodiche di delegazioni e la richiesta di dati e documentazione. Quei dati e quella documentazione negati dalle Prefetture e dalle Questure italiane anche alla Commissione ministeriale presieduta dall'ambasciatore Staffan De Mistura, che avrebbe dovuto accertare le gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, denunciati da anni all'interno dei centri di detenzione amministrativa e nel corso delle procedure di allontanamento forzato.

Al di là del ruolo delle istituzioni comunitarie, rimane fondamentale il ruolo delle organizzazioni non governative che in molte realtà nazionali, tanto a sud che a nord del Mediterraneo, sono gravemente "discriminate" e non vengono neppure considerate come interlocutori dei governi in carica, per le critiche che rivolgono alle autorità amministrative e per le denunce che sono costrette a presentare alla magistratura. In particolare, occorre costruire collegamenti operativi per dare voce alle reti di famiglie di emigrati che si stanno costituendo in associazione, come sta avvenendo tra mille difficoltà in Marocco e in altri Paesi di provenienza.

La rete delle associazioni in collegamento con gli enti locali deve riuscire a seguire i percorsi di reinserimento nel Paese di origine dei migranti espulsi o respinti dall'Europa. Sono questi progetti di impegno civile, e non i programmi militari per armare le pattuglie contro i migranti, che l'Ue è chia¬mata a finanziare, se vuole restare fedele ai principi fondamentali sui quali si basa la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che – dopo la ratifica degli accordi di Lisbona del dicembre del 2007 – dovrebbe finalmente acquisire un'immediata efficacia precettiva, anche nella previsione che vieta le espulsioni collettive.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, infine, dovrebbe dichiarare pubblicamente se e dove è in grado di garantire il diritto di asilo delle persone che si rivolgono agli uffici di quest'organizzazione nei Paesi di transito come il Marocco e l'Egitto e chiarire meglio i termini del suo recente intervento in Libia, malgrado questo Paese non abbia ancora aderito alla Convenzione di Ginevra. Gli accordi di riammissione con molti Paesi nordafricani sono infatti basati sul presupposto che questi ultimi hanno aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, ma se si vanno a guardare i dati, o le testimonianze che riporta il libro di Gabriele Del Grande, si comprende bene come il riconoscimento del diritto d'asilo riguardi poche centinaia di richiedenti, a fronte di migliaia di persone escluse dall'accesso alla procedura a causa delle attività di contrasto dell'immigrazione irregolare e della diffusa corruzione delle forze di polizia.

Se non si farà chiarezza sulla situazione dei richiedenti asilo nei Paesi di transito, questa importante agenzia delle Nazioni Unite, come già successo in parte

per l'Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni) che gestisce anche nei Paesi di transito come la Libia i cd. "rimpatri volontari", rischia di diventare un comodo paravento dietro il quale si potranno celare i più vergognosi accordi di riammissione e le peggiori operazioni di deportazione dei richiedenti asilo e protezione umanitaria. In nessun caso l'Acnur dovrebbe partecipare alle operazioni di *Frontex* e co-gestire operazioni di rimpatrio che si svolgano con accompagnamento forzato da parte della polizia, contro la volontà dei migranti. E nel caso dei rimpatri volontari, andrebbe effettivamente garantita la libertà della scelta di chi decide d'interrompere il proprio progetto migratorio e fare rientro nel Paese d'origine.

Al contrario, come già successo in qualche caso, spetta proprio all'Acnur fare rispettare il diritto di accesso alla procedura di asilo, anche in favore dei migranti bloccati in mare per effetto delle operazioni di pattugliamento congiunto poste in essere dagli Stati europei, come avvenuto in diverse occasioni nel corso del 2007, in particolare quando un'imbarcazione carica di migranti è stata bloccata in pieno oceano per oltre una settimana, mentre la Spagna, il Marocco e il Senegal discutevano sullo Stato verso il quale effettuare il respingimento. A rischio, ancora una volta, di centinaia di vite umane sballottate tra le onde.

Gli obblighi di salvaguardia della vita umana, in mare come nei deserti africani, dovrebbero prevalere sempre sulle esigenze di sbarramento delle frontiere. E alle frontiere marittime tutti dovrebbero rispettare le leggi scritte e non scritte che impongono la salvaguardia della vita umana in mare. Se ciò non dovesse avvenire, se si incrementeranno ancora le tecniche di contrasto in mare e se si penalizzeranno ancora gli interventi di soccorso operati dai mezzi civili, le vittime della *Fortezza Europa* continueranno ad aumentare inesorabilmente anche nei prossimi anni.

Fulvio Vassallo Paleologo
Università di Palermo
Aprile 2008