



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Le politiche dell’immigrazione in Italia
e il caso Cap Anamur“

Verfasserin

Kristina Gilmer, Bakk. phil.

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 887

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Sprachen und Kulturen der Italomania

Betreuer:

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Gualtiero Boaglio

Ich bin der Meinung, daß man Menschenleben retten soll, wo man sie retten kann. Und keine Institution, die Leben zu retten vermag, darf auf offener See Selektion betreiben. Das hieße ja, Menschen willkürlich zum Tode zu verurteilen.

HEINRICH BÖLL

Indice

Introduzione	5
1. Approccio metodologico	8
1.1 Definizioni terminologiche.....	12
2. Politiche in materia di immigrazione a livello sovranazionale	16
2.1 Fondamento legislativo comunitario.....	16
2.1.1 Accordo di Schengen.....	17
2.1.2 Convenzione di Dublino.....	18
2.1.3 Trattato di Maastricht	19
2.1.4 Trattato di Amsterdam.....	19
2.1.5 Consiglio di Tampere	20
2.1.6 Trattato di Nizza.....	21
2.1.7 Laeken, Siviglia e Salonicco	21
2.1.8 Programma dell'Aja.....	23
2.1.9 Trattato di Lisbona	24
2.1.10 Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo	24
2.1.11 Programma di Stoccolma	26
2.1.12 Sistema Europeo Comune di Asilo	27
2.2 Protezione dei rifugiati	31
2.2.1 Dichiarazioni dei Diritti Umani.....	32
2.2.2 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.....	34
2.2.3 Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati	35
2.2.4 Convenzioni in materia al di fuori dell'Europa	38
2.2.5 Principali enti di assistenza per i rifugiati	39
2.3 Frontiere esterne dell'Unione Europea	41
2.3.1 Frontex.....	41
2.3.2 Frontiere marittime	45
3. Cap Anamur	52
3.1 Il caso Cap Anamur.....	52
3.1.1 Il viaggio.....	53
3.1.2 Il salvataggio	54
3.1.3 Il blocco navale	57
3.1.4 Dopo lo sbarco.....	65
3.1.5 Il processo.....	75
3.2. Considerazioni.....	78
4. Politiche in materia di immigrazione a livello nazionale	81
4.1 Migrazione all'italiana	81
4.1.1 Italia Paese di emigrazione.....	81
4.1.2 Dall'emigrazione all'immigrazione.....	84
4.2 Evoluzione legislativa nazionale	88
4.2.1 Legge Foschi del 1986, n. 943	90
4.2.2 Legge Martelli del 1990, n. 39	92
4.2.3 Emergenze degli anni '90	96
4.2.4 Legge Puglia e Decreto Dini del 1995	99
4.2.5 Legge Turco-Napolitano del 1998, n. 40	100
4.2.6 Legge Bossi-Fini del 2002, n. 189	102
4.2.7 Attuazione di provvedimenti europei	106
4.2.8 Pacchetto Sicurezza del 2009, n. 94	107

5. Immigrazione 'clandestina' in Italia	111
5.1 Migranti in Italia	114
5.2 Migrazione via mare	120
5.2.1 Accordi italo-libici	120
5.2.2 Respingimenti in mare	122
5.2.3 Alcuni casi da prima pagina.....	124
5.3 Discussione attuale.....	132
6. Conclusione	141
Appendice.....	150
Zusammenfassung (deutsch).....	150
Abstract (deutsch)	163
Abstract (englisch)	164
Abbreviazioni.....	165
Siti utili.....	167
Bibliografia	170
Articoli	175
Immagini	186
Registrazioni audiovisivi.....	187
Documenti	188
Curriculum Vitae.....	190

Introduzione

Tutto iniziò con una puntata di *Club2* con il titolo *Ansturm auf Europa: Flüchtlingssturm aus Libyen*, che ho visto nel marzo 2011¹. Uno degli ospiti di questo programma televisivo austriaco del genere tavola rotonda di seconda serata, era il tedesco Elias Bierdel, esperto in diritti umani e presidente dell'organizzazione *Borderline-Europe – Menschenrechte ohne Grenzen*. Nel 2004, Elias Bierdel aveva partecipato ad un salvataggio in alto mare piuttosto commovente – il caso *Cap Anamur*². Il 29 febbraio 2004 una nave dell'associazione tedesca umanitaria *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte e.V* parte per l'Africa. A bordo della nave da carico omonima – *Cap Anamur* – si trovano vari beni di soccorso, inclusi prodotti alimentari, medicinali, fuoristrada e addirittura due attrezzature complete da ospedale, di cui una viene portata, come previsto, in Liberia, mentre l'altra è destinata all'Iraq, via Mar Mediterraneo e Canale di Suez. Un guasto al motore però la costringe a fermarsi a Malta per effettuare delle riparazioni. Prima di rimettersi in viaggio, e durante un giro di prova, la nave salva 37 naufraghi africani che si trovano in difficoltà su un piccolo gommone giallo in acque internazionali tra la Libia e l'isola di Lampedusa. Mentre cerca di portarli in Sicilia, a Porto Empedocle, le viene impedito l'ingresso in acque nazionali e la *Cap Anamur* si ritrova circondata e bloccata da navi militari ed elicotteri, da Polizia e Guardia Costiera, tutti lì presenti per bloccare il suo accesso in acque italiane e per evitare il conseguente sbarco in Italia. Quando, dopo tre settimane in alto mare, alcuni dei naufraghi, provati dalla stanchezza, non ce la fanno più e minacciano di buttarsi in acqua per la disperazione, il comandante della nave dichiara lo stato di emergenza, ottenendo, quindi, il permesso di entrare a Porto Empedocle il 12 luglio. Tuttavia, appena scesi, i 37 naufraghi africani vengono portati via dalla Polizia e tutti (tranne uno) poco dopo espulsi dall'Italia. Il comandante, il primo ufficiale e l'allora presidente dell'associazione *Cap Anamur*, appunto Elias Bierdel, vengono arrestati e accusati di 'favoreggiamento dell'immigrazione clandestina', mentre la nave viene

¹ Si veda video (BIERDEL 9.3.2011).

² Elias Bierdel ha pubblicato un libro sulle vicende del caso *Cap Anamur* (*Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*) e attualmente vive e lavora vicino a Vienna.

sequestrata come 'arma del delitto'. Nel 2009 saranno poi assolti dopo 3 anni di processo.

La citazione dello scrittore tedesco HEINRICH BÖLL del 1981 – con la quale inizia non solo il presente lavoro ma anche il libro di Elias Bierdel, *Das Ende einer Rettungsfahrt* – relativa al salvataggio di migliaia di *Boat People* vietnamiti alla fine degli anni '70, interpreta la tragedia associata al problema dell'immigrazione via mare: "Ich bin der Meinung, daß man Menschenleben retten soll, wo man sie retten kann. Und keine Institution, die Leben zu retten vermag, darf auf offener See Selektion betreiben. Das hieße ja, Menschen willkürlich zum Tode zu verurteilen." (DER SPIEGEL 19.10.1981) La problematica dei migranti e profughi in Italia, e in particolare quella degli sbarchi sulle coste meridionali, è – a dir poco – scottante. Essendo l'Italia un Paese di frontiera dell'Unione Europea, essa è diventata meta popolare per migranti africani che tentano di arrivarvi via mare, costringendola a confrontarsi con una situazione più che difficile da gestire. Bisogna, però, anche considerare la fama poco favorevole dell'Italia riguardo alle sue politiche dell'immigrazione e soprattutto alla gestione dei profughi e dei possibili richiedenti asilo, entrambe ampiamente discusse, e anche criticamente. L'attenzione mediatica del caso *Cap Anamur* ha indubbiamente contribuito a mettere in risalto questi aspetti, ma anche a favorire la disponibilità ad offrire aiuti umanitari ed a evidenziare la disperazione e le sofferenze dei migranti. Personalmente, il caso *Cap Anamur* mi ha molto incuriosito e nel presente lavoro vorrei quindi esplorare l'ambito tematico, cioè le politiche dell'immigrazione e, più concretamente, le politiche in materia di asilo, esaminando in particolar modo la situazione di coloro che arrivano in Italia via mare.

L'obiettivo del presente lavoro sarà quindi, in primo luogo, quello di circoscrivere il quadro generale in cui si inseriscono rifugiati e richiedenti asilo che cercano accesso all'Unione Europea, tentando una descrizione della rispettiva cornice politico-giuridica. Inoltre, a parte le considerazioni sulla legislazione comunitaria, sarà anche necessario esaminare gli strumenti internazionali idonei alla protezione dei rifugiati. Essendo parte centrale di questo lavoro il caso *Cap Anamur*, e quindi

gli sbarchi di migranti e rifugiati africani sulle coste italiane, si ci sofferma in modo particolare sulla migrazione via mare. Sarà dunque necessario approfondire non solo la tematica della protezione delle frontiere esterne all'UE, ma anche quella del Diritto Marittimo. Si cercherà poi di inquadrare in particolare la situazione italiana, cominciando dall'analisi del fenomeno della transizione da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, passando all'evoluzione della rispettiva legislazione e considerando, in particolar modo, l'immigrazione 'clandestina' che interessa le coste italiane. A tal proposito vorrei inoltre sottolineare che per non uscire dai limiti prestabiliti, questo lavoro si concentrerà soltanto sulle politiche dell'immigrazione e sulla gestione degli sbarchi sulle coste italiane, tralasciando per lo più le politiche dell'integrazione. Poiché l'integrazione rappresenta una tematica altrettanto interessante e certamente non meno complessa³, e limitrofa all'argomento oggetto del presente lavoro, ritengo opportuno delimitare bene il campo della mia ricerca.

Per la stesura della presente sarà utile iniziare dalle seguenti domande di partenza: Come si presentano le vicende concernenti il caso *Cap Anamur*? In base a quali accuse vengono processati i membri dell'equipaggio? Qual è la posizione dell'Unione Europea sull'immigrazione? Quali sono gli strumenti per la protezione dei rifugiati? Qual è la base legale per quel che riguarda la migrazione via mare? In che modo viene gestito l'assalto alla fortezza Europa? Qual è il ruolo dell'Italia come frontiera dell'Unione Europea? Come vengono gestiti gli sbarchi in Italia? Qual è la legislazione italiana in materia di immigrazione, di rifugiati e di richiedenti asilo e come si sono sviluppate le rispettive politiche negli ultimi 60 anni?

Con questa tesi di laurea vorrei quindi cercare di offrire delle spiegazioni in merito a quanto avvenuto intorno al caso *Cap Anamur*. Per questo bisognerà esaminare a fondo le vicende del caso *Cap Anamur* stesso, e, inoltre, soprattutto, il relativo contesto giuridico a livello sia nazionale che europeo, la problematica della migrazione via mare e la gestione degli sbarchi in Italia.

³ Su questo, si veda il rapporto di NILS MUIŽNIEKS, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito alla sua visita in Italia dal 3–6 luglio 2012: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1977327> [13.10.2012], p5.

1. Approccio metodologico

Trattandosi di una riflessione sul tema dell'immigrazione, e quindi di una tematica del tipo politico-sociale, la presente tesi di laurea sarà da posizionare nella disciplina della *Landeswissenschaft*. All'interno della *Romanistica*, quest'ultima rappresenta un po' una 'cenerentola' della materia, in quanto spesso criticata per la limitata scientificità rispetto alle discipline classiche, come la letteratura e la linguistica. Sviluppata a partire dagli anni Settanta, questa disciplina, come sostiene ROLAND HÖHNE, cerca di aggiungere alla *Romanistica* un elemento storico-sociale, che doveva per lo più trattare dei problemi della società industriale. (cfr. HÖHNE 2007:223) Oggi, la *Landeswissenschaft* deve più che altro aprirsi anche alle scienze della cultura, tenendo presente la funzione costitutiva della cultura per economia, società e politica. (cfr. ivi:235). La disciplina universitaria della *Landeswissenschaft*, quindi, come si legge sul sito dell'Università Martin-Luther di Halle in Germania, si occupa dell'analisi di attuali strutture sociali nel rispettivo contesto storico. Si rileva la necessità essenziale di una cultura panoramica che sia idonea a trattare indipendentemente e in modo interdisciplinare fenomeni sociali, avvenimenti e sviluppi nazionali comprendendo anche i relativi riferimenti e collegamenti globali.⁴

Gli strumenti della ricerca, dovendosi affrontare un tema decisamente attuale, saranno costituiti oltre che dalla documentazione cartacea, anche, se non soprattutto, da materiale disponibile in internet. Per la ricerca di questa tematica complessa ho consultato testi di sociologia, di storia, di diritto e di politica. Essendo in questo caso l'oggetto della ricerca un "fenomeno reale" (ECO 2010:57), parte delle fonti sarà rappresentata da dati statistici, interviste, materiale audiovisivo (per la maggior parte interviste con, e relazioni tenute da Elias Bierdel) nonché articoli di giornale. Inoltre si esamineranno pubblicazioni scientifiche, documenti redatti da organizzazioni umanitarie e vari altri testi in argomento. Per quanto riguarda le

⁴ Cfr. Romanische Landes- und Kulturwissenschaften, Institut für Romanistik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg: http://www.romanistik.uni-halle.de/studienbereiche/kulturwissenschaft/profil_professur_roeseberg/ [22.1.2014].

Onlus, nella presente tesi viene fatto riferimento ad organizzazioni come per esempio *Amnesty International* (AI), *Caritas*, *European Migration Network* (EMN), *International Organization for Migration* (IOM) e *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Tutte le organizzazioni consultate sono comunque elencate anche nelle sezioni 'Abbreviazioni' e 'Siti utili', inserite nell'appendice di questo lavoro. Anche per la parte giuridica, le fonti prevedono documenti ufficiali, quali, per esempio, pubblicazioni di enti pubblici, sia europei che nazionali, testi di legge, decreti, convenzioni, trattati, contratti, ecc. Va aggiunto che, per avvenimenti e sviluppi più attuali bisognerà comunque avvalersi su materiale consultabile online.

Per quanto riguarda la scelta del materiale, la sfida non è stata tanto quella di trovarne abbastanza, ma piuttosto il contrario: di materiale su questo argomento c'è ne tantissimo, sia in internet che su carta. Quindi, la difficoltà in questo caso sta nella riduzione e nella selezione del materiale per non uscire dal perimetro di questo lavoro. Intanto, alcune delle maggiori difficoltà che ho riscontrato si sono verificate senz'altro nella compressione dei testi politici e legislativi. Non avendo mai frequentato né corsi di scienze politiche né di giurisprudenza, mi sono trovata a confrontarmi con linguaggi settoriali molto specifici e con contesti piuttosto complessi, che avrebbero reso in ogni caso necessaria una considerevole conoscenza preliminare della materia di cui ovviamente, e purtroppo, non avevo disponibilità. A questo punto spero anche di poter contare sulla gentile benevolenza da parte del lettore per eventuali errori e/o imprecisioni, commessi involontariamente.

Questo lavoro si articola in quattro parti principali, ovvero sei capitoli, che trattano l'argomento dell'immigrazione, mettendo in luce la situazione dei rifugiati e la migrazione via mare. Come caso esemplificativo della situazione in Italia va descritto il caso *Cap Anamur*.

Mentre il *presente capitolo* è dedicato all'*approccio metodologico* ed a precisazioni e *definizioni terminologiche*, il *secondo capitolo* tratta le *politiche dell'immigrazione a livello sovranazionale*, vale a dire, l'immigrazione dal punto di vista dell'Unione Europea, essendo l'Italia parte dell'UE ed essendo le sue frontiere marittime anche frontiere esterne della stessa, ponendo particolare attenzione alla situazione dei migranti e dei richiedenti asilo. Senza voler entrare in una discussione generale sull'Unione Europea, sarà delineata l'evoluzione legislativa tendente a creare un sistema di asilo comune, partendo dai primi accordi nel 1959, che avevano come obiettivo la libera circolazione dei cittadini europei, fino alla recentissima approvazione del Sistema Europeo Comune di Asilo. Inoltre saranno presentati i principali strumenti di protezione dei rifugiati, anche a livello internazionale, quali, per esempio la Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati. Parlando di migrazione e dell'"assalto alla Fortezza Europa" bisogna anche considerare le rispettive frontiere e la loro protezione, e ci sarà quindi una sezione dedicata a FRONTEX (l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne) che è operativa dal 2005. Siccome la migrazione via mare rappresenta una parte importante della discussione, alla fine del secondo capitolo si parlerà delle frontiere marittime. Gli sbarchi e i salvataggi in alto mare sono soggetti al Diritto Marittimo relativo ai soccorsi in mare ed a determinati obblighi conseguenti, imposti a qualsiasi comandante di una nave.

Passando alla parte più concreta, sarà descritto nel *terzo capitolo* il caso *Cap Anamur* e il salvataggio, nel 2004, dei 37 naufraghi che si concretizza in un blocco navale e nel conseguente arresto di tre membri dell'equipaggio. Dal 2006–2009 essi saranno processati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, processo che, dopo tre anni, si concluderà con una sentenza pienamente assolutoria.

Avendo esposto la vicenda *Cap Anamur* come caso esemplificativo, si discutono nel *quarto capitolo* le *politiche dell'immigrazione a livello nazionale* a partire dalla Seconda Guerra Mondiale fino ad oggi. Il capitolo comincia con una panoramica sulla transizione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, partendo dall'Unità d'Italia e la Grande Emigrazione a cavallo tra l'800 ed il '900.

Dopo di ciò saranno delineati i vari passi nella legislazione italiana rispetto ad immigrazione, rifugiati e asilo.

Nel *quinto capitolo* si passa, più specificamente, *all'immigrazione 'clandestina' in Italia*, esaminando in primo luogo le statistiche relative all'immigrazione in Italia, offrendo anche uno sguardo su quelle europee e mondiali. Rimanendo sempre in tema di migrazione via mare, in secondo luogo, saranno discussi gli accordi italo-libici e le pratiche dei respingimenti in alto mare. Di seguito verranno descritti alcuni casi che hanno 'fatto prima pagina': il caso Hirsi Jamaa vs. Italia che ha portato a una condanna da parte della Corte dei Diritti Umani nel 2012 per i respingimenti in alto mare verso la Libia; il caso dei pescatori tunisini che, nel 2007, dopo aver salvato e portato a Lampedusa dei naufraghi, sono stati arrestati e processati anch'essi per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Infine, sarà descritto il caso del peschereccio italiano mitragliato da una motovedetta libica nel 2010. Questo capitolo si concluderà con la discussione attuale (ottobre 2013) a livello sia nazionale che europeo, sollevata dalla tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013 in cui sono morte più di 350 persone.

La *conclusione*, che rappresenta anche la parte finale del testo, nel *sesto capitolo* analizza le vicende intorno al caso *Cap Anamur* alla luce di quanto sarà stato esaminato, cercando di offrire spiegazioni e commenti su quanto accaduto. Inoltre verrà considerata la discussione attuale in riguardo agli sbarchi sulle coste italiane.

Siccome si tratta di una tematica che continua a far cronaca e a generare discussioni anche a livello sovranazionale, si stabilisce che le ricerche saranno interrotte al 31 ottobre 2013, quale limite temporale di questo lavoro di ricerca.

1.1 Definizioni terminologiche

Vi sono numerosi termini e concetti relativi alla migrazione in generale e alla tematica dei rifugiati in particolare. In modo da evitare di confondere i vari concetti bisogna definire bene tutti gli aspetti essenziali, il che potrebbe inoltre dar già luogo ad una prima discussione teorica della tematica.

In linea di massima si può sostenere che il concetto della *migrazione* si divide in *emigrazione* e *immigrazione*. Con la prima si definisce lo spostamento di persone "dal luogo d'origine verso un'altra destinazione, solitamente con la finalità di reperire nuove occasioni di lavoro"⁵, mentre l'immigrazione si riferisce a "l'ingresso e l'insediamento, in un paese o in una regione, di persone provenienti da altri paesi o regioni"⁶. Per *esodo* si intendono "movimenti di popolazione (isolati e sporadici) al di fuori del paese di origine [sic!]. Gli esodi di massa sono costituiti da un grande numero di persone, o da una parte di una comunità, in un determinato momento" (EMN 2012a:60). Il *migrante* invece è una persona che "sceglie di lasciare il proprio paese per stabilirsi, temporaneamente o permanentemente, in un altro Stato. Tale decisione ha carattere volontario"⁷. Il *migrante economico* è "colui che lascia il proprio paese d'origine per ragioni puramente economiche in alcun modo collegate alla definizione di rifugiato, o al fine di cercare di migliorare i propri mezzi di sostentamento" (ivi:114). Il *profugo* sarebbe chi di solito "lascia il proprio paese a causa di eventi esterni (guerre, invasioni, rivolte, catastrofi naturali)"⁸. Il *rifugiato*, invece,

è costretto a lasciare il proprio paese a causa di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche (Convenzione di Ginevra, 1951). A differenza del migrante, egli non ha scelta: non può tornare nel proprio paese d'origine se non a scapito della propria sicurezza e incolumità. Dal punto di vista giuridico-amministrativo, un rifugiato è una persona cui è riconosciuto lo status di rifugiato.⁹

⁵ Treccani: <http://www.treccani.it/enciclopedia/emigrazione/> [11.4.2013].

⁶ Treccani: <http://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione/> [14.4.2013].

⁷ CIR: http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=136&lang=it [15.10.2012].

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

Come *rifugiati in transito* si definiscono persone che vengono in un Paese – come per esempio l'Italia – solo temporaneamente per finalizzare le pratiche di emigrazione in altri Stati. (cfr. FERRARI 1996) *L'apolide* è una persona "che nessuno Stato, sulla base delle proprie leggi, considera un suo cittadino" (UNHCR 2001:127). Gli *sfollati* sono delle persone che devono andare via di casa "soprattutto a causa di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze [...]" (ivi:135). Quando queste persone rimangono all'interno dello stesso Stato si dicono *sfollati interni* (internally displaced persons) (cfr. DELLE DONNE 2004:38).

Il termine *asilo* significa la "concessione da parte di uno Stato della protezione sul proprio territorio a persone di un altro Stato che fuggono da persecuzioni o da pericoli gravi" (UNHCR 2001:127). L'asilo va concesso a chi non è "in grado di chiedere la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza e/o in cui è residente, in particolare per timore di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche" (EMN 2012a:19). Il *richiedente asilo* invece è "una persona la cui richiesta o domanda formale di asilo non è stata ancora oggetto di decisione da parte del paese di potenziale rifugio" (UNHCR 2001:134). Il principio del *non-refoulement* "vieta agli Stati di respingere in qualsiasi modo i rifugiati verso paesi o territori nei quali la loro vita o la loro libertà sarebbe minacciata" (ivi:131). Il termine della *protezione internazionale*, "nel contesto dell'UE, comprende lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria" (EMN 2012a:166). La *protezione sussidiaria* viene concessa a chi "non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, [...] correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno [...]" (ivi:168). La *protezione temporanea*, invece, è "una protezione di natura temporanea a persone che fuggono in massa da situazioni di conflitto o di violenza generalizzata, senza previa determinazione individuale dello status" (UNHCR 2001:133). *L'extracomunitario*, termine impegnato già nel testo della Legge 943/1986 "in una semplice accezione giuridica" (OIM 2011:30), che finisce per essere oramai utilizzato

comunemente in modo spregiativo, non è altro che una persona non in possesso della cittadinanza di uno dei Paesi membri dell'UE, e quindi, "contrariamente all'accezione corrente, sono extracomunitari anche gli Svizzeri e gli Statunitensi"¹⁰. I *clandestini* sono stranieri senza regolare permesso di soggiorno che "per lo Stato, ufficialmente non esistono" oppure che arrivano "senza documenti o con documenti falsi"¹¹. Per motivi di completezza si fa in questo contesto anche riferimento al termine del *vu cumprà*, "coniato per i venditori ambulanti" (ibidem). *Regolare* è colui che è in possesso di un permesso di soggiorno, mentre *irregolari* "sono gli immigrati con permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato; sono anche coloro che, entrati ad esempio per motivi di studio, svolgono di fatto altre attività"¹². Ma si tratta comunque di un "cittadino di un paese terzo presente irregolarmente"¹³ (EMN 2012a:116). Queste persone vengono anche chiamate *overstayers*: "colui che rimane in un paese al di là del periodo per il quale è stato concesso l'ingresso" (ivi:138). Accanto all'immigrazione irregolare c'è l'immigrazione *non autorizzata*. Si tratta infatti di "stranieri entrati in Italia senza alcuna autorizzazione all'ingresso" (ivi:4), oppure più precisamente di un fenomeno di: "Spostamento di una persona per risiedere o transitare in un nuovo posto utilizzando mezzi irregolari o non consentiti, senza documenti validi o in possesso di documenti falsi" (ivi:89). Per quel che riguarda il concetto dell'immigrazione 'illegale', specifica CHIARA DI STASIO:

Oggi, il concetto di «immigrazione illegale» è spesso usato nei discorsi pubblici e dai mass-media ed è divenuto oggetto di fuorvianti e ricorrenti semplificazioni, che spogliano il fenomeno dei suoi reali risvolti sociali, politici, economici e giuridici, riducendolo *tout-court* a un evento che semplicemente mette a repentaglio la sicurezza degli Stati.

(DI STASIO 2012:99)

L'allontanamento dal territorio nazionale è l'esecuzione "dell'obbligo di ritorno, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato" (EMN 2012a:16). Più specifico è il termine *espulsione* che sarebbe – nel contesto dell'immigrazione – l'allontanamento

¹⁰ Cfr. ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ "La Commissione Europea in diversi documenti ufficiali utilizza questo termine («irregular migrant») in maniera preferenziale rispetto ai vari termini sinonimi o correlati che si basano sull'aggettivo «illegal». Nel contesto nazionale, inoltre, gli esperti nella materia delle migrazioni sono soliti chiamare irregolare soltanto colui che è stato regolare, cioè che non soddisfa più le vigenti condizioni di soggiorno." (EMN 2012a:116).

UE: Il concetto del *Paese terzo* nel contesto dell'Unione Europea indica "semplicemente un paese che non fa parte dell'Unione europea". http://europa.eu/abc/eurojargon/index_it.htm [16.4.2013].

di un "cittadino di un paese terzo soggetto a una decisione di espulsione giustificata dal mancato rispetto delle normative nazionali relative all'ingresso o al soggiorno degli stranieri" (ivi:61). Il concetto del *reinsediamento* è "il trasferimento dei rifugiati dal paese nel quale hanno cercato rifugio verso un altro Stato che ha accettato di ammetterli sul suo territorio" (UNHCR 2001:133). È possibile effettuare il cosiddetto *respingimento* quando lo straniero si presenta alla frontiera senza i requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato. (cfr. VALLETTA 2012:80) Come *rimpatrio*¹⁴ si intende il "diritto individuale di un rifugiato o di un prigioniero di guerra di tornare al suo paese di nazionalità. [...] La possibilità del ritorno è conferita personalmente all'individuo e non su volontà dell'autorità che lo trattiene." Inoltre questo termine "si applica anche ai rappresentanti diplomatici e funzionari internazionali in tempo di crisi, così come agli espatriati e ai migranti" (EMN 2012a:199). Il *ritorno*, invece, "può essere volontario o meno" (ivi:204). Anche qui, per motivi di completezza, andrebbe aggiunta una forma particolare: *l'estradizione* "quale consegna da uno Stato ad un altro, di una persona, imputata o condannata in un processo penale, al fine, nel primo caso, di sottoporla a processo e, nel secondo, di dare esecuzione alla condanna già inflitta" (VALLETTA 2012:109).

Importante è quindi la distinzione fra il concetto di *profugo* e quello di rifugiato, essendo il primo colui che lascia il proprio Paese a causa di eventi esterni (guerre, catastrofi, ecc.) mentre il *rifugiato* è in fuga a causa di una persecuzione individuale, in base ai principi statuiti dalla Convenzione di Ginevra. Va inoltre evidenziato il concetto di *irregolare*, vale a dire di colui che è presente sul territorio nazionale, disponendo in origine di documenti validi e permesso di soggiorno, documenti che non sono stati però ritualmente rinnovati (cosiddetti *overstayers*). Mentre per immigrazione *non autorizzata* si intende, infine, l'ingresso senza un valido documento (o tramite documento falso).

¹⁴ "Si sconsiglia l'utilizzo di questo termine in quanto esso non è sinonimo di ritorno. [...] Nel contesto italiano il termine «Rimpatrio» viene ampiamente utilizzato in vece di «Ritorno», sia nella normativa nazionale che in quella comunitaria, come per esempio nella traduzione ufficiale della Direttiva 115/2008/CE (la cosiddetta Direttiva Rimpatri o Return Directive)." (EMN 2012a:199).

2. Politiche in materia di immigrazione a livello sovranazionale

Per poter meglio inquadrare la politica dell'immigrazione italiana bisogna senz'altro allargare lo sguardo verso l'Unione Europea. Questo capitolo cercherà di presentare una panoramica generale dei passi più importanti nel processo all'interno dell'Unione Europea verso una soluzione comunitaria – e comune – di un problema che effettivamente riguarda tutti i Paesi europei, e non solo quelli che ne fanno da frontiera. Di seguito verranno quindi discusse le tappe più importanti da parte dell'Unione Europea per quanto riguarda la base del fondamento legislativo in materia di immigrazione. Inoltre si presentano i principali strumenti per la protezione dei rifugiati. Quanto alle frontiere esterne dell'UE sarà considerata la cosiddetta FRONTEX, l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, che svolge un ruolo importante nella protezione delle frontiere marittime. In questo contesto viene anche esaminato il Diritto Marittimo relativo ai soccorsi effettuati in mare.

2.1 Fondamento legislativo comunitario

I primi accordi tra i membri fondatori della futura Unione Europea – tra cui il Trattato di Roma del 1957 che istituisce la *Comunità Economica Europea* (CEE) – non fecero dell'immigrazione una materia di competenza della Comunità stessa, che rimaneva invece soggetta all'autorità dei singoli Stati. (cfr. SANLORENZO 2010:45) Al momento della sua istituzione la CEE, quindi, non prevede l'immigrazione e l'asilo quali tematiche necessarie, avendo essa come scopo precipuo il 'mercato unico europeo' e quindi la libera circolazione delle persone e delle merci. Fino all'Accordo di Schengen non ne viene quindi dato particolare risalto.

2.1.1 Accordo di Schengen

L'Accordo di Schengen del 1985 e la creazione dello Spazio Schengen rappresenta il primo passo importante verso una politica dell'immigrazione europea in quanto – allo scopo di permettere la libera circolazione delle persone – ci si mette d'accordo sull'abolizione delle frontiere interne, rafforzando di conseguenza quelle esterne:

Schengen had two main aims. The first concerned border controls: to eliminate those internal to Schengenland; establish controls round its external frontier; and set rules to deal with asylum, immigration, and the movement or residence of other countries' nationals within the area. The second was to cooperate in combating crime.

(PINDER/USHERWOOD 2007:105)

A questo scopo vengono infatti inserite varie misure: "un sistema comune di visti [...] e l'istituzione di un sistema di informazione *Schengen* (*Schengen Information System*, SIS), che consente di scambiare un gran numero di informazioni raccolte in occasione dell'attraversamento delle frontiere" (DI STASIO 2012:60). Sempre nel 1985 viene rilasciata una decisione della Commissione (85/381/CEE) che "istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli stati terzi"¹⁵. Lo scopo è l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Nonostante la contestazione di alcuni Stati, nel 1987 la Corte di Lussemburgo afferma "che le varie politiche di reclutamento di manodopera straniera presenti all'interno degli Stati membri rientravano nella sfera di interesse della politica sociale comunitaria" (SANLORENZO 2010:45). Si tratta di una sentenza che "segna dunque una tappa importante per la futura costruzione di una politica comune sull'immigrazione" (ibidem). L'Accordo di Schengen viene integrato nel 1990 con la Convenzione di Attuazione dell'Accordo, firmata sempre a Schengen (cfr. HEIN 2010:41), che entra in vigore nel 1993, scaglionando l'effettiva abolizione dei controlli alle frontiere: "1995 in Francia, Germania, Benelux, Spagna e Portogallo, nel 1997 in Austria e Italia, nel 2000 in Grecia, nel 2001 in Danimarca, Svezia e Finlandia, più due paesi non membri come la Norvegia e l'Islanda." (EINAUDI 2007:289)

¹⁵ 85/381/EEC: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,it&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl,pt,&val=115657:cs> [19.10.2012].

2.1.2 Convenzione di Dublino

Nel 1990 viene firmata la Convenzione di Dublino¹⁶, un'ulteriore integrazione degli Accordi di Schengen. In essa viene stabilito lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo presentata dallo straniero in uno Stato membro: cioè lo Stato in cui avviene il primo ingresso nell'Unione Europea. Fatto che ovviamente "ha ricadute importanti per un Paese come l'Italia che rappresenta una delle principali porte d'accesso all'Europa" (PETROVIĆ 2011:49). Inoltre viene definito il diritto dei singoli Stati membri "einen Asylbewerber in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen" (HEISSL 2007:385). Con la Convenzione di Dublino si vuole evitare "il fenomeno delle domande di asilo multiple" (VALLETTA 2012:51), e più precisamente impedire la "libera scelta da parte dei richiedenti asilo del paese più conveniente per presentare la propria istanza" (ibidem).

Il Regolamento di Dublino del 2003, denominato *Dublino II*, sostituisce la Convenzione di Dublino con l'intenzione di "individuare forme più rapide ed efficaci di determinare la competenza degli Stati nonché trovare nuovi strumenti per ridurre le domande d'asilo multiple"¹⁷, cercando inoltre di "evitare che i richiedenti asilo siano inviati da un paese all'altro"¹⁸. Però è importante segnalare che "a differenza di quanto contenuto nel preambolo della Convenzione, il Regolamento non offre alcuna garanzia che la domanda d'asilo del richiedente sia effettivamente esaminata da uno Stato membro" (PETROVIĆ 2011:83). Sul recente *Regolamento Dublino III* si veda cap. 2.1.12.

¹⁶ Convenzione sulla Determinazione dello Stato Competente per l'esame di una Domanda di Asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee (DELLE DONNE 2004:46).

¹⁷ Corriereimmigrazione: <http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2012/09/convenzione-di-dublino/> [1.9.2013].

¹⁸ Regolamento Dublino II: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_it.htm [28.9.2013].

2.1.3 Trattato di Maastricht

La CEE si trasforma in Unità Europea con il Trattato di Maastricht del 1992 – il cosiddetto *Trattato sull'Unione Europea* (TUE). "Attraverso l'istituzione dell'Unione europea, la creazione di un'unione economica e monetaria e l'estensione dell'integrazione europea a nuovi settori, la Comunità entra in una dimensione politica."¹⁹ È anche il momento in cui si introduce la cittadinanza europea: "È cittadina dell'Unione europea qualsiasi persona in possesso della cittadinanza di un Paese membro" (DI STASIO 2012:57). Si tratta inoltre del primo documento del genere che cerca di regolare la materia di asilo chiedendone un'armonizzazione a livello europeo (cfr. HEISSL 2007:378), e "con cui la politica dell'immigrazione e di asilo sono riconosciuti dagli Stati membri come questione di interesse comune" (VALLETTA 2012:51). Però, quanto alla materia di asilo afferma MARCELLA DELLE DONNE che a questo punto ancora esiste poco controllo giurisdizionale: "Nell'ambito della Cooperazione [intergovernativa dei Paesi membri, nda], gli accordi possono essere presi in segreto, non sono sottoposti ad alcun controllo giurisdizionale degli istituti comunitari e non devono essere ratificati dal Parlamento europeo. (DELLE DONNE 2004: 41)

2.1.4 Trattato di Amsterdam

La "pietra miliare nel processo di costruzione della politica europea in materia d'asilo" (PETROVIĆ 2011:50) sarebbe il Trattato di Amsterdam del 1997 che "pone le basi per una comunitarizzazione della materia d'asilo" (DELLE DONNE 2004:53). A partire da questo accordo le politiche di asilo e di immigrazione sono di interesse e di competenza comune, il che significa un impegno comune sempre più forte. Viene istituito, per esempio, un certo livello di controllo – anche se ancora minimo – da parte della Corte Europea. (cfr. WEIDENFELD/WESSELS 2009:80) Inoltre il Trattato di Amsterdam, e più specificamente l'art. 63, che secondo HEISSL rappresenta la sua

¹⁹ Trattato di Maastricht: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_it.htm [28.9.2013].

regolamentazione chiave relativa all'asilo (cfr. HEISSEL 2007:379), vuole creare degli standard minimi per l'accoglienza di rifugiati nei Paesi membri (cfr. *ivi*:382).

All'art. 63 del Trattato, sono affrontati diversi aspetti della materia che vanno dall'introduzione del criterio del *burden-sharing* – volto a promuovere un'equilibrata ripartizione nei differenti Stati membri degli oneri derivanti dalla presa in carico di richiedenti asilo – all'introduzione dello strumento giuridico della 'protezione temporanea' per quei richiedenti asilo aventi caratteristiche che non rientrano nei requisiti della Convenzione di Ginevra.

(PETROVIĆ 2011:50)

Viene quindi realizzata una "'comunitarizzazione' delle politiche dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione e le 'altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone'" (VALLETTA 2012:51), specificando che "il controllo delle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile rientrano nel primo pilastro (quello comunitario) e sono disciplinate secondo il 'metodo comunitario'"²⁰ Ciò vuol dire inoltre che "gli stati membri [...] cessano di avere il monopolio sulle decisioni da adottare in materia di immigrazione e vengono sostituiti dalle istituzioni dell'UE" (DI STASIO 2012:62).

2.1.5 Consiglio di Tampere

Il concetto comunitario dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza si basa sui programmi di Tampere (1999–2004), dell'Aia (2004–2009) e di Stoccolma (2010–2014).²¹ Nell'ottobre 1999 i capi degli Stati membri si riuniscono a Tampere in Finlandia "per fronteggiare le difficoltà di attuazione delle misure stabilite dal Trattato di Amsterdam e per offrire risposte rapide ed efficaci alle situazioni d'emergenza provocate dall'arrivo in massa di profughi provenienti dal Kosovo" (VALLETTA 2012:52). Riconfermando l'impegno dell'Unione Europea "a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo" e a "rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà"²², a Tampere viene inoltre proposto di istituire "un

²⁰ UE: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_it.htm [28.9.2013].

²¹ Cfr. UE: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_it.htm [28.9.2013].

²² Consiglio Europeo di Tampere: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm [28.9.2013].

sistema comune europeo sul diritto di asilo (CEAS)" (ibidem). L'obiettivo del CEAS sarebbe l'armonizzazione degli ordinamenti nazionali "sulla base di norme minime comuni" (PETROVIĆ 2011:101). Effettivamente, in quanto al regime europeo comune in materia di asilo e in particolar modo al diritto di chiedere asilo, il Consiglio Europeo afferma:

Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Esso ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement.²³

2.1.6 Trattato di Nizza

Il Trattato di Nizza del 2000 – ovvero la conferenza intergovernativa che lo conduce – ha come obiettivo la preparazione dell'Unione Europea al suo allargamento²⁴ e quindi di: "riformare le istituzioni europee per consentire all'UE di funzionare in maniera efficiente dopo l'allargamento a 25 paesi membri."²⁵ In questa occasione viene anche proclamata *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, una carta che completa la *Convenzione Europea dei Diritti Umani* (CEDU). La Carta di Nizza costituisce effettivamente "un importante richiamo ai diritti della persona, contro ogni forma di sfruttamento o negazione della dignità umana" (LA ROCCA 2010:346).

2.1.7 Laeken, Siviglia e Salonicco

Nel dicembre 2001 si tiene il Vertice Europeo di Laeken che "pone al centro del dibattito i controlli sull'immigrazione clandestina, la prevenzione di tutti i movimenti irregolari nell'Unione Europea e la lotta al terrorismo" (DELLE DONNE

²³ Ibidem.

²⁴ Cfr. Trattato di Nizza: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_it.htm [28.9.2013].

²⁵ Trattati UE: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_it.htm [28.9.2013].

2004:71). Nell'art. 42 delle Conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken si legge infatti: "Una gestione più efficace del controllo alle frontiere esterne dell'Unione contribuirà alla lotta contro il terrorismo, le organizzazioni d'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani."²⁶

Anche le priorità del Vertice Europeo di Siviglia del 2002 stanno nell'emergenza clandestina e nella sicurezza delle frontiere. "Nell'affrontare la questione, non si fa distinzione tra immigrati, rifugiati e quant'altri, tutti posti sotto lo stesso denominatore di clandestini." (DELLE DONNE 2004:78) Qui sotto, elencati sempre da MARCELLA DELLE DONNE, i punti chiave discussi:

Clandestini: armonizzare il quadro penale dei paesi dell'Ue per prevenire ingresso, transito e residenza.

Visti: riesaminare la lista di paesi per i quali sarà necessario il visto di ingresso in Europa.

Frontiere: creare un organismo comune di esperti di frontiera per operazioni congiunte ai confini e ufficiali di collegamento tra Stati membri.

Polizia: uniformare a livello europeo le regole e la formazione delle polizie nazionali di frontiera.

Paesi terzi: includere negli accordi dell'Ue con Paesi terzi le clausole per la gestione congiunta dei flussi migratori e rimpatri.

Pagelle: valutazione della collaborazione dei Paesi d'origine e transito dei clandestini, decisiva per le relazioni reciproche.

Provvedimenti: in caso di «assenza ingiustificata» di collaborazione da parte dei Paesi da cui partono i clandestini, l'Unione si riserva di prendere misure utili a «correggere» la situazione (sospensione degli aiuti commerciali, umanitari e quant'altro).

(ivi:78sg)

Il Consiglio Europeo di Salonicco del 2003, invece, in quanto alla protezione delle frontiere esterne dell'Unione Europea, costituisce la base formale per l'istituzione di FRONTEX, che sarà introdotta nel 2004 (si veda cap. 2.3.1).²⁷

²⁶ Conclusioni Consiglio Europeo di Laeken: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf [9.7.2013].

²⁷ Cfr. Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Le-due-fasi-del-Sistema-Comune-Europeo-di-Asilo/238> [26.9.2013].

2.1.8 Programma dell'Aja

Il Programma dell'Aja del 2004, stabilito per il periodo 2005–2010, dichiara come punto chiave "la nuova emergenza della sicurezza per l'Europa, determinata dagli attentati dell'11/9 e di Madrid del 2004" (DI STASIO 2012:71). Effettivamente, il quarto paragrafo del Programma dice:

La sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri ha assunto nuova urgenza, soprattutto alla luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e dell'11 marzo 2004 a Madrid. I cittadini dell'Europa si aspettano legittimamente che l'Unione europea, pur garantendo il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, assuma un approccio comune più efficace di fronte a problemi transfrontalieri come la migrazione clandestina, la tratta di esseri umani, il terrorismo e la criminalità organizzata nonché la prevenzione di questi fenomeni. In particolare nel campo della sicurezza, il coordinamento e la coerenza tra la dimensione interna e quella esterna hanno assunto un'importanza crescente e devono continuare ad essere perseguiti con determinazione.²⁸

Come afferma CHIARA DI STASIO, per quel che riguarda l'asilo, nel Programma dell'Aja è previsto "l'instaurazione, entro il 2010, di una procedura comune e di uno *status* uniforme per i cittadini di Paesi terzi che hanno ottenuto l'asilo o che [...] hanno ottenuto una protezione sussidiaria". Si parla di una "politica in materia di allontanamento e rimpatrio" e di una "politica dei visti efficace che dovrebbe essere agevolata grazie alla creazione di un sistema di informazione sui visti (VIS)" che include fra l'altro "l'integrazione degli identificatori biometrici nei documenti di viaggio, nei visti, nei permessi di soggiorno, nei passaporti dei cittadini dell'UE e nei sistemi d'informazione"²⁹ (DI STASIO 2012:72sg). Inoltre, nel 2005, il Consiglio adotta il cosiddetto *approccio globale* in materia di migrazione che dovrebbe coinvolgere i Paesi d'origine e di transito (cfr. *ivi*:73), sapendo che "un'immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione" (MELTING POT 16.10.2008).

²⁸ Programma dell'Aia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF> [20.6.2013].

²⁹ L'introduzione delle tecnologie biometriche potrebbe portare a dei seri problemi in riguardo al diritto della privacy e al diritto alla protezione dei dati personali. (cfr. DI STASIO 2012:75).

2.1.9 Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007, conferma il riconoscimento da parte dell'Unione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (proclamata a Nizza nel 2000) e l'adesione alla *Convenzione europea dei diritti dell'Uomo* (CEDU). L'adesione alla CEDU, infatti, "consentirebbe il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo ampliando, ancora di più, la tutela individuale dacché è riconosciuto il ricorso giurisdizionale individuale" (LA ROCCA 2010:346). Si conferiscono più poteri legislativi e di conseguenza anche più responsabilità al Parlamento europeo: "I deputati dovranno quindi rispettare in tutte le loro attività i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, in linea con la Carta dei Diritti fondamentali inclusa nel Trattato."³⁰ Per quel che riguarda la protezione e la gestione delle frontiere esterne viene riconfermata l'importanza di garantirne i controlli che vedono "nella Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne [Frontex, nda] l'organismo chiave per la sua attuazione" (FAVILLI 2009:4). Anche questo Trattato, comunque, sottolinea l'importanza di una politica migratoria comune. Per quel che riguarda la materia di asilo, "ora espressamente qualificata come comune", si riconfermano "come limiti vincolanti" (ibidem) il principio di non respingimento, la Convenzione di Ginevra e il concetto di protezione internazionale. Per lo Spazio Europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia, il Trattato prevede il rafforzamento delle competenze comunitarie per "il controllo alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione; la cooperazione giudiziaria in materia civile; la cooperazione giudiziaria in materia penale; la cooperazione di polizia."³¹

2.1.10 Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo

Sotto la presidenza francese nel 2008 viene approvato il Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo (*European Pact on Immigration and Asylum*) che

³⁰ Trattato di Lisbona: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0042423726/Parliament-and-the-Lisbon-Treaty.html> [28.9.2013].

³¹ Trattato di Lisbona: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0033_it.htm [28.9.2013].

"costituisce la base per le politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo per l'Unione europea [...] e i suoi paesi"³². Il principio del Patto sta nel gestire la migrazione "in maniera tale da tenere conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali, proteggendo i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali"³³. Questo documento promuove – come viene tradotto poi nel Programma di Stoccolma – i seguenti cinque impegni fondamentali:

1) organizzare la migrazione autorizzata tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione; 2) combattere l'immigrazione non autorizzata, in particolare assicurando il ritorno, nel Paese di origine o in un Paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare; 3) rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere; 4) costruire un'Europa dell'asilo; 5) creare un partenariato globale con i Paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra migrazione e sviluppo.

(EMN 2012c:58)

Per quanto riguarda l'immigrazione non autorizzata, il sito della Camera dei Deputati specifica che si tratta "di controllare e contrastare l'immigrazione clandestina, anche in considerazione della crescente pressione esercitata sugli Stati membri alle frontiere esterne, tra cui quelle meridionali"³⁴. Sempre nel 2008 viene pubblicata una comunicazione per un *Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'UE* che rappresenta "una road-map rivolta al completamento [...] del sistema europeo comune di asilo"³⁵. Un altro passo importante avvenuto nel 2008 è la *Direttiva sul Rimpatrio* (2008/115/CE) che "introduce norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri per l'allontanamento dal loro territorio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare"³⁶.

³² Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_it.htm [26.9.2013].

³³ Ibidem.

³⁴ Camera dei Deputati: <http://www.camera.it/leg17/1050?appro=838&La+politica+di+asilo+dell'Unione+europea> [26.9.2013].

³⁵ Piano Strategico sull'Asilo: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0002_it.htm [27.9.2013].

³⁶ UE: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0014_it.htm [27.9.2013].

2.1.11 Programma di Stoccolma

Il Programma di Stoccolma del 2009, cioè l'agenda per il periodo 2009–2014, porta il titolo: "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini"³⁷ e inizia con le parole: "Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia"³⁸ confermando "l'importanza della creazione di un'area di solidarietà, basata su alti standard di accoglienza e protezione oltretutto su procedure comuni d'asilo" (PETROVIĆ 2011:103). Cercando di creare "a fair and efficient common asylum system across the Union, which could also serve as a model to other regions of the world"³⁹, viene anche riconfermata l'importanza della creazione di un *Sistema Europeo Comune di Asilo* (CEAS) entro il 2012 e affermato che "a tal proposito, è fondamentale lo sviluppo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)"⁴⁰. In seguito a Stoccolma viene infatti, nel 2010, istituito *l'Ufficio Europeo di supporto all'Asilo* (European Asylum Support Office, EASO) con sede a La Valletta, Malta, che dovrà "seguire un ruolo centrale nello sviluppo delle politiche comuni in materia d'asilo" (ibidem), rafforzando "la cooperazione tra gli Stati membri in materia d'asilo al fine di una maggiore armonizzazione delle diverse prassi nazionali"⁴¹. Dovrebbe essere un centro che "aiuterà gli Stati membri a conoscere i rispettivi sistemi e pratiche, a sviluppare relazioni di lavoro più strette fra i servizi responsabili delle questioni d'asilo a livello operativo, a rafforzare la fiducia nei rispettivi sistemi e a rendere le prassi più coerenti"⁴². Per quanto riguarda la protezione delle frontiere esterne, il Programma di Stoccolma afferma l'esigenza di rafforzare i controlli delle frontiere "per contrastare l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera" affermando comunque che "al contempo dev'essere garantito l'accesso alle persone che necessitano di protezione internazionale e ai gruppi che si trovano in situazioni vulnerabili, come ad esempio i minori non

³⁷ Programma di Stoccolma: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF> [1.9.2013].

³⁸ Ibidem.

³⁹ UNHCR: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/european-union-asylum-policy/the-stockholm-programme.html> [4.10.2013].

⁴⁰ Programma di Stoccolma: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_it.htm [28.9.2013].

⁴¹ Regione Emilia-Romagna: http://www.integrazionemigranti.gov.it/Normativa/Documents/Emilia%20Romagna/Immigrazione_e_asilo%201248881202.pdf [26.9.2013], p7.

⁴² Ibidem.

accompagnati"⁴³. Viene però nello stesso momento anche sottolineato la necessità di rafforzare la posizione di FRONTEX e dei sistemi SIS e VIS.⁴⁴

Un ulteriore punto interessante è che questo Programma prevede che l'Unione Europea stessa, oltre ai singoli stati membri, firmi la Convenzione di Ginevra. (cfr. PETROVIĆ 2011:103) L'intenzione dell'Unione Europea di firmare la Convenzione di Ginevra sarebbe "realizzabile grazie alle previsioni del Trattato di Lisbona che conferisce all'Unione personalità giuridica propria"⁴⁵. Su questo, si veda anche cap. 2.2.3.

2.1.12 Sistema Europeo Comune di Asilo

La recente approvazione del *Sistema Europeo Comune di Asilo* (Common European Asylum System, CEAS) il 12 giugno 2013 rappresenta un passo enorme verso l'armonizzazione del diritto di asilo a livello comunitario. Questo Sistema "contiene le nuove regole che stabiliscono le procedure comuni per la gestione delle domande di asilo e i diritti di base per i richiedenti asilo che arrivano nell'Unione Europea"⁴⁶. Infatti, la rispettiva dichiarazione della Commissaria dell'Unione Europea CECILIA MALMSTRÖM, pur ammettendo che non sia ancora completo, parla di "un risultato di cui potremo essere orgogliosi", affermando che "coloro che temono di essere perseguitati saranno sicuri di non dover ritornare in situazioni di pericolo; sia i richiedenti asilo, sia i beneficiari di protezione internazionale godranno, nell'Unione europea, di condizioni dignitose"⁴⁷.

Per il CEAS sono state stipolate delle nuove regole, "setting out common high standards and stronger co-operation to ensure that asylum seekers are treated

⁴³ Programma di Stoccolma: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_it.htm [28.9.2013].

⁴⁴ Cfr. ibidem.

⁴⁵ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Le-due-fasi-del-Sistema-Comune-Europeo-di-Asilo/238> [26.9.2013].

⁴⁶ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/news/EASO-Rapporto-annuale-sulla-situazione-dei-richiedenti-asilo-nellUnione-Europea-nel-2012/2990> [26.9.2013].

⁴⁷ MEMO/13/534: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-534_it.htm [26.9.2013].

equally in an open and fair system"⁴⁸. Di seguito un breve elenco di queste nuove regole, estratto dalla proclamazione originale della Commissione Europea:

- The revised Asylum Procedures Directive aims at fairer, quicker and better quality asylum decisions. Asylum seekers with special needs will receive the necessary support to explain their claim and in particular there will be greater protection of unaccompanied minors and victims of torture.
- The revised Reception Conditions Directive ensures that there are humane material reception conditions (such as housing) for asylum seekers across the EU and that the fundamental rights of the concerned persons are fully respected. It also ensures that detention is only applied as a measure of last resort.
- The revised Qualification Directive clarifies the grounds for granting international protection and therefore will make asylum decisions more robust. It will also improve the access to rights and integration measures for beneficiaries of international protection.
- The revised Dublin Regulation enhances the protection of asylum seekers during the process of establishing the State responsible for examining the application, and clarifies the rules governing the relations between states. It creates a system to detect early problems in national asylum or reception systems, and address their root causes before they develop into fully fledged crises.
- The revised EURODAC Regulation will allow law enforcement access to the EU database of the fingerprints of asylum seekers under strictly limited circumstances in order to prevent, detect or investigate the most serious crimes, such as murder and terrorism.⁴⁹

Tra l'altro, le nuove regole, che entreranno in vigore nel secondo semestre del 2015, prevedono un termine di sei mesi per la gestione delle domande di asilo, condizioni minime di accoglienza e un meccanismo di allarme rapido per fronteggiare i problemi nei sistemi nazionali di asilo prima che si trasformino in crisi.⁵⁰ Una delle modifiche tanto discusse sarà l'accesso alle impronte digitali dei richiedenti asilo nella banca dati EURODAC. Il *Regolamento Dublino III* (604/2013), che entrerà in vigore all'inizio del 2014, rappresenta una parte importante del CEAS in quanto stabilisce che "i richiedenti asilo non potranno essere trasferiti verso Paesi dell'Unione europea in cui sussista il rischio di trattamenti inumani o degradanti."⁵¹ Con questa misura si vuole far fronte alla "inefficiency of the previous system that had resulted in overburdening 'certain Member States with limited reception and absorption capacities'", ma le osservazioni che fanno VICTORIA SMYTHIES e LARA

⁴⁸ MEMO/13/532: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm [26.9.2013].

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Cfr. Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20130607IPR11389/html/Il-Parlamento-dà-il-via-libera-al-nuovo-sistema-europeo-di-asilo> [3.10.2013].

⁵¹ Ibidem.

RAMAZZOTTI nell'articolo *The Dublin Regulation: A Critical Examination of a Troubled System* a questo riguardo sarebbero che, invece di promuovere la solidarietà tra gli Stati membri, la responsabilità rimane sempre a carico dei Paesi meridionali e di quelli dell'Est:

Far from promoting inter-State solidarity, a long-standing EU goal, it seems that the Dublin system has shifted responsibility for refugee protection toward the MS [Member States, nda] in Europe's southern and eastern regions. Indeed there has been an 87 per cent increase in asylum levels in Southern European countries. The principal issue with the DR III [Dublin III Regulation, nda] is that it did not alleviate the problems caused by the DR II's 'burden shifting' scheme.

(SMYTHIES/RAMAZZOTTI 2013)

L'UNHCR considera, comunque, questi nuovi provvedimenti "un passo positivo verso l'adozione di un sistema comune europeo d'asilo"⁵². Le leggi nazionali dovranno essere modificate per renderle conformi, il che "potrebbe portare anche a una migliore gestione delle risorse, preoccupazione centrale e condivisa dai paesi membri, attraverso un sistema di asilo più efficiente con alti standard di qualità"⁵³. CHRISTOPHER HEIN, direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), invece, in un'intervista a *La Repubblica*, intitolata *Il nuovo sistema europe [sic!] d'asilo "Un passo avanti, ma la meta è lontana"*, non si esprime in modo così entusiasta:

Le decisioni che hanno condotto all'approvazione delle nuove norme sono state guidate spesso da diversi timori [...] – dal timore che le persone possano aggirare i controlli di frontiera ed i requisiti per i visti e presentare richieste di asilo infondate; dal timore che le persone possano nascondersi per non essere rimandate in un altro Stato membro dove non vogliono andare; dal timore che alcune famiglie possano essere costruite per il solo scopo di ricevere diritti e benefici; dal timore [...] che i richiedenti asilo ed i rifugiati possano minacciare la sicurezza degli Stati o turbare l'ordine pubblico; dal timore che meccanismi di ingresso legale per migranti nell'UE possano gonfiare il numero di richiedenti asilo; l'esplicito o implicito timore di 'invasione'. Ma dove è finito [...] il timore per i diritti umani delle persone, il timore che anche sotto la protezione del CEAS, richiedenti asilo e persone aventi diritto alla protezione internazionale possano vedere violati loro diritti fondamentali?

(LA REPUBBLICA 12.6.2013)

Infine, rimanendo sempre invariato l'obbligo dello Stato competente di prendersi carico del richiedente asilo, bisogna tuttavia far presente che "ciascuno Stato

⁵² UNHCR: <http://www.unhcr.it/news/dir/18/view/1514/la-unhcr-accoglie-con-favore-le-decisioni-della-ue-verso-un-sistema-comune-di-asilo-151400.html> [12.7.2013].

⁵³ Ibidem.

membro può decidere di esaminare una domanda pur non essendo competente secondo i criteri previsti dal Regolamento" (FERRI 19.7.2013).

Riassumendo, le tappe più importanti nello sviluppo di una politica dell'immigrazione unitaria sono le seguenti: Uno dei punti chiave a livello comunitario dopo *l'Accordo di Schengen* (1985), che stabilisce con l'abolizione delle frontiere interne anche la graduale chiusura di quelle esterne, risulta, tuttora, la cosiddetta *Convenzione di Dublino II* (1990/2003) che stabilisce lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata da uno straniero, e quindi il Paese di primo ingresso nell'UE. Così si vogliono evitare da parte del richiedente asilo le domande multiple e la libera scelta del Paese più conveniente, ma anche che lo straniero venga spedito da un Paese all'altro. Recentissima è l'approvazione del *Sistema Europeo Comune di Asilo* (2013) che prevede per i richiedenti asilo procedure comuni e diritti di base. Nonostante le necessarie e continue concessioni in materia di rifugiati e di asilo, quello che risulta evidente, però, è la ferma chiusura delle frontiere, rafforzandosi in questo modo la cosiddetta Fortezza Europa. Anche per quanto riguarda la migrazione 'clandestina' verso l'Unione Europea è di grande rilievo la suddetta Dublino II, che addossa il carico della responsabilità ai Paesi che fanno da frontiera esterna alla stessa, e quindi, parlando della migrazione via mare, ai Paesi dell'Europa meridionale.

2.2 Protezione dei rifugiati

Dopo la Prima e la Seconda Guerra Mondiale, l'Europa si trova a dover fronteggiare una situazione molto particolare con milioni di *rifugiati* e di *senza patria*: "I primi anni del secondo dopoguerra sono caratterizzati un po' dovunque in Europa dall'esodo di milioni di sfollati e di rifugiati costretti a fuggire per motivi politici o per non soggiacere [...] sotto la sovranità degli Stati vincitori." (PETROVIĆ 2011:22) Si tratta comunque di persone che "a causa delle ripercussioni della guerra, non furono più nelle condizioni di vivere nei rispettivi paesi di origine"⁵⁴. GIOVANNI FERRARI nella relazione *La Convenzione sullo Status dei Rifugiati. Aspetti storici*, offre una bella panoramica sulla situazione dei profughi e rifugiati, vittime delle due Guerre Mondiali. La Prima Guerra Mondiale (1914–1918) lascia quasi 37 milioni di vittime e milioni di profughi e rifugiati dovuti al crollo dei Tre Imperi (Zar di Russia, Austro-Ungarico, Ottomano). (cfr. FERRARI 2004:11) Nel 1938 si contano circa 600.000 rifugiati per il periodo interbellico, e la Seconda Guerra Mondiale (1938–1945) si sarebbe chiusa con più di 44 milioni di vittime 'militari' e 20 milioni di vittime 'civili'. (cfr. ivi:15sg) Invece, quanto ai profughi, sfollati e rifugiati si tratta di almeno 20 milioni di persone:

- *profughi e rifugiati del periodo bellico* (almeno 10 milioni di persone fuggite dai loro Paesi devastati dalla guerra o prossimo teatro di operazioni belliche), ma anche
- *del dopoguerra* (altri 10 milioni di persone che lasciano i Paesi di origine, non solo in Europa ma anche in altri continenti, in seguito ai radicali mutamenti politici in essi sopravvenuti): rifugiati questi che, a differenza degli sfollati, non intendono rimpatriare 'temendo di subire [sic!] persecuzioni' ma restare ed integrarsi nei Paesi di asilo oppure reinsediarsi in Paesi terzi.

(ivi:17)

La necessità creata da quella situazione ha portato alla promulgazione della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* nel 1948, alla costituzione dell'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* (UNHCR) nel 1950 e alla *Convenzione di Ginevra* nel 1951.

⁵⁴ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-creazione-del-sistema-internazionale-di-protezione-dei-rifugiati-cenni-storici/234> [26.9.2013].

Predecessori di questi strumenti essenziali in materia dei rifugiati e di asilo sono la *Società delle Nazioni*, istituita nel 1919, e la *Commissione per i Rifugiati delle Società delle Nazioni*. La carica dell'*Alto Commissario per i Rifugiati* svolge Fridtjof Nansen (Premio Nobel per la Pace nel 1922), scienziato e diplomatico norvegese, al quale risale l'ideazione del famoso 'Passaporto Nansen', primo documento d'identità-viaggio per rifugiati e apolidi, riconosciuto da 52 Paesi. Alla fine del 1946 si conclude il suo mandato insieme a quello della Società delle Nazioni. (cfr. *ivi*:11sgg) Come primo strumento per affrontare l'emergenza umanitaria della Seconda Guerra Mondiale viene istituita l'*Amministrazione delle Nazioni Unite per l'Assistenza e la Riabilitazione* (UNRRA) nel 1943, che viene poi sostituita dall'*Organizzazione Internazionale per i Rifugiati* (IRO) nel 1947 "che si occupò prevalentemente del rimpatrio degli sfollati provenienti dal blocco comunista e del loro reinsediamento in paesi di nuova accoglienza"⁵⁵. Nel 1951 questi compiti vengono affidati al *Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee* (CIME) che nel 1989 diventa l'attuale *Organizzazione Internazionale per le Migrazioni* (OIM).⁵⁶

2.2.1 Dichiarazioni dei Diritti Umani

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale "ci si guardò indietro con orrore: il disastro morale era più grave ancora delle rovine materiali"⁵⁷. Il 10 dicembre 1948, quindi, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approva e proclama la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*. "Per la prima volta veniva scritto che esistono diritti di cui ogni essere umano deve poter godere per la sola ragione di essere al mondo."⁵⁸ Il testo inizia infatti con le parole: "Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Cfr. *ibidem*.

⁵⁷ AI: <http://www.amnesty.it/dichiarazione-universale-diritti-umani-uomo.html> [25.9.2013].

⁵⁸ Ibidem.

giustizia e della pace nel mondo."⁵⁹ Importante anche l'art. 14 della stessa in cui viene specificato che: "Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni."⁶⁰

La *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (CEDU), invece, viene firmata a Roma il 4 novembre 1950. Essendo stati originalmente previsti vari organi di controllo, per motivi di semplificazione, nel 1998, essi vengono uniti in un'unica *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*.⁶¹ Per quanto riguarda invece la protezione dei rifugiati bisogna richiamare l'attenzione sull'art. 4 del Protocollo 4: "divieto di espulsioni collettive di stranieri"⁶², coinvolgendo l'esame individuale:

Die EMRK [Europäische Menschenrechtskonvention, nda] hätte es nicht klarer ausdrücken können, indem sie [...] bestimmt, dass '*Kollektivausweisungen von Fremden [...] nicht zulässig (sind)*'. Somit muss die Verhältnismäßigkeitsabwägung in jedem einzelnen Fall individuell erfolgen, auf Grund der enormen Auswirkungen der Abschiebung oder Auslieferung auf das Leben und die Rechte der betroffenen Person.
(HEISSL 2007:395)

Come aggiunta alla CEDU viene proclamata nel 2000 a Nizza, la *Carta dei Diritti Fondamentali*. Mentre la prima si limita a diritti civili e politici, la seconda "stabilisce i principi etici e i diritti dei cittadini e dei residenti europei connessi con la dignità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia", annoverando "i diritti sociali dei lavoratori, la protezione dei dati, la bioetica e il diritto a una buona amministrazione"⁶³.

⁵⁹ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Cfr. Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_human_rights_convention_it.htm [25.9.2013].

⁶² Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁶³ Carta dei Diritti Fondamentali: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/charter_fundamental_rights_it.htm [25.9.2013].

2.2.2 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ACNUR⁶⁴ (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR, anche *UN Refugee Agency*) del 1950 risulta essere il successore della suddetta Commissione per i Rifugiati delle Società delle Nazioni, essendosi evidenziata la necessità di un'organizzazione per i rifugiati "che concentrasse tutte le funzioni precedentemente distribuite tra le varie agenzie"⁶⁵. Viene quindi fondato "al fine di garantire la protezione internazionale dei rifugiati e il rispetto del diritto d'asilo, prevenire le pratiche di rimpatrio forzato, promuovere i rientri volontari e, ove non sia possibile, l'integrazione nei paesi di accoglienza"⁶⁶. Nonostante un mandato iniziale di soli tre anni, l'UNHCR "ha celebrato il suo sessantesimo anniversario il 14 dicembre 2010, con l'amara consapevolezza che le necessità di assistenza umanitaria sono tuttora lontane dall'essere debellate"⁶⁷. La Delegazione italiana con sede a Roma aprì il 15 aprile 1952. (cfr. FERRARI 1996:1) *L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati* è a partire dal 2005 il portoghese *António Manuel de Oliveira Guterres*.⁶⁸ Per quanto riguarda il lavoro dell'UNHCR, si cita il sito:

Lo staff dell'Agenzia [...] conta più di 7.000 persone le quali lavorano in 123 paesi. La maggior parte delle operazioni dell'UNHCR sono sul campo [...]; vanno dal reclutamento di nuovo personale garantendo che sia al sicuro in ambienti pericolosi, al fornire medicine e inviare generi alimentari con voli charter. Specifici reparti, per lo più nella sede centrale di Ginevra, sorvegliano aree chiave, come quelle legate alle operazioni umanitarie, la protezione, le relazioni esterne, le risorse umane e finanziarie.⁶⁹

Qualche mese dopo l'istituzione dell'UNHCR, viene approvata anche la cosiddetta *Convenzione di Ginevra*. "Nei decenni che seguirono la Convenzione è rimasta il pilastro normativo sul quale si è basata l'opera intrapresa dall'agenzia [UNHCR, nda] per assistere e proteggere circa 50 milioni di rifugiati."⁷⁰

⁶⁴ NB: oggi si usa la sigla internazionale UNHCR anche nel contesto italiano (cfr. FERRARI 1996:1).

⁶⁵ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-creazione-del-sistema-internazionale-di-protezione-dei-rifugiati-cenni-storici/234> [26.9.2013].

⁶⁶ Treccani: <http://www.treccani.it/enciclopedia/alto-commissariato-delle-nazioni-unite-per-i-rifugiati/> [25.9.2013].

⁶⁷ UNHCR: <http://www.unhcr.it/news/dir/137/storia.html> [25.9.2013].

⁶⁸ Cfr. UNHCR: <http://www.unhcr.it/news/dir/140/l-alto-commissario.html> [25.9.2013].

⁶⁹ UNHCR: <http://www.unhcr.it/news/dir/138/governance-e-struttura.html> [25.9.2013].

⁷⁰ UNHCR, Convenzione di Ginevra: <http://www.unhcr.it/news/dir/152/view/1208/la-convenzione-di-ginevra-del-1951-relativa-allo-status-dei-rifugiati-e-il-protocollo-del-1967-120800.html> [30.4.2013].

2.2.3 Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati

L'enorme numero di rifugiati nel periodo del Secondo Dopoguerra rende indispensabile un documento che affronta la questione dei rifugiati a livello internazionale, "a partire dalla determinazione delle condizioni per l'attribuzione del relativo status e dai diritti ed obblighi scaturenti da tale condizione giuridica" (PETROVIĆ 2011:22). Nasce così, al termine di una conferenza speciale⁷¹ dell'ONU del 28 luglio 1951 a Ginevra, la *Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati*, la quale determina le condizioni per essere considerato rifugiato insieme ai relativi diritti e obblighi, ma determina anche coloro che non possono usufruire dello status di rifugiato, come ad esempio i criminali di guerra. In tutto, 147 Stati hanno aderito ad uno o ad entrambi gli strumenti normativi [la Convenzione di Ginevra del 1951 e/o il Protocollo addizionale di New York del 1967, nda] dell'ONU.⁷² La Convenzione fu ratificata dal Governo italiano il 24 luglio 1954. (cfr. FERRARI 1996:1)

Per quanto riguarda la definizione del concetto di *rifugiato*, l'art. 1, sez. A, c. 2 della Convenzione di Ginevra stabilisce il riconoscimento della qualità di rifugiato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche. Più dettagliatamente a persona che,

a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.⁷³

Dopo la Prima Guerra Mondiale il concetto di rifugiato era legato alla nazionalità della persona. "Potevano pertanto ricevere assistenza solo gli individui appartenenti ad alcuni gruppi e riconducibili a una data nazionalità."⁷⁴ Bisogna quindi sottolineare che, a differenza di ciò, la Convenzione di Ginevra prevede il concetto

⁷¹ Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi (cfr. FERRARI 2004:1).

⁷² Cfr. UNHCR: <http://www.unhcr.it/news/dir/13/convenzione-di-ginevra.html> [30.4.2013].

⁷³ Convenzione di Ginevra.

⁷⁴ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-creazione-del-sistema-internazionale-di-protezione-dei-rifugiati-cenni-storici/234> [26.9.2013].

della "persecuzione individuale" (FERRARI 2004:3), "in quanto 'persone', non in quanto appartenenti ad un determinato 'gruppo nazionale'" (ivi:21), sostituendo la suddetta protezione 'per categorie'. Quanto invece al significato dei *motivi di persecuzione* elencati nella Convenzione di Ginevra (non essendo valido nessun altro tipo di motivo), si fa riferimento alla seguente definizione:

La *razza* è considerata nel senso più ampio e include gruppi etnici e sociali con antenati comuni.

La *religione* ha pure un significato ampio, includendo l'identificazione con un gruppo che condivide tradizioni o credenze, come pure la pratica attiva della religione.

La *nazionalità* si riferisce alla cittadinanza di un individuo. Anche la persecuzione di gruppi etnici, linguistici e culturali all'interno di una popolazione può essere considerata persecuzione per motivi di nazionalità.

Un *determinato gruppo sociale* si riferisce a persone che condividono un ambiente sociale, abitudini o status sociale. La persecuzione contro questa categoria spesso si sovrappone con la persecuzione per uno degli altri quattro motivi. Questa categoria di persecuzione si applica ad esempio nel caso di famiglie di capitalisti, proprietari terrieri, omosessuali, imprenditori ed ex militari.

La persecuzione per *opinioni politiche* si riferisce a idee non tollerate dalle autorità, come opinioni critiche verso la politica e i metodi del governo. Tali opinioni possono essere attribuite all'individuo (cioè le autorità possono ritenere che una persona abbia determinate opinioni politiche) anche se questo non corrisponde a verità. Gli individui che non rivelano le proprie opinioni politiche prima di essere fuggiti dal proprio paese possono soddisfare i requisiti per lo status di rifugiato se sono in grado di dimostrare che le loro opinioni li metterebbero a rischio di persecuzione se tornassero nelle proprie case.⁷⁵

Secondo GIOVANNI FERRARI la Convenzione trova "il suo punto più qualificante" (ivi:2) nell'art. 33, c. 1, in cui viene stabilito il principio di *non respingimento*, oppure di *non-refoulement*, secondo il quale sarebbe vietato espellere il rifugiato verso un Paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate:

Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche.⁷⁶

In sintesi, NADAN PETROVIĆ sostiene che la Convenzione di Ginevra chiede agli Stati "di garantire ai rifugiati diritti fondamentali quali la tutela legale, l'assistenza sanitaria e sociale, il diritto all'istruzione e al lavoro ed il più ampio spettro di diritti civili, economici e sociali" (PETROVIĆ 2011:23). Però, come afferma SOFIA OMAR

⁷⁵ HREA: http://www.hrea.org/index.php?doc_id=706 [14.10.2012].

⁷⁶ Convenzione di Ginevra.

OSMAN, non esiste alcun obbligo di concedere asilo da parte dei singoli Stati, "non prevedendo [la Convenzione, nda] l'obbligo per gli Stati di ammettere nel loro territorio richiedenti asilo e rifugiati e non trattando la specifica questione della determinazione dello status di rifugiato"⁷⁷. Inoltre non esiste una regola con riguardo a rifugiati che arrivano via mare. "Die Vorschrift selbst [il principio del non-refoulement, nda] schweigt zu der Frage, ob sich die Person auf Staatsgebiet befinden muss oder ob für die Verpflichtung des Staates ein anderer Anknüpfungspunkt in Frage kommt." (RAH 2009:134)

Si notano comunque due *limitazioni* importanti previsti dalla Convenzione di Ginevra: l'aspetto temporale e quello geografico. Il primo, l'aspetto *temporale*, si riferisce al passo che dice 'avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951'. Questo passo si spiega considerando la nascita della Convenzione fra Secondo Dopoguerra e l'inizio della 'Guerra Fredda' come strumento di protezione per le persone interessate di quegli anni, e fu eliminato con il cosiddetto Protocollo addizionale relativo allo status di rifugiato, adottato a New York il 31 gennaio 1967. (cfr. PETROVIĆ 2011:23sg) L'altra limitazione è quella *geografica*. L'art. 1, sez. B, c. 1 della Convenzione offre in pratica agli Stati firmanti la possibilità di scegliere una specie di 'riserva geografica' limitando la protezione a rifugiati 'europei'. L'Italia fu uno dei pochi Paesi che adottarono la suddetta 'riserva geografica' riconoscendo lo status di rifugiato solamente a individui di provenienza europea, mantenendola fino al 1989 (cfr. *ivi*:24sg). Su questo, si veda anche cap. 4.2.2.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, è notevole rilevare che non è del tutto chiaro se, o no, l'Unione Europea stessa sia vincolata ai contratti relativi alla tutela e protezione dei rifugiati (Convenzione Europa dei Diritti Umani e la Convenzione di Ginevra), nonostante tutti i Paesi membri li abbiano firmati e ratificati: "Diese Frage stellt sich aus dem Umstand, da alle Mitgliedstaaten diese beiden wichtigsten

⁷⁷ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Gli-strumenti-giuridici-internazionali-a-tutela-dei-rifugiati-la-Convenzione-di-Ginevra-1951-e-il-Protocollo-di-New-York-1967/235> [26.9.2013].

Verträge zum Schutz von Flüchtlingen unterschrieben und ratifiziert haben, während die EU als Kollektiv das nicht getan hat". (HEISSL 2007:374)⁷⁸

2.2.4 Convenzioni in materia al di fuori dell'Europa

Esistono degli strumenti per la protezione dei rifugiati anche al di fuori dell'Europa. I più importanti sono la *Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana*⁷⁹ (OUA) del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena. La prima allarga la definizione del rifugiato che conosciamo dalla Convenzione di Ginevra, a persone "costrette ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio fuori dal paese di origine in seguito ad aggressione, occupazione, dominazione straniera o eventi che turbino seriamente l'ordine pubblico" (DELLE DONNE 2004:49). Bisogna comunque segnalare "il riconoscimento universalistico dei diritti umani che sottende la Convenzione" (ivi:50). Viene confermato anche il principio di non-refoulement, in quanto "nessun individuo può essere sottoposto a misure quali il rifiuto all'ammissione alla frontiera, il respingimento o l'espulsione verso territori dove la sua vita, integrità fisica o libertà potrebbero essere minacciate"⁸⁰. Nella *Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati* da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) nella America Latina del 1984 invece la definizione viene "estesa a includere le persone fuggite dal loro paese quando la loro vita, sicurezza e libertà siano state minacciate da violenza massiccia dei diritti umani a altre circostanze che abbiano turbato seriamente l'ordine pubblico" (ibidem). Anche in questo documento viene confermato il divieto di respingimento, "considerato come elemento chiave per la protezione internazionale e come principio di *ius cogens* nel diritto internazionale"⁸¹. Anche la *Dichiarazione del Cairo sulla Protezione dei Rifugiati e degli Sfollati nel Mondo Arabo* si basa sulla Convenzione di Ginevra, "dedicando un'attenzione particolare alla specifica situazione dei rifugiati palestinesi"⁸².

⁷⁸ Si veda cap. 2.1.9 e cap. 2.1.11.

⁷⁹ NB: Oggi 'Unione Africana'. Cfr. Treccani: <http://www.treccani.it/enciclopedia/rifugiati-diritto-internazionale/> [26.4.2013].

⁸⁰ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Gli-strumenti-regionali-per-la-tutela-dei-rifugiati/236> [26.9.2013].

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

2.2.5 Principali enti di assistenza per i rifugiati

A livello sovranazionale, oltre al già discusso UNHCR, va menzionato senz'altro l'*Organizzazione Internazionale per le Migrazioni*, OIM (International Organization for Migration, IOM), fondata nel 1951, che è "la principale organizzazione intergovernativa in ambito migratorio"⁸³. La sede dell'OIM sta a Ginevra – con oltre 460 uffici in più di 100 Paesi – e, anche se non fa parte delle Nazioni Unite, mantiene lo status di osservatore nell'Assemblea Generale. La missione OIM in Italia fa da coordinatrice per i Paesi dell'area mediterranea.⁸⁴ Riguardo alla tutela dei diritti umani c'è pure *Amnesty International* (AI) che, essendo "una comunità globale di difensori dei diritti umani che si riconosce nei principi della solidarietà internazionale"⁸⁵, ha anche a che fare con la protezione dei rifugiati. Un'altra organizzazione importante, che è attiva a livello internazionale, è il *Comitato Internazionale della Croce Rossa* (ICRC). Questa organizzazione "is committed to responding rapidly and efficiently to the humanitarian needs of people affected by armed conflict or by a natural disaster occurring in a conflict area"⁸⁶. Importante nel mondo della migrazione è anche la *Caritas* che si occupa, tra l'altro, di assistenza, tutela e accoglienza di profughi. Dell'assistenza umanitaria, anche nel ambito dei rifugiati, si occupa pure l'associazione *Medici Senza Frontiere* (MSF) che "fornisce assistenza medica di emergenza a milioni di persone che vivono situazioni di crisi in oltre 60 paesi del mondo"⁸⁷.

Quanto alla situazione nazionale occorre segnalare come uno dei più importanti il *Consiglio Italiano per i Rifugiati* (CIR). Secondo le informazioni disponibili sul sito del CIR⁸⁸, Presidente e Direttore sono, rispettivamente, Savino Pezzotta e Christopher Hein. La Onlus, fondata nel 1990 sotto il patrocinio dell'UNHCR, si occupa dell'assistenza a rifugiati e richiedenti asilo, offrendo "assistenza a chi è

⁸³ IOM: http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27 [25.9.2013].

⁸⁴ Cfr. ibidem.

⁸⁵ AI: <http://www.amnesty.it/chi-siamo/organizzazione-indipendente-difensori-diritti-umani-solidarieta-internazionale.html> [20.10.2013].

⁸⁶ ICRC: <http://www.icrc.org/eng/what-we-do/index.jsp> [20.10.2013].

⁸⁷ MSF: <http://www.medicisenzafrontiere.it/cosafacciamo/> [20.10.2013].

⁸⁸ Cfr. CIR: <http://www.cir-onlus.org/index.php?lang=it> [20.10.2013].

costretto a fuggire dal proprio Paese", e più specificamente difendendo i loro diritti ed adoperandosi per "un sistema integrato ed efficiente che si sviluppi nelle diverse fasi dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'eventuale ritorno assistito nel Paese di origine"⁸⁹. Il CIR offre inoltre servizi specializzati nella riabilitazione e cura delle vittime di tortura, è presente presso alcuni centri CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo) in Italia e realizza varie iniziative in Nord Africa per poter tutelare i diritti umani anche nei Paesi di transito.⁹⁰

Riassumendo, si può dire che dopo la Seconda Guerra Mondiale e a causa dei milioni di rifugiati che questa aveva lasciato, sono stati promossi degli strumenti per la protezione e la gestione dei rifugiati stessi. Tra i più importanti vanno senz'altro annoverati la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (1948), la *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (1950) e la *Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati* (1951), la cosiddetta Convenzione di Ginevra. Con essi è stato affermato per la prima volta il diritto di ogni persona di cercare in altri Paesi *asilo* da persecuzioni, stabilendo anche la definizione formale del termine *rifugiato* che sarebbe chi teme 'a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche'. Inoltre viene stabilito il principio di *non respingimento* (non-refoulement), che vieta di espellere il rifugiato verso un Paese in cui la sua vita o la sua libertà potrebbero venire minacciate. Bisogna, però, precisare che non esiste nessun obbligo da parte degli Stati di concedere asilo alla persona che chiede protezione internazionale. Nel 1950 è stato fondato l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* per garantire la tutela dei rifugiati e il rispetto del diritto di asilo, e, purtroppo, il mondo necessita molto ancora oggi della sua assistenza.

⁸⁹ CIR: http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=154&lang=it [20.10.2013].

⁹⁰ Per ulteriori organizzazioni umanitarie in materia, si veda nella presente anche la sezione *Siti utili* in allegato, in cui ne sono elencati tanti altri.

2.3 Frontiere esterne dell'Unione Europea

2.3.1 Frontex

La protezione delle frontiere esterne dell'Unione Europea è stata affidata nel 2004 ad un ente autonomo: parte oramai importante del sistema Schengen – e quindi dell'abolizione delle frontiere interne e della crescente chiusura delle frontiere esterne – è FRONTEX, *l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne* (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union), introdotta, appunto, nel 2004 (in base alle decisioni del *Consiglio Europeo di Salonicco* nel 2003⁹¹) e operativa dal 2005, con sede a Varsavia. Ilkka Laitinen ne è stato Executive Director dall'inaugurazione. A livello europeo, FRONTEX è regolata dalla Council Regulation 2007/2004 del 26 ottobre 2004.⁹² Per quanto riguarda attività e compiti di FRONTEX, oltre a "quello di coordinare le operazioni congiunte di terra, mare e aria condotte dagli Stati membri" (DI STASIO 2012:136), si fa riferimento al sito dell'Unione Europea:

FRONTEX ha il compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche elaborando norme comuni in materia di formazione; preparare analisi dei rischi; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.⁹³

CHRISTA HAGER sintetizza il mondo di FRONTEX, spiegando che, fondamentalmente, l'Agenzia controlla e sorveglia le rotte dei migranti che cercano di raggiungere l'Europa e offre appoggio e assistenza ai Paesi coinvolti sia a livello finanziario che tecnico, dirigendo le unità operative nazionali. In pratica, si tratta per la maggior parte di impedire la migrazione non autorizzata che avviene attraverso Paesi mediterranei come l'Italia, Malta, la Spagna e la Grecia, intercettando le

⁹¹ Consiglio Europeo di Salonicco: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_it.htm [10.10.2013].

⁹² Cfr. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu> [18.10.2013].

⁹³ Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX): http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_it.htm [27.9.2013].

imbarcazioni interessate per poi farle tornare indietro. Voci critiche lamentano che in queste situazioni non venga accertato, da parte degli ufficiali, se ci siano delle persone a bordo che avrebbero diritto alla protezione internazionale. Inoltre non è trasparente a chi risponda l'Agenzia, non essendo essa sottoposta ad alcun tipo di controllo da parte del Parlamento Europeo. Oltre alla cooperazione nel ambito del controllo delle frontiere, FRONTEX si occupa della formazione di ufficiali di frontiera, della preparazione di analisi dei rischi e dell'assistenza ad operazioni di rimpatrio congiunte. FRONTEX dispone di circa 300 collaboratori e di un attuale budget annuale di 85 milioni di euro, che viene messo a disposizione per la maggior parte tramite l'UE. (cfr. HAGER 8.10.2013) Quanto ai costi, infatti, nei sette anni tra il 2005–2012, l'Agenzia ha speso 601,5 milioni di euro (cfr. MANGANO/PRESTIANNI 15.10.2013). L'attrezzatura di cui dispone FRONTEX consiste ultimamente di 26 elicotteri, 22 aerei, 113 navi e attrezzature radar. (cfr. IL POST 11.10.2013) Le operazioni alle frontiere gestite da FRONTEX vengono solitamente denominate con nomi in codice, del tipo *Indalo*, *Hera* e *Poseidon*. Le più importanti operazioni gestite in collaborazione con l'Italia come Paese ospitante sono: *Hermes* (2007, 2009, 2010, 2011, 2012), *Aeneas* (2011, 2012) e *Nautilus* (2006, 2007, 2008).⁹⁴ Quanto alla collaborazione in queste operazioni, FRONTEX interpreta il suo ruolo così: "While regular border control is the exclusive responsibility of the Member States, Frontex's role focuses on coordination of deployment of additional experts and technical equipment to those border areas which find themselves under significant pressure."⁹⁵ Inoltre, FRONTEX impiega dei professionisti, per esempio a Lampedusa, che sono esperti nell'interrogare migranti. (cfr. KRÖKEL 28.12.2011) In caso di un'emergenza migratoria in situazioni di arrivi di massa, gli Stati membri hanno la possibilità di richiedere l'invio dei cosiddetti *Rapid Border Intervention Teams* che mirano a prestare "assistance to a Member State that is under urgent and exceptional pressure. The pressure relates especially to large numbers of third-country nationals trying to enter the territory of a Member State illegally [sic!]."⁹⁶ Un altro ambito in cui FRONTEX è attivo sono i cosiddetti *Joint Return Operations*,

⁹⁴ Cfr. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=®ion=&type=Sea&host=Italy> [20.10.2013].

⁹⁵ FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities> [20.10.2013].

⁹⁶ FRONTEX: <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention> [20.10.2013].

con i quali organizza dei voli congiunti in Paesi terzi per il ritorno di immigrati irregolari da vari Stati membri che ne avevano fatto richiesta.⁹⁷ Le operazioni di FRONTEX, però, sono bersaglio di continue critiche da parte di organizzazioni umanitarie e istituzioni internazionali: "È doveroso sottolineare che *Frontex* solleva diverse perplessità [...], soprattutto per la violazione di importanti diritti fondamentali, fra cui il divieto di *non-refoulement*, nell'ambito delle azioni di intervento coordinate" (DI STASIO 2012:137).

Uno dei punti più criticati a proposito delle attività di FRONTEX sono, come è già stato detto, i respingimenti in mare, le cosiddette operazioni '*push-back*' (cfr. GOTTSCHLICH 17.10.2013), in quanto non viene accertato se sulle barche in questione potessero trovarsi delle persone legittimate a richiedere protezione internazionale, trattandosi spesso di "'flussi misti', composti sia da potenziali richiedenti asilo, che da migranti economici, distinzione che diventa sempre più difficile, tanto nei paesi di transito che nelle acque internazionali" (VASSALLO 2012:77). Come afferma infatti anche SILJA KLEPP, i migranti si dividono in "'gute, echte Flüchtlinge' und ihren Gegenwurf, die 'falschen bösen Wirtschaftsmigranten'" (KLEPP 2011:101). La prassi delle operazioni '*push-back*' di migranti senza esame individuale è stata condannata nel 2012 dalla Corte Europea dei Diritti Umani (si veda cap. 5.2.3.1), e nello stesso anno la Corte Europea ha annullato le rispettive direttive operative di FRONTEX.⁹⁸ Va ricordato, a questo punto, che "un meccanismo volto ad impedire ad una persona che soffre o teme di soffrire persecuzione di accedere sul territorio di un Paese in cui potrebbe ottenere asilo è contrario al principio del *non-refoulement*" (DI STASIO 2012:135). KARL KOPP lo esprime nel seguente modo:

Gegen völkerrechtswidrige Praktiken von Frontex und Grenzbeamten der Mitgliedstaaten formiert sich europaweit Kritik. Die Kernforderung: Es dürfen an den europäischen Grenzen keine menschenrechtsfreien Zonen entstehen. Auch auf hoher See und auf Schiffen von Frontex-Verbänden gelten die Schutzstandards der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

(KOPP 2009)

⁹⁷ Cfr. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/operations/return> [21.10.2013].

⁹⁸ Cfr. ARD: <http://www.presseportal.de/pm/6694/2577726/monitor-eu-agentur-frontex-gibt-menschenrechtsverletzungen-an-eu-aussengrenzen-zu-frontex-chef> [18.10.2013].

Inoltre, bisogna precisare che l'Agenzia si limita all'intercettazione delle imbarcazioni e all'impedimento dell'arrivo dei migranti⁹⁹. "Alle opere di salvataggio provvedono successivamente gli Stati di competenza delle acque territoriali." (CIOLLI 13.4.2011) Quindi, l'affermazione di JÜRGEN GOTTSCHLICH:

Denn Frontex hatte die Flüchtlinge zwar häufig auf ihren vielfältigen Überwachungsinstrumenten registriert, für die Rettung in Seenot geratener Migranten fühlt die Abwehrentur sich aber nicht zuständig. Das sollten dann die Marine von Italien oder Malta tun, die sich aber nicht gerade beeilten, Flüchtlinge zu retten. Abschreckung per unterlassener Hilfeleistung, über die in Europa lieber kaum jemand redet.

(GOTTSCHLICH 19.4.2013)

Come risposta alle critiche, FRONTEX adotta nel 2011 la *Frontex Fundamental Rights Strategy* in cui si dichiara pienamente impegnata nel rispetto dei Diritti Umani: "Frontex considers that respect and promotion of fundamental rights are unconditional and integral components of effective integrated border management."¹⁰⁰ A questo stesso proposito, e sempre nel 2011, viene introdotto un *responsabile per i diritti fondamentali* "con funzioni di ispezione e di controllo alle frontiere in merito al rispetto dei diritti fondamentali" (EMN 2012d:80). I metodi degli operatori FRONTEX risultano a volte problematici e ai limiti della legge: "Secondo osservatori di Amnesty e di altre associazioni, una pratica corrente sarebbe quella di sequestrare cibo e acqua ai profughi e lasciare loro solo il carburante bastande a tornare al porto di partenza." (SOLDINI 11.10.2013) Come segnala KORDULA DOERFLER, nel 2011 durante la Primavera Araba, quando migliaia di profughi cercavano di attraversare il Mediterraneo, ci sarebbero stati alcuni casi di imbarcazioni di migranti in difficoltà con accanto barche della Nato oppure di FRONTEX che però non prestavano alcun tipo di assistenza. "In einem besonders gravierenden Fall verdursteten und verhungerten 63 Menschen qualvoll, gleichsam unter Radarüberwachung. Der Europarat urteilte, es gebe ein europäisches Verantwortungsvakuum." (DOERFLER 24.9.2012)¹⁰¹

⁹⁹ Su questo, si veda anche cap. 5.3.

¹⁰⁰ Frontex Fundamental Rights Strategy: http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf [20.10.2013].

¹⁰¹ Su questo, si veda anche ARD: <http://www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=5455466/1uaoon2/index.html> [20.10.2013].

Parte del lavoro di FRONTEX negli ultimi anni è stato lo sviluppo di EUROSUR, che dovrebbe essere pronto per l'impiego entro la fine del 2013 (cfr. MANGANO/PRESTIANNI 15.10.2013)¹⁰². Si tratta di un sistema di sorveglianza delle frontiere europee, che ha tre obiettivi principali: "– to reduce the number of irregular migrants entering the EU undetected, – to reduce the number of deaths of irregular migrants by saving more lives at sea, and – to increase the internal security of the EU [...]"¹⁰³ Effettivamente, "will die EU ab 2014 alle Systeme zur Grenzkontrolle technisch vereinheitlichen und zusammenschalten. [...] Eurosur wird unter anderem Daten von Satelliten, Radarstationen, Flugzeugen und Drohnen auswerten" (JAKOB 10.10.2013). Voci critiche, invece, affermano che l'EUROSUR sarebbe "del tutto coerente con la logica securitaria" (SOLDINI 11.10.2013). Il giudizio dell'Eurodeputata CORNELIA ERNST è particolarmente pungente: "Eurosur permetterà di vedere prima e in diretta dal satellite come affondano i gusci di noce pieni di profughi" (ibidem). Quanto a questi obiettivi, però, una delle critiche sollevate da parte di BEN HAYES e MATHIAS VERMEULEN in *Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives*, è la mancanza di un riferimento chiaro al salvataggio delle persone intercettate dicendo che "the EUROSUR proposal fails to guarantee the primacy of search and rescue functions" e inoltre si precisa che "the boats that FRONTEX hopes to detect using EUROSUR typically contain irregular migrants and persons in need of international protection, but nothing is said about the requirement to process requests for asylum" (HAYES/VERMEULEN 2012:74).

2.3.2 Frontiere marittime

Parte importante della discussione sulle frontiere esterne dell'Unione Europea dovrebbe essere senz'altro uno sguardo al soccorso marittimo e di conseguenza al Diritto Marittimo internazionale relativo a obblighi, diritti e competenze in acque territoriali e internazionali, con particolare considerazione della situazione nel Mar Mediterraneo.

¹⁰² Si veda anche cap. 5.3.

¹⁰³ FRONTEX: <http://frontex.europa.eu/eurosur> [20.10.2013].

Per chiarimenti sulla terminologia marittima adottata per suddividere il mare in varie zone, va detto che il 'mare territoriale' di un Paese si estende a 12 miglia marine dalla costa, mentre la 'zona contigua' è la zona adiacente alla prima e, solitamente, si tratta di ulteriori 12 miglia. Oltre a questi limiti si trovano le 'acque internazionali', o 'l'alto mare'. Le 'zone SAR' invece sono lo "spazio marino in cui lo Stato è competente per il Servizio di Search And Rescue" (SAVE THE CHILDREN 2009).

Quanto al contesto giuridico, c'è una serie di convenzioni e disposizioni normative che gestiscono questa materia. Tra le più importanti, si notano la *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* del 1982 (UNCLOS), la *Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare* del 1974 (SOLAS) e la *Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare* del 1979 (SAR), di cui le ultime due contengono dei emendamenti, entrati in vigore nel 2006, che riconoscono e regolano la situazione specifica di migranti e rifugiati in mare. L'UNCLOS rappresenta una specie di ombrello legale per lo spazio mare e la si considera anche la 'costituzione' del mare (cfr. RAH 2009:15). La SOLAS contiene delle normative per il soccorso di vite umane in mare che si rivolgono per lo più a navi (cfr. ivi:107), mentre la SAR fa sì che il soccorso in mare sia coordinato e possibilmente assistito da parte di servizi di ricerca e soccorso, rivolgendosi quindi soprattutto agli Stati costieri. Gli Stati membri della Convenzione devono dunque istituire dei servizi di ricerca e soccorso nelle proprie zone SAR. (cfr. ivi:108). "Die einzelnen Such- und Rettungszonen erstrecken sich auch auf Bereiche jenseits des jeweiligen [sic!] Küstenmeeres. Sie werden von den Staaten entweder durch unilaterale Erklärung oder durch bilaterale Verträge festgelegt." (ivi:108sg). Le persone soccorse nelle zone SAR sono da portare in un *luogo sicuro*, però non esiste nessun obbligo da parte degli Stati costieri di accogliere i naufraghi nel territorio nazionale (cfr. ivi:127). Diversa invece la situazione quando i migranti si trovano in acque territoriali, in quanto c'è da applicare il principio del *non respingimento* sul intero territorio dello Stato ed è dunque valido anche per i richiedenti asilo che si trovano in acque territoriali (cfr. ivi:152), e lo stesso vale per le frontiere marittime (cfr. ivi:160). Però, è importante segnalare che il divieto di respingimento trova applicazione anche quando lo Stato costiero lascia "Flüchtlinge auf Hoher See

zurückdrängen [...], damit sie nicht das Küstenmeer erreichen. Die Ausübung von Hoheitsgewalt ist hier der Anknüpfungspunkt" (ivi:268). D'altra parte, va aggiunto che il Paese sotto la quale bandiera la nave risulta registrata, non è competente per i richiedenti asilo o migranti: "Der Flaggenstaat ist nicht zur Aufnahme von Asylsuchenden verpflichtet, wenn sich diese an Bord eines seiner Handelsschiffe befinden." (ivi:258) Un altro punto importante sarebbe il 'gewöhnheitsrechtliches Nothafenrecht' che regola fundamentalmente il diritto consuetudinario di entrare in un porto in una situazione di emergenza (cfr. ivi:92). Lo stesso vale in una situazione nella quale l'equipaggio oppure i passeggeri stessi abbiano causato questa emergenza appositamente (cfr. ibidem): "Bei einer Notstandseenot besteht grundsätzlich ein Recht auf Hafenzugang. Dies gilt auch, wenn die Seenotsituation von den Passagieren und der Besatzung eines Schiffs bewusst herbeigeführt wurde." (ivi:100) Come afferma lo stesso SICCO RAH, a volte capita che comandanti di navi che hanno soccorso migranti vengano di conseguenza accusati di *favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*, nonostante manchi un elemento fondamentale al reato, istituito da una delle normative più importanti contro gli scafisti, il cosiddetto *Migrant Smuggling Protocol*, cioè quello del profitto: "direkt oder indirekt einen finanziellen oder anderen materiellen Vorteil zu erhalten" (ivi:82). Il timore di azioni penali può far esitare dei comandanti di navi nel prestare soccorso a migranti in mare, anche se vale:

Die ohne finanzielle Absicht erfolgte, humanitär motivierte Hilfe zur unerlaubten Einreise soll nach dem Abkommen nicht unter Strafe gestellt werden. [...] Obwohl das Protokoll [Migrant Smuggling Protocol, nda] humanitär motivierte Handlungen von der Strafbarkeit ausnimmt, ist es bereits vorgekommen, dass Kapitäne, wenn sie Migranten gerettet und in einen Hafen gebracht haben, wegen Beihilfe zur unerlaubten Einreise strafrechtlich verfolgt werden.

(ivi: 83)

D'altra parte ci sono Paesi, come per esempio la Germania, in cui *l'omissione di soccorso* costituisce reato: "In Germany the omission to undertake rescue at sea is punishable as 'unterlassene Hilfeleistung', § 323 c StGB." (ivi:279) A questo riguardo, qui di seguito una parte dell'attestazione di Stefan Schmidt, comandante della *Cap Anamur*, al Tribunale di Agrigento:

Ob es denn eine gesonderte deutsche Norm der Seerettung gebe, und was dort vorgesehen und verpflichtend sei, wird er gefragt. Das deutsche Strafgesetzbuch sehe Strafe für unterlassene Hilfeleistung mit bis zu 3 Jahren Haft vor. Personen wie ein Kapitän wissen, dass sie durch das Seerecht und das Völkergewohnheitsrecht zur Rettung verpflichtet sind und nicht Gerettete sterben könnten. Unterlassene Hilfeleistung bedeutet in diesem Falle Totschlag durch Unterlassung, das Strafmaß kenne er nicht.¹⁰⁴

L'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) e l'UNHCR, nella loro pubblicazione *Soccorso in mare. Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati*, hanno sintetizzato in modo molto chiaro gli obblighi sia dei comandanti che dei Governi e dei Centri di Coordinamento del Soccorso. Di seguito viene fatto, se non indicato diversamente, riferimento a questa Guida:

L'obbligo del comandante di una nave in alto mare di prestare assistenza a chi ne ha bisogno, "senza distinzioni relative alla loro nazionalità, allo status o alle circostanze nelle quali essi vengono trovati" (OMI/UNHCR:4), oltre a trattarsi di "una consuetudine marittima di vecchia data e di un obbligo contemplato dal diritto internazionale" (ibidem), si basa fondamentalmente sulle Convenzioni UNCLOS e SOLAS che assicurano che il comandante "presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita" (ibidem), e che lo faccia il più veloce possibile, anche "avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare" (ibidem). Quanto agli Stati, oltre alla UNCLOS e la SOLAS che si occupano del "servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare" (ivi:5) e "le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste" (ibidem), c'è la SAR che obbliga gli Stati a prestare assistenza "ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata" nonché a "fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro" (ibidem). Quando si tratta di un soccorso a migranti e rifugiati, può diventare problematico "ottenere il consenso di uno Stato allo sbarco dei migranti e dei rifugiati, in particolare quando questi non dispongono di un'adeguata documentazione" (ivi:2).

¹⁰⁴ Flüchtlingsrat Brandenburg: <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/repression/cap-anamur-14-prozesstag---erste-anhorung-eines-angeklagten-kapitan-stefan-schmidt-sagt-uber-8-stunden-aus> [24.10.2013].

Per questo motivo la IMO, nel 2004 con entrata in vigore nel 2006, ha modificato la SOLAS e la SAR. Queste modifiche, ovvero *emendamenti*, "mirano a preservare l'integrità dei servizi di ricerca e soccorso (SAR), garantendo che le persone in pericolo in mare vengano assistite [...], riducendo al minimo gli inconvenienti per la nave che presta assistenza" (ivi:6). Per facilitare la messa in pratica di questi emendamenti l'IMO ha pubblicato le *Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare*¹⁰⁵ che contengono disposizioni come per esempio:

- il governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti è responsabile di fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito. [...]
- Un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, e dove:
 - la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata;
 - le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e
 - può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale. [...]
- Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative. [...]
- Lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare, in territori nei quali la loro vita e la loro libertà sarebbero minacciate, dovrebbe essere evitato. [...]
- ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco. [...]

(ivi:6sg)

Quando i sopravvissuti esprimono l'intenzione di chiedere asilo vanno applicati i principi del Diritto Internazionale dei Rifugiati, di cui uno dei documenti principali è la già discussa Convenzione di Ginevra che nell'art. 33 stabilisce il principio di *non-refoulement*. Pare importante, inoltre, sottolineare che: "Il comandante della nave non è responsabile della determinazione dello status delle persone a bordo, ma egli deve comunque essere a conoscenza di tali principi" (ivi:8).

¹⁰⁵ IMO, Guidelines on the treatment of persons rescued at sea: [http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MS.C.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MS.C.167(78).pdf) [22.10.2013].

Riepilogando, la protezione delle frontiere esterne dell'Unione Europea viene, quindi, affidata in gran parte a FRONTEX, *l'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*, che controlla specialmente le rotte della migrazione 'clandestina' dirigendo le rispettive unità nazionali. Per la migrazione via mare, ciò vuol dire impedire alle imbarcazioni dei migranti di entrare in acque nazionali e di farle quindi ritornare indietro, trattandosi quindi di respingimenti in mare, ovvero sia delle cosiddette operazioni di *push-back*. Il problema principale di questa pratica è che in queste situazioni gli ufficiali non hanno la possibilità di verificare se ci siano a bordo delle persone che avrebbero effettivamente diritto alla protezione internazionale e nel caso così fosse, ci troveremmo di fronte ad una violazione del principio di *non respingimento*, che vale per i richiedenti asilo. Oltre a ciò, si osserva criticamente che per FRONTEX non sono previste opere di salvataggio, a cui dovrebbero invece provvedere i rispettivi Stati costieri, il che vuol dire, però, che si potrebbero verificare delle fattispecie di omissione di soccorso. Quanto all'impiego di FRONTEX, si ha l'impressione che, mentre l'UE si compiace di esprimere tanti bei concetti relativi all'aiuto umanitario, il 'lavoro sporco' venga passato ad una struttura che, non essendo sottoposta ad alcun tipo di controllo da parte del Parlamento Europeo, sia caratterizzata da scarsa trasparenza.

Per quanto riguarda le frontiere marittime e il Diritto Marittimo relativo alla migrazione via mare, il punto più importante è senz'altro rappresentato dall'obbligo del comandante di una nave di prestare assistenza a chiunque 'sia trovato in mare in pericolo di vita'. Inoltre, in base a varie convenzioni internazionali, le persone soccorse sono da trasferire in un *luogo sicuro*, e quindi in un posto in cui la loro sicurezza o vita non sia minacciata. Il problema della competenza nel caso di possibili richiedenti asilo coincide con la questione del territorio nazionale. In caso di navi commerciali che sono registrati sotto la bandiera di un altro Stato, bisogna quindi sottolineare che la competenza non è di questo Stato, ma di quello che risulta responsabile per la zona marittima relativa. Quindi, quando il soccorso avviene fuori dalle acque territoriali e in una zona SAR (le zone marittime oltre le acque nazionali in cui uno Stato è competente per il Servizio Search and Rescue), i

naufraghi sono da portare in un *luogo sicuro*, ma non c'è obbligo di accoglierli. Quando i migranti, invece, sono già entrati in acque territoriali, vale il principio di *non respingimento* nonché l'obbligo di accoglierli. Nel caso le Autorità di uno Stato cerchino di impedire l'entrata di potenziali richiedenti asilo nelle proprie acque territoriali, trattandosi di un atto d'imperio, trova sempre applicazione il suddetto principio di *non respingimento*. E siccome il comandante di una nave non può essere ritenuto responsabile della determinazione dello status delle persone soccorse, ciò dovrebbe essere valido per tutte le imbarcazioni di migranti, in quanto si tratta di solito di 'flussi misti' (potenziali richiedenti asilo e migranti 'economici'). Purtroppo, a volte capita che comandanti di navi, che abbiano prestato soccorso a migranti in pericolo, vengano poi accusati di *favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*, un'accusa solitamente riservata per gli scafisti, nonostante manchi per loro un elemento fondamentale, quello del profitto. È probabile che ciò avvenga anche per scoraggiare per esempio navi commerciali o pescherecci dal prestare soccorso a migranti in alto mare.

3. Cap Anamur

*Se uno attraversa il deserto e il mare non lo fa per farsi
una passeggiata, ma perché fugge da qualcosa.*¹⁰⁶

Il capitolo seguente è dedicato alla storia del cosiddetto caso *Cap Anamur*, del 2004, cercando di illustrare tramite un esempio concreto la situazione italiana e le relative problematiche che sta affrontando il Paese.

3.1 Il caso Cap Anamur

L'associazione *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte* è un'associazione umanitaria tedesca non governativa, fondata nel 1979 da Rupert Neudeck, che si dedica alla fornitura di assistenza medica e di istruzione e formazione a livello globale. La sua fondazione trasse spunto dalla vicenda dei profughi vietnamiti – i cosiddetti *Boat People* – di cui migliaia rischiarono la vita nel Mar Cinese Meridionale. Spontaneamente Rupert Neudeck e alcuni suoi amici fondarono il comitato *Ein Schiff für Vietnam* e noleggiarono una nave con il nome *Cap Anamur*. L'operazione di soccorso fu un grande successo, si pervenne a salvare più di 10.000 di questi *Boat People* e a fornire altre circa 35.000 persone di assistenza sanitaria a bordo della nave. Quell'operazione rappresenta la nascita dell'associazione *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte e.V.*, che da allora si occupa di assistenza umanitaria anche sulla terraferma in Africa, Asia e in Europa. I loro progetti umanitari consistono soprattutto nella costruzione di ospedali e scuole, nella fornitura di materiali di costruzione, medicinali e di vari aiuti in zone di guerra e di crisi. Il finanziamento dei progetti avviene esclusivamente attraverso donazioni da parte di privati, potendo essa così operare in modo veloce ed indipendente da decisioni di enti pubblici.¹⁰⁷

¹⁰⁶ (MELTING POT 2.7.2004).

¹⁰⁷ Cfr. Cap Anamur: <http://www.cap-anamur.org/service/über-uns> [2.2.2013].

I seguenti capitoli raccontano la storia del salvataggio di 37 naufraghi nel Mar Mediterraneo tra la Libia e l'isola di Lampedusa nel 2004, effettuata dalla nave *Cap Anamur*, e il successivo blocco navale davanti alle coste italiane. Va fatto riferimento per questi capitoli – dove non indicato diversamente – al libro di ELIAS BIERDEL, *Ende einer Rettungsfahrt*. In questo testo l'autore, essendo stato anche protagonista del caso *Cap Anamur*, presenta la storia del salvataggio e il suo punto di vista sugli avvenimenti accaduti. Per cui, nella presente tesi si considera questo testo alla stregua di un rapporto di 'prima mano' ed il suo autore, quindi, una sorta di testimone oculare dei fatti in questione.

3.1.1 Il viaggio

I progetti dell'associazione *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte e.V.* sono sempre stati realizzati con navi noleggiate, fino a quando non venne acquistata, nel 2004, la prima nave in proprietà. Dopo le necessarie modifiche, l'imbarcazione – denominata anch'essa *Cap Anamur* – salpa a fine febbraio 2004 dalla città anseatica di Lubecca per il suo primo viaggio verso l'Africa. La registrazione ufficiale del vecchio cargo dice: "humanitarian, non commercial rescue, supply and support vessel" (BIERDEL 2006:30). A bordo, tra l'altro, viveri, medicinali, alcuni fuoristrada e degli 'unimog', 120 letti da ospedale, due attrezzature mediche complete da ospedale imballati nella stiva e un piccolo ospedale da bordo, completo con sala operatoria e sistemato in cinque container sul ponte della nave. L'equipaggio è composto da Elias Bierdel, allora presidente dell'associazione *Cap Anamur*, il comandante Stefan Schmidt, il suo secondo Vladimir Daschkewitsch, vari marinai e tecnici, un medico e un'infermiera. Ognuno di loro con un background diverso, però uniti dallo stesso scopo: fare del bene e dare una mano a chi ne ha bisogno. Tra l'altro, uno dei principi dell'associazione era che "tutti i componenti dell'equipaggio a bordo della *Cap Anamur* ricevevano la stessa paga mensile, di poco superiore a mille euro" (VASSALLO 3.7.2009). Dopo le soste previste lungo la costa africana occidentale in Sierra-Leone, Liberia e Namibia, il viaggio prosegue attraversando lo stretto di Gibilterra ed entrando nel Mar Mediterraneo in direzione Canale di Suez per Aqaba

nel Mar Rosso (cfr. MONTEFORTE 23.7.2004). A causa di problemi con il motore, però, la nave è costretta fermarsi a Malta dove vengono effettuati dei lavori di riparazione nel cantiere navale. Mentre in quei giorni la *Cap Anamur* effettua varie uscite di prova per dei test al motore nelle zone tra Malta e Lampedusa, Elias Bierdel prende un volo per la Germania perché in Liberia una loro squadra era stata aggredita e bisognava valutare e gestire la situazione sul luogo.

3.1.2 Il salvataggio

Il giorno dopo la partenza di Bierdel, il 20 giugno 2004, il comandante, tramite telefono satellitare, gli racconta di un episodio insolito: durante una delle uscite di prova avevano incrociato un gommone in difficoltà, con a bordo più di trenta uomini africani. Il Tribunale di Agrigento rileverà più avanti la situazione di difficoltà, constatando che "le numerose persone a bordo correvano un grave ed evidente pericolo", e che "il natante era in balia delle onde e imbarcava acqua". Inoltre stabilisce che "la linea di galleggiamento era molto bassa in quanto il gommone aveva perso aria e continuava a perderla. Veniva notato, altresì, la fuoriuscita di fumo dal motore." (SENTENZA 7.10.2009:11) Quanto alla posizione nautica, in quel momento, la nave si trovava al largo delle coste libiche con Lampedusa a circa 100 miglia (180 km) di distanza e Malta a quasi il doppio. Poco dopo segue una seconda chiamata da parte del comandante:

Also, das sind 37 Männer – die sind total fertig! Einer hat sofort angefangen zu heulen, als wir ihn auf die Brücke holten. Waren wohl schon ein paar Tage unterwegs mit ihrer Gummiwurst... Trinkwasser haben sie auch keins mehr, sie flehen uns an, sie an Bord zu nehmen. Und genau das werden wir jetzt auch machen!

(BIERDEL 2006:65)



(IMM. 1)¹⁰⁸

L'equipaggio della *Cap Anamur* accoglie quindi i 37 giovani migranti africani che vengono sistemati sottocoperta e assistiti dall'infermiera di bordo¹⁰⁹. I naufraghi dichiarano di essere sudanesi¹¹⁰ e che stessero provando a raggiungere l'Italia dalla Libia dopo aver attraversato il Deserto del Sahara:

Tutti uomini, i naufraghi, raccontavano di venire dal Darfur, nel Sudan occidentale, e di essere fuggiti dagli orrori di una guerra che ha tolto loro tutto quello che avevano. Avrebbero seguito il flusso migratorio proveniente dall'Africa sub-sahariana, attraversando il deserto con mezzi di fortuna o a piedi, per poi arrivare in Libia e salire su un gommone diretto verso la Sicilia.

(TRINCIA 2.7.2004b)

¹⁰⁸ La Rotta della *Cap Anamur*:

Linea nera: Rotta fino a Malta. *Linea nera tratteggiata*: Rotta prevista verso Aqaba/Giordania via il Canale di Suez. *Linea blu*: Primo giro di prova. *Linea rossa*: Secondo giro di prova (19.-20.6.2004). *Punto giallo*: Salvataggio di 37 naufraghi. *Linea verde*: Rotta fino all'attracco a Porto Empedocle (12.7.2004).

¹⁰⁹ Il medico che era stato a bordo all'inizio del viaggio aveva nel frattempo dovuto lasciare la nave perché soffriva troppo di mal di mare.

¹¹⁰ "Non si sa se sono sudanesi, loro dicono di essere del Darfur che come sappiamo in questo periodo è una regione travagliata da una guerra che dura da un anno e mezzo e di cui si parla ancora molto poco. Insomma questo va verificato per cui presumiamo vengano da lì." (MELTING POT 2.7.2004).

Il giorno dopo, Elias Bierdel, che in questo momento si trova ancora in Germania, e il comandante Stefan Schmidt decidono via telefono satellitare come procedere:

'Nach den internationalen Vorschriften habe ich als Kapitän auf einem deutschen Schiff die Verpflichtung, die Leute in einen "sicheren Hafen" zu bringen', sagt er [il comandante, nda] am Satellitentelefon und klingt ziemlich amtlich dabei. Wir sind uns einig, daß von 'sicher' im Libyen des Oberst Ghaddafi, der nicht einmal die Genfer Flüchtlingskonvention anerkennt, keine Rede sein kann. Also kommt nur der nächstgelegene europäische Hafen in Frage. Das wäre Lampedusa.

(BIERDEL 2006:69)

La nave viene quindi incaricata di preparare l'arrivo a Lampedusa, mentre Bierdel sta per prendere un volo lì per esserci nel momento dell'arrivo della nave nel caso ci fosse necessità di trattare con le Autorità sul luogo. Però, secondo la Guida Navale dei Porti il porto di Lampedusa risulta troppo piccolo per un portacontainer di quasi 90 metri, e anche fuori dal porto non ci sono posti sicuri per l'ancoraggio. "A Lampedusa possono attraccare solo navi della lunghezza massima di 80 metri. La *Cap Anamur* è di poco inferiore ai cento." (TRINCIA 2.7.2004a) Mentre la *Cap Anamur* attende nuove istruzioni su verso dove dirigersi dalla sua compagnia armatrice in Germania, essa si trova in alto mare tra la Sicilia, Malta, Lampedusa e le coste africane, ricevendo in continuazione dei messaggi via radio su barche in difficoltà. Il 24 giugno incrocia una piccola imbarcazione con a bordo undici somali che gli chiedono solamente una cartina nautica perché stavano cercando di raggiungere Malta. Il comandante, sconcertato, riferisce questa situazione a Bierdel:

Stefan ist fassungslos, als er mich telefonisch informiert: 'Stell dir irgend so ein Ruderboot aus dem Stadtpark vor, nur mit Außenbootmotor', berichtet der Kapitän. 'Und damit wollen die nach Malta fahren! Das sind noch über dreihundert Kilometer! Mitten übers offene Meer! [...] Es ist praktisch ausgeschlossen, daß die mit ihrem Klapperkahn da lebend ankommen. Wenn sie überhaupt den richtigen Kurs halten.'

(BIERDEL 2006:79)

A questo punto decidono insieme che la *Cap Anamur* avrebbe scortato la piccola barca che "non sembra in condizione di navigare" (RAINEWS24 11.07.2004) fino a Malta per garantirgli un viaggio sicuro. "Nel registro di bordo c'è scritto che la *Cap Anamur* contatta il porto della Valletta spiegando che la nave era in transito in acque maltesi." (ibidem)

3.1.3 Il blocco navale

Siccome la nave si trova sempre in acque internazionali e non si conosce ancora il porto nel quale la stessa potrà attraccare, Bierdel decide di prendere a questo punto un volo per Djerba in Tunisia, in modo da poter raggiungerla da lì. Viene accompagnato da alcuni giornalisti che vogliono documentare gli avvenimenti sulla nave. Arrivati a Djerba affittano un motoscafo che li porta – clandestinamente – dalla *Cap Anamur*. Salgono a bordo il 28 giugno 2004 dopo un viaggio piuttosto avventuroso. Nel frattempo è stato anche individuato un porto in Sicilia adatto per l'attracco della grande nave: Porto Empedocle in provincia di Agrigento. La loro compagnia armatrice aveva già incaricato un agente locale della preparazione della rispettiva documentazione e il 30 giugno 2004 la *Cap Anamur* riceve l'autorizzazione ufficiale di attraccare a Porto Empedocle. Dopo 16 ore di viaggio arrivano quindi sulle coste della Sicilia la mattina del 1 luglio, dove la nave si ferma a 12 miglia di distanza e quindi fuori dalle acque nazionali italiane. La Capitaneria di porto conferma l'autorizzazione, dicendo che tra poco avrebbero mandato il pilota del porto per le manovre di avvicinamento e di attracco. Ma non appena la nave si sta per mettere in moto riceve un'altra chiamata, questa volta da parte della Guardia Costiera, che le impedisce l'entrata in acque italiane e che la obbliga a rimanere al di fuori dei limiti delle acque territoriali:

'Hier spricht die Küstenwacht! "Cap Anamur", Sie haben keine Erlaubnis, in italienische Hoheitsgewässer einzufahren. Ich wiederhole: Sie haben keine Erlaubnis, in italienische Gewässer zu fahren! Die Genehmigung wird verweigert!'

'Wir stehen da wie erstarrt. 'Habe ich Sie richtig verstanden: Wir dürfen nicht einfahren?' fragt Stefan über Funk zurück.

'Genau so ist es', schnarrt es aus dem Empfangsgerät. 'Behalten Sie Ihre Position in internationalen Gewässern und erwarten Sie weitere Anweisungen!'

'Verstanden. Ich werde also fünf Meilen rausfahren und dort warten, damit wir nicht versehentlich in die Hoheitsgewässer hineindriften.'

(BIERDEL 2006:97)

Intanto, invece di ricevere ulteriori informazioni o istruzioni, entro poco la *Cap Anamur* si trova circondata da due fregate della Marina Militare italiana, incrociatori della Guardia Costiera, varie motovedette della Guardia di Finanza e della Polizia, mentre sopra la nave volteggiava un elicottero, anch'esso della Guardia di Finanza. Le ripetute chiamate da parte del comandante che cerca di parlare con le

Autorità, oppure con i comandanti delle barche che gli girano intorno, non servono a nulla. Non risponde nessuno. A questo punto Bierdel chiama il Ministero degli Affari Esteri tedesco chiedendo aiuto:

Wir brauchen eure Hilfe. Diesmal ganz offiziell. Ich beantrage den Schutz durch die Bundesregierung. Als unser Flaggenstaat müßt ihr uns gegenüber dieser militärischen Konfrontation verteidigen! Nach dem internationalen Seerecht darf einem Schiff mit Geretteten nicht die Einfahrt verweigert werden!

(ivi:101)

Il blocco navale davanti a Porto Empedocle prosegue per giorni. Chiunque voglia raggiungere la nave al largo delle coste siciliane viene fermato dalla Guardia Costiera e deve consegnare il proprio passaporto prima di proseguire. Tra i visitatori ci saranno volontari di *Emergency*, ambientalisti di *Legambiente*, politici e sindacati, avvocati, un professore di diritto internazionale, giornalisti e addirittura dei preti. Anche *Medici Senza Frontiere* invia un proprio team per prendersi cura dei naufraghi. LORIS DE FILIPI di MSF Roma, parlando ovviamente per esperienza, dice a Bierdel: "Nach meiner Einschätzung kann sich die Sache durchaus noch einige Zeit hinziehen [...]. Wenn ihr Pech habt, wird der Fall 'Cap Anamur' vielleicht zu so etwas wie einer nationalen Frage der Ehre hochstilisiert." (ivi:109) Nel frattempo la situazione, e soprattutto questa nuova incertezza, rende i 37 naufraghi sempre più tesi, c'è addirittura chi mostra segni di esaurimento nervoso. L'infermiera di bordo chiede di parlare con Bierdel perché è sempre più preoccupata per gli africani:

'Einige sind stark, die verkraften die ganze Lage relativ gut. Aber manche sind schlagartig in eine schwere Depression gerutscht, das gefällt mir gar nicht.' Die erfahrene Krankenschwester an Bord der 'Cap Anamur' hat jahrelang in der Psychiatrie gearbeitet und dabei ein feines Gespür für die seelischen Notlagen ihrer Schützlinge entwickelt. 'Vom Gefühl her würde ich sagen, daß wir mehrere potentielle Selbstmordkandidaten an Bord haben. Du mußt ja immer bedenken, was diese Leute möglicherweise schon durchgemacht haben, bevor wir sie aufgefischt haben.'

(ivi:107sg)

Quando il pomeriggio del 3 luglio 2004 la barca riceve una chiamata da PABLO TRINCIA, un giovane giornalista di *Peace-Reporter*, Bierdel comincia a capire che stanno girando delle informazioni false su di loro, alcune delle quali addirittura diffuse da parte delle autorità italiane:

'Warum habt ihr denn die Afrikaner von Malta nach Sizilien gebracht?'
 'Wir haben sie nicht von Malta mitgebracht. Sie wurden vor Lampedusa aus einem Schlauchboot gerettet!'
 'Aber die Behörden sagen, euer Schiff hat tagelang vor Malta geankert, ehe ihr Porto Empedocle angelaufen seid!'
 'Das muß ein Mißverständnis sein [...], aber eines, das leicht auszuräumen ist. Unser Logbuch und auch die elektronischen Navigationssysteme können jederzeit eingesehen werden. Nur leider interessieren sich die Militärs, Polizei, Küstenwache und wer hier noch alles um uns herum kreist, nicht dafür.'
 'Da sind Militär und Polizei im Einsatz?' [...] 'Allerdings! [...] Kriegsschiffe, Hubschrauber, Küstenwacht, alles da!'

(ivi:111)

[Nel frattempo Pablo ha parlato con il Ministero dell'Interno a Roma, nda] 'Die sagen: Das ist alles gar nicht wahr. Es hat nie einen militärischen Einsatz gegen die "Cap Anamur" gegeben!'
 'Vielleicht sollte ich mal per E-Mail ein paar aktuelle Fotos schicken?' [...] Innerhalb weniger Minuten hat Pablo die Fotos auf seinem Monitor. [...] 'Ich muß sagen, das ist nicht zu glauben. Es ist wirklich nicht zu glauben!' stammelt er. Er bittet mich um Erlaubnis, die Bilder von der "Cap Anamur" veröffentlichen zu dürfen. 'Bestimmt werden viele Zeitungen diese Fotos drucken [...]. Denn das ist ja ein richtiger Skandal!' Ich habe nichts dagegen. Im Gegenteil. Denn wenn tatsächlich öffentlich Falschmeldungen über uns verbreitet werden, dann kann uns nur noch größtmögliche Öffentlichkeit helfen.

(ivi:113)

In quei giorni diventa anche evidente che da parte del Governo tedesco non c'è da aspettarsi nessun tipo di aiuto. "Spätestens jetzt wird mir klar, daß aus dieser Richtung keine Lösung zu erwarten ist. Die Bundesrepublik Deutschland, unter deren Flagge die 'Cap Anamur' fährt, läßt uns offensichtlich hängen." (ivi:118) Il 6 luglio arriva la conferma di questo timore: il Ministro degli Interni tedesco Otto Schily e il suo omologo italiano Beppe Pisanu, dopo un incontro al vertice di Sheffield, rilasciano una dichiarazione congiunta relativa al caso *Cap Anamur*. I due politici si dichiarano d'accordo che il Paese competente per i naufraghi in questo caso sia Malta e che né l'Italia né la Germania abbia intenzione di accoglierli: "Es geht hier darum, einen *gefährlichen* Präzedenzfall zu verhindern!" (ivi:120)

«Pur riconoscendo il delicato profilo umanitario della vicenda – spiega il Viminale – i due ministri considerano assolutamente doveroso il rispetto della norma internazionale che impone la presentazione della domanda d'asilo nel luogo di primo approdo (in questo caso Malta) dei presenti profughi». «Una deroga, seppure per motivi umanitari, a questa norma – secondo i ministri – costituirebbe un pericoloso precedente e potrebbe aprire la strada a numerosi abusi.»

(MONTEFORTE 7.7.2004) ¹¹¹

¹¹¹ Cfr. anche (CORRIERE DELLA SERA 10.7.2004).

Inoltre, la sede della *Cap Anamur* in Germania riceve a questo punto la motivazione per il divieto di entrare in acque nazionali da parte delle autorità italiane: "Durch die lange Zeit an Bord haben die Nicht-Europäer den Status als 'Schiffbrüchige' verloren." (BIERDEL 2006:120) Un'attestazione che l'avvocato della *Cap Anamur* considera "natürlich juristisch der reinste Blödsinn, [...] aber politisch eine Kampfansage" (ibidem). Anche secondo ANGELO CAPODICASA, un politico siciliano che aveva visitato la nave qualche giorno prima, si tratta di un gesto ostentativo: "Die Berlusconi-Regierung will an eurem Fall ihre Handlungsfähigkeit und Unbeugsamkeit in der Frage der *clandestini* demonstrieren." (ivi:117) Allo scopo di introdurre un mediatore per trovare una soluzione viene contattato il *Consiglio Italiano dei Rifugiati* (CIR). Il suo direttore Christopher Hein propone una conferenza stampa a bordo della *Cap Anamur*, la quale viene annunciata per il giorno dopo. Ci saranno ottanta persone che giungono su tre barche per partecipare alla conferenza stampa. Prima di iniziare, però, HEIN avvisa Bierdel: "Die glauben, daß es sich bei eurer Aktion um eine gezielte Provokation gegen den italienischen Staat handelt!" (ivi:123) Sembra inoltre che Roma sia ancora convinta che la *Cap Anamur* avesse portato gli africani prima a Malta. Anche il 'gap' tra il salvataggio degli africani e la richiesta d'attracco alle Autorità italiane sembra essere un problema.

Per quanto riguarda la questione di Malta afferma CHRISTOPHER HEIN: "Ma a Malta i naufraghi sarebbero stati arrestati [...]. Questo è il motivo che ha indotto Bierdel e la *Cap Anamur* a proseguire verso l'Italia, meta originaria della nave." (TRINCIA 8.7.2004) Anche la questione della provenienza degli africani risulterà essere un problema. Fino alla fine della vicenda non saranno chiariti i dubbi sulla loro nazionalità, e le Autorità italiane accuseranno l'equipaggio della *Cap Anamur* di aver mentito dicendo che erano sudanesi. In realtà essi avevano soltanto riferito quanto era stato loro detto da parte dei naufraghi – un'informazione che non avevano motivo di dubitare, che non sarebbero stati in grado di verificare e che comunque per loro non aveva importanza: "Pensavano fossero sudanesi ma per loro non contava: la sola cosa alla quale hanno pensato era aiutarli." (PORQUEDDU 15.7.2004) ELIAS BIERDEL a questo riguardo in un'intervista due giorni dopo il

salvataggio: "Abbiamo ovviamente cercato di sapere da dove venissero esattamente e dove stessero andando. Ma non è facile." (MELTING POT 23.7.2004b) Durante la conferenza stampa che si tiene sotto un tendone sul ponte della nave, Bierdel – così come concordato con Christopher Hein – cerca di ridurre la tensione anche nei confronti del Governo italiano, sottolineando per esempio che si tratta di un problema europeo e non solamente italiano: "Keinesfalls war es unsere Absicht, den italienischen Staat zu provozieren oder herauszufordern. Aber Europa muß sich als Ganzes seiner Verantwortung an der Südgrenze stellen!" (BIERDEL 2006:129) In seguito a ciò ammette – come gli era stato richiesto – di aver contattato troppo tardi le Autorità italiane e, infine, si consegna ai giornalisti un verbale meticoloso della rotta della nave e degli estratti del registro di bordo. In seguito alla conferenza stampa la risonanza è prevalentemente positiva. Ciononostante, il Ministro degli Interni Giuseppe Pisanu insiste sulla competenza di Malta in questo caso, mentre essa, invece, dichiara il giorno dopo di non aver intenzione di accogliere i naufraghi, essendo Paese competente la Libia (cfr. *ivi*:133).

'La nave in questione non ha mai richiesto l'assistenza delle autorità maltesi e non le ha mai informate della presenza a bordo di immigrati clandestini (sic) o di naufraghi salvati mentre si trovavano in alto mare', esordiscono dai palazzi governativi di La Valetta. 'Se – cosa ancora da verificare – la nave si fosse trovata nei pressi delle coste libiche, le leggi internazionali specificano che il capitano avrebbe dovuto portare gli immigrati in un porto della Libia. Non ci si aspetti dunque che il governo maltese si prenda le responsabilità di questi immigrati clandestini, soprattutto a diversi giorni di distanza dal loro salvataggio. Infine – conclude secco il comunicato – non c'è nulla che possa provare esattamente dove siano stati trovati questi immigrati. Quello che invece sembra certo è che si trovavano a bordo della nave quando quest'ultima è arrivata al largo delle coste siciliane.'

(TRINCIA 9.7.2004)¹¹²

La notte del 9 luglio 2004, i naufraghi consegnano 37 lettere scritte a mano nei quali chiedono protezione, cioè "Schutz und Hilfe" (BIERDEL 2006:135) al comandante della nave, essendo lui nella loro situazione "la sola autorità che hanno a disposizione" (PORQUEDDU 10.7.2004). Pur trattandosi di un gesto più che altro simbolico, Schmidt e Bierdel inoltrano le lettere al *Bundesamt zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* a Norimberga in Germania. La Germania, però, continua ad affermare che "Schreiben dieser Art keinerlei Rechtswirksamkeit haben"

¹¹² Nda: L'annotazione (sic) si trova così nel originale.

(BIERDEL 2006:135), sottolineando che in questo caso non era per niente competente e che trattandosi invece di una 'questione italiana' i loro passeggeri non avrebbero potuto chiedere asilo in Germania: "Ma Berlino si chiama fuori: 'L'Italia è responsabile di tutte le questioni relative al diritto di immigrazione e al diritto d'asilo'", dicendo che si tratterebbe "di persone che cercano di raggiungere la zona di sovranità territoriale italiana e «il solo competente è il governo italiano»". (PANORAMA 13.7.2004)¹¹³ Inoltre, l'11 luglio il comandante consegna le 37 richieste di protezione internazionale anche agli avvocati del CIR da inoltrare alle Autorità italiane. (cfr. KLEPP 2011:270)¹¹⁴

Il 10 luglio 2004 – dopo oramai 20 giorni a bordo – la situazione inizia ad aggravarsi notevolmente. Quel mattino erano arrivati due preti comboniani, entrambi con tanti anni di esperienza nel continente africano e parlando arabo e varie altre lingue africane, inviati dal vescovo di Agrigento, Carmelo Ferrara: "Der Bischof schickt uns zu euch [...], um zu sehen, ob die Sache, für die ihr kämpft, auch eine gerechte Sache ist." (BIERDEL 2006:135) Si fanno mostrare il registro di bordo ed il computer di navigazione e passano un po' di tempo con i naufraghi. I preti vengono ricevuti bene dagli africani, gli offrono da mangiare, del pollo con riso, e tutti quanti – cristiani e musulmani – assistono volentieri alla messa che si celebra insieme. La conclusione dei sacerdoti: "Diese Leute müssen sofort an Land. [...] Sie wollen es sich nicht anmerken lassen, aber man sieht es an ihren erloschenen Augen, wie niedergeschlagen die Männer sind." (ivi:136) Dopo la messa, però, lo stress diventa insopportabile e lo stato d'animo degli africani cambia. "Dopo 3 settimane di presenza forzata sulla nave che li ha salvati, si è rotta la tenuta psicologica dei giovani africani." (MONTEFORTE 12.7.2004) C'è chi diventa aggressivo, c'è chi piange, c'è chi riceve sedativi, e uno di loro minaccia addirittura di buttarsi in mare: "'Plötzlich stand einer auf der Reling und schrie nach seinen Eltern, die schon lange tot sind', berichtet einer der italienischen Journalisten. Der Mann habe sich ins Meer werfen wollen. 'Zu zweit haben wir ihn gerade noch am

¹¹³ Cfr. anche (LA REPUBBLICA 12.7.2004a).

¹¹⁴ Cfr. anche Flüchtlingsrat Brandenburg: <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/repression/cap-anamur-15-prozesstag--kapitan-darf-unerwartet-fruh-gehen> [24.10.2013].

Arm zurückreißen können!'" (BIERDEL 2006:137) Il giorno dopo si capisce che gli uomini avevano iniziato pure uno sciopero della fame non dichiarato. E di nuovo c'è agitazione a bordo, un altro minaccia di buttarsi dalla barca e sembra che altri lo avrebbero seguito. ROBERTO MONTEFORTE, uno dei giornalisti a bordo della *Cap Anamur* in quel momento, racconta:

Uno dei profughi ha minacciato di buttarsi in mare. Urlava e piangeva disperato. Un gesto senza senso, un suicidio: eravamo in acque internazionali a più di 15 miglia della costa. Sono intervenuti i suoi amici. Hanno cercato di calmare il ragazzo. Poi lo hanno portato in infermeria. Forse un collasso. Gli hanno praticato una flebo. Altri minacciavano di seguire il suo gesto. Ecco: Il problema di sicurezza. «E se fossero in 10 a tentare di buttarsi in mare come faremmo?» si domandano Elias e Stefan.

(MONTEFORTE 12.7.2004)

A questo punto Bierdel, dopo aver conferito con l'infermiera di bordo, chiede a MSF di mandare degli psicologi. Poco dopo, il comandante Stefan Schmidt gli spiega che secondo gli ufficiali della nave la situazione a bordo era oramai da considerarsi in stato d'emergenza:

'Elias, was ich dir jetzt sage, hat wenig mit humanitärer Arbeit, aber viel mit Seefahrt zu tun. Ich habe hier als Kapitän dieses Schiffes eben mit den Offizieren einen *ship council* (Schiffsrat) abgehalten. Das ist die seerechtlich vorgeschriebene Prozedur für einen Notfall wie diesen!'

'Aha. Und was hat der hohe Rat beschlossen?'

'Wir haben festgestellt, daß wir nicht mehr die volle Kontrolle über dieses Schiff haben!'

'Und was soll das nützen?'

Stefan, Vladimir und Erhard erklären mir, wie sie die Lage einschätzen. Sollten sich tatsächlich mehrere Männer gleichzeitig an verschiedenen Stellen ins Wasser stürzen, wäre die Besatzung außerstande, sie zu retten. Strömung und Wellengang würden die Ertrinkenden schnell vom Schiff wegtreiben und unsere Schlauchboote würden möglicherweise nicht schnell genug bei ihnen sein. Ein Horrorszenario! [...]

'Wir sind nur 14 Leute – die sind doppelt so viele [...]. Alles kräftige Männer. Wenn es ernst wird, machen die mit diesem Schiff, was sie wollen.' [...]

'Was habt ihr jetzt vor?', will ich vom Kapitän wissen.

'Ich werde jetzt gegenüber den italienischen Behörden erklären, daß wir die Situation hier nicht mehr voll im Griff haben. Das ist ein Notfall – und wir müssen jetzt verdammt nochmal in den nächsten Hafen!'

(BIERDEL 2006:138sg)

Il comandante Stefan Schmidt quindi sta per 'forzare' il blocco navale. Prepara un testo da trasmettere alle Autorità italiane, nel quale chiede permesso di attraccare a Porto Empedocle, dichiarando e spiegando lo stato d'emergenza: "Non ho più il controllo della nave, chiediamo l'autorizzazione a entrare nel porto" (LA REPUBBLICA 11.7.2004). Oltre a ciò Schmidt aggiunge un ultimatum: "I profughi a bordo sono

stremati, alcuni hanno minacciato di lanciarsi in mare. Se entro le 12 non riceverò risposta, come misura di emergenza entrerà in porto." (CORRIERE DELLA SERA 11.7.2004) La Capitaneria di porto non risponde, "anche perché si attende ancora una decisione del Viminale: «Stiamo monitorando la situazione con le nostre motovedette» si limitano a rispondere dalla centrale operativa." (ibidem)

Alle 11.30, nessuna risposta è ancora arrivata dalle autorità portuali. Dalla radio di bordo, sul canale 16, parte un messaggio in codice "PAN PAN", il codice di emergenza di livello appena inferiore al May-Day. Dalla Capitaneria rispondono di non aver ricevuto nessun fax, e chiedono alla nave di rimandarlo. Il fax riparte, e con il fax si accendono i motori. Sono le 11.55, e la situazione a bordo è sempre più drammatica. Alle 12.00, la Cap Anamur si muove verso le acque territoriali italiane, facendo rotta verso Porto Empedocle.

(PEACEREPORTER 11.07.2004)

Il comandante, quindi, ordina l'avviamento delle macchine e a mezzogiorno in punto la *Cap Anamur* entra in acque italiane. I loro 'sorveglianti' seguono ma non impediscono il tragitto. Presto però aumentano le imbarcazioni della Guardia Costiera che creano una vera e propria scorta mentre la grande nave punta verso il porto di Porto Empedocle a bassa velocità. "Nel frattempo si raddoppia il «cordone sanitario» attorno alla «Cap»: a prua prendono posizione due motovedette della Guardia Costiera e a poppa due imbarcazioni della Finanza. Un gommone della Polizia gira attorno." (MONTEFORTE 12.7.2004) Però, mentre la nave si avvicina a Porto Empedocle la Capitaneria di Porto comunica: "Non attraccate, ma ancoratevi in rada" (ibidem). Arriva il pilota del porto che sale a bordo per le manovre d'attracco. La Capitaneria di porto aveva dato indicazioni di ancorarsi a tre miglia di distanza dal porto per poter ricevere i medici per i controlli sanitari, che alla fine attestano la cosiddetta "*free pratique*"¹¹⁵ (BIERDEL 2006:144) all'equipaggio e ai passeggeri della nave, riconoscendo inoltre "che l'emergenza psicologica, almeno per due ragazzi, c'è" (MONTEFORTE 12.7.2004).

Bierdel viene a sapere che il porto è già pieno di ufficiali e che è stato eretto uno sbarramento molto largo per impedire ai tanti sostenitori della *Cap Anamur* di

¹¹⁵ *Free pratique* = "official permission from the port health authorities that the ship is without infectious disease or plague and the crew is allowed to make physical contact with shore; otherwise the ship may be required to wait at quarantine anchorage for clearance." Maritime Dictionary: <http://www.m-i-link.com/dictionary/default.asp?term=free+pratique> [9.2.2013].

raggiungere la banchina. (cfr. MONTEFORTE 13.7.2004). Addirittura al team di psicologi di MSF e ai mediatori interculturali è vietato il passaggio. Ma comunque, segue un'altra notte in rada e poi la mattina del 12 luglio 2004 – dopo tre settimane in alto mare – arriva finalmente il momento tanto atteso: la *Cap Anamur* riceve il permesso di entrare e attraccare a Porto Empedocle. La nave si avvicina quindi al porto, lungo il parapetto i naufraghi indossando le magliette bianche della *Cap Anamur* e dal molo si sentono urla di gioia. Una volta attraccata, salgono vari ufficiali, tra cui il Questore, che richiede il registro di bordo ed i protocolli del sistema di navigazione elettronico. Dopo di ciò ci si mette d'accordo sulla procedura successiva: prima verranno portati via per l'identificazione i naufraghi con un pullman dell'UNHCR, accompagnati dai sacerdoti e da Christopher Hein che stanno già aspettando sul molo. Inoltre il Questore li informa che Bierdel, il comandante Schmidt e il primo ufficiale Daschkewitsch verranno richiesti di recarsi in Commissariato per ulteriori chiarimenti e per dimostrare al pubblico che la Questura prendeva sul serio le indagini. ELIAS BIERDEL si ricorda questa conversazione:

'Nach dem ganzen öffentlichen Trara, dem Medienzirkus und all dem, [...] müssen wir der Öffentlichkeit einfach zeigen, daß wir ernsthaft ermitteln. Wir müssen Sie deshalb jetzt noch einmal böse angucken!' Dazu schneidet er [il questore, nda] eine Grimasse, die mich an den Räuber Hotzenplotz erinnert. Wir lachen.

(BIERDEL 2006:153)

3.1.4 Dopo lo sbarco

3.1.4.1 I naufraghi

Dopo l'addio alla fine della passarella, gli africani vengono trasferiti al Centro di Permanenza Temporanea (CPT) di San Benedetto ad Agrigento per le operazioni di identificazione. "Soprannominato 'il lager'" (PEACEREPORTER 11.07.2004), si tratta di un CPT di dubbia fama che, fra parentesi, verrà chiuso pochi mesi dopo dal Comitato Europeo di Prevenzione della Tortura. (cfr. SCIURBA 27.11.2006) Un trasferimento, infatti, che *Peacereporter* chiama "passare da una 'detenzione' ad un'altra detenzione senza virgolette" (PEACEREPORTER 11.07.2004). Poco dopo verranno portati al CPT di Pian del Lago a Caltanissetta, "in attesa che si stabilisca

innanzitutto chi siano e da dove vengano, per poi decidere cosa fare di loro" (TRINCIA 18.7.2004).

Il giorno dopo lo sbarco, però, è già pronto il decreto di espulsione – notificato dal prefetto di Agrigento – come afferma CHRISTOPHER HEIN, direttore del CIR: "La condizione dei profughi per le autorità italiane non è quella di richiedenti asilo ma di immigrati clandestini" (L'UNITÀ 13.7.2004). Evidentemente l'accertamento della provenienza dei naufraghi è per le Autorità italiane a questo punto di assoluta priorità. In effetti, lo stesso giorno, il 13 luglio 2004, "le autorità avevano subito fatto sapere che si trattava di ghanesi e nigeriani, con una prontezza e una rapidità che destavano qualche dubbio" (TRINCIA 23.7.2004). E più precisamente, che si tratterebbe di 30 persone dal Ghana, 6 dalla Nigeria e una dal Niger. (cfr. L'UNITÀ 13.7.2004) Per l'accertamento della provenienza degli africani le Autorità italiane hanno fatto ricorso ad un funzionario del consolato sudanese. Prassi ambigua in quanto "in palese contrasto con la normativa internazionale sul diritto d'asilo, che vieta di «denunciare» un richiedente asilo allo Stato dalle cui persecuzioni sostiene di fuggire" (GUBBINI 14.7.2004). Tutto quanto per verificare, come lo illustra ROBERTO MONTEFORTE, chi è del Sudan e chi non lo è, e chi può chiedere l'asilo e chi va subito respinto:

Il Sudan è un grande paese sono centinaia e centinaia i dialetti e gli idiomi [sic!]. Non tutti conoscono l'inglese o l'arabo. Soprattutto nei piccoli villaggi. E sono molti quelli che hanno poca dimestichezza con le carte geografiche. Eppure ai trentasette profughi raccolti dalla Cap Anamur hanno chiesto di individuare il Sudan su di una carta geografica, di rispondere a domande in arabo o in inglese.

(MONTEFORTE 14.7.2004)

Padre COSIMO SPADAVECCHIA, uno dei due sacerdoti comboniani che avevano passato qualche giorno con gli africani sulla nave prima dello sbarco, e che ha una lunghissima esperienza in Sudan e con rifugiati sudanesi alle spalle, continua però ad insistere sul dubbio circa la loro effettiva nazionalità: "Sono stato per 18 anni in Sudan e posso dire che provengono in parte dal Darfur e in parte dall'ovest del paese. Lo capisco da come parlano, dai loro nomi, dal modo che hanno di salutarsi al mattino e alla sera." (GUBBINI 14.7.2004). Invece, come abbiamo visto, "le autorità italiane pare abbiano dato più credito al rappresentante diplomatico del governo di

Karthohum" (MONTEFORTE 14.7.2004). Verranno anche coinvolti i consolati del Ghana e della Nigeria. Bisogna segnalare, però, che ci sono dubbi sulla convenienza da parte dei funzionari consolari, come esprime chiaramente FULVIO VASSALLO PALEOLOGO, docente di Diritto privato e di Diritti umani presso l'Università di Palermo: "È altamente probabile che coloro che sono stati identificati come 'Ghanesi' in realtà abbiano diverse nazionalità, e che solo ragioni di convenienza politica ed economica abbiano spinto le autorità consolari in Italia ad effettuare i riconoscimenti" (VASSALLO 23.7.2004). A questo riguardo anche le considerazioni da parte di SILJA KLEPP:

Während dieser Tage gibt es außerdem diverse Besuche von Botschaftsmitarbeitern verschiedener Länder, welche die Identität der Asylsuchenden feststellen sollen, um sie dann abschieben zu können. Dies stellt einen Verstoß gegen die Regeln eines fairen Asylverfahrens und eine Gefahr für jeden Flüchtling und seine Familie im Herkunftsland dar. [...] Letztlich erklären die ghanaische und die nigerianische Botschaft die 22 in Caltanissetta verbliebenen Männer für Staatsangehörige von Ghana und Nigeria, eine Version an der es bis heute Zweifel gibt. [più di pagina: Es gibt Spekulationen, dass die Regierungen von Nigeria und Ghana finanzielle Zuwendungen für die Anerkennung der Migranten erhalten haben.]

(KLEPP 2011:272)

Il Governo italiano, quindi, tratta i naufraghi come se fossero 'clandestini' e non come richiedenti di asilo, nonostante abbiano ripetutamente espresso la volontà di chiedere asilo in Italia. Come afferma però CINZIA GUBBINI, avendo incaricato la *Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiati*, il Governo ammette in effetti di trovarsi di fronte a dei richiedenti di asilo. (cfr. GUBBINI 14.7.2004) Ma le parole di GIUSEPPE PISANU, pesano: "Malgrado le domande siano sostanzialmente irricevibili, preferisco che vengano esaminate dalla commissione. Dimostrerà lo scrupolo del nostro Paese nel trattare questa storia ambigua." (PORQUEDDU 15.7.2004) Si sostiene che le richieste siano state presentate con troppo ritardo e che siano inoltre incomplete. LAURA BOLDRINI, portavoce del UNHCR, fa notare a questo proposito che "Le domande non sono ben compilate, ma sono più che sufficienti per dimostrare che vi è una manifesta volontà di chiedere asilo" (GUBBINI 14.7.2004). Parte della ragione per l'incompletezza delle richieste sarà probabilmente il fatto che ai legali interessati era stato negato l'accesso ai naufraghi: "Al centro non possono incontrare nessuno. Neanche gli avvocati o gli interpreti indipendenti." (MONTEFORTE 23.7.2004) A questo proposito bisogna sottolineare che i legali avevano

ricevuto il permesso di conferire con i loro assistiti per la prima volta solamente il 17 luglio. (cfr. GUBBINI 18.7.2004) L'unico a poter dare loro una mano è un giovane legale, presumibilmente inesperto: "Alla fine spetterà ad un giovane laureato volontario della associazione «la Misericordia», che gestisce il Centro, predisporre in tutta fretta le richieste di asilo indirizzate al governo italiano. Saranno incomplete. Senza le «motivazioni»." (MONTEFORTE 23.7.2004) Per quanto riguarda il ritardo pare che agli avvocati del CPT sia "stato consigliato dalle autorità di attendere nel depositare le domande, poiché si potevano ancora aprire spiragli da parte tedesca" e che "nonostante le firme fossero state apposte in mattinata, infatti, i formulari sono giunti via fax al Viminale soltanto in serata grazie all'intermediazione dell'Acnur" (GUBBINI 14.7.2004). Essendo, quindi, secondo il Viminale "irricevibili" (MONTEFORTE 15.7.2004) le richieste, "il ministero ha avuto mano libera nel trattare i 37 naufraghi come «clandestini»" (GUBBINI 14.7.2004). Anche CHRISTOPHER HEIN afferma: "Le porte del Cpt chiuse agli avvocati, la difficoltà di consigliare e assistere i 37 africani. «Dal momento del loro sbarco a Porto Empedocle sino ad oggi ai nostri avvocati del Cir è stato praticamente impedito di incontrarli»" (MONTEFORTE 22.7.2004). SILJA KLEPP, nel suo libro *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz*, riproduce la testimonianza dell'avvocato LUCA SERRA quanto all'espulsione, ovvero il respingimento:

In Agrigento wurde außerdem schon allen ein Zurückweisungsbescheid erteilt, das ist ein Zurückweisungsdekret für direkt an der Grenze Aufgegriffene. Das ist etwas anderes als eine Abschiebung. Die Zurückweisung erteilt man, wenn man an der Grenze aufgegriffen wird, die Abschiebung bekommt man, wenn man sich illegal im Staatsgebiet aufhält. Das wurde ausgestellt, bevor die Asylanträge gestellt werden konnten. Es gab ein Nachrichtenleck, wir haben zwar gehört, dass es diese Zurückweisungen gab, aber das Ministerium hat das negiert, es habe keinerlei Abschiebungsanordnung gegeben. Das stimmt, denn es gab eine Zurückweisungsverfügung.

(KLEPP 2011:273)

Il 14 luglio, quindi solamente due giorni dopo lo sbarco, arriva da Roma la Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiati per l'esame delle domande di asilo (cfr. GUBBINI 14.7.2004). L'incarico della Commissione "sembra essere un modo [...] per placare le polemiche e restituire una parvenza di legalità alla vicenda" (ibidem). La Commissione consiste di un rappresentante del Ministero degli Esteri, uno del Viminale, uno della Presidenza del Consiglio e un delegato

dell'UNHCR con funzioni consultive. (cfr. MONTEFORTE 15.7.2004) Tempi talmente brevi e anche lo spostamento della Commissione da Roma sono da considerare, come minimo, insoliti:

«Un fatto inusuale, normalmente passano molti mesi e il colloquio avviene a Roma» sottolinea l'avvocato Giandomenico Vivacqua, esperto di diritto umanitario: «In questo modo viene compromesso il diritto a preparare una difesa che la Corte Costituzionale ha riconosciuto [sic!] anche allo straniero. È sospetta questa celerità che non si riscontra in nessun altro settore della vita amministrativa e giudiziaria italiana».

(MONTEFORTE 23.7.2004)

Dopo aver completato le audizioni a Caltanissetta, la Commissione rientra a Roma e si aspettano le notifiche delle decisioni in merito alla possibile accettazione delle richieste di asilo (cfr. MONTEFORTE 17.7.2004). La raccomandazione consisterà poi nel riconoscimento di un permesso umanitario per 22 e nel rimpatrio per gli altri 14 (cfr. MONTEFORTE 23.7.2004).

CINZIA GUBBINI descrive su *Il Manifesto* del 18 luglio 2004 il trasferimento di quattordici dei naufraghi, in gran segreto, per via aerea da Catania nel CPT di Ponte Galeria a Roma. La notte del 16 luglio, verso le quattro di mattina, i 14 di loro che – secondo la Commissione – non avrebbero avuto i requisiti per ottenere un permesso umanitario vengono caricati su un pulmino. Dopo l'uscita del veicolo, il responsabile della Misericordia che gestisce il centro, malgrado lo avesse appena negato – "Non sono loro, stiamo portando altre persone a Trapani" (GUBBINI 18.7.2004) – invece adesso lo ammette: "«E' vero, lì ci sono alcuni di loro», lasciando tutti a bocca aperta." (ibidem) Gli altri 22 rimangono per il momento – tranne uno¹¹⁶ – rinchiusi nel CPT di Caltanissetta. Però, in questo caso il Governo italiano non seguirà la raccomandazione della Commissione. "Il Viminale spiega che quel 'suggerimento è caduto nel momento in cui è stata verificata la nazionalità ghanese e nigeriana dei 37', paesi che non hanno diritto allo status di rifugiati." (FUSANI 23.7.2004) "Tutti a casa..." è, quindi, il verdetto di PISANU: "Non sono profughi, perché non provengono dai paesi della lista apposita." (MONTEFORTE 22.7.2004) Per quanto riguarda suddetta lista, CHRISTOPHER HEIN contrasta

¹¹⁶ "Soltanto un extracomunitario, Benjamin Robat, ottenne il permesso di soggiorno perché aveva dichiarato la propria nazionalità e fu quindi considerato un «pentito». Pur senza accusare nessuno." (VIVIANO 8.10.2009).

fortemente questo approccio: "Non esiste in Italia un elenco dei paesi che danno diritto alla qualifica di rifugiato e quindi tutti [...] possono chiedere asilo o di essere considerati rifugiati." (ibidem) In un secondo momento vengono trasferiti anche i restanti africani a Roma, da dove il Governo italiano è determinato a rispedirli tutti in Ghana e in Nigeria – indipendentemente dai loro veri Paesi d'origine. "Weder die Proteste des UNHCR, noch die anderslautende Empfehlung der Zentralkommission für Asylfragen können das zum Rechtsbruch entschlossene Innenministerium umstimmen." (BIERDEL 2006:174) CLAUDIA FUSANI riproduce i particolari delle espulsioni fino a quel giorno: il 21 luglio partono dal aeroporto di Roma-Fiumicino i primi 5 verso la Nigeria, mentre gli altri 31 – ghanesi secondo il Viminale – aspettano chiusi in una stanza e senza possibilità di incontrare avvocati o parlamentari, finché non vengono imbarcati il giorno dopo a bordo di un volo della Ghana Airlines per Accra, la capitale del Ghana. Lì però ne arrivano solo 25. Sei di loro sono stati riportati a terra a Fiumicino su richiesta del comandante dell'aereo che non voleva rischiare problemi di sicurezza a bordo dell'aereo. (cfr. FUSANI 23.7.2004) ROBERTO MONTEFORTE fa luce su quanto avviene dopo, parlando di uno dei naufraghi, Fatawu Lasisi: "Quando a Fiumicino, già sull'aereo, ha capito di essere destinato ad Accra, in Ghana, lui dichiaratosi «sudanese», insieme a cinque suoi compagni, ha resistito." (MONTEFORTE 31.7.2004a) Sono dunque fatti scendere e il 26 luglio imbarcati di nuovo per Accra, con scalo a Milano. Per qualche motivo, da lì sono ripartiti solamente cinque di loro, mentre Fatawu Lasisi è stato portato al CPT di Via Corelli e qualche giorno dopo a Roma nel CPT di Ponte Galeria. (cfr. CISLAGHI 1.8.2004). Continuiamo la ricostruzione dei fatti con GIOVANNI MARIA BELLU che nella sua rubrica *Gli altri Noi* in *La Repubblica* conferma che i motivi per i quali non era partito Lasisi non sono mai stati chiariti. "Una dimenticanza? Un errore burocratico? Un aereo troppo piccolo? Chissà." (BELLU 27.4.2005) Il rinvio della partenza di Fatawu Lasisi¹¹⁷ è importante per un motivo specifico: Si trova ancora in Italia il 30 luglio, quando l'Ufficio Immigrati della Questura di Roma comunica che gli verrà concesso un permesso di soggiorno temporaneo. Autorizzato "a permanere nello Stato fino alla definizione del giudizio di merito" (VINCI

¹¹⁷ "Fatawu Lasisi ricevette un permesso di soggiorno per motivi umanitari scaduto nell'ottobre del 2005. Da allora è clandestino nonostante le battaglie dei suoi avvocati." (SCIURBA 27.11.2006).

31.7.2004). Erano stati presentati ricorsi contro l'espulsione presso la Corte Europea dei Diritti Umani a Strasburgo, al Tribunale di Roma e al Tribunale di Caltanissetta, "ma c'è il rischio che l'espulsione collettiva di questa notte produca l'effetto di fare 'scompare' in Ghana o in altri paesi africani persone che avrebbero diritto a ritornare in Italia e ad ottenere qui un permesso di soggiorno per motivi umanitari." (VASSALLO 23.7.2004)

Die Eile des irregulären Verfahrens, die Schwierigkeit, einen Asylantrag in Haft zu stellen, die Besuche durch sudanesisches und ghanaisches Botschaftspersonal, die Verweigerung des Zugangs zu ihren Anwälten und die kollektive Abschiebung der von der Cap Anamur geretteten Asylsuchenden nach Ghana stellen Verstöße gegen italienisches und europäisches Recht dar.

(KLEPP 2011:274)

I ricorsi per i 'primi' 14 naufraghi presso la Corte Europea sono stati proposti con una richiesta di procedura d'urgenza. (cfr. MONTEFORTE 22.7.2004) Solo che, mentre Strasburgo concede "la sospensiva del provvedimento di respingimento" (VASSALLO 2008:10) chiedendo chiarimenti sulle indagini in merito alle loro condizioni e alla loro vera nazionalità, "il governo italiano non perde tempo: spedisce a casa, come promesso fin dal primo giorno, 36 clandestini" (FUSANI 23.7.2004). Il Tribunale di Roma invece riserva un "colpo alla linea xenofoba del governo" (MONTEFORTE 31.7.2004b), e "sconfessa il ministero [...]": «Le autorità italiane hanno agito con troppa fretta, violando il diritto a una completa analisi della richiesta di asilo e a un'equa procedura»" sottolineando "l'obbligo per ogni Stato membro di accettare il richiedente asilo la cui domanda è in esame, di condurre a termine l'istruttoria e di riammettere o riprendere il richiedente la cui domanda è in esame, anche se si trova irregolarmente in uno Stato membro" (VINCI 31.7.2004). Il Tribunale di Roma afferma quindi che "le espulsioni erano state illegittime. Ecco la vergogna" (BELLU 27.4.2005).

Despite the attempts of the many NGOs and municipalities involved in the case, of the appeal presented at the European Court of Human Rights, the Ministry of the Interior decreed the forced deportation of all of them. The decision was, however, contested by the court (Tribunale di Roma), which declared that the fourteen profughi, who appealed against the deportation, could have remained in the country. Unfortunately, the Minister of the Interior carried out the deportation before the decision of the court, which saved the only one whose forced removal from the country had not been carried out.

(PUGGIONI 2006:185sg)

La maggior parte dei naufraghi è quindi stata espulsa in Ghana, dove sono stati subito arrestati e dove potrebbero essere processati per 'danno all'immagine e alla reputazione del Ghana o del suo Governo'. (cfr. MELTING POT 23.7.2004a) In merito, segue l'articolo originale ghanese in versione inglese¹¹⁸:

Ghanaian Deportees Likely To Face Legal Action

Twenty-five deportees who arrived in Accra from Italy on Thursday are likely to face legal action on several counts, especially, for denting the country's reputation to the outside world.

The twenty-five deportees were among a total of 37 illegal immigrants who had initially claimed to be Sudanese. They were denied asylum by the Italian government after discovering that they were not Sudanese after all.

Officials of the Ghana Immigration Service are taking them through some screening and interrogation. Ghana's Interior Minister, Hackman Owusu Agyeman, said the twenty-five returnees have a case to answer, especially for making Ghana look bad on the international front.

'How could they use the Darfur conflict in this case? The UN Secretary General frowns on the Darfur conflict, as such it is not the best to use it as a cover. They have committed second degree felony under the criminal code for denting the image of the country', he said.

The returnees are currently being screened by the security authorities and the necessary action will be taken immediately the screening process is completed.

(ibidem)

Effetto commovente è la "vera e propria gara di solidarietà" (MELTING POT 17.7.2004) nei confronti dei naufraghi. Chiedendo di fare "in modo che l'Italia della solidarietà, dei diritti e dell'accoglienza prevalga su quella della chiusura e della intolleranza"¹¹⁹, si trova tra le varie forme di sostegno che gli uomini della *Cap Anamur* ricevono in quei giorni, per esempio, un appello lanciato dall'ARCI: "Facciamo appello ai sindaci dei comuni italiani affinché ciascuno di loro dichiari al governo e al Ministero degli Interni la propria disponibilità ad accogliere e farsi carico di almeno uno di questi 37 profughi."¹²⁰ Questa iniziativa prevede che vari comuni in Italia, "soprattutto siciliani (Da Caltanissetta a Ragusa, Gela, Delia, Milazzo, Sutera e Montedoro), ma anche Venezia, Padova, Roma, Firenze e Ancona, quindi regioni come l'Emilia e Romagna e il Friuli Venezia Giulia" (MONTEFORTE 19.7.2004), avrebbero accolto uno dei naufraghi ciascuno, garantendo "un'«idonea ospitalità presso le loro strutture» ai naufraghi salvati dalla Cap Anamur" (ibidem).

¹¹⁸ Tratto dal Online News Portal www.myjoyonline.com da parte di *Melting Pot* che lo riproduce su suo sito.

¹¹⁹ ARCI: http://www.arci.it/news.php?id=2538&rictext=&f_start=1384 [30.3.2013].

¹²⁰ Ibidem.

Trentasette comuni per trentasette profughi. È la risposta dell'Associazione Nazionale dei Comuni (Anci) all'appello lanciato ieri [3.7.2004, nda] da Filippo Miraglia, responsabile per l'immigrazione dell'Arci, che aveva chiesto assistenza per i naufraghi della *Cap Anamur*. La soluzione prevede lo stanziamento di fondi per ricevere e accogliere ciascuno dei profughi in un comune italiano, sempre che il Governo [...] sia disposto a fare il primo passo e a permettere loro di entrare nel nostro territorio. Una buona notizia, giunta a rompere un silenzio burocratico che, con il passar delle ore e dei giorni, stava diventando sempre più imbarazzante.

(TRINCIA 4.7.2004)

Nonostante il fatto che, alla fine, questa iniziativa non abbia dato frutto, data l'espulsione dei naufraghi, rappresenta senz'altro un esempio eccezionale per la solidarietà che gli uomini della *Cap Anamur* avevano riscontrato in Italia.

3.1.4.2 La nave

Lo stesso giorno dell'attracco in Porto Empedocle la nave invece – considerata arma del delitto – viene sequestrata "come avviene con le normali imbarcazioni condotte dagli scafisti" (SCIURBA 27.11.2006). Infatti, come spiega un magistrato, "secondo la legge Bossi-Fini [...] questa è una barca che ha favorito l'immigrazione clandestina e quindi è stata sequestrata, poi scatterà il provvedimento di confisca e quindi la demolizione" (VIVIANO 15.7.2004).

Poi il sequestro della nave da parte dell'autorità per le indagini. Se i tempi della detenzione per Elias e gli altri dovrebbero essere brevi, quelli del sequestro della nave, che è stata affidata in custodia alla Capitaneria di Porto Empedocle, invece no. Seguiranno l'andamento delle indagini, che vuol dire mesi. Non si vedrà tanto presto la «Cap Anamur» navigare nel Mediterraneo. I naufraghi non vanno salvati. Oppure bisogna avere una mano al salvagente e l'altra al codice penale: questo è il messaggio.

(MONTEFORTE 13.7.2004)

Soltanto nel febbraio 2005 le Autorità italiane la rilasciano "dopo la costituzione di una garanzia fideiussoria per due milioni di dollari" (VASSALLO 28.2.2005) e due mesi dopo viene venduta. Oggi si chiama *Baltic Bettina*. Rimarrà tra l'altro l'unica barca di proprietà che l'associazione *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte e.V.* abbia mai avuto.

3.1.4.3 L'equipaggio

Dopo lo sbarco, Bierdel, Schmidt e Daschkewitsch sono fatti salire a bordo delle macchine della Polizia di Stato e vengono portati in Questura, dove "dovrebbero essere ascoltati nell'ambito dell'inchiesta aperta dalla procura di Agrigento che ipotizza, nei confronti di ignoti, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina" (LA REPUBBLICA 12.7.2004a). Mentre Schmidt e Daschkewitsch vengono portati in una stanza d'interrogatorio, Bierdel riceve una telefonata dopo l'altra. Una delle chiamate è della *Deutsche Presse-Agentur* che chiede conferma dell'arresto del comandante della *Cap Anamur*, il che Bierdel ovviamente nega:

'Herr Bierdel, ich erhalte hier soeben die Meldung, wonach der Kapitän Ihres Schiffes verhaftet worden ist. Können Sie das bestätigen?' – 'Wie bitte? Niemand ist hier verhaftet worden! Wir sind lediglich freiwillig zu einer Befragung ins Polizeipräsidium mitgefahren. Wo haben Sie denn das nun wieder her?', will ich wissen. 'Diese Meldung erreicht uns in diesen Minuten von unsern italienischen Kollegen der Agentur ANSA!' [...] Voller Empörung dementiere ich die neuerliche, vermeintliche Falschmeldung der ANSA. Daß deren Korrespondenten über einen direkten Draht in das geschlossene Vernehmungszimmer am Ende des Flures verfügen könnten, übersteigt, bei aller berechtigter Kritik, vorerst noch mein Vorstellungsvermögen.

(BIERDEL 2006:156sgg)

Qualche minuto dopo, la grande sorpresa: Il comandante esce dalla stanza e risponde a Bierdel, che gli chiede se fosse tutto a posto: "Gar nichts ist in Ordnung [...]. Wir sind verhaftet!" (ivi:158) Poco dopo viene arrestato anche Bierdel. ROBERTO MONFALCONE fa luce sulla vicenda: "Tutto era stato già deciso. In mattinata infatti subito dopo l'autorizzazione all'attracco dai «palazzi» erano già filtrate le indiscrezioni: l'ordine di arresto era già pronto." (MONTEFORTE 13.7.2004) Il commento esasperato e amaro di ELIAS BIERDEL: "Gli italiani ci hanno ingannati, ci avevano gentilmente chiesto di scendere a terra per parlare 'meglio' e non sulla nave che è territorio tedesco. E siccome siamo dei gentiluomini e non dei criminali abbiamo accolto il loro invito. Ma era una trappola, perché quando ci hanno portato in commissariato siamo subito finiti in carcere." (VIVIANO 15.7.2004) Il reato del quale vengono accusati sarebbe quindi quello di *favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*: "E la procura di Agrigento ha aperto un fascicolo contro ignoti che ipotizza il reato di immigrazione clandestina in base alla legge Bossi-Fini."

(PEACEREPORTER 11.07.2004) Il resto dell'equipaggio, invece, aveva dovuto abbandonare la nave la mattina dopo l'attracco in Porto Empedocle trasferendosi all'albergo *Eos* di Porto Empedocle (cfr. VIVIANO 15.7.2004). "Hanno deciso di non partire, di restare a Porto Empedocle fino a quando non si saprà del loro capitano Stefan Schmidt, della loro «guida» Elias Bierdel e del primo ufficiale imprigionati." (MONTEFORTE 14.7.2004) Durante la permanenza di Bierdel, Schmidt e Daschkewitsch nella *Casa Circondariale Petrusa*, il carcere di Agrigento, il caso *Cap Anamur* diventa *top-news* in Italia:

So stelle ich fest, daß das Thema der 37 Männer von der 'Cap Anamur' in Italien über Tage hinweg auf allen Sendern zu den Top-Meldungen zählt. Keine Nachrichtensendung ohne ausführliche Berichte vom Schiff, den Geretteten und über unsere Verhaftung. Stundenlange Diskussionsrunden über die Einwanderungsproblematik. Reportagen von Demonstrationen und Sitzblockaden – es gibt eine breite Solidaritätsbewegung. [...] Verblüfft stelle ich fest, daß selbst die Berlusconi-Kanäle im Zusammenhang mit uns plötzlich nicht mehr gewohnheitsmäßig von *clandestini* (Illegale) sprechen, sondern korrekt von *naufraghi* (Schiffsbrüchige)! Anscheinend hat also selbst in den finstersten Redaktionsstuben wenigstens stellenweise so etwas wie ein Nachdenken eingesetzt.

(BIERDEL 2006:165sgg)

Rimangono in detenzione per quattro giorni e la sera del 16 luglio vengono scarcerati. La libertà però è condizionata: partenza immediata e divieto di soggiorno in Sicilia, Calabria e Puglia (cfr. LA REPUBBLICA 16.7.2004), quindi le regioni "più interessate al fenomeno degli sbarchi" (MONTEFORTE 23.7.2004). Ma ancora più importante quello che potrebbe attender loro: "Ora i tre membri dell'equipaggio dovranno attendere il processo. Rischiano fino a dodici anni di carcere." (TRINCIA 18.7.2004)¹²¹

3.1.5 Il processo

Oltre al *favoreggiamento dell'immigrazione clandestina* ci sono una serie di accuse che il Governo italiano muove nei confronti dell'equipaggio della *Cap Anamur*, sostenendo che avrebbero "ripetutamente mentito a quelle [Autorità, ndr] italiane"

¹²¹ Elias Bierdel non fa più parte dell'associazione *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte e.V.* Qualche mese dopo gli avvenimenti è stato eletto un presidente nuovo.

(MONTEFORTE 22.7.2004). Queste accuse consistono prima di tutto nello strumentalizzare dei media "per una spregiudicata operazione mediatica, alla ricerca di pubblicità" (MONTEFORTE 17.7.2004) contestando loro "di aver tratto un 'profitto indiretto' dalla pubblicità derivata dalla vicenda" (VASSALLO 3.7.2009) nonché nella deviazione della rotta a Malta, sostenendo che la nave "con i profughi a bordo, pur entrando in acque maltesi intorno al 25 giugno scorso, non avrebbe chiesto l'aiuto de La Valletta" (MONTEFORTE 13.7.2004). A questo proposito una citazione del Ministro PISANU in *La Repubblica* sul 'massimo ritorno pubblicitario':

E' già chiaro perché una nave battente bandiera tedesca, appartenente a una organizzazione tedesca e comandata da un cittadino tedesco, abbia fatto di tutto per sbarcare 37 presunti profughi in Italia e non, invece, nel proprio Paese, la Germania, non in Libia, nazione da dove i profughi sono partiti, non a Malta, primo approdo europeo raggiunto dalla nave dopo il recupero.

(LA REPUBBLICA 21.7.2004)

Un'altra critica da parte di PISANU nei confronti del comandante tedesco sarebbe la questione della presunta falsità relativamente alla provenienza dei naufraghi, insistendo che "nessuno dei 37 stranieri è di nazionalità sudanese, ma che 6 di loro sono nigeriani e 31 del Ghana" (MONTEFORTE 22.7.2004), come pure il 'gap' tra il salvataggio e la rispettiva comunicazione alle Autorità italiane, contestando "di non aver immediatamente comunicato alle autorità l'avvenuto salvataggio" (MONTEFORTE 23.7.2004). Inoltre il comandante "avrebbe tentato di entrare in porto forzando un blocco navale" (VASSALLO 14.12.2006) con la dichiarazione di uno stato di emergenza a bordo, essendosi "inventato un'emergenza a bordo per poter sbarcare a Porto Empedocle i suoi [sic!] «profughi»" (MONTEFORTE 23.7.2004). Per quanto riguarda l'accusa "di non averli trasbordati sui mezzi della Capitaneria di porto a Lampedusa" (ibidem) da parte delle Autorità italiane, "Capitano e armatore negano di aver ricevuto l'invito a «trasbordare» i 37 naufraghi" (ibidem). A questo proposito spiega l'avvocato tedesco MICHAEL HOFMANN: "Abbiamo anche portato dei documenti per dimostrare che a Lampedusa nessuno, tanto meno la guardia costiera, ha mai offerto nessun tipo di trasbordo." (MONTEFORTE 17.7.2004)

Il 27 novembre 2006 inizia il processo contro Elias Bierdel, Stefan Schmidt e Vladimir Daschkewitsch per *favoreggiamento aggravato dell'immigrazione*

clandestina (cfr. SCIURBA 27.11.2006). 'Aggravato' per "aver introdotto clandestinamente più di cinque cittadini extracomunitari" (SENTENZA 7.10.2009). Schmidt e Bierdel rischiano quattro anni di carcere e una multa di quattrocentomila euro. (cfr. VASSALLO 2009)

Seit November 2006 wird den Männern in Sizilien der Prozess gemacht – wegen 'Beihilfe zur illegalen Einreise in einem besonders schweren Fall', weil es um mehr als sechs 'Eingeschleppte' geht. Der Tatverdacht erfüllt zwar nicht annähernd die im Protokoll der Palermo-Konferenz genannten Kriterien für Schlepperei – die afrikanischen Flüchtlinge wurden weder heimlich noch zum Zweck des Gelderwerbs an Bord genommen –, dennoch forderte der Staatsanwalt vier Jahre Haft und 400.000 Euro Geldstrafe.

(MEINHART 16.5.2009)

26 giorni di udienza – in cui vengono una dopo l'altra smontate le accuse contro gli uomini della *Cap Anamur*¹²² – e 5 anni dopo, il Tribunale di Agrigento assolve l'equipaggio della *Cap Anamur* il 7 ottobre 2009: "Alla luce di tutto quanto esposto, va pronunciata sentenza di assoluzione [...] in ordine al reato loro ascritto in rubrica perché il fatto non costituisce reato ai sensi dell'art. 530, comma 3, c.p.p." (SENTENZA 7.10.2009:44). Come sostiene CINZIA GUBBINI in *L'Unità* del 7.10.2009, non è quindi reato salvare vite umane in mare. Il verdetto e la loro riabilitazione indicano, in effetti, che "avevano ragione loro, l'Italia avrebbe dovuto permettere l'attracco alla nave che aveva soltanto compiuto un atto umanitario, oltre che obbligatorio per le leggi del mare e quelle internazionali" (GUBBINI 7.10.2009). Per approfondimenti su processo e sentenza si veda anche la Sentenza del Tribunale di Agrigento del 7.10.2009.

¹²² Verbalì del processo in tedesco sono disponibili sotto: www.fluechtlingsrat-brandenburg.de [24.10.2013].

In particolare va fatto notare il verbale della deposizione testimoniale di Stefan Schmidt del 17 dicembre 2007: <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/repression/cap-anamur-14-prozesstag---erste-anhorung-eines-angeklagten-kapitan-stefan-schmidt-sagt-uber-8-stunden-aus> [24.10.2013].

3.2. Considerazioni

Quanto alla contestualizzazione politica, il caso *Cap Anamur* che si verifica nel 2004, si inserisce nel cosiddetto secondo Governo Berlusconi (Berlusconi II) che era in carica dal 2001 al 2005. Il Presidente del Consiglio era, appunto, Silvio Berlusconi, mentre con lui al Governo erano Gianfranco Fini e Umberto Bossi¹²³, i due responsabili per la Legge Bossi-Fini del 2002 (si veda cap. 4.2.6), "che si pone come obiettivo quello di combattere l'immigrazione clandestina, fine questo, che, evidentemente, male si concilia con l'idea di accoglienza e protezione insita nella Convenzione di Ginevra" (CAPODAGLIO 2010:124). La coalizione che ha reso possibile questo Governo è costituita da: Forza Italia, Alleanza Nazionale, Ccd-Cdu, Lega Nord e Nuovo PSI. (cfr. CAPASSO 12.11.2011) Si tratta di un Governo di Centro-Destra, che già non è generalmente famosa per un atteggiamento favorevole alle questioni umanitarie, ma la presenza di Umberto Bossi al Governo, è quella di un personaggio da considerarsi di idee estreme. La Lega, a riguardo della migrazione via mare, infatti aveva chiesto "più fermezza" e addirittura "l'uso delle «navi da guerra» – anche sparando contro le imbarcazioni" (EINAUDI 2007:327). Su questo punto, nonché sull'intervista con Umberto Bossi dal titolo *Basta rinvii, cacciare i clandestini con la forza*, si veda sempre cap. 4.2.6. La *Cap Anamur*, quindi, con le sue ambizioni umanitarie si era venuta a trovare di fronte ad un clima e uno schieramento politico decisamente contrario.

Hanno accusato gli uomini della *Cap Anamur*, e specialmente Elias Bierdel, di aver strumentalizzando i media 'per una spregiudicata operazione mediatica' alla ricerca del 'massimo ritorno pubblicitario'. Effettivamente la copertura mediatica da essi ottenuta è stata enorme, sia a livello nazionale che internazionale. In Italia questa accusa veniva formulata dal Governo italiano che, per poter sostenere l'imputazione di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, in assenza dell'elemento del profitto, cercava di crearlo con l'argomento del ritorno pubblicitario. D'altronde, non passa inosservata la risonanza particolarmente positiva e solidale che la *Cap*

¹²³ Cfr. Senato della Repubblica, Governo Berlusconi-II: http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Governi/0064_M.htm [27.1.2014].

Anamur aveva riscontrato in Italia nei media, ma anche nell'opinione pubblica. Questo fatto attira l'attenzione non solamente perché nei media italiani "è infrequente che si parli del tema immigrazione in termini positivi" (CARLINI 2010:223), ma anche perché nei media tedeschi Bierdel è stato criticato per la "Medieninszenierung", mettendosi in dubbio le sue reali intenzioni: "Der Fall des deutschen Rettungsschiff Cap Anamur offenbart den grundsätzlichen Konflikt zwischen Gutes tun und darüber reden und sich dem Vorwurf der Eigen-PR auszusetzen." (HOFFMANN/BAETZ 2.6.2009) D'altronde, il grande interesse mediatico e pubblico, specie se positivo, che un caso del genere può generare, non può che essere utile, in quanto le problematiche dell'immigrazione, e specialmente quelle della migrazione via mare, hanno sempre bisogno di consapevolezza, simpatia e soprattutto compassione. Ed è veramente importante che la gente non si giri dall'altra parte e che al destino di coloro che attraversino il Mediterraneo in fuga sia riservata la dignità che esso merita.

Le condizioni di chi cerca di raggiungere l'Europa via mare, fuggendo da persecuzioni, oppure per la disperata speranza di una vita migliore, sono spaventose. Solitamente le imbarcazioni di migranti che arrivano sulle coste italiane sono cariche di africani – trattandosi per la maggior parte di uomini giovani, ma sempre di più anche di donne e bambini – per i quali l'attraversata del Mediterraneo rappresenta l'ultima tratta di un viaggio spesso molto lungo e pericoloso. Essendo la Libia di norma Paese di transito e Tripoli punto di incontro e di raccolta, essi hanno spesso già rischiato la vita attraversando il deserto del Sahara. Il prezzo da pagare agli scafisti per quest'ultima parte del viaggio verso l'Europa risulta tra gli 800 ed i 1200 euro. (cfr. KLEPP 2011:36sgg) Come descrive SILJA KLEPP in *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz*, il viaggio su imbarcazioni solitamente strapiene di gente e con poco cibo o acqua a disposizione, dura mediamente tre, quattro giorni – se mai ha successo. Inoltre di solito vengono fatte partire piccole barche prive di 'trafficker' a bordo, non trovandosi a bordo nessun migrante africano in grado di navigare una barca. Spesso giungono in pessime condizioni fisiche e psichiche, frequentemente con a bordo compagni di viaggio morti per la disidratazione. (cfr. KLEPP 2011:219sgg)

È importante non dimenticare mai che, seduti sul divano mentre osserviamo le immagini trasmesse in televisione, o leggiamo articoli sui giornali riguardanti le tragedie degli sbarchi di migranti e rifugiati, anche se ci colpiscono e ci commuovono, esso rimane comunque, purtroppo, un fenomeno molto distaccato dalle nostre vite e dalla comodità e sicurezza di cui noi godiamo e di cui spesso neppure ci rendiamo conto. Forse non è neanche possibile per noi mettersi nei panni di chi è in fuga da situazioni drammatiche, di chi cerca di salvare la propria vita, di chi è così disperato da lasciare tutto dietro di sé e di chi non sa di che morte morire. Non dobbiamo mai dimenticare che si tratta di persone, ognuna con la propria storia spesso tragica, con un nome, con una famiglia, con delle persone care da cui sono amate e che loro amano, con paure, con speranze, con sentimenti e con il diritto di essere trattate come esseri umani. Non sono numeri. Non sono invasori. Non sono bestie o parassiti. Sono uomini quanto lo siamo noi, che abbiamo avuto la fortuna di essere nati in un Paese sicuro, ricco e pieno di possibilità. Chiudere la porta in faccia e non dare una mano a chi ne ha bisogno è crudele e disumano.

4. Politiche in materia di immigrazione a livello nazionale

Nei paragrafi seguenti sarà discussa la situazione nazionale partendo dall'Italia che passa da tradizionale Paese di emigrazione a Paese di immigrazione. Inoltre sarà delineata l'evoluzione legislativa in materia a partire dal Secondo Dopoguerra fino ad oggi.

4.1 Migrazione all'italiana

4.1.1 Italia Paese di emigrazione

L'Unità d'Italia (1861) e la crisi petrolifera del 1973 (cfr. PUGLIESE 2011) delimitano a grandi linee il periodo chiave dell'Italia come Paese di emigrazione che dura all'incirca cento anni. Si tratta quindi del periodo ricompreso, più o meno, tra gli anni Settanta dell'Ottocento e gli anni Settanta del Novecento, in cui hanno lasciato il Paese oltre venti milioni di italiani. Questa emigrazione di massa si svolge in varie ondate con i due picchi più alti collocati nei periodi 1905–1907 e 1912–1913. (cfr. MARTELLINI 2006) Sostanzialmente si parla di due grandi ondate, cioè innanzitutto la Grande Emigrazione, a cavallo tra Ottocento e Novecento, e in secondo luogo i flussi postbellici dopo la Seconda Guerra Mondiale.

La prima fase è perlopiù caratterizzata da mete trans-oceaniche – soprattutto gli Stati Uniti, Argentina e Brasile – mentre in Europa i Paesi preferiti sono la Francia, l'Austria, la Germania e la Svizzera. Le regioni in Italia interessate dal fenomeno dell'emigrazione sono all'inizio principalmente settentrionali, estendendosi progressivamente a quelle meridionali. Gli emigrati hanno "trovato prevalente occupazione nell'industria metalmeccanica, nell'edilizia, nei trasporti e nell'attività alberghiera"¹²⁴. Alla fine degli anni venti del Novecento questi flussi si riducono

¹²⁴ Treccani: <http://www.treccani.it/enciclopedia/emigrazione/> [11.4.2013].

notevolmente, anche a causa di una politica sempre più restrittiva da parte degli Stati Uniti. Nel periodo tra 1920–1930 diventa meta preferita la Francia, mentre la politica anti-migratoria durante il fascismo riduce l'emigrazione ancora di più. (cfr. PUGLIESE 2011)¹²⁵

Durante il Secondo Dopoguerra le mete preferite saranno diverse: "Dopo esperienze sfortunate, prima in America Latina (che nel frattempo aveva perso per motivi economici e politici la capacità attrattiva dei decenni precedenti) e in Belgio (culminata con la tragedia della miniera di Marcinelle)" (ibidem), le grandi mete diventano la Francia, la Svizzera e la Germania. La differenza alla precedente ondata di emigrazione sta quindi nei flussi migratori che, a questo punto, si dirigono per la maggior parte verso Paesi europei, trattandosi dunque delle "grandi migrazioni intraeuropee del secondo dopoguerra" (ibidem). Lo sviluppo industriale che crea la più forte intensità migratoria durante gli anni Cinquanta e Sessanta rappresenta senz'altro una spinta importante. (cfr. ibidem) Bisogna però anche considerare che "il periodo che va dal 1945 al 1973 fu un periodo di «porte aperte» per tutti i paesi europei" (COLOMBO 2012:24). Però, intorno agli anni Sessanta/Settanta del Novecento il fenomeno delle migrazioni vede un mutamento¹²⁶. L'Italia – così come anche altri Paesi mediterranei – diventa a questo punto anche Paese di immigrazione. "La progressiva diminuzione dei flussi di emigranti in partenza dall'Italia incrociò silenziosamente i primi arrivi di stranieri provenienti dai paesi in via di sviluppo, che venivano in Italia per ragioni diverse dal turismo o dal lavoro di élite." (EINAUDI 2007:52)

Dopo oltre un secolo di emigrazione intensa (27 milioni di partenze, 12–14 milioni delle quali di emigrati definitivi nel periodo in cui furono registrati i dati, dal 1876 al 1988), il flusso si arrestò. Le partenze lorde scesero da 387.000 nel 1961 a meno di 100.000 nel 1975. Il numero di italiani che emigravano si ridusse al di sotto di quello degli italiani che rientravano dall'estero a partire dal 1973.

(ibidem)

¹²⁵ Si veda anche (ibidem).

¹²⁶ "All'epoca l'Italia era l'unico paese di emigrazione in ambito Cee, ma stava raggiungendo un livello di sviluppo tale da avviare il ridimensionamento dei flussi in uscita. Tra il 1971 e il 1975 vi fu una svolta radicale: tutti i paesi europei chiusero le proprie frontiere all'immigrazione di lavoratori [...], in risposta alla riduzione strutturale della crescita economica dei primi anni Settanta e all'aumento persistente della disoccupazione." (EINAUDI 2007:286).

Per cui, negli anni Settanta del Novecento si considera "conclusa la grande epopea migratoria dell'Italia unitaria che, da paese proletario, si era trasformata in una delle più grandi potenze industriali del mondo a seguito del 'miracolo economico' costruito sulle rovine della guerra" (OIM 2011:22).

A tal riguardo appare opportuno e significativo riportare una citazione che risale al 1912 e descrive il fenomeno dell'emigrazione italiana negli Stati Uniti. Il testo evidenzia in modo molto crudo la visione che avevano gli americani della figura del migrante italiano, e dovrebbe far riflettere su come affrontare oggi lo stesso fenomeno in modo più consoni ai nostri tempi.

«Generalmente sono di piccola statura e di pelle scura. Non amano l'acqua, molti di loro puzzano anche perché tengono lo stesso vestito per molte settimane. Si costruiscono baracche di legno e alluminio nelle periferie delle città dove vivono, vicini gli uni agli altri. Quando riescono ad avvicinarsi al centro affittano a caro prezzo appartamenti fatiscenti. Si presentano di solito in due e cercano una stanza con uso di cucina. Dopo pochi giorni diventano quattro, sei, dieci. Tra loro parlano lingue a noi incomprensibili, probabilmente antichi dialetti. Molti bambini vengono utilizzati per chiedere l'elemosina (...) Fanno molti figli che faticano a mantenere e sono assai uniti fra di loro.

Dicono che siano dediti al furto e, se ostacolati, violenti. Le nostre donne li evitano non solo perché poco attraenti e selvatici ma perché si è diffusa la voce di alcuni stupri consumati dopo agguati in strade periferiche quando le donne tornano dal lavoro. I nostri governanti hanno aperto troppo gli ingressi alle frontiere ma, soprattutto, non hanno saputo selezionare fra coloro che entrano nel nostro Paese per lavorare e quelli che pensano di vivere di espedienti o, addirittura, attività criminali.»

Bene. I piccoletti dalla pelle scura, prolifici come conigli, infingardi, maleodoranti e violenti, siamo noi. Gli italiani dell'anno di grazia 1912, descritti dall'Ispettorato per l'Immigrazione del Congresso degli Stati Uniti. Il secolo era un altro. Il mare era un altro. L'Isola, era un'altra. Ellis Island e non Lampedusa. La disperazione era esattamente la stessa.

(BONINI 2010:11)

4.1.2 Dall'emigrazione all'immigrazione

Secondo LUCA EINAUDI, nel suo libro *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, la domanda importante da porsi sull'inizio dell'immigrazione in Italia "non dovrebbe essere quale ne fu la causa ma piuttosto perché iniziò così tardi" (EINAUDI 2007:44). Rispetto alla Germania, che si trova in una situazione simile, in Italia l'effetto avviene con un po' di ritardo – e non solamente per l'arretratezza economica generale. Entrambe conoscono negli anni Cinquanta e Sessanta un boom economico importante con tanta necessità di manodopera. Mentre la Germania inizia ad importare manodopera dall'Europa e dalla Turchia già fin dai primi anni Sessanta, l'Italia ha – a causa dell'elevata disoccupazione – a disposizione un'ampia offerta di manodopera interna pronta ad emigrare dalle campagne, dalle montagne e dal Mezzogiorno. (cfr. ibidem)

L'Italia era già negli anni Cinquanta e Sessanta un paese di immigrazione, ma di immigrazione interna piuttosto che straniera. Nei primi anni Sessanta i trasferimenti dal Sud al Centro-nord avevano sfiorato le 300.000 unità annue, per ridursi a 50.000 nei primi anni Novanta. Fu necessario attendere la fine di questo fenomeno per assistere alla crescita del numero di lavoratori stranieri [...].

(ibidem)

LUCA EINAUDI sottolinea comunque che "la prima ondata di immigrazione in Italia era figlia del boom economico e non della crisi del 1973–74" (ivi:54). Il fenomeno dell'immigrazione di massa, invece, non inizia prima degli anni Novanta. Dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989, di seguito quello dell'Unione Sovietica e poi il collasso dell'ex Jugoslavia nel 1991, l'Italia si trova di fronte a varie grandi ondate di immigranti. Si tratta soprattutto delle emergenze albanesi del 1990/91 e del 1997 e quella kosovara del 1998/99. Anche l'arrivo dei somali nel 1991 fa parte di questo nuovo quadro. (cfr. HEIN 2010:47sgg)¹²⁷ E sarà la disgregazione della Repubblica Federale Jugoslava nei primi anni Novanta che cambia la situazione italiana in modo significativo: "L'Italia prima non si era mai confrontata con flussi di stranieri in cerca di rifugio, provenienti tutti da una sola specifica regione, come nel caso dei flussi di bosniaci, croati, serbi e rom dell'ex Jugoslavia." (ivi:58) ENRICO PUGLIESE a

¹²⁷ Si veda anche cap. 4.2.3.

questo proposito individua nel suo articolo *L'Italia paese di emigrazione e paese di immigrazione* tre fasi del fenomeno immigratorio in Italia:

Nella prima (anni settanta) c'è stato un dualismo tra immigrazione cattolica (donne domestiche) e islamica (uomini, in prevalenza da paesi africani: venditori ambulanti, braccianti agricoli, edili etc.). Nella seconda fase (anni novanta) c'è l'arrivo degli albanesi, delle nazionalità dell'Est e dei cinesi. [...] Nella terza fase (dopo il Duemila) le nazionalità prevalenti sono quelle dell'Europa dell'Est.

(PUGLIESE 2011)

Parlando dell'Italia come Paese di immigrazione, ci sono, secondo LUCA EINAUDI, da considerare tre fattori: in primo luogo il *pull factor*, una crescente domanda di lavoratori immigrati "cui venivano offerti dei redditi relativamente bassi per gli standard italiani ma sufficientemente elevati rispetto a quelli prevalenti nei paesi poveri" (EINAUDI 2007:51). In secondo luogo il *push factor*, "una tendenza crescente a emigrare dai paesi in via di sviluppo alla ricerca di migliori condizioni di vita dopo la decolonizzazione" (ibidem). Inoltre c'è l'impatto della crisi demografica e la riduzione delle nascite a partire degli anni Settanta che "ha cominciato ad avere un impatto sul mercato del lavoro solo negli anni Novanta" (ivi:52). Non bisogna però dimenticare che ci sono anche altri motivi per l'attrattività dell'Italia come Paese di immigrazione. Oltre all'economia industriale e un certo benessere si tratta tra l'altro di "una politica di i. [immigrazione, nda] che fino a tempi recentissimi è stata assai meno restrittiva di quelle adottate dalla maggior parte degli altri stati dell'Europa occidentale", nonché della "diffusione in Italia dell'economia sommersa, che alimenta un mercato del lavoro svincolato da qualunque regola"¹²⁸.

Come origine della migrazione verso l'Italia possono essere considerate una serie di piccole ondate di arrivi a partire dagli anni Sessanta, come delinea sempre LUCA EINAUDI (cfr. ivi:83sgg): La prima ondata del Dopoguerra è alimentata da studenti, soprattutto greci e iraniani. La seconda ondata degli anni Sessanta, invece, è rappresentata soprattutto da colf straniere, tra cui si contano, nel 1976, principalmente etiopi, filippine, capoverdiane o mauriziane. A questo proposito bisogna segnalare che, a causa dell'invecchiamento della popolazione, la domanda

¹²⁸ Treccani: <http://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione/> [14.4.2013].

di collaboratrici familiari straniere è andata man mano crescendo, "in assenza di un Welfare State forte capace di garantire la cura domestica agli anziani, ai disabili e ai bambini piccoli" (ivi:87). A partire dal 1968 circa, la terza ondata è rappresentata da tunisini che arrivano in Sicilia per lavorare nel settore della pesca, dell'agricoltura, dell'edilizia e di altri mestieri manuali. La quarta ondata, invece, riguarda l'industria e l'edilizia intorno al 1977. Nonostante il tasso di disoccupazione piuttosto alto di quegli anni, trattandosi di "varie tipologie di lavoro rifiutate dai giovani italiani" (ivi:89), questa 'nuova' immigrazione vede l'arrivo di, per la maggior parte, iugoslavi, egiziani e turchi. A tal proposito, la "seconda, terza e quarta ondata erano legate ai lavori rifiutati, figli dello sviluppo e delle trasformazioni sociali" (ivi:90). Quanto ai numeri relativi all'immigrazione in Italia, secondo il *Quinto rapporto EMN Italia*, lo sviluppo sarebbe il seguente: "Gli immigrati (comunitari e non) erano mezzo milione nel 1987, superarono il milione solo dieci anni dopo e quindi, con incrementi più accentuati, il milione e mezzo nel 2002, i 2 milioni nel 2004, i 3,5 milioni nel 2006, per arrivare alla soglia dei 5 milioni nel 2010." (EMN 2012c:17) Quanto invece alla situazione attuale, secondo i dati IOM del 2011, è effettivamente l'Est Europa l'area maggiormente rappresentata in Italia. (cfr. ibidem) Per l'anno 2011 il *Dossier Statistico Immigrazione 2012* indica una ripartizione dei circa 5 milioni di immigrati regolari in Italia per aree continentali con al primo posto l'Europa, tra comunitari (27,4%) e non comunitari (23,4%), seguita dall'Africa (22,1%), dall'Asia (18,8%) e dall'America (8,3%). I più numerosi soggiornanti europei non comunitari sono albanesi, seguiti da ucraini e moldavi, mentre i più numerosi tra tutti i non comunitari sono marocchini. (cfr. CARITAS ITALIANA 2012:2)¹²⁹

Per quel che riguarda i rifugiati, fino al 1990 l'Italia rimane tradizionalmente un Paese più di transito che di sistemazione permanente per i rifugiati. Avendo scelto, come abbiamo visto, la 'riserva geografica' nel firmare la Convenzione di Ginevra nel 1954, si accettano quindi solamente rifugiati 'europei'. Però, in base a un accordo internazionale, l'Italia, insieme all'Austria e alla Jugoslavia, per quasi quarant'anni serviva "da paese di primo rifugio e di transito istituzionalizzato per

¹²⁹ Si veda anche cap. 5.1.

chi scappava dai paesi oltre la cortina di ferro" (EINAUDI 2007:49). La sistemazione definitiva di queste persone avviene solitamente in Paesi "aperti all'immigrazione di popolamento come Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda" (ibidem), trattandosi, secondo GIOVANNI FERRARI, di 9.356 rifugiati nella decade 1980–89. Ed erano proprio gli Stati Uniti "per primi a garantire a queste persone il trasferimento in base a generosi programmi di «resettlement», secondo una procedura *ad hoc* presso le ambasciate a Roma, Vienna e Belgrado" (HEIN 2010:35). Fino alla legge Martelli nel 1990, con la quale la suddetta 'limitazione geografica' verrà abolita, il Governo italiano concedeva "alcune limitate e sporadiche eccezioni" (PETROVIĆ 2011:20):

Questo fu il caso dei 609 cileni che, dopo il golpe di Pinochet nel settembre 1973, si rifugiarono presso l'ambasciata italiana a Santiago del Cile, e a cui fu successivamente concesso anche il diritto al ricongiungimento familiare. Fu il caso, alla fine degli anni settanta, dei 3336 indocinesi, di cui circa 900 furono salvati dal naufragio, nel 1979, da navi italiane nel Mar della Cina. Fu infine il caso dei gruppi minori di rifugiati afgani (1982), caldei iracheni (1987–88) e curdi iracheni (1988).

(HEIN 2010:36)

Essendo "sostanzialmente una tappa di passaggio", i numeri nel 1989 segnano 11.500 rifugiati in Italia. "Complessivamente, tra 1954 e 1989 furono presentate in Italia solo 122.000 domande di asilo, meno di un terzo di quelle presentate in Germania nel solo anno 1992." (EINAUDI 2007:50) Dei 11.500 rifugiati in Italia alla fine del 1989, il 40% proveniva dall'Europa, il 29% dall'Asia, il 15% dall'Africa, il 12% dal Medio Oriente e il 4% dall'America Latina. (cfr. FERRARI 1996)

Riepilogando, per quanto riguarda la transizione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, si può dire che il periodo dell'emigrazione, in cui lasciano l'Italia oltre venti milioni di Italiani, dura all'incirca cento anni, a partire dall'Unità d'Italia, per giungere alla crisi petrolifera degli anni '70. Si tratta di due grandi ondate, una a cavallo tra Ottocento e Novecento che punta per lo più verso le Americhe, e l'altra dopo la Seconda Guerra Mondiale con mete preferite in Europa. Verso gli anni Sessanta/Settanta del Novecento, però, gli emigranti in partenza diventano sempre meno, mentre si registrano i primi arrivi di stranieri da Paesi in via di sviluppo. L'immigrazione di massa non inizia comunque prima degli anni '90 con le emergenze in Albania, nel Kosovo e, soprattutto, nell'ex Jugoslavia.

4.2 Evoluzione legislativa nazionale

Il numero di immigrati in continuo aumento richiedono quindi dall'Italia un'adeguata legislazione in materia, l'evoluzione della quale sarà qui di seguito delineata, discutendo le sue tappe più importanti.

È infatti fino al 1990 che in Italia non esiste un'efficiente legislazione in materia di immigrazione e il testo di riferimento rimane il *Testo Unico di Polizia del 1931* (TULPS): "Per molti anni l'immigrazione italiana è stata regolata dal Testo Unico di polizia del 1931, che in sostanza si limitava a imporre un controllo sugli stranieri presenti sul territorio nazionale." (MACIOTI/PUGLIESE 2003:97) Quanto all'immigrazione, e più precisamente al diritto di asilo, nella *Costituzione della Repubblica Italiana*, entrata in vigore il 27 dicembre 1947, vengono stabiliti dei principi di non discriminazione e di riconoscimento dei diritti umani. Quanto allo straniero, l'art. 10, c. 2 e 3 della Costituzione, che si trova fra i 'principi fondamentali', dice:

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.¹³⁰

A questo riguardo NADAN PETROVIĆ fa notare due aspetti interessanti: In primo luogo le ultime parole del paragrafo sopraccitato – *secondo le condizioni stabilite dalla legge* – sottolineando che manca "a tutt'oggi [...] una legge sull'asilo che, come previsto dal testo, dia piena applicazione al dettato costituzionale" (PETROVIĆ 2011:20). L'altro elemento a cui bisogna prestare attenzione sarebbe, sempre secondo PETROVIĆ, la definizione dello straniero – *al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche* – in confronto alla definizione della Convenzione di Ginevra che risulta essere più restrittiva:

¹³⁰ Costituzione della Repubblica Italiana.

La definizione italiana, meno restrittiva di quella proposta internazionalmente dalla Convenzione di Ginevra, comprende di conseguenza tutti quegli stranieri che fuggono dal proprio Paese per salvare la propria vita, per tutelare la propria sicurezza o incolumità dal pericolo grave ed attuale derivante da situazioni di guerra, conflitti civili, disordini gravi e generalizzati.

(ivi:22)

Come precisa infatti anche CHRISTOPHER HEIN, la "formulazione molto ampia e generosa della Carta costituzionale post-fascista" (HEIN 2010:67) faceva preoccupare. Uno degli argomenti più sentiti in merito sarebbe stato: "Un miliardo di cinesi possono sbucare dietro le nostre frontiere e chiedere asilo, invocando l'impossibilità di esercitare in Cina quelle libertà fondamentali che sono invece garantite dalla Costituzione italiana" (ibidem). LUCA EINAUDI illustra come tra l'altro per via dell'interessamento da parte dei sindacati italiani la necessità di una legge in materia diventa sempre più evidente. Mentre i sindacati di tanti altri Paesi industrializzati si esprimono generalmente contro i lavoratori stranieri – essendo "il comportamento scontato" quello di "opporsi all'immigrazione per paura che i lavoratori stranieri avrebbero minacciati i salari e le condizioni di lavoro nei nativi" (EINAUDI 2007:113) – quelli italiani sono "a favore di leggi e pratiche amministrative più favorevoli agli immigrati e per la regolarizzazione dei lavoratori irregolari o clandestini" (ibidem). Il motivo per ciò è dovuto essenzialmente alla protezione dei lavoratori italiani, cercando di "impedire la crescita di una presenza clandestina di lavoratori impiegati con paghe inferiori a quelle sindacali e privi di tutela previdenziale e assistenziale" (ivi:112). Oltre ad essere un segno di solidarietà "verso i più deboli" bisogna considerare anche il "ricordo dell'emigrazione italiana", in quanto "erano sensibili allo slogan «non facciamo patire agli immigrati in Italia le sofferenze che hanno patito gli emigranti italiani e che abbiamo sempre cercato di alleviare»" (ivi:113).

4.2.1 Legge Foschi del 1986, n. 943

Il primo tentativo di legislazione sull'immigrazione italiano è la cosiddetta Legge Foschi. L'art. 1 di questa legge stabilisce che:

La Repubblica italiana [...] garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. La Repubblica italiana garantisce inoltre i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari [...] al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione, nell'ambito delle norme che ne disciplinano l'esercizio.¹³¹

Questa legge, quindi, fondamentalemente definisce, come afferma CHRISTOPHER HEIN, che "i lavoratori stranieri non potevano essere discriminati in quanto alle condizioni di lavoro e di salario" (HEIN 2010:39). Però, d'altra parte, l'art. 12, c. 1 contiene delle norme esplicite contro l'immigrazione 'clandestina':

Chiunque compia [...] attività di intermediazione di movimenti illeciti o comunque clandestini di lavoratori migranti ai fini dell'occupazione in provenienza, o a destinazione del proprio territorio o in transito attraverso lo stesso, ovvero impieghi lavoratori immigrati extracomunitari in condizioni illegali al fine di favorirne lo sfruttamento, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e, per ogni lavoratore reclutato, con la multa da lire 2 milioni a lire 10 milioni.¹³²

Elemento importante della Legge Foschi è la *sanatoria* che l'accompagna: "Merito principale [...] era stato quello di avviare la politica di «regolarizzazione», comunemente chiamata «sanatoria», che da allora ha così tanto caratterizzato la politica italiana sull'immigrazione." (ivi:38) La *regolarizzazione* che accompagna questa legge è infatti già la seconda in Italia, mentre la prima risale al 1982 e fu effettuata in attesa di suddetta legge. (cfr. OIM 2011:44) Per quel che riguarda le sanatorie, ossia regolarizzazioni¹³³, si tratta di un concetto che comprende "qualsiasi procedura mediante la quale, ai cittadini di paesi terzi irregolarmente presenti nel territorio, viene concesso uno status giuridico legalmente riconosciuto" (EMN 2012a:180). Come dimensione di riferimento, "il nostro paese, che conta all'inizio del 2010 poco più di 4 milioni e 200 mila stranieri legalmente residenti, ha

¹³¹ Legge Foschi.

¹³² Ibidem.

¹³³ Per approfondimenti sulle regolarizzazioni in Italia, si veda anche (OIM 2011:43sgg).

regolarizzato 1 milione e 800 mila irregolari" (COLOMBO 2012:26), con i picchi più alti nel 2002 e nel 2009 (cfr. OIM 2011:43). In quanto alle nazionalità si noti:

Nel corso del tempo, dopo una prima prevalenza degli africani, ad essere coinvolti maggiormente nella regolarizzazione [sic!] sono stati i lavoratori dell'Est Europa, pur continuando gli africani e anche gli asiatici a essere rappresentati in misura consistente: nell'ultima regolarizzazione, quella del 2009, il numero dei cittadini ucraini coinvolti è stato superiore a quello dei marocchini e quello dei moldavi superiore a quello dei cinesi.

(ibidem)¹³⁴

Tornando inoltre ancora una volta al sopracitato CHRISTOPHER HEIN e alla sua affermazione che la politica di regolarizzazione abbia caratterizzato la politica italiana sull'immigrazione (cfr. HEIN 2010:38), va precisato che in Italia ne sono state realizzate effettivamente una quantità elevata:

Dalla fine degli anni Settanta a oggi, infatti, l'Italia ha varato undici tra «sanatorie» o «regolarizzazioni» o «emersioni» – come sono state chiamate a seconda del contenuto normativo ma anche della retorica politica – nel 1979, nel 1980, nel 1982 due volte, nel 1986, nel 1990, nel 1995, nel 1998, nel 2002, nel 2009, nel 2011 – che diventano 12 se contiamo, come è coretto fare, anche la regolarizzazione di fatto del 2006, quando il decreto flussi estese a tutti i richiedenti il diritto di ottenere il permesso di soggiorno [...].

(COLOMBO 2012:26)¹³⁵

Si noti, però, che l'Italia non è l'unico Paese europeo che utilizza la pratica delle regolarizzazioni come parte delle proprie politiche migratorie, anche se è quello con il maggior numero di stranieri sanati. A confronto, nel periodo tra 1948–2009 c'è l'Italia con 1.882.000, la Francia con 1.647.000, la Grecia con 1.267.000, la Spagna con 1.246.000, il Portogallo con 297.000, l'Austria con 155.000¹³⁶, la Germania con 76.000, il Belgio con 74.000, il Regno Unito con 53.000 e i Paesi Bassi con 46.000 stranieri beneficiari di programmi di sanatoria, regolarizzazione ed emersione. (cfr. *ivi*:31)

Quello che LUCA EINAUDI chiama "sogno del burocrate" (EINAUDI 2007:130) è anche il motivo per il rapido fallimento della Legge Foschi, cioè quello che riguarda il reclutamento dall'estero: ci sono "censimenti mensili delle offerte di lavoro",

¹³⁴ NB: Data della pubblicazione è il 2011, mentre fino alla stesura del presente lavoro l'ultima regolarizzazione risulta essere del 2012, si veda cap. 4.2.8.

¹³⁵ Si presume che la suddetta regolarizzazione del 2011 sia effettivamente quella del 2012, di cui nel cap. 4.2.8.

¹³⁶ In un'unica sanatoria negli anni '90.

verifiche "dell'indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari", nonché "liste dei lavoratori extracomunitari che chiedevano di essere avviati al lavoro in Italia, ordinate in graduatorie per privilegiare gli stranieri già in Italia e i loro familiari rispetto a coloro che si trovavano all'estero" (ibidem). I datori di lavoro – tranne per i servizi domestici – non possono quindi fare delle richieste nominative, bensì solamente numeriche, dovendo accettare il lavoratore nella posizione più alta nella graduatoria. (cfr. ibidem) Focalizzando i lavoratori stranieri regolari e non considerando il "ruolo determinante dell'economia sommersa nel fornire occupazione agli stranieri" (ibidem), questa legge rappresenta in fondo "una visione influenzata delle [sic!] migrazioni industriali degli anni Cinquanta e Sessanta" (MACIOTI/PUGLIESE 2003:98). Anche la possibilità di farsi regolarizzare dichiarandosi disoccupati risulta essere una risposta di breve durata in quanto il rinnovo del permesso di soggiorno era impossibile da ottenere senza prova di un impiego in regola. (cfr. EINAUDI 2007:131sg)

Un altro punto interessante ci fa notare LUCA EINAUDI, quando sostiene che uno dei cambiamenti più evidenti a livello politico fra gli anni Ottanta e gli anni Novanta è senz'altro lo spostamento dell'attenzione dal semplice lavoratore immigrato al tema del controllo degli stranieri e della sicurezza: "Al centro del dibattito politico si imposero le norme sull'espulsione degli stranieri illegalmente presenti e sulla forma più opportuna di tutela e garanzia giurisdizionale rispetto alle espulsioni arbitrarie." (ivi:139) Inoltre non bisogna sottovalutare che "queste misure restrittive finirono per incrementare la presenza irregolare anziché contenerla" (OIM 2011:28).

4.2.2 Legge Martelli del 1990, n. 39

In seguito all'assassinio del rifugiato sudafricano Jerry Masslo nel luglio 1989, l'attenzione sociale e politica porta alla realizzazione della prima legge importante sull'immigrazione e asilo in Italia: la cosiddetta Legge Martelli.

Non è un caso che la decisione improrogabile nel varo di una legge sull'immigrazione e l'asilo sia venuta in seguito a un terribile delitto: l'uccisione di un eroe della resistenza africana, Jerry Maslo [sic!]. In Italia come rifugiato de facto, cioè sotto la protezione dell'Unhcr, ma privo di qualsiasi assistenza, Jerry Maslo [sic!] era finito come bracciante per la raccolta di pomodori a Villa Literno, dove venne barbaramente assassinato nella baracca dove viveva con altri immigrati, da giovani delinquenti locali nel tentativo di estorcergli i pochi risparmi raggranellati.

(DELLE DONNE 2004:87)

Come afferma infatti anche LUCA EINAUDI, la situazione negli anni 1988/89 è caratterizzata da un crescente razzismo da parte della popolazione italiana. "L'immigrazione cominciava a essere visibile e a provocare episodi xenofobi e talvolta violenti." (EINAUDI 2007:134) Aumentano i venditori ambulanti stranieri, chiamati 'vu cumprà' e 'marocchini', e i polacchi che si dedicano al lavaggio dei vetri ai semafori e "non sfuggiva neanche all'osservatore più casuale che il lavoro nero e l'irregolarità della presenza straniera stavano aumentando e che la legge non stava funzionando" (ivi:133). Mentre si intensificano le voci che reclamano una nuova riforma legislativa "che prendesse atto del fallimento della legge Foschi, considerata troppo restrittiva" (ivi:135), accade appunto a Castel Volturno, in provincia di Caserta, l'assassinio del rifugiato sudafricano Jerry Masslo. Questo omicidio non era il primo "di cui si sospettava o si conosceva l'origine razzista" (ivi:141), ma è la "scintilla che mise in moto il governo alla fine dell'estate del 1989 e lo costrinse ad agire velocemente" (ibidem). A Roma infatti scendono in piazza in 100.000–200.000 (cfr. ivi:142) contro il razzismo e per una nuova legge sull'immigrazione:

La società civile si mobilitò. Nell'ottobre 1989 ebbe luogo la prima grande manifestazione contro il razzismo e a favore della concessione di un permesso di soggiorno per immigrati e rifugiati, alla quale parteciparono decine di migliaia di africani, sudamericani, cittadini dei paesi dell'Europa dell'Est e rifugiati dal Medio Oriente. È stata una delle più grandi manifestazioni sul tema dell'immigrazione e del diritto d'asilo fino a oggi mai organizzata, e forse l'unica a provocare un'immediata risposta politica.

(HEIN 2010:38)

Sullo sfondo di questi avvenimenti il vicepresidente del Consiglio, Claudio Martelli, elabora un decreto legge che viene poi convertito in legge il 28 febbraio 1990. Martelli "era deciso a far approvare una legislazione tollerante e di stampo

europeo" (OIM 2011:31). I punti principali di questa legge sono "il formale ritiro"¹³⁷ della riserva geografica per i richiedenti di asilo, la programmazione dei flussi annuali di ingressi di lavoratori stranieri (per la prima volta in Europa, cfr. HEIN 2010:39), un regime di visti più rigido rispetto a prima, misure per il respingimento alla frontiera e un'altra grande regolarizzazione.

L'abolizione della riserva geografica, che l'Italia adottò quando firmò la Convenzione di Ginevra nel 1954, è motivata soprattutto dalle condizioni necessarie per poter partecipare al 'Club Schengen', in quanto l'accordo sulla graduale abolizione dei controlli alle frontiere interne riguarda anche le regole sul diritto di asilo, non potendosi attuare il nuovo sistema "nei confronti di uno Stato nel quale, contrariamente a quanto disposto dagli altri Stati, era previsto un diritto di asilo «ratione personae» a causa del mantenimento della limitazione geografica alla Convenzione di Ginevra" (ivi:40). Da questo momento in poi, per quel che riguarda il procedimento, non viene quindi più fatta differenza tra rifugiati europei e non-europei (cfr. PETROVIĆ 2011:34). Effettivamente, fino all'abolizione della riserva geografica, l'Italia era, come già discusso, Paese più di transito che non di immigrazione permanente: "La formula 'in attesa di emigrazione', infatti, era la più frequente nei permessi di soggiorno [...]. Quella formula [...] indicava chiaramente come fino a quell'epoca l'Italia fosse considerata ancora come un Paese di 'transito migratorio', più che una meta finale." (EMN 2012c:18) L'abolizione della limitazione geografica rappresenta senz'altro un passo importante per i rifugiati, essendo la procedura di asilo, infatti, adesso aperta anche a rifugiati non-europei, malgrado venisse "la riorganizzazione del procedimento dell'asilo [...] rinviata a una legge successiva, che non venne mai emanata, salvo alcuni articoli «tappabucchi» della legge Bossi-Fini nel 2002" (EINAUDI 2007:152).

Sempre in base alle richieste della Convenzione di Schengen, alla rispettiva creazione di frontiere esterne comuni e all'adozione di una politica comune per il

¹³⁷ Legge Martelli.

rilascio dei visti, vengono introdotti degli obblighi di visto più rigidi¹³⁸, soprattutto per l'ingresso da Paesi a elevata pressione migratoria (cfr. ivi:160sg). "Il «Club Schengen» [...] era interessato a una politica restrittiva, che aveva contemplato, *inter alia*, l'obbligo di visto in particolare per quei cittadini di «paesi a rischio», considerati potenziali rifugiati o immigrati." (HEIN 2010:41) Come afferma lo stesso LUCA EINAUDI, per quel che riguarda i visti vengono anche "rafforzate le misure per respingere alla frontiera gli stranieri sprovvisti dei visti prescritti, quelli già espulsi o pericolosi per la sicurezza dello stato, i mafiosi, trafficanti, terroristi o coloro «che risultino manifestamente sprovvisti di mezzi di sostentamento in Italia»" (EINAUDI 2007:153) L'espulsione è quindi anche prevista per coloro che "avevano violato le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno" (ivi:154). Di solito vengono effettuate delle espulsioni per intimidazione, e quindi tramite notifica per iscritto, "cosa che ovviamente nella maggior parte dei casi non avveniva", mentre "l'espulsione con accompagnamento alla frontiera tramite la forza pubblica era l'eccezione" (ibidem). E anche se, nell'art. 7, c. 10, la legge vieta il respingimento verso Stati "ove possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione"¹³⁹, si osservi che:

Non mancavano le clausole che limitavano l'accesso alla procedura d'asilo: lo straniero che intendeva entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato doveva rivolgere istanza motivata alla polizia di frontiera, la quale, in determinate circostanze, poteva rifiutare l'ingresso e quindi l'accesso alla protezione.

(HEIN 2010:40)

Anche con riguardo al caso *Cap Anamur*, pare interessante quel che afferma LUCA EINAUDI: "Seguivano sanzioni fino a due anni di carcere per chi favoriva l'ingresso clandestino di stranieri in Italia, aumentate fino a sei anni se a scopo di lucro, e multe a navi e aerei che trasportavano clandestini senza avvertire le autorità." (EINAUDI 2007:154)

¹³⁸ "Dopo l'introduzione dei visti nel 1990 si svilupparono tutte le tecniche di contrabbando degli esseri umani (gli sbarchi con gommoni dall'Albania, con vecchie barche da pesca o mercantili destinati al disarmo per senescenza, l'uso di nascondigli nei camion in transito), la produzione di atti amministrativi falsi necessari per permettere il passaggio della frontiera (passaporti, certificati, contratti di lavoro) o la simulazione di situazioni oggettive false (matrimoni di comodo con cittadini italiani per acquisire permessi e cittadinanza italiana)." (EINAUDI 2007:156sg).

¹³⁹ Legge Martelli.

Per quel che riguarda i rifugiati, la legge Martelli dedica in realtà solo l'art. 1 alla materia dell'asilo, però è per la prima volta che "una legge italiana menzionava l'espressione «asilo politico»" (HEIN 2010:39). Viene inoltre introdotta la cosiddetta *Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato* presso la quale, a partire dal 1991, si svolge la procedura della domanda di asilo. (cfr. PETROVIĆ 2011:34)

La "misura faro" (EINAUDI 2007:154) della legge Martelli è la *regolarizzazione*, che risulta essere "la più generosa mai concessa in Italia, essendo aperta a lavoratori dipendenti o autonomi, a disoccupati [...], a familiari di stranieri già presenti e a richiedenti asilo" (ivi:154sg). A questo proposito – e siccome la legge Martelli è stata criticata anche per questo – bisogna aggiungere che il problema "del ciclo di sanatorie-regolarizzazioni a ripetizione non è stato risolto da nessun governo" (ivi:157).

4.2.3 Emergenze degli anni '90

La caduta del muro di Berlino nel 1989 e la conseguente fine della guerra fredda rappresentano una svolta anche per l'Italia con riguardo all'immigrazione, in quanto "avrebbe portato nuovi conflitti e contrapposizioni, spesso per motivi etnici e/o religiosi, in un contesto di decomposizione e riappropriazione di Stati" (HEIN 2010:51). Il primo conflitto del genere avendo un grande impatto sull'Italia è la *prima crisi albanese* tra il 1990 e il 1991. "Il regime albanese crollò un anno dopo la caduta del muro di Berlino (1989) e ne seguì una crisi politica ed economica, che influì fortemente sulla tendenza all'esodo, anche dalle campagne affamate dove viveva il 70% della popolazione." (EMN 2012b:43) In quel periodo arrivano in Italia sbarchi di massa con quasi 50.000 persone. "Era la prima volta che l'Italia e l'Europa venivano interessate da «boat people», da arrivi via mare di un elevato numero di stranieri, privi di qualunque documento personale, di beni e di bagagli [...]" (HEIN 2010:47sg) All'inizio vengono concessi dei permessi di soggiorno provvisori, ma più gente arriva più questa situazione viene vissuta come invasione.

"L'immaginario collettivo viene colpito in particolare dall'arrivo al porto di Bari, il 9 agosto 1991, della nave *Vlora*, che da sola porta quasi 12.000 persone, stipate fino all'inverosimile." (PETROVIĆ 2011:37) Questo episodio diventa simbolo e da quel momento in poi il Governo cambia atteggiamento nei confronti degli immigrati albanesi rimpatriandoli quasi tutti:

Furono ricevuti come clandestini, incanalati sui moli del porto, dissetati con getti d'acqua e poi trasferiti nello stadio di calcio della città, dove il cibo veniva gettato dagli elicotteri. Da lì vennero quasi tutti rimpatriati con traghetti [...]. Gli «irriducibili» che rifiutavano di tornare in Albania furono imbarcati in aereo con uno stratagemma: era stato loro promesso che sarebbero stati portati nel Nord Italia. In realtà vennero scaricati a Tirana [...].

(EINAUDI 2007:179)

Una seconda emergenza sono i cittadini della *Somalia* che arrivano in Italia fuggendo dal loro Paese dopo la destituzione di Siad Barre nel 1991. L'inizio della guerra civile impedisce poi il rientro in patria, anche per chi si trovava già in Italia prima. (cfr. PETROVIĆ 2011:38) Vengono concessi dei permessi temporanei di soggiorno attraverso un decreto *ad hoc* (cfr. HEIN 2010:51), come spiega CHRISTOPHER HEIN, siccome in mancanza dell'elemento della persecuzione individuale non si riconoscono rifugiati, argomentando così: "Se riconosciamo il diritto di asilo a un somalo perché si sente insicuro nel suo paese dobbiamo riconoscere l'asilo a tutti i somali, visto che il problema riguarda l'intera popolazione" (ivi:49sg).

Tra 1991–1995 l'Italia si trova a dover confrontarsi con complessivamente 80.000 'sfollati di guerra' dall'*ex Jugoslavia*. Dopo la Germania, l'Italia è il secondo Paese per numero di arrivi di bosniaci, croati, serbi e rom. (cfr. ivi:58)

La disgregazione della Repubblica federale jugoslava avvenuta nel 1991, le guerre che seguirono, la «pulizia etnica», l'utilizzo dello stupro di massa come arma di conflitto, i bombardamenti e la sistematica distruzione di intere città, il fallimento disastroso della politica Onu delle «zone protette» create all'interno della Bosnia Erzegovina furono tutto fattori che spinsero centinaia di migliaia di persone da fuggire dai Balcani verso i paesi occidentali europei.

(ibidem)

Con l'approvazione della Legge 390 del 24 settembre 1992, che avviene "con lo scopo di favorire interventi straordinari di carattere umanitario proprio in favore degli sfollati" (EMN 2012c:19), viene garantito il *permesso di soggiorno umanitario*

per gli sfollati di guerra. "In mancanza di determinate norme e indicazioni ministeriali in merito, non furono poche le persone che, giunte alla frontiera adriatica dall'ex Jugoslavia, si videro respinte." (HEIN 2010:61) È solamente nel 1995 che viene garantito "alla maggior parte degli sfollati dell'ex Jugoslavia l'ammissione al territorio italiano" (ibidem). Il decreto viene rilasciato a persone che: "a causa di eventi bellici o di disordine pubblico generalizzato, diffuse violazioni dei diritti umani, gravi forme di violazione in base all'appartenenza ad una comunità etnica o religiosa, sono stati costretti ad abbandonare il luogo di abituale residenza ed i propri beni" (PETROVIĆ 2011:39).

Nel 1997 avviene la *seconda crisi albanese*. In seguito al crollo delle cosiddette 'piramidi finanziarie' e le susseguenti proteste di massa violente, arrivano in Italia tra marzo e giugno di quel anno quasi 17.000 albanesi in cerca di rifugio. In tale occasione "viene emanato un decreto che prevede il rilascio di un nulla osta provvisorio per l'ingresso in Italia e di un permesso di soggiorno 'temporaneo' in favore dei cittadini albanesi la cui incolumità fosse riconosciuta in grave pericolo" (ivi:42). In quegli anni inizia a cambiare l'atteggiamento anche degli italiani stessi nei confronti degli immigrati albanesi:

Tra gli italiani, svanita la soddisfazione per il fatto che gli albanesi si fossero liberati dal giogo comunista, andava montando l'insofferenza. Gli albanesi vennero considerati scomodi concorrenti che pesavano sul mercato lavorativo e sul welfare, non essendo prevista la loro venuta nell'ambito dei flussi programmati.

(EMN 2012b:44)

Tutte le esperienze degli anni precedenti però fanno sì che l'Italia risulti maggiormente preparata alla *crisi del Kosovo* nel 1998/99. Dopo un'operazione di evacuazione via aerea dalla Macedonia, arrivano in Italia circa 5.000 kosovari-albanesi, che vengono poi ospitati nell'ex base Nato di Comiso in Sicilia e che alla fine del conflitto ritornano spontaneamente e volontariamente in patria. (cfr. HEIN 2010:63) "«L'operazione Cosimo» rimane nella storia dell'asilo in Italia un modello per un accesso organizzato e regolare alla protezione in situazioni di emergenza estrema." (ibidem) Infatti, per i rifugiati kosovari ci sono delle misure di protezione temporanea: "tutti i cittadini kosovari che hanno fatto ingresso in Italia dopo l'inizio

delle ostilità hanno diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari" (PETROVIĆ 2011:44).

In mancanza di una normativa organica, le emergenze degli anni novanta sono sempre state gestite tramite *misure ad hoc*, "adottate caso per caso, con provvedimenti destinati a singoli gruppi, obbedendo a una logica di «protezione temporanea»" (HEIN 2010:50). Effettivamente i vari governi italiani ricorrono volentieri a questo tipo di gestione, evitando in questa maniera di dover affrontare "in modo sistemico e lungimirante" (ibidem) questo tema più che complesso. "Ogni nuova situazione era vissuta come un'emergenza, alla quale si rispondeva con misure urgenti, al di fuori dell'impostazione voluta dalla legge Martelli che, ribadiamo, regolamentava la materia di asilo in modo provvisorio." (ibidem) Per quanto riguarda le *misure ad hoc* si osservi un memorandum di THOMAS HAMMARBERG, l'allora Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Italia dal 19–20 giugno 2008:

The repeated adoption of emergency legislative measures by a council of Europe member state in order to control migratory movements seems to indicate that the state mechanism is unable to deal effectively with a phenomenon that is not novel and thus should have been dealt with through ordinary legislative or other measures.¹⁴⁰

4.2.4 Legge Puglia e Decreto Dini del 1995

La Legge Puglia del 1995 permette l'apertura di tre centri sulle coste della Puglia come strutture di accoglienza "per le esigenze di prima assistenza in caso di emergenza a favore dei gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o di espulsione" (EINAUDI 2007:204). Questi centri sono "la prima forma embrionale" (ibidem) dei Centri di permanenza temporanea e assistenza introdotti nel 1998 dalla Legge Turco-Napolitano. Inoltre la Legge Puglia permette l'uso dell'esercito per il controllo delle frontiere marittime. (cfr. ibidem)

¹⁴⁰ Commissioner for Human Rights: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811#P22_79 [13.10.2012], p14.

Il Decreto Dini dello stesso anno, che viene adottato "sull'onda dell'ennesima *emergenza immigrazione*" (CAPUTO 2010:228) e che non viene mai convertito in legge, "propose norme che si collocavano a metà strada tra il dovere dell'accoglienza, la tutela del lavoro e la regolarizzazione delle presenze, da una parte, e la tendenza alla chiusura e all'inasprimento delle espulsioni [...], dall'altra" (OIM 2011:34). Inoltre prevede "procedure per l'espulsione di presunti criminali, sanzioni contro trafficanti e datori di lavoro irregolari ma anche norme sul lavoro stagionale, su previdenza e assistenza, sui ricongiungimenti familiari, sull'assistenza sanitaria e soprattutto sulla regolarizzazione" (EINAUDI 2007:416). La suddetta regolarizzazione viene tuttavia realizzata pur attraverso lo strumento del mero decreto legge. Risulta comunque più rigida rispetto a quella del 1990, in quanto "erano ammessi solo coloro che potevano dimostrare un'occupazione subordinata [...], e partenti di immigrati regolari, ma non includeva lavoratori autonomi e disoccupati di lungo periodo" (ivi:205).

4.2.5 Legge Turco-Napolitano del 1998, n. 40

Il Governo Prodi propone una nuova normativa, conosciuta come Legge Turco-Napolitano, che viene approvata nel 1998 e che "fu poi tradotta in un Testo unico che raggruppava per la prima volta tutta la legislazione vigente in materia di immigrazione, completata da un regolamento di attuazione" (EINAUDI 2007:207). Il titolo pieno di questo Testo Unico è: *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, ma viene solitamente definito *Testo Unico sull'immigrazione*. Con questa normativa viene anche riorganizzata la programmazione dei flussi "con l'introduzione degli ingressi per ricerca di lavoro e delle quote privilegiate a favore dei paesi che collaboravano nel contrastare l'immigrazione clandestina" (ibidem). Da notare anche il fatto che questa legge rafforza le politiche di espulsione "sia con la conclusione di oltre venti accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito dei flussi clandestini o irregolari, sia con l'estensione selettiva dell'accompagnamento alla frontiera da parte della polizia [...]" (ibidem). Viene, infatti, come afferma ASHER COLOMBO, introdotto

coll'art. 8 di questa legge un nuovo tipo di *respingimento*: "Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri [...] che, entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo"¹⁴¹. Secondo l'autore si tratta di un "cambiamento cruciale" con "l'obiettivo di rendere più facile l'allontanamento degli stranieri rintracciati in condizioni di irregolarità all'interno dei confini, fino a quel momento soggetti a provvedimenti di espulsione" (COLOMBO 2012:51). Rispetto alla legge Martelli, però, la procedura per l'ottenimento di *asilo* "rimane praticamente immutata" (PETROVIĆ 2011:45), anche se gli articoli relativi all'asilo vengono eliminati allo scopo di produrre una legge 'in materia d'asilo e di protezione umanitaria', che però non verrà mai approvata. (cfr. ibidem) Tuttavia vengono introdotti i cosiddetti CPT, i Centri di Permanenza Temporanea, "per custodire gli stranieri clandestini in attesa di identificazione e di espulsione" (EINAUDI 2007:207sg) e per avviare le politiche di integrazione.

Questi centri [CPT, nda] sono stati concepiti per *trattenere*, fino all'espulsione effettiva, gli stranieri nei cui confronti l'espulsione immediata ovvero il respingimento alla frontiera non è possibile per motivi di soccorso allo straniero, di accertamenti supplementari in ordine alla sua identità, di acquisizione di documenti di viaggio, d'indisponibilità di mezzo di trasporto.

(DELLE DONNE 2004:89)

Secondo MARCELLA DELLE DONNE questa legge introduce un nuovo elemento da considerarsi positivamente: "la protezione temporanea dei profughi che non rientrano nel quadro normativo della Convenzione di Ginevra", in quanto, a questo punto, "per la prima volta l'asilo umanitario entra nella giurisprudenza italiana" (ibidem). L'art. 18 della Turco-Napolitano, che tratta "misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali", parla infatti di "misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni della presente legge, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea."¹⁴² Un motivo importante per questa legge risulta "la volontà di evitare l'esclusione dall'area

¹⁴¹ Legge Turco-Napolitano.

¹⁴² Ibidem.

Schengen" (EINAUDI 2007:210) in quanto si avvicinano le scadenze per potervi accedere:

L'accordo prevedeva visti d'ingresso comuni per gli stranieri che entravano nella zona Schengen e la possibilità di muoversi nell'area senza controlli alle frontiere interne. Per far ciò era ovviamente necessario potersi fidare delle procedure di controllo di tutti gli altri paesi partecipanti all'accordo, poiché l'inadeguatezza dei controlli effettuati in un paese avrebbe avuto effetti diretti sulla presenza clandestina negli altri paesi, tramite i trasferimenti interni all'area.

(ivi:221sg)

La *regolarizzazione* che accompagna questa legge riguarda "lavoratori autonomi o dipendenti in grado di dimostrare la loro presenza in Italia al momento dell'approvazione della nuova legge, di disporre di un alloggio e di una opportunità di lavoro e di non avere precedenti penali" (ivi:245). Inizialmente era previsto un tetto di 38.000 unità, però la gestione delle file enormi risulta talmente difficile che viene rimosso il vincolo numerico, il che si conclude in oltre 250.000 domande, di cui saranno accolte 217.000 (cfr. EINAUDI 2007:248).

4.2.6 Legge Bossi-Fini del 2002, n. 189

Alla fine degli anni Novanta, come afferma NADAN PETROVIĆ, cambiano le origini dei flussi migratori, trasferendosi le zone interessate dalle coste pugliesi e calabresi verso le coste siciliane e in particolare all'isola di Lampedusa: "Gli arrivi per via terrestre e verso le coste pugliesi [...] e le coste calabresi [...] vengono man mano a [sic!] sostituiti dagli arrivi di cittadini prevalentemente africani sulle coste siciliane e nelle isole antistanti." (PETROVIĆ 2011:65) In questo nuovo contesto il secondo Governo Berlusconi introduce, nel 2002, con la Legge Bossi-Fini, grandi restrizioni nei confronti degli immigrati, come per esempio "l'abolizione delle possibilità d'ingresso in Italia per cercare un lavoro sulla base di una *sponsorship* e l'aumento della detenzione amministrativa da 30 a 60 giorni" (HEIN 2010:70), ma anche nei confronti dei richiedenti asilo, introducendo per esempio coll'art. 32:

- una doppia procedura di asilo: semplificata, per tutti i richiedenti asilo trattenuti obbligatoriamente nei cosiddetti Centri di identificazione e di permanenza temporanea; ordinaria, per tutti i richiedenti asilo che non sono soggetti all'obbligo di trattenimento;
- un nuovo sistema di accoglienza realizzato attraverso l'istituzione dei Centri di identificazione (CID) e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

(PETROVIĆ 2011:66)

CHRISTOPHER HEIN sottolinea che questa legge prevede "che i richiedenti asilo potevano essere trattenuti in appositi Centri di identificazione (Cid), vigilati giorno e notte [...] e dai quali potevano uscire solo dietro autorizzazione e in casi particolari, limitando così la loro libertà personale." (HEIN 2010:70) Intanto, bisogna tener conto del fatto che anche in questo caso, come visto in precedenza, era prevista l'elaborazione separata di una legge in materia di asilo che poi non si verificherà: "Il governo si era impegnato a realizzarla separatamente, ma, come nella legislatura precedente, il disegno di legge non terminò mai il suo iter per disaccordi tra le forze politiche." (EINAUDI 2007:343) L'introduzione di una *procedura semplificata* prevede delle decisioni in tempi molto brevi (20 giorni). In caso di decisione negativa, esiste la possibilità di un riesame, il quale, però non annullerebbe l'espulsione. Si può quindi proporre un ricorso anche dopo il ritorno presso le relative ambasciate italiane. (cfr. HEIN 2010:71) La Bossi-Fini introduce anche la *protezione umanitaria* "in favore di quanti, pur non rientrando nella definizione di 'rifugiato' secondo i criteri espressi nella Convenzione di Ginevra del 1951, necessitano ugualmente di particolare protezione poiché in fuga da guerre o condizioni di violenza generalizzata" (EMN 2012c:19). Altro elemento importante riguarda l'immigrazione non autorizzata via mare. In merito, la Bossi-Fini prevede varie disposizioni, e in particolare (art. 11, c. 9-*bis*.) la possibilità di fermare delle navi sospette di trasporto illecito di migranti:

La nave italiana in servizio di polizia, che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato.¹⁴³

¹⁴³ Legge Bossi-Fini.

Inoltre, vale la pena notare, anche per il caso *Cap Anamur*, le modifiche apportate dalla Bossi-Fini al reato di *favoreggiamento dell'immigrazione illegale* sotto il titolo 'Disposizioni contro le immigrazioni clandestine' (art. 11, c. 3, 3-bis.a):

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre profitto anche indiretto, compie atti diretti a procurare l'ingresso di taluno nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico, ovvero a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona. La stessa pena si applica quando il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

Le pene [...] sono aumentate se: a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;¹⁴⁴

Se fino a questo momento esiste solamente la Commissione centrale introdotta dalla Legge Martelli, la Bossi-Fini istituisce *sette Commissioni territoriali*¹⁴⁵, mentre la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato diventa Commissione nazionale per il diritto di asilo. (cfr. PETROVIĆ 2011:66sg) Queste Commissioni territoriali sono composte da un funzionario di carriera prefettizia, uno della Polizia di Stato, un rappresentante dell'ente territoriale e uno dell'UNHCR. (ivi:67). Quanto alla Legge Bossi-Fini, MARCELLA DELLE DONNE riporta nel suo libro *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, "il giudizio del dottor Siena, cofondatore a Milano della Naga-Har"¹⁴⁶:

Il principio di fondo della legge Bossi-Fini in materia di asilo sta nel ritenere che dietro ogni richiedente asilo si nasconda un immigrato per motivi economici che cerca un escamotage per ottenere un permesso di soggiorno. Su questo principio di fondo si pongono tutta una serie di chiuse come in un canale: Centri di identificazione, Centri di permanenza temporanea, veri e propri luoghi in cui viene offesa l'identità del soggetto che diventa un'«impronta digitale», una «fotografia», un «nome da controllare». Il «non più lì bensì qui» che dovrebbe essere il principio su cui si fonda la storia spaziale del rifugiato diventa «non più lì ma neanche qui». Le persone vittime di tortura, quindi scappate a volte dopo anni in un carcere di Stato, si ritrovano di nuovo all'interno di un altro carcere in cui il vissuto psicologico dello scampato pericolo viene a essere rivissuto all'interno di un nuovo spazio fatto di interrogatori, maltrattamenti e incomprensioni linguistiche. Il corpo ferito comincia di nuovo a tremare per la paura di un nuovo trauma.

(DELLE DONNE 2004:91)

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ A: Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani (cfr. PETROVIĆ 2011:43).

¹⁴⁶ "Il Naga è un'associazione di volontariato laica e apartitica che si è costituita a Milano nel 1987 allo scopo di promuovere e di tutelare i diritti di tutti i cittadini stranieri, rom e sinti senza discriminazione alcuna." http://www.naga.it/index.php/Chi_Siamo.html [10.7.2013].

Anche questa legge è accompagnata non solamente da una, ma da due regolarizzazioni. Questa *doppia regolarizzazione* – la più grande mai realizzata in Italia – ha generato 705.000 domande, di cui 646.000 regolarizzate. Inoltre risulta essere un vero e proprio successo amministrativo in quanto "l'uso delle poste per la raccolta delle domande e l'assenza di un tetto numerico hanno eliminato le code e i problemi organizzativi delle esperienze precedenti" (EINAUDI 2007:368). LUCA EINAUDI definisce le regolarizzazioni complessivamente "un male necessario", sostenendo però che

restano tuttavia un problema perché alimentano il problema stesso, risolvendo temporaneamente la questione della presenza clandestina ma ricreandola immediatamente dopo con nuovi arrivi incentivati dalla certezza che, in media, ogni quattro anni viene realizzata una sanatoria/regolarizzazione, a prescindere dal colore politico del governo in carica [...].

(ivi:375sg)

Di fronte ai crescenti arrivi via mare dall'Africa e dall'Asia nel 2002, la Lega esige un approccio più duro, "chiedendo più fermezza, l'uso delle «navi da guerra» – anche sparando contro le imbarcazioni" (ivi:327). A questo riguardo UMBERTO BOSSI rilasciò un'intervista al *Corriere della Sera* del 16 giugno 2003, riportata nell'articolo *Basta rinvii, cacciare i clandestini con la forza* che causò una "valanga di polemiche" (CORRIERE DELLA SERA 16.6.2003) e di cui vengono citate qui di seguito alcune frasi:

«Inutile perdere tempo con le prese in giro. Ci sono due modi di applicare una legge approvata un anno fa. O si dice in modo generico, come qualcuno vorrebbe, che le nostre navi affronteranno le imbarcazioni di clandestini e che si limiteranno a caricare donne e bambini. Oppure, e così deve essere, si scrive nero su bianco che va usata la forza».

«Al secondo o al terzo ammonimento, pum..., parte il cannone. Senza tanti giri di parole. Il cannone che abbatte chiunque. Altrimenti non la finiamo più».

«O con le buone o con le cattive i clandestini vanno cacciati. Entra solo chi ha un contratto di lavoro. Gli altri fuori. C'è un momento in cui occorre usare la forza. Marina e Finanza si dovranno schierare a difesa delle coste e usare il cannone. Ecco il regolamento giusto per attuare la legge. Nessuna scappatoia e nessun rinvio».

(CAVALERA 16.6.2003)

4.2.7 Attuazione di provvedimenti europei

A partire dal Regolamento Dublino sono state emesse varie Direttive CE in materia di asilo, che richiedono una risposta da parte della legislazione nazionale italiana, in quanto: "Se il Regolamento diventa parte integrante del diritto europeo, le Direttive in materia, al contrario, devono essere recepite dai singoli Stati membri." (PETROVIĆ 2011:84) Come sintetizza infatti NADAN PETROVIĆ, si tratta in particolare del Decreto legislativo *n.85/2003* sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati "provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nei Paesi d'origine" (ibidem), del Decreto legislativo *n.140/2005* sugli standard minimi di accoglienza, del Decreto legislativo *n.251/2007* sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e di protezione sussidiaria per chi non ha il diritto allo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra, "ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grande danno" (ivi:87), e del Decreto legislativo *n.25/2008* relativo alle "procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato" (ivi:89) che abolisce lo strumento del riesame, introducendo la possibilità per il richiedente asilo di presentare ricorso al Tribunale, durante il quale è adesso previsto che rimanga sul territorio italiano fino all'esito della seconda istanza. (cfr. ivi:84–91) A seguito di quest'ultimi sorgono i cosiddetti *Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo* (CARA) che sostituiscono i Centri di identificazione (CID) (cfr. EMN 2012c:20). Anche il Decreto legge *89/2011* risponde a delle Direttive europee¹⁴⁷ e tra l'altro dispone "l'espulsione immediata degli immigrati irregolari considerati pericolosi per ragioni di ordine pubblico, per la sicurezza nazionale o per il rischio di fuga" (OIM 2011:40). Si osservi, però, che la relativa Direttiva europea contiene il principio di non-refoulement, mentre il Decreto legge italiano non ne fa riferimento¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Si tratta tra l'altro della cosiddetta 'Direttiva sul Rimpatrio' di cittadini di Paesi terzi (2008/115/CE) (cfr. EMN 2012d:12).

¹⁴⁸ Cfr. Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Il-recepimento-in-Italia-della-normativa-europea-in-materia-di-asilo/243> [26.9.2013].

4.2.8 Pacchetto Sicurezza del 2009, n. 94

Nel luglio 2009 viene approvato, con la Legge Maroni 94/2009, il cosiddetto Pacchetto Sicurezza. La grande novità di questa legge è "l'introduzione del «reato di immigrazione clandestina», che ha delle ripercussioni anche su coloro che presentano domanda di protezione internazionale" (PETROVIĆ 2011:99). La sezione relativa al *reato di immigrazione clandestina*, che va inserita nel Testo Unico, è la seguente (art. 10-*bis*):

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonchè [sic!] di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. [...]¹⁴⁹

Il nuovo reato, che si intitola 'Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato', è una contravvenzione che viene vivamente criticata "perché criminalizza 'mere condizioni personali', creando un reato che non ha giustificazioni concrete ed è incostituzionale per diversi motivi", ed essenzialmente per il fatto che "può essere colpevole di un reato solo chi abbia compiuto fatti materiali e non chi si trova nella semplice condizione di essere straniero in Italia senza la documentazione richiesta" (IL POST 10.10.2013). Bisogna inoltre precisare che questo reato "riguarda sia lo straniero che entra senza alcuna autorizzazione nel territorio dello Stato che colui che, a seguito di un controllo, viene trovato in condizione irregolare" (EMN 2012c:21). Nel 2011, però, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea boccia il reato di clandestinità per quel che riguarda lo straniero che permane in Italia violando l'ordine di espulsione¹⁵⁰, in quanto "in contrasto" con la 'Direttiva sul Rimpatrio' che "prevede la partenza volontaria del cittadino non comunitario o il suo trasferimento coattivo, nei modi meno coercitivi possibili" e che impedisce "qualsiasi normativa nazionale che punisca con la reclusione il cittadino di un Paese terzo in soggiorno irregolare che non abbia rispettato volontariamente il decreto di espulsione" (ibidem).

¹⁴⁹ Pacchetto Sicurezza.

¹⁵⁰ Cfr. Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Limpianto-normativo-italiano-in-materia-di-asilo/242> [26.9.2013].

Inoltre, con il Pacchetto Sicurezza si intensificano il "pattugliamento delle coste (in particolare meridionali) e le azioni di respingimento in mare rese possibili anche grazie alla collaborazione da parte di alcuni Paese Terzi [sic!]" (EMN 2012d:13). Per quanto riguarda invece "il legame tra immigrazione irregolare e *trafficking*, [...] vengono circostanziate le fattispecie ed inasprite le pene per i trafficanti di esseri umani" (ivi:61). A livello amministrativo il Pacchetto Sicurezza prevede "l'abnorme dilatazione, fino a centottanta giorni della durata massima della *detenzione amministrativa*" e anche "pesanti limitazioni dell'accesso dello straniero *irregolare* ai pubblici servizi e agli atti dello stato civile" (CAPUTO 2010:237). Inoltre viene effettuata, sempre nel 2009, una *regolarizzazione* con circa 300.000 domande (EMN 2012c:24) che è mirata all'"attività di assistenza e sostegno alle famiglie"¹⁵¹, e quindi al lavoro domestico.

Come parte del Pacchetto Sicurezza si dà corso, nel 2010, alla formulazione dell'*Accordo di Integrazione* il quale prevede che il richiedente del permesso di soggiorno stipuli "un apposito 'Accordo di Integrazione' della durata di due anni, articolato per crediti (e perciò denominato 'permesso di soggiorno a punti')" (ivi:22):

Lo straniero si impegna: ad acquisire una conoscenza della lingua italiana pari al livello 'A' del Quadro comune europeo per l'apprendimento delle lingue; ad acquisire una sufficiente conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali; ad assolvere il dovere di istruzione dei figli minori; a conoscere l'organizzazione delle istituzioni pubbliche.

(ibidem)

Questo Accordo, con il quale lo straniero si impegna ad 'integrarsi', comunque, non considera che "l'integrazione costituisce un percorso complesso, che nessuna autorità amministrativa potrebbe giudicare con precisione se non fornendo pareri del tutto arbitrari e quindi inevitabilmente discriminatori" (MANCONI/RESTA 2010:253). Nel 2010 viene approvato il cosiddetto *Secondo Pacchetto Sicurezza*, il quale non prevede solamente il trasferimento della procedura di rinnovo del permesso di soggiorno dalle Questure ai Comuni, si vuole anche rendere possibile "l'espulsione

¹⁵¹ Regolarizzazione lavoro domestico: <http://www.programmaintegra.it/modules/smartsection/item.php?itemid=598> [7.9.2013].

di cittadini comunitari, che si trattengono sul territorio nazionale oltre 90 giorni senza avere un lavoro o disporre di mezzi propri di sussistenza", così come "l'espulsione delle prostitute straniere" (EMN 2012c:23).

Quanto a recenti sviluppi in Italia negli ultimi anni, nel 2012 viene effettuata un'altra *sanatoria* (regolarizzazione lavoratori stranieri 2012). Le dichiarazioni di emersione del rapporto di lavoro irregolare a favore di lavoratori stranieri dovevano essere presentate tramite sito internet facente capo al Ministero dell'Interno.¹⁵² Alla conclusione della procedura (15 ottobre 2012) "le domande generate alla mezzanotte dal sistema informatico sono state 134.576"¹⁵³. Il *Decreto Flussi* – con il quale si determina quanti stranieri possono entrare ogni anno – del 2012¹⁵⁴ prevede 13.850 posti, dedicati "in particolare alle conversioni per Studenti Stagionali e Titolari di Permesso di Soggiorno CE di altri stati UE"¹⁵⁵, ma si tratta comunque di una programmazione di "flussi di ingresso per lavoro non stagionale di cittadini stranieri non comunitari"¹⁵⁶. Quello del 2013, invece, prevede una quota di 30.000 lavoratori stranieri non comunitari stagionali per i quali le domande sono da inviare entro fine dicembre 2013.¹⁵⁷ Infine, per quanto riguarda la programmazione dei flussi in entrata vs. le regolarizzazioni, pare importante il seguente ragionamento espresso da parte dell'OIM: "La programmazione dei flussi garantisce dignità e favorisce l'integrazione, mentre la regolarizzazione è un intervento emergenziale: con la prima si realizza una vera politica migratoria, con la seconda si riparano solo i danni." (OIM 2011:48)

In sintesi, si può osservare che la legislazione italiana in materia dell'immigrazione si trasforma negli ultimi 60 anni da molto aperta a molto rigida. Le tappe più significative sono la *Legge Martelli* del 1990, che introduce sanzioni per chi

¹⁵² Cfr. Regolarizzazione lavoratori stranieri 2012: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/2012_09_07_indicazioni_operative.html_850751359.html [7.9.2013].

¹⁵³ Regolarizzazione 2012: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/2012_10_16_fine_emersione.html_1274398081.html [7.9.2013].

¹⁵⁴ "Il Decreto flussi è l'atto normativo con il quale il Governo stabilisce ogni anno quanti stranieri possono entrare in Italia per lavoro." <http://www.sportelloimmigrazione.it/riciedi-documenti/decreto-flussi-2012.html> [7.9.2013].

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Cfr. Decreto flussi 2012: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/2012_11_23_decretoflussi2012.html_661262206.html [7.9.2013].

¹⁵⁷ Cfr. Decreto flussi 2013: http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/2013_03_25_decreto_flussi_non_comunitari_stagionali_GAZZETTA.html [30.10.2013].

favorisce l'ingresso clandestino, la *Legge Turco-Napolitano* del 1998, che istituisce il *Testo Unico dell'Immigrazione* e che rafforza le politiche di espulsione, e la *Legge Bossi-Fini* del 2002 con la quale vengono introdotte grandi restrizioni nei confronti degli immigranti avuto particolare riguardo alla migrazione via mare: viene rafforzato, per esempio, il reato di *favoreggiamento dell'immigrazione illegale* e concessa una maggior competenza alle navi di Polizia e di Marina militare che incontrano delle imbarcazioni di migranti. Con il cosiddetto *Pacchetto Sicurezza* del 2009 viene introdotto il *reato di immigrazione clandestina* che criminalizza effettivamente coloro che si trovano nella semplice condizione di essere straniero in Italia privo della documentazione richiesta.

5. Immigrazione 'clandestina' in Italia

La definizione dello straniero 'clandestino' è un concetto che richiama direttamente l'attenzione sul concetto di criminalizzazione a priori dello stesso. Il termine *clandestino*, come già detto, si applica a coloro che si trovano in Italia senza permesso di soggiorno, oppure a coloro che vi entrano senza documenti o con documenti falsi¹⁵⁸. Il concetto dell'immigrazione clandestina viene comunque utilizzato anche a livello formale (si veda, per esempio, il titolo della Legge Foschi del 1986: "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine"¹⁵⁹), malgrado, come afferma LAURA BOLDRINI, giuridicamente non esistano i clandestini: "Esistono i migranti irregolari o in posizione irregolare." (DI LUZIO 2011:165)

Clandestino ti fa pensare subito a qualcosa di pericoloso, a qualcuno che si deve nascondere, a una minaccia, ma spesso si tratta di persone che non hanno avuto la possibilità di rinnovare un contratto di lavoro e quindi hanno perso anche il permesso di soggiorno. E non c'è niente di pericoloso nell'essere diventato disoccupato.

(ibidem)

Per quanto riguarda la criminalizzazione a priori del migrante, il problema non sta solamente nell'introduzione del reato di ingresso illegale, previsto dal Pacchetto Sicurezza del 2009, che "accentuerebbe ulteriormente i profili di illegittimità della disciplina dell'immigrazione" (MANCONI/RESTA 2010:254), ma si tratta di un fenomeno ancora più complesso. Pare importante sottolineare, comunque, che non si tratta di un fenomeno puramente nazionale, in quanto "la nuova politica di criminalizzazione e di esclusione degli stranieri ha conosciuto una spinta decisiva sia a livello dell'ONU sia dell'Unione europea sia degli stati nazionali" (DI STASIO 2012:99). Un esempio recente per questa nuova politica, come affermano ANDREA DERNBACH e CHRISTOPHER ZIEDLER, potrebbe essere dato dall'introduzione dell'archiviazione delle impronte digitali di richiedenti asilo nella banca dati EURODAC, a seguito del CEAS, che rimarrebbero a disposizione delle Autorità non

¹⁵⁸ Cfr. CIR: http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=136&lang=it [15.10.2012].

¹⁵⁹ Legge Foschi.

solo in materia di asilo ma anche in funzione di azioni penali. Vengono citati vari politici tedeschi che criticano questo provvedimento in quanto in questo modo si viene a creare una situazione di sospetto generalizzato, sostenendo che "Asylsuchende werden unter Generalverdacht gestellt" e che "Flüchtlinge [werden] als Straftäter stigmatisiert" (DERNBACH/ZIEDLER 26.03.2013).

Com'è stato dimostrato nei capitoli precedenti, le politiche in materia sempre più restrittive, ovvero le "politiche protezionistiche, [...] misure restrittive volte a limitare i flussi e [...] provvedimenti di criminalizzazione nei confronti dei migranti «sgraditi»" etichettano gli stranieri "come criminali senza motivo" ritenendoli "responsabili di una vasta gamma di problemi sociali, come la concorrenza sleale sul lavoro, la riduzione dei salari e le frodi al sistema di *welfare*" (DI STASIO 2012:98sg). E più precisamente:

I migranti sono spesso ritenuti portatori di molti mali e ogni volta che giungono in un Paese sono considerati una sorta di avanguardia di un non meglio definibile esercito di stranieri pronti ad invadere e depredare i sistemi di *welfare* dei Paesi occidentale [sic!]. Questo quadro a tinte fosche, frutto di pregiudizi e preconcetti di cui spesso sono infarciti i discorsi dei politici o i proclama elettorali, offusca la vista e non consente di vedere quella che è la realtà, ovvero che quei migranti altro non sono che esseri umani, titolari come tutti di diritti fondamentali ed inalienabili.

(ivi:100)

Le leggi sull'immigrazione in Italia (e non solo) diventano quindi sempre più rigorose e lo straniero viene criminalizzato in maniera sempre più evidente. In questo riguardo alcune considerazioni da parte di LUIGI MANCONI e FEDERICA RESTA tratte da *Il nemico dentro di sé. Ideologia e politica dell'immigrazione*, in cui le politiche dell'Italia si confrontano con quelle di alcuni Paesi europei equiparabili, laddove si sostiene che il rigore non sia né efficace, né conveniente in quanto incrementando il 'tasso di clandestinità':

In paesi quali la Francia, la Germania, la Spagna la migrazione irregolare è stata contrastata più con l'espulsione o con il rimpatrio assistito che con la criminalizzazione e il carcere; la peculiarità della politica italiana sull'immigrazione, rispetto agli altri paesi europei, risiede invece nella tendenziale sovraesposizione delle norme sanzionatorie (penali o amministrative) rispetto a misure volte a favorire l'integrazione sociale o la stessa tutela dei migranti rispetto ad atti sempre più frequenti di discriminazione (si pensi che nel codice penale spagnolo è stata introdotta una sezione appositamente dedicata ai delitti contro i «diritti dei cittadini stranieri»). Del resto, le politiche di rigore [...] non solo hanno manifestato l'efficacia deterrente

invocata dai loro sostenitori, ma hanno addirittura incrementato il tasso di clandestinità, che rappresenta a sua volta un fattore criminogeno, come dimostra il dato secondo cui, a fronte di un notevole incremento del tasso di clandestinità degli immigrati, il tasso di delittuosità degli stranieri regolari è inferiore a quello dei cittadini italiani.

(MANCONI/RESTA 2010:246sg)

Un altro fenomeno che si sta verificando nell'ultimo decennio è il nesso dell'immigrazione con la lotta al terrorismo, in quanto "il paradigma securitario impresso all'immigrazione ha conosciuto il suo apogeo e la sua «legittimazione» in seguito agli attentati dell'11 settembre del 2001 quando le politiche migratorie sono state asservite all'obiettivo della lotta al terrorismo" (DI STASIO 2012:128). L'abbinamento della migrazione con la sicurezza, ovvero con l'anti-terrorismo, promuove l'immagine dello straniero criminale, che è da considerare comunque come una minaccia. "Largamente considerati da una prospettiva «sicurezza/anti-terrorismo», l'immigrazione e il controllo alle frontiere si sono sviluppati prima di tutto come strumento di polizia/intelligence." (ivi:73) La creazione di un "Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia"¹⁶⁰ significa frontiere chiuse, controlli da parte di Polizia/Militare e delinquente colui che cerca di superarle. Già le Conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken del 2001 collegano la "lotta contro il terrorismo" con "le organizzazioni d'immigrazione clandestina"¹⁶¹, mentre il Programma dell'Aja del 2004 abbina in un unico paragrafo¹⁶² la "sicurezza dell'Unione europea", gli "attacchi terroristici" e "problemi transfrontalieri come la migrazione clandestina"¹⁶³, offrendo quindi, secondo CHIARA DI STASIO, "un quadro di riferimento imprescindibile per comprendere la politica dell'immigrazione e di asilo e i loro stretti legami con la politica in materia di sicurezza" (ibidem).

¹⁶⁰ Programma di Stoccolma: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF> [1.9.2013].

¹⁶¹ Conclusioni Consiglio Europeo di Laeken: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf [9.7.2013].

¹⁶² Il quarto.

¹⁶³ Programma dell'Aia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF> [20.6.2013].

5.1 Migranti in Italia

Per i numeri che saranno raccolti in questo capitolo si stabilisce come termine finale il mese di ottobre del 2013, anche se alcuni dati, soprattutto riguardo alle statistiche, saranno un po' meno recenti. Si cercherà comunque di offrire una panoramica esauriente con dati più attuali possibili, coprendo della materia dell'immigrazione il maggior numero di aspetti possibili.

In linea generale, per la migrazione a *livello mondiale* si può rilevare che ci sono 232 milioni di persone che non vivono nel proprio Paese natale, sia per motivi volontari che non. Vent'anni fa erano 80 milioni di meno. La maggior parte di loro si trova negli Stati Uniti (46 mio), seguita dalla Russia (11 mio), dalla Germania (10 mio) e dall'Arabia Saudita (9 mio). Parte piuttosto modesta è rappresentata da rifugiati: 16 milioni di persone (circa 7% di tutti i migranti) hanno lasciato il proprio Paese fuggendo da persecuzioni. Nove rifugiati su dieci finiscono in un altro Paese in via di sviluppo, più di tutto in Stati asiatici. (cfr. DIE PRESSE 12.9.2013) Secondo la pubblicazione *UNHCR Global Trends 2012*, per il 2012 si può calcolare che "an estimated 7.6 million people were newly displaced due to conflict or persecution, including 1.1 million new refugees – the highest number of new arrivals in one year since 1999" (UNHCR 2013b:2). Quanto ai *Paesi di origine* è stato individuato che "more than half (55%) of all refugees worldwide came from five countries: Afghanistan, Somalia, Iraq, the Syrian Arab Republic, and Sudan" (UNHCR 2013b:3), mentre, sempre nel 2012, i Top 10 tra i *Paesi ospitanti* sono: il Pakistan con 1.638.500, l'Iran con 868.200, la Germania con 589.700, il Kenya con 564.900, la Siria con 476.500, l'Etiopia con 376.400, il Chad con 373.700, la Giordania con 302.700, la Cina con 301.000 e la Turchia con 267.100 rifugiati. (cfr. UNHCR 2013b:14) In confronto a questi numeri, l'Italia nel 2012 registra 64.779 rifugiati. (cfr. UNHCR 2013b:39) A livello mondiale, nel 2012, hanno infatti richiesto asilo più di 893.000 persone: "with an estimated 70,400 asylum claims, the United States of America was the world's largest recipient of new individual applications,

followed by Germany (64,500), South Africa (61,500), and France (55,100)" (UNHCR 2013b:3)¹⁶⁴.

A livello europeo viene qui di seguito fatto riferimento alle pubblicazioni *Quarta relazione annuale sull'immigrazione e asilo (2012)* e *Asylum in the EU*, entrambe della Commissione Europea. In linea generale, la popolazione dell'UE nel 2012 era di 503,7 milioni, mentre "i 20,7 milioni di cittadini di paesi terzi che vivono nell'UE corrispondono al 4,1% circa della popolazione totale dell'Unione" (CE 2013:3). Per quanto riguarda le domande di asilo, sono state nell'anno 2012 esattamente 335.365 (EC 2013:1), di cui più del 70% indirizzate a 5 Stati membri: la Germania con 77.650, la Francia con 61.455, la Svezia con 43.945, il Belgio con 28.285 e la Gran Bretagna con 28.260. (cfr. EC 2013:2) In confronto, in Italia si registrano, nel 2012, 17.350 domande di asilo, con 34.115, invece, nel 2011. (cfr. EASO 2013:93) Per quanto riguarda i *Paesi di origine* sono elencati come Top 10: l'Afghanistan con 28.285, la Russia con 24.285, la Siria con 21.100, il Pakistan con 19.685, la Serbia con 19.060, la Somalia con 14.270, l'Iran con 13.595, l'Iraq con 13.180, la Georgia con 10.825 e il Kosovo con 10.205 richiedenti di asilo. (cfr. EC 2013:5)¹⁶⁵ Secondo stime di FRONTEX, nel 2012 hanno oltrepassato illegalmente i confini dell'UE 72.000 rifugiati. (cfr. N-TV 10.10.2013)

Elemento da non dimenticare è la migrazione come strumento demografico rispetto alla crescita. Sono interessanti i seguenti dati numerici sull'invecchiamento della popolazione europea e le relative prospettive fino al 2060¹⁶⁶:

Secondo le più recenti proiezioni Eurostat, la popolazione UE in età lavorativa (15–64 anni) ha raggiunto quota 335,4 milioni nel 2012 per andare a calare nei prossimi 50 anni fino ai 290,6 milioni nel 2060. Con una popolazione che invecchia e nell'ipotesi che la migrazione continui in media come in precedenza, l'indice di dipendenza degli anziani passerà dal 26,8% nel 2012 al 52,6% nel 2060. Con meno immigrazione il rapporto sarebbe anche più sfavorevole. L'UE sta già registrando gli effetti dell'invecchiamento sulla produttività, la competitività e la crescita. Una migrazione

¹⁶⁴ Per approfondimenti su richiedenti asilo a livello mondiale si veda anche *UNHCR Asylum Trends 2012*.

¹⁶⁵ Per approfondimenti su richiedenti asilo a livello europeo si veda anche *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012* dell'EASO, 2013.

¹⁶⁶ "L'indice di dipendenza strutturale degli anziani è il rapporto tra la popolazione di età 65 anni e più e la popolazione in età attiva (15–64 anni), moltiplicato per 100." ISTAT: http://www3.istat.it/servizi/studenti/valoredati/Tavole/Tav_Popolazione.htm [26.10.2013].

ben gestita non può essere di per sé una panacea a questo male comune, ma può avere un ruolo positivo.

(CE 2013:4)

A *livello nazionale*, oltre ai dati numerici citati nei paragrafi precedenti relativi a rifugiati e richiedenti asilo in Italia, stando ai dati ISTAT, sono regolarmente presenti in Italia, all'inizio del 2013, 3.764.236 cittadini non comunitari (che corrisponde ad un aumento di circa 127 mila unità rispetto al 2012), i cui Paesi di origine maggiormente rappresentati sono:

[...] Marocco (513.374), Albania (497.761), Cina (304.768), Ucraina (224.588) e Filippine (158.308). La comunità cinese è quella che ha fatto registrare il maggiore incremento, sia in termini assoluti (oltre 27 mila unità) che relativi (quasi il 10% in più). La presenza di cittadini del Bangladesh e dell'Egitto si è accresciuta con variazioni superiori al 5% (aumentando di oltre 6 mila unità). Un deciso rallentamento si riscontra, invece, nel caso dell'Ucraina (+0,4%) e una diminuzione per la Tunisia (–0,9%).

(ISTAT 2013:2)

Secondo il *Dossier Statistico Immigrazione 2012*¹⁶⁷ della CARITAS ITALIANA, che si riferisce al 2011, alla fine di quell'anno, si ritrovano in Italia circa 5 milioni di immigrati regolari (inclusi comunitari e quelli non ancora iscritti all'Anagrafe). Quanto agli stranieri europei non comunitari (1.171.163), sono i più numerosi (491.495) gli albanesi, seguiti dagli ucraini (223.782), da 147.519 moldavi, da 101.554 serbi e montenegrini, da 82.209 macedoni e da 37.090 russi. Esaminando il continente africano, di cui in totale si ritrovano, sempre nel 2011, 1.105.826 migranti, si segnalano i seguenti dati: i più numerosi delle collettività africane risultano i marocchini (506.369), seguiti da Tunisia (122.595), Egitto (117.145), Senegal (87.311), Nigeria (57.011), Ghana (51.924), Algeria (28.081) e Costa d'Avorio (24.235), e oltre a ciò Burkina Faso, Camerun, Eritrea, Etiopia, Mauritius e Somalia. (cfr. CARITAS ITALIANA 2012)

Gli *sbarchi* provenienti dalle coste africane, nel 2011, "hanno coinvolto circa 60mila persone, in partenza prima dalla Tunisia e poi dalla Libia (28mila)" (CARITAS ITALIANA 2012). Per il 2012, invece, si parla di poco più di 13.000 persone. (cfr. BONGIOANNI 25.10.2013) Dall'inizio del 2013 fino al 14 ottobre 2013 scorso, invece,

¹⁶⁷ Scheda di sintesi.

sarebbero sbarcati, secondo i dati messi a disposizione dal Governo italiano in occasione della tragedia di Lampedusa del 3 ottobre scorso (si veda cap. 5.3), 35.085 migranti sulle coste italiane, di cui il 73% aveva diritto a protezione internazionale. Il novero dei migranti sarebbe così suddiviso: 9.805 siriani, 8.443 eritrei, 3.140 somali, 1.058 maliani e 879 afgani. (cfr. LA REPUBBLICA 15.10.2013) Nel momento in cui si concludono le ricerche per questo lavoro, il 31 ottobre 2013, si parla di un numero superiore a 36.000 (cfr. ORF 30.10.2013), aumento dovuto senz'altro agli arrivi continui che dopo il 3 ottobre 2013 sembrano non fermarsi più (si veda sempre cap. 5.3). Secondo i dati messi a disposizione da FRONTEX relativi alla "Central Mediterranean Route" che punta per la maggior parte alla Sicilia, ma che include anche le coste della Calabria, della Puglia e Malta, gli "illegal border crossings" degli ultimi anni sarebbero: 39.800 nel 2008, 11.000 nel 2009, 4.500 nel 2010, 64.300 nel 2011 e 15.900 nel 2012.¹⁶⁸

A proposito delle *vittime* della migrazione via mare, di cui ovviamente non si trovano dati ufficiali, ovvero esaurenti, viene fatto in primo luogo riferimento al blog *Fortress Europe* del giornalista GABRIELE DEL GRANDE, che da anni raccoglie e archivia le relative segnalazioni e che si definisce "un osservatorio sulle vittime della frontiera" in quanto offre un vasto elenco di tutte le tragedie comunicate¹⁶⁹. I numeri messi a disposizione si basano "sulle notizie censite negli archivi della stampa internazionale degli ultimi 26 anni. Il dato reale potrebbe essere molto più grande. Nessuno sa quanti siano i naufragi di cui non abbiamo mai avuto notizia."¹⁷⁰ Secondo quanto riportato sul sito, "dal 1988 sono morte lungo le frontiere dell'Europa almeno 19.372 persone"¹⁷¹, di cui nel "Canale di Sicilia tra la Libia, l'Egitto, la Tunisia, Malta e l'Italia le vittime sono 7.065, di cui 5.218 dispersi".¹⁷²

¹⁶⁸ Cfr. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/news/update-on-central-mediterranean-route-5wQPyW> [20.10.2013].

¹⁶⁹ Cfr. Fortress Europe, La Strage: <http://fortresseurope.blogspot.it/p/la-strage.html> [26.10.2013].

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Fortress Europe, La Fortezza: <http://fortresseurope.blogspot.it/p/la-fortezza.html> [26.10.2013].

NB: I dati sul sito risultano aggiornati il 12 ottobre 2013.

Nonostante sia la migrazione via mare il fulcro del presente lavoro e si parli tanto degli sbarchi e delle emergenze d'immigrazione che stanno giungendo dal sud in questo momento, non si può non considerare che essa rappresenta comunque – in termini di numeri – una forma solo relativamente importante di immigrazione non autorizzata. Infatti, come afferma FULVIO VASSALLO, "solo una minima parte dell'immigrazione irregolare (meno del dieci per cento) deriva dall'ingresso via mare" (VASSALLO 2012:17)¹⁷³. Anche PAOLO SOLDINI ricorda che "a tutt'oggi, la maggior parte degli ingressi clandestini avviene attraverso i paesi dell'est" (SOLDINI 15.10.2013). E l'Agenzia FRONTEX, a questo proposito, afferma a livello europeo: "The single biggest entry route for migrants into the EU is via international airports: most of those who currently reside in the EU illegally, originally entered in possession of valid travel documents and a visa whose validity period they have since overstayed."¹⁷⁴

In conclusione, è possibile osservare che la *criminalizzazione* (a priori) del migrante avviene in modo sempre più evidente. Questa tendenza si esprime per esempio in elementi come l'uso di termini del tipo 'clandestino' riferito a persone che semplicemente sono prive della documentazione richiesta, con ciò implicitamente suggerendosi che esse siano dei criminali, l'introduzione del reato di ingresso illegale, politiche dell'immigrazione sempre più restrittive e l'introduzione dell'archiviazione delle impronte digitali di richiedenti asilo nella banca dati EURODAC, con ciò sollevandosi un sospetto generalizzato nei loro confronti, nonché il nesso dell'immigrazione con la lotta al terrorismo che abbina la migrazione alla sicurezza. Inoltre si nota una crescente tendenza a ritenerli responsabili di tanti e svariati problemi sociali.

Per quanto riguarda i *dati numerici* relativi alla migrazione, si può ricapitolare che a livello mondiale sono 232 milioni le persone che non vivono nel Paese in cui sono nate, di cui 16 milioni sarebbero rifugiati in fuga da persecuzioni, mentre nove su dieci di questi rifugiati finiscono in un altro Paese in via di sviluppo. Per il 2012 si

¹⁷³ Cfr. anche (KLEPP 2011:35).

¹⁷⁴ FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map> [18.10.2013].

registrano a livello mondiale più di 893.000 richieste di asilo, con 335.365 nell'UE e 17.350 in Italia (34.115 nel 2011). Gli sbarchi che interessano le coste italiane hanno coinvolto circa 60.000 persone nel 2011, poco più di 13.000 nel 2012 e nel 2013 (entro il 31 ottobre 2013) più di 36.000. Importante a questo proposito sembra il fatto che meno del 10% dell'immigrazione 'clandestina' arrivi via mare, mentre la maggior parte degli arrivi avviene attraverso dei Paesi dell'Est e la gran parte di coloro che stanno in Europa illegalmente è costituita da 'overstayers', vale a dire da persone che erano entrate legalmente e i cui documenti sono nel frattempo scaduti.

5.2 Migrazione via mare

5.2.1 Accordi italo-libici

La situazione di migranti e rifugiati in Libia meriterebbe senz'altro un'elaborazione tutta sua, in quanto argomento problematico e altrettanto complesso, ma nel seguente capitolo si parlerà solamente degli accordi tra l'Italia e la Libia relativi al pattugliamento delle coste mediterranee.

Alla fine del 2007, il Ministro degli Esteri, Giuliano Amato, sottoscrive un contratto con la Libia denominato *Protocollo per la cooperazione tra Italia e Libia per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione illegale*, con cui "l'Italia si impegna a fornire imbarcazioni e personale marittimo per le operazioni di pattugliamento del tratto di mare che divide i due paesi, operazioni mirate allo scopo di riportare nei porti africani le barche intercettate" (SANLORENZO 2010:56). Dopo la firma afferma il Ministro:

Quello che oggi si conclude è un lungo e riservato negoziato con la Libia. Sarà ora possibile un pattugliamento con squadre miste a ridosso delle coste libiche, davanti ai porti e alle baie da cui escono le imbarcazioni dei trafficanti di uomini. In questo modo sarà possibile contrastare con molta maggiore efficacia questi traffici, salvando molte vite umane e sgominando le bande criminali che li gestiscono.

(MELTING POT 3.1.2008)

L'accordo prevede infatti la fornitura alla Libia di sei unità navali che "imbarcheranno equipaggi misti con personale libico e con personale di polizia italiano per l'attività di addestramento, di formazione, di assistenza e manutenzione dei mezzi" (ibidem). Inoltre, le sei imbarcazioni sono state concepite per "le operazioni di controllo, di ricerca e salvataggio nei luoghi di partenza e di transito delle imbarcazioni dedite al trasporti [sic!] di immigrati clandestini, sia in acque territoriali libiche che internazionali" (ibidem). Oltre a questo accordo perfezionato dal Governo Prodi, il Governo Berlusconi firma nel 2008 il cosiddetto *Trattato di Amicizia* "allo scopo di bloccare l'emigrazione verso le isole siciliane" (VASSALLO 23.2.2012). Nel Trattato del 2008 si sottolineano "le responsabilità italiane del passato, come i libici allontanati coercitivamente dalla loro terra in epoca

coloniale", e il "rammarico per le sofferenze arrecate al popolo libico" (RONZITTI 2009:3). Esso prevede inoltre delle 'prestazioni reciproche', come l'impegno a realizzare progetti infrastrutturali per 5 miliardi di dollari. Questa promessa "è stata effettuata per 'chiudere il capitolo del passato', cioè come una sorta di risarcimento per il periodo coloniale" (RONZITTI 2009:5)¹⁷⁵. Per quanto riguarda la lotta all'immigrazione illegale, il Trattato prevede l'attuazione degli accordi già stipulati, "il pattugliamento con equipaggi misti con motovedette messe a disposizione dell'Italia", e inoltre "un sistema di telerilevamento alle frontiere terrestri libiche" (ivi:7). A seguito di questi accordi, non solo ci sono delle navi libiche che pattugliano il mare e le principali rotte dei migranti, adesso è anche possibile per le navi militari italiane 'riconsegnare' migranti accolti in mare alla Libia. Quanto alla procedura di 'riconsegnare' i migranti, bisogna chiarire che si tratta semplicemente di *respingimenti in mare*, problematica che sarà discussa nel capitolo seguente. Una volta tornati in Libia, potrebbe però attender loro "Inhaftierung in überfüllten Gefängnissen, Unterernährung, Schläge [...], Abschiebung in überfüllten fensterlosen Containern an die libysch-sudanesische Grenze, wo die Flüchtlinge [...] oft direkt wieder an Menschenschmuggler verkauft werden" (BÖHM 29.11.2010). Effettivamente, "according to Libyan criminal law, migrants returned are detained at least up to three months (in truth more)" (TONDINI 2010). Di solito vengono messi in campi per migranti: "La situazione nei centri di raccolta per immigrati in Libia è veramente preoccupante, una tragedia" (VIVIANO 1.9.2009), afferma il vicario apostolico di Tripoli, monsignor GIOVANNI INNOCENZO MARTINELLI. Infatti, riguardo alle condizioni di detenzione dei migranti in Libia, ANTONIO GUTERRES, Alto Commissario Onu per i Rifugiati, sostiene: "Non pensiamo che in Libia esistano le condizioni necessarie per garantire la protezione dei richiedenti asilo [...], ci sono condizioni di detenzione terrificanti" (LA REPUBBLICA 21.9.2009). E quanto ai campi in Libia:

¹⁷⁵ Cfr. anche (SANFILIPPO/SCIALOJA 2010:138).

Intanto sono sempre di più le storie raccolte da Human Right Watch di cittadini africani, in fuga dall'Eritrea, dalla Somalia, dall'Etiopia o dal Sudan e richiedenti asilo alla UE, che parlano di orrori vissuti nei campi di Misratah, Kufra o nel campo di Garaboulli, molto vicino a Tripoli, la capitale. Orrori perpetrati dalla polizia di Gheddafi, in conbutta con i trafficanti che controllano i trasporti dei migranti fino alla costa libica.

(ibidem)

Dopo la Primavera Araba e la caduta del Governo di Gheddafi¹⁷⁶, l'Italia sottoscrive il 17 giugno 2011 un *Memorandum d'Intesa* con il Consiglio Nazionale Transitorio della Libia che ribadisce la collaborazione in tema di 'fenomeno migratorio':

In tale ambito, le Parti procederanno allo scambio di informazioni sui flussi di immigrazione illegale, sulle organizzazioni criminali che li favoriscono, sui modus operandi e sugli itinerari seguiti e sulle organizzazioni specializzate nella falsificazione di documenti e di passaporti, nonché alla reciproca assistenza e cooperazione nella lotta all'immigrazione illegale, incluso il rimpatrio di immigrati in posizione irregolare.¹⁷⁷

Il 2 aprile 2012, il Ministro dell'Interno, Annamaria Cancellieri, firma "un'intesa per il contrasto all'immigrazione clandestina", di cui lo "scarno" comunicato stampa riferisce che prevede una "collaborazione contro le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico dei migranti, nella formazione per le forze di polizia, per il controllo delle coste e il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere libiche, per favorire il rientro volontario dei migranti nei paesi di origine" (VASSALLO 3.4.2012).

5.2.2 Respingimenti in mare

I respingimenti in mare, come indicato sopra, violano fondamentalmente il principio di *non-refoulement* e il diritto delle persone in fuga a richiedere protezione internazionale. In *La Repubblica* del 13 settembre 2009, ARMANDO SPATARO, procuratore aggiunto di Milano, si esprime in termini molto chiari: "È una procedura illegale che contrasta con le leggi italiane e con il diritto e le convenzioni internazionali. Si tratta di atti forzosi che ledono il principio ineliminabile della richiesta d'asilo." A parte la violazione del diritto internazionale e della

¹⁷⁶ Per la situazione dei migranti nella Libia del post-Gheddafi, si veda (AI 2012:5sgg).

¹⁷⁷ Memorandum d'Intesa: <http://download.repubblica.it/pdf/2011/migrazione.pdf> [19.10.2013].

Convenzione di Ginevra, si riscontrerebbero due aspetti gravissimi: "Il primo è che il respingimento è un atto d'imperio compiuto dai nostri militari su ordini che vengono dall'alto", mentre l'altro sarebbe ancora più grave: Sulle navi italiane "il militare non può stabilire con un semplice sguardo chi ha diritto d'asilo e chi no, bisogna prima identificare queste persone e verificare se hanno diritto a richiedere lo status di rifugiato politico". Quanto alla dichiarazione di MARONI e BERLUSCONI che, "una volta rientrati, gli extracomunitari possono richiedere in Libia l'asilo politico", SPATARO sostiene che si tratta di: "Una forma di ipocrisia. In Libia c'è un regime che palesemente non rispetta i diritti civili ed internazionali. Lo ha detto anche Gheddafi, accanto a Berlusconi, che quelle persone non hanno diritto d'asilo. Quell'accordo con la Libia è un gravissimo errore." (VIVIANO 13.9.2009)

Effettivamente, riguardo alla Libia si può ritenere che

Libyen [...] kennt weder ein Asylverfahren, noch hat es die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet, noch erlaubt es dem UN-Flüchtlingskommissariat, ungehindert im Land zu arbeiten. Flüchtlinge in ein solches Land zurückzuschieben ist ein Bruch des völkerrechtlichen Grundsatzes, wonach kein Flüchtling in ein Land zurückgeschickt werden darf, in dem sein Leben gefährdet sein könnte.

(BÖHM 29.11.2010)

Nel 2009 la Commissione Europea si interessa di questi respingimenti collettivi, che si eseguono in seguito ai suddetti accordi con la Libia, denunciando "le politiche nei confronti degli immigrati, 'abbandonati e respinti senza verificare in modo adeguato se stanno fuggendo da persecuzioni, in violazione del diritto internazionale'" (LA REPUBBLICA 14.9.2009), sottolineando che "qualunque essere umano ha diritto di sottoporre una domanda che gli riconosca lo statuto di rifugiato o la protezione internazionale" (LA REPUBBLICA 31.8.2009) e dichiarando inoltre che

gli Stati non possono respingere dei rifugiati alle frontiere dei territori in cui la loro vita o la loro libertà potrebbe essere minacciata a causa della loro razza, religione, nazionalità, affiliazione a un gruppo sociale particolare, o della loro opinione politica. Quest'obbligo deve essere rispettato durante l'attuazione dei controlli alle frontiere, conformemente al codice delle frontiere di Schengen, anche per le attività di sorveglianza in alto mare.

(ibidem)

ROBERTO MARONI, Ministro dell'Interno, comunque dichiara che si continuerà con queste pratiche e rifiuta le critiche sostenendo che: "La politica dei respingimenti dei clandestini è conforme a tutti i trattati internazionali. A tutte le regole europee e

dell'Onu. Tutto il resto è solo polemica che non mi fa né caldo né freddo." (CUSTODERO 7.9.2009) Il Sottosegretario agli Interni, FRANCESCO NITTO PALMA, infatti, afferma "che l'Italia [sic!] non ha mai rinvio in Libia nessuno, ma ha solo 'riconsegnato' " (LA REPUBBLICA 21.9.2009). MAURIZIO GASPARRI, capogruppo al Senato, giustifica i metodi così: "La diminuzione del 94% degli sbarchi dopo l'accordo Italia-Libia [...] dimostra quanto di buono stanno facendo governo e maggioranza parlamentare." (LA REPUBBLICA 31.8.2009) In quanto alle navi militari italiane che riportano dei migranti intercettati in mare direttamente nei porti libici, a causa di numerose proteste, dalla fine del 2009 si applica una pratica più 'discreta': Si bloccano le barche intercettate e si aspettano le navi libiche per il trasbordo dei naufraghi. (cfr. VASSALLO 27.2.2012) Anche il caso *Cap Anamur* è considerato un caso di tentato respingimento collettivo "che si era concluso con l'espulsione sommaria di tutti i naufraghi" (ibidem). C'è infatti chi dice che il caso *Cap Anamur* "fu il primo «respingimento» prima ancora dell'entrata in vigore della legge e degli accordi con la Libia" (VIVIANO 8.10.2009).

Il seguente capitolo tratta la 'storica sentenza' del 2012, con la quale la Corte dei Diritti Umani di Strasburgo condanna l'Italia per la prassi dei respingimenti in mare verso la Libia.

5.2.3 Alcuni casi da prima pagina

5.2.3.1 Il caso Hirsi Jamaa

In riferimento ai respingimenti del 2009, di cui sopra, va qui di seguito delineato il caso *Hirsi Jamaa e altri contro Italia* che rappresenta infatti il culmine delle pratiche dei respingimenti in mare. Nel 2009 vengono intercettati e raccolti da una nave militare italiana in mezzo al mare circa 200 migranti africani, somali ed eritrei, per poi essere riportati in Libia "contro la loro volontà, senza essere prima identificati, ascoltati né preventivamente informati sulla loro effettiva destinazione. I migranti non hanno avuto alcuna possibilità di presentare richiesta di protezione

internazionale in Italia" (CORRIERE DELLA SERA 23.2.2012). Apparentemente questo caso "concerns the first return operation, which occurred on 6 May 2009 approximately 35 miles south of Lampedusa" (TONDINI 2010). Il CIR rintraccia e assiste 24 di queste persone in Libia e incarica degli avvocati di presentare ricorso presso la Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo. (cfr. CORRIERE DELLA SERA 23.2.2012)

Ventiquattro cittadini somali ed eritrei [...] hanno quindi denunciato alla Corte di Strasburgo di essere stati oggetto di un'espulsione collettiva e di non essere stati in grado di impugnare davanti alle autorità italiane il loro respingimento collettivo. Secondo quanto riferito nel ricorso inoltrato alla Corte gli stessi dichiaravano inoltre che, riconducendoli in Libia, le autorità italiane li avrebbero esposti al rischio di essere torturati o maltrattati.

(VASSALLO 27.2.2012)

La "storica sentenza"¹⁷⁸ è stata annunciata il 23 febbraio 2012: La Corte dei Diritti Umani condanna l'Italia per i respingimenti in alto mare verso la Libia stabilendo che non è stato rispettato l'articolo sui trattamenti degradanti e la tortura della Convenzione sui Diritti Umani, il divieto delle espulsioni collettive e il diritto di fare ricorso (cfr. CORRIERE DELLA SERA 23.2.2012):

Nel caso *Hirsi Jamaa e altri*, derivante da un episodio avvenuto nel 2009, sono stati violati gli articoli 3, 4 e 13, contenuti nella Convenzione Europea sui Diritti Umani (CEDU), per aver esposto i ricorrenti al rischio di trattamenti inumani o degradanti in Libia, nonché al pericolo di essere rinviiati nei rispettivi Paesi di origine. È stato, altresì, stabilito che l'Italia ha violato il divieto alle espulsioni collettive, oltre al diritto effettivo per le vittime di fare ricorso presso i tribunali italiani.

(EMN 2012c:47)

Commento dello stesso MARONI, che nel 2009 fu uno dei responsabili in quanto Ministro dell'Interno: "incomprensibile picconata del buonismo peloso" (POLCHI 23.2.2012). Secondo l'ARCHIVIO PACE DIRITTI UMANI, come conseguenza successiva alla condanna, il Governo italiano avrebbe fatto un annuncio ufficiale in cui "rinuncia formalmente alla politica dei respingimenti", sottolineando che "non vi è rischio si ripetano le violazioni constatate dalla Corte nella sentenza *Hirsi*", in

¹⁷⁸ UNHCR: <http://www.unhcr.it/news/dir/27/view/1154/storica-sentenza-della-corte-di-strasburgo-sui-respingimenti-nel-mar-mediterraneo-115400.html> [15.2.2013].

Molto interessante pare però anche la questione che pone NIELS FRENZEN in questo riguardo: "The question arises whether Italy could evade jurisdiction and circumvent its Convention obligations by lessening its control over a new push-back scheme. How would the Court have viewed the push-back events had they occurred [...] 'in ... international waters under the supervision of Libyan personnel and with participation by Italian crew members'?" (FRENZEN 26.2.2012).

quanto persone salvate in mare "vengono accompagnate in specifici centri in Italia dove le situazioni individuali sono esaminate nel rispetto di tutte le garanzie in materia di diritti umani"¹⁷⁹. Inoltre viene affermato che l'intesa firmata con il Governo libico il 3 aprile 2012 "non implica la ripresa della politica dei respingimenti dei migranti intercettati in mare"¹⁸⁰. A questo proposito vedasi il rapporto di NILS MUIŽNIEKS, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito alla sua visita in Italia dal 3–6 luglio 2012, relativo alla politica dei respingimenti verso la Libia:

Il Commissario nota la sentenza *Hirsi Jamaa* pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo alla politica dei 'respingimenti' verso la Libia di migranti intercettati, e accoglie favorevolmente le dichiarazioni fatte ai massimi livelli politici, secondo le quali l'Italia non intende più perseguire la suddetta politica alla luce della sentenza. Ritene, inoltre, che l'annunciata rinegoziazione dell'accordo bilaterale con la Libia debba comprendere idonee garanzie dei diritti umani per prevenire analoghe violazioni risultanti da eventuali espulsioni, intercettazioni ed allontanamenti. [...] Il Commissario esorta le autorità italiane ad assicurare che tutti i migranti (inclusi quelli intercettati) abbiano pieno accesso alla procedura di asilo [...]. Riguardo alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, pur avendo riconosciuto il lodevole impegno profuso dalle autorità italiane, il Commissario sollecita queste ultime a valutare attentamente e ad attuare le relative raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare, comprese quelle che si riferiscono alla responsabilità delle imbarcazioni commerciali.¹⁸¹

5.2.3.2 Il caso del peschereccio italiano mitragliato da motovedetta libica

Tornando ancora una volta ai sopracitati accordi con la Libia, nel settembre 2010 avviene un incidente in mare che stupisce decisamente l'opinione pubblica. Un peschereccio battente bandiera italiana, *l'Ariete*, viene mitragliato da una motovedetta libica che gli aveva intimato di fermarsi. Si trovava in acque internazionali, a circa 30 miglia dalle coste nordafricane nel Golfo della Sirte, effettivamente, come afferma il capitano del peschereccio, GASPARE MARRONE, una "zona che le autorità di Tripoli, nonostante le norme del diritto marittimo internazionale, continuano a considerare di propria esclusiva competenza" (CORRIERE

¹⁷⁹ Archivio Pace Diritti Umani: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/news/LItalia-rinuncia-formalmente-alla-politica-dei-respingimenti/2590> [26.9.2013].

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Commissioner for Human Rights: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1977327> [13.10.2012], p4.

DELLA SERA 13.9.2010). Lì, poco prima, delle "motovedette libiche avevano sequestrato tre pescherecci mazzesi, che erano stati rilasciati dopo tre giorni grazie all'intervento personale di Berlusconi" (ibidem). Come sostiene anche l'armatore del peschereccio, VINCENZO ASARO: "ma sa perché i comandanti dei nostri pescherecci non si fermano all'alt dei libici? Una volta in Libia confiscano la barca e mettono in carcere l'equipaggio" (DE GIOVANNANGELI 15.9.2010). Perciò, il comandante decide di non fermarsi e di fuggire "per evitare il sequestro e l'arresto" (CORRIERE DELLA SERA 13.9.2010) provocando così i libici ad inseguirli ed a sparare.

'Ci hanno intimato di fermarci – racconta il comandante – ma io, sapendo quello che ci aspettava, ho preferito proseguire spingendo i motori al massimo. A questo punto hanno aperto il fuoco, continuando a sparare a intervalli di circa un quarto d'ora-venti minuti'. [...] 'Ci hanno inseguito fin quasi dentro le nostre acque territoriali. Solo all'alba, quando eravamo in vista di Lampedusa, ci siamo sentiti in salvo'. Da anni le autorità libiche rivendicano la loro giurisdizione sul Golfo della Sirte, sequestrando le imbarcazioni mazzesi sorprese a pescare in quel tratto di mare.

(LA REPUBBLICA 13.9.2010)

Le rispettive inchieste riveleranno poi che non solo si trattava di una delle sei motovedette fornite dal Governo italiano nell'ambito dell'Accordo per contrastare l'immigrazione clandestina, ma a bordo si trovavano anche sei militari italiani in funzione di consulenti tecnici. Come previsto dall'Accordo, però, "i finanziari sono dovuti uscire di scena" (SARZANINI 15.9.2010). La testimonianza di uno di loro conferma questo andamento dei fatti:

Quando ci siamo resi conto che non avevano intenzioni di fermarsi – avrebbe spiegato il finanziere – abbiamo deciso di avvertirli che i libici erano determinati a fare fuoco. I militari che erano con noi a bordo della motovedetta erano pronti ed è stato in quel momento, cioè quando sono partiti gli spari ad altezza di scafo, che siamo scesi sottocoperta.

(ibidem)

Quello che però in questa storia forse scandalizza maggiormente, è la reazione del Ministro dell'Interno, ROBERTO MARONI, che, avendo aperto l'inchiesta sulla vicenda, non solo afferma che secondo lui "si sia trattato di un incidente grave, ma pur sempre un incidente", giustifica poi l'episodio, supponendo "che abbiano scambiato il peschereccio per una nave con clandestini" (CORRIERE DELLA SERA 13.9.2010). A questo riguardo le considerazioni di UMBERTO DE GIOVANNANGELI che si chiede se, invece, su una nave di clandestini fosse lecito sparare:

Domanda: signor ministro, ma su una nave di clandestini è lecito, giustificabile, sparare mitragliate ad altezza d'uomo? E farlo usando motovedette regalate dall'Italia al «Gendarme del Mediterraneo», al secolo Muammar Gheddafi? Domande che restano senza risposta. Per il Governo italiano gli spari contro il peschereccio «Ariete» sono da considerare un «incidente».

(DE GIOVANNANGELI 15.9.2010)

5.2.3.3 Il caso dei pescatori tunisini

Mentre prosegue il processo contro l'equipaggio della *Cap Anamur*, lo stesso tribunale di Agrigento si occupa di sette pescatori tunisini, anche loro processati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Si tratta di due capitani e cinque marinai tunisini che, nella notte del 8 agosto 2007, salvano "seguito la cosiddetta 'legge del mare'" (MANGANO 27.9.2011) 44 naufraghi in alto mare tra la Tunisia e l'isola di Lampedusa. I profughi africani, provenienti da Eritrea, Sudan, Marocco e Somalia, sarebbero partiti quattro giorni prima dalla Libia e la loro barca era in procinto di capovolgersi. I due comandanti tunisini, quindi, li accolgono e li caricano sulle loro barche dirigendosi verso Lampedusa, che sta a 30 miglia di distanza, mentre il loro porto di registro, Monastir, è a 90. Una volta arrivati a Lampedusa, però, la sorpresa: l'equipaggio viene arrestato per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. I pescatori avrebbero ignorato l'invito delle Autorità italiane a non entrare in acque territoriali. Inoltre, non si sarebbero trovati nelle loro barche né pesce né reti da pesca. (cfr. LANGER 27.9.2007) La sentenza di primo grado del Tribunale di Agrigento, del 17 novembre 2009, assolve i marinai e condanna i due comandanti – è stato però soppresso il reato del 'favoreggiamento dell'immigrazione clandestina' in favore di quello di 'resistenza a pubblico ufficiale' e 'violenza contro nave da guerra', sentenza con la quale viene comunque condannato l'avvenuto soccorso in mare. (cfr. MANGANO 27.9.2011) Il 22 settembre 2011, quattro anni dopo, verranno assolti anche i due comandanti presso la Corte d'Appello di Palermo. (cfr. FRENZEN 29.9.2011)

Cos'è successo, quindi? I pescatori tunisini recuperano i naufraghi da un gommone in alto mare, tra di loro una donna incinta e un bambino disabile. Informano immediatamente le Autorità italiane dell'avvenuto soccorso e della condizione dei

naufreghi. Arrivano le navi italiani della Marina Militare, della Guardia Costiera e della Finanza per assistere alle operazioni di salvataggio con addirittura un elicottero che volteggia sopra le barche. (cfr. MANGANO 27.9.2011) C'è a bordo anche un medico che però "non salì [...] sul peschereccio dove si trovava [...] una donna in stato avanzato di gravidanza, che intanto continuava a restare coricata perché non riusciva ad alzarsi" (VASSALLO 18.11.2009). Gli italiani dichiarano quindi che non si tratta di un caso di emergenza, "senza che il medico militare avesse accertato direttamente le condizioni dei naufraghi" (ibidem), e che considerano l'evento SAR (search and rescue) concluso. Per quanto riguarda la situazione medica si viene a sapere dopo lo sbarco che sia la donna che il bambino avevano urgente bisogno di assistenza sanitaria. (cfr. MANGANO 27.9.2011) A questo punto, e "dopo l'iniziale autorizzazione a procedere nella direzione di Lampedusa" (VASSALLO 18.11.2009), le navi italiane cercano di impedire ai pescatori tunisini di proseguire in questa direzione: "Dalla distanza di 10 metri, con un megafono, i militari italiani intimano l'inversione di rotta. 'Se entrate nelle nostre acque territoriali vi arrestiamo', dicono in italiano e in inglese. Tornare indietro? 'N'est pas possible', risponde Zenzeri [uno dei due capitani, nda]." (MANGANO 27.9.2011) Tuttavia, nonostante i "ripetuti tentativi di incrociare la rotta dei pescherecci al fine di dissuadere l'avvicinamento a Lampedusa" (VASSALLO 18.11.2009) da parte della Guardia Costiera, sono entrati nel porto dell'isola italiana.

Le conseguenze per i pescatori tunisini non sono da sottovalutare. A parte l'incarcerazione e le inconvenienze del processo, subiscono il sequestro dei loro strumenti di lavoro, e quindi delle loro imbarcazioni, oneri che potrebbero rovinare intere famiglie, per non parlare della mancata produzione di reddito. Inoltre bisogna considerare il "pagamento delle spese processuali, una pena che mantiene questi uomini e le loro famiglie in uno stato di precarietà e di angoscia che potrebbe durare ancora per anni, dopo che il governo tunisino ha revocato loro le licenze di pesca" (ibidem). Insomma, al proposito, si sollevano dei quesiti fondamentali:

Chi risarcirà quei pescatori che dopo tre anni sono stati assolti? Quando saranno risarciti i danni morali e patrimoniali derivanti dal sequestro delle imbarcazioni, bloccate per anni a Lampedusa e in condizioni ormai tali da renderle inutilizzabili per la pesca? Chi restituirà ai comandanti l'onore macchiato da una sentenza che assolve

per l'accusa più grave di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ma li condanna ad una grave pena detentiva per il reato di resistenza a pubblico ufficiale? Quali conseguenze potrebbe avere una loro condanna definitiva in Tunisia?

(ibidem)

Bisogna comunque segnalare che, benché il reato iniziale fosse stato dapprima derubricato e poi addirittura annullato da parte della Corte d'Appello di Palermo, rimane l'impressione che chi aiuta in mare viene punito:

[...] per la opinione pubblica, per il senso comune della cd. 'gente', per i pescatori che ogni giorno incontrano in mare barconi carichi di migranti in fuga dalla Libia, rimane, e anzi si rafforza, la percezione che, in ogni caso, chi opera una azione di salvataggio rischia il sequestro degli strumenti di lavoro, una lunga detenzione, processi e condanne che possono rovinare per sempre il destino di intere famiglie.

(ibidem)

Per quanto riguarda l'aspetto legale di questa situazione, si fa qui di seguito riferimento all'analisi di FULVIO VASSALLO PALEOLOGO dell'Università di Palermo. In primo luogo, si tratta senz'altro di un tentato blocco navale e di un respingimento collettivo in alto mare "quando i due pescherecci tunisini erano già in vista di Lampedusa, una prassi introdotta a partire dal mese di luglio del 2007, in contemporanea con l'avvio delle operazioni Frontex nel Canale di Sicilia". Questa pratica si pone "in contrasto con tutte le Convenzioni internazionali che stabiliscono il riconoscimento del diritto di asilo anche in acque internazionali, come diritto di accedere al territorio nazionale per presentare una domanda di asilo, e il dovere assoluto di salvaguardia della vita umana in mare." Inoltre è in contrasto con vari convenzioni e protocolli "che vietano i respingimenti collettivi, con particolare riferimento ai minori ed alle donne in stato di gravidanza". Importante anche il riferimento a SOLAR e SAR, che dovrebbero garantire che "le persone in pericolo in mare vengano assistite e, allo stesso tempo, vengano ridotti al minimo gli inconvenienti per la nave che presta assistenza", e "che i comandanti delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in difficoltà in mare siano sollevati dai propri obblighi con una minima ulteriore deviazione rispetto alla rotta prevista dalla nave". Ed è sempre la SAR che in una situazione del genere prevede l'obbligo delle autorità italiane "di prendersi cura dei naufraghi, effettuando il loro trasbordo sui mezzi della marina italiana ed esonerando da tale compito gli stessi pescatori tunisini" (ibidem).

Il caso dei pescatori tunisini aveva ispirato il film *Terraferma* di Emanuele Crialese, anche se nel film è un pescatore italiano che salva dei migranti naufraghi. (cfr. FRENZEN 29.9.2011)

In buona sostanza, gli accordi con la *Libia* e la prassi dei respingimenti in mare sono strettamente collegati, in quanto questi accordi mirano direttamente a bloccare la migrazione verso le coste italiane. L'Italia fornisce imbarcazioni e personale alla Libia per il pattugliamento del mare tra i due Paesi con lo scopo di contrastare l'immigrazione 'clandestina'. Come dimostra però il caso del *peschereccio italiano mitragliato* da una motovedetta libica, questi pattugliatori non esitano a sparare a delle imbarcazioni di migranti. Inoltre c'è la possibilità per le navi militari italiane di 'riconsegnare' alla Libia dei migranti accolti in mare, il che, però, costituisce una fattispecie di *respingimento in mare*. E questi, non potendosi considerare la Libia 'posto sicuro', violano fondamentalmente il principio di *non-refoulement*, come è stato stabilito dalla Convenzione di Ginevra, e il diritto delle persone in fuga a richiedere protezione internazionale, in quanto gli ufficiali sulle navi non hanno la possibilità di verificare chi ne ha diritto e chi no. Infatti, nel 2012, la Corte dei Diritti Umani di Strasburgo condanna l'Italia per questa prassi nella 'storica sentenza' nel caso *Hirsi Jamaa contro Italia*. Il caso dei *pescatori tunisini*, invece, dimostra come chi salva vite umane in alto mare viene criminalizzato, essendo stati arrestati e processati anch'essi per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina dopo aver soccorso dei migranti in pericolo. Sta di fatto, comunque, che arrestando e processando comandanti di navi che salvano migranti in mare, compromettendo così la loro sopravvivenza economica, si intimidiscono altri, dissuadendoli da soccorsi dello stesso genere.

5.3 Discussione attuale

La recentissima tragedia di Lampedusa, "a blockbuster tragedy" (SHENKER 3.10.2013), che è accaduta proprio mentre si stava per concludere il presente lavoro, ha causato ampie discussioni sia in Italia che in Europa. Queste discussioni e le eventuali conseguenze, ovvero proposte, saranno presentate qui di seguito¹⁸².

Quello che accade all'alba del 3 ottobre 2013, rappresenta una vera e propria tragedia. Una nave con a bordo circa 500 migranti, per lo più eritrei e somali, che si trovava già nelle vicinanze dell'isola di Lampedusa, si incendia causando la morte di oltre 350 africani (cfr. N-TV 14.10.2013). Apparentemente verso le cinque del mattino, e con Lampedusa già in vista, essi danno fuoco a una coperta per segnalare la loro posizione. E così, "quando le fiamme si sono propagate sul barcone, i profughi presi dal panico si sono gettati in acqua: alcuni sono annegati subito, altri sono riusciti a rimanere a galla fino all'arrivo dei soccorsi" (TGCOM24 4.10.2013). Motivo per il quale avrebbero acceso il fuoco per farsi vedere, come raccontano poi i superstiti, era: "'Durante la traversata tre pescherecci ci hanno visto, ma non ci hanno soccorso'. Un'accusa, specie per uomini di mare, durissima." (ibidem) A tal proposito il commento del Sindaco di Lampedusa, GIUSI NICOLINI:

Den Flüchtlingen hätte schneller geholfen werden können. Das zumindest sagt Lampedusas Bürgermeisterin Giusi Nicolini: "Sie haben um vier Uhr morgens angefangen, um Hilfe zu rufen. Sie hatten keine Handys und haben Feuer angemacht, um auf sich aufmerksam zu machen." Es seien schon drei Fischerboote vorbeigefahren, die sie nicht gesehen hätten oder zumindest so getan hätten. "Ich muss daran erinnern, dass die Gesetzgebung der letzten Jahre, dazu geführt hat, dass auch Reeder oder Fischer vor Gericht gekommen sind, die Menschenleben gerettet haben – wegen Beihilfe. Wir haben unmenschliche Gesetze".

(KLEINJUNG 4.10.2013)

Come previsto dalle normative italiane, di cui si è parlato nei capitoli precedenti, una volta portati in salvo i 155 sopravvissuti vengono indagati per il famoso *reato di immigrazione clandestina*. "A darne conferma è sempre il procuratore capo di Agrigento Renato Di Natale: «È un atto dovuto –spiega– non potevamo fare altrimenti»." (CORRIERE DELLA SERA 5.10.2013) Infatti, il Ministro dell'Integrazione,

¹⁸² NB: Si concludono le ricerche per la presente tesi di laurea il 31 ottobre 2013.

CECILE KYENGE, afferma: "L'assurdità dell'avviso di garanzia per il reato di immigrazione clandestina ai sopravvissuti [sic!] [...] è un punto che apre una riflessione sugli strumenti e sulle scelte che nei prossimi giorni dovremo affrontare." (CORRIERE DEL MEZZOGIORNO 7.10.2013) Però, ovviamente, c'è anche chi non è della stessa opinione:

Non si placano le polemiche politiche sulla Bossi-Fini. In un'intervista il ministro delle Infrastrutture Maurizio Lupi ha ribadito che: "Il reato di clandestinità è un reato che un Paese deve sancire e affermare". Parole condivise da molti esponenti del suo partito come Anna Maria Bernini, portavoce vicario del Pdl, e Maurizio Gasparri. Per l'abrogazione della legge si è invece espresso il segretario nazionale dell'Idv Ignazio Messina.

(TGCOM24 13.10.2013)

Come riferisce il *Corriere della Sera* del 10.10.2013, un primo passo sulla strada verso un cambiamento di questa legge sarebbe l'approvazione dell'emendamento del M5s da parte della Commissione Giustizia del Senato. Il sottosegretario alla Giustizia, COSIMO MARIA FERRI, afferma di aver espresso parere favorevole all'abrogazione e che "la sanzione penale appare sproporzionata e ingiustificata" (CORRIERE DELLA SERA 10.10.2013).

Tuttavia, il Parlamento Europeo si occupa anche della vicenda della possibile *omissione di soccorso*, di cui sopra, attaccando "implicitamente la Bossi-Fini" ed avendo "approvato [...] una risoluzione bipartisan sui flussi di migranti nel Mediterraneo dopo la tragedia di Lampedusa in cui si chiede tra l'altro di «modificare o rivedere eventuali normative che infliggono sanzioni a chi presta assistenza in mare»" (CORRIERE DELLA SERA 23.10.2013). LAURA BOLDRINI, Presidente della Camera, dichiara che "la legislazione sul fenomeno dell'immigrazione deve essere riconsiderata e rivista, non solo la Bossi-Fini". Secondo lei, "se si vede un'imbarcazione in pericolo la si deve soccorrere [...] mentre tra tanti pescatori c'è il timore di incorrere in problemi giudiziari se soccorrono dei migranti" (ibidem). Addirittura ENRICO LETTA afferma: "Da cittadino e da politico abolirei la 'Bossi-Fini' e ho sempre ritenuto sbagliato il reato di clandestinità, ma siamo una grande coalizione nella quale è normale ci siano delle contraddizioni" (IL SOLE 24ORE

12.10.2013). Sulle contraddizioni nel Governo italiano, il commento di PAOLO SOLDINI:

Certo, non si può non notare che nell'orientamento del governo qualche incertezza e qualche contraddizione c'è, visto che se Letta riafferma la necessità di superare la legge Bossi-Fini, il suo ministro dell'Interno sostiene invece che bisogna mantenerla perché se pure venisse abolita i profughi continuerebbero ad arrivare lo stesso. Può darsi, ma magari ne morirebbero di meno. E quelli che non muoiono verrebbero trattati meglio.

(SOLDINI 13.10.2013)

A livello dell'UE l'immigrazione è in questo momento una tematica ampiamente discussa. MARTIN SCHULZ, presidente del Parlamento Europeo, per esempio, afferma che è "una vergogna che l'Ue abbia lasciato così a lungo sola l'Italia con i flussi di profughi dall'Africa" (TGCOM24 7.10.2013) chiedendo una distribuzione più equa fra gli Stati membri. Inoltre egli dice che "dobbiamo discutere un sistema di immigrazione legale e quindi non illegale che non si approfitti di questa gente che si suicida su queste imbarcazioni" (CORRIERE DELLA SERA 12.10.2013). Anche altri parlamentari europei criticano le leggi anti-immigrazione italiane, con commenti del tipo: "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" oppure "puren Schwachsinn" (WIENER ZEITUNG 7.10.2013).

Nel frattempo – tra discussioni sia nazionali che a livello europeo – nelle cronache si legge ancora per tanti giorni dopo questa tragedia, quindi durante praticamente tutto il mese di ottobre, di *continui sbarchi* sulle coste italiane, molto di più rispetto al solito. Nella presente ricerca non si intenderà far riferimento a ciò, ma si tratta comunque di centinaia e centinaia di migranti salvati e non pochi morti. Per rendere meglio l'idea di quello che si legge in questi giorni, qui di seguito una notizia del 30 ottobre 2013:

Proseguono senza tregua i viaggi della speranza dalle coste africane: oltre 500 i migranti che oggi hanno toccato terra in Sicilia, altri 300 sono in arrivo dopo l'intervento di una nave della Marina militare. E con i viaggi non si fermano le operazioni di soccorso in mare dei mercantili che, quotidianamente, si ritrovano a deviare le rotte per condurre, insieme ai mezzi militari, migliaia di migranti al sicuro. L'ultimo arrivo è quello avvenuto al Porto di Trapani dove, poco prima delle 14, sono giunti al molo Ronciglio 108 migranti – di sedicente nazionalità siriana e somala – di cui otto donne (tre delle quali in stato di gravidanza), e due bambini piccoli.

(INGOGLIA 30.10.2013)

Un motivo giustificativo di questo numero elevato di sbarchi potrebbe essere rappresentato dai dibattiti conseguenti alla tragedia del 3 ottobre scorso che chiedono più rigidità nei confronti della migrazione irregolare e dei provvedimenti per una missione militare di pattugliamento rafforzata. Questa potrebbe essere la ragione per cui – finché ciò è ancora possibile – gli scafisti cerchino di portare ancora in Italia il maggior numero di persone trasferibili. (cfr. BRICKNER 12.10.2013)

Effettivamente, mentre il Parlamento europeo è al lavoro, l'Italia – anticipando il rafforzamento di FRONTEX – sta lanciando *Mare Nostrum*, una missione "per fronteggiare l'emergenza immigrazione" (LETTERA43 14.10.2013). Come spiega il Ministro della Difesa, MARIO MAURO, si tratta di "un'operazione militare e umanitaria che prevede il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare per incrementare il livello sicurezza delle vite umane" (ibidem). Per la vigilanza del Mediterraneo "è previsto l'uso di droni (gli aerei senza pilota) oltre a elicotteri con strumenti ottici a infrarossi" (ibidem). Inoltre si utilizzeranno "per la prima volta una nave anfibia, [...] che ha la capacità di esercitare il comando e il controllo, con elicotteri a lungo raggio, capacità ospedaliera, spazi ampi di ricovero per i naufraghi" e ci saranno anche "quattro altre navi della Marina: due pattugliatori e due fregate" (ibidem). Verrà pure fatto uso di EUROSUR, con cui "ci muoviamo per primi" (ibidem). Significativo invece quello che dice ANGELINO ALFANO su dove verranno portati i migranti salvati: "si valuterà in base al luogo dove avverrà l'operazione" e "non è detto che se interviene una nave italiana, i migranti vadano in un porto italiano". Sarebbe inoltre convinto che "avrà un effetto deterrente molto significativo per chi pensa di fare impunemente traffico di esseri umani" (ibidem). Per niente meno significativo quello che dice LETTA a questo proposito: in una conferenza stampa del 21 ottobre 2013¹⁸³, dopo il lancio di *Mare Nostrum* e con riguardo alle suddette affermazioni di Alfano, a quest'ultimo viene chiesto se il Governo italiano considerasse la Libia un 'porto sicuro', egli risponde dapprima che si trattava di una domanda tecnica alla quale non era in grado di rispondere in quel momento, e poi, quando si ripete la domanda, che "il

¹⁸³ Si veda video (CONFERENZA STAMPA 21.10.2013).

pattugliamento del mare significa anche garantire che le autorità libiche si assumano le loro responsabilità." (LA REPUBBLICA 21.10.2013). Su questo, cioè su dove verrebbero fatti sbarcare i naufraghi intercettati, anche come regole per le operazioni di FRONTEX, afferma CHRISTOPHER HEIN del CIR: "Deve essere chiaro per l'Italia [...] come per gli altri Paesi Europei, che né la Libia né l'Egitto possono essere considerati porti sicuri: le missioni di pattugliamento devono servire per mettere in salvo vite e portarle sul territorio dell'Unione Europea" (LA REPUBBLICA 25.10.2013a).

Una delle risposte che offre l'UE nell'affrontare l'attuale situazione, è infatti quella di rafforzare l'Agenzia FRONTEX, creando una *task force* "destinata a identificare le azioni concrete per assicurare un più efficiente utilizzo di politiche e meccanismi" (ZATTERIN 17.10.2013). Le priorità di questa task force, che è "formata da Commissione europea, Europol, Frontex, Servizio per l'azione esterna dell'Ue" (LA STAMPA 24.10.2013), sarebbero "il lancio di una [sic!] coordinamento della sorveglianza delle frontiere, delle operazione [sic!] di ricerca e salvataggio, condotte da Frontex; la cooperazione con i paesi di origine e transito (dei migranti); un rafforzato sforzo di riallocazione" (ZATTERIN 17.10.2013). Le "conclusioni operative, le proposte su Frontex e sull'attività di salvataggio in mare" di questa task force sono previste in discussione per il summit di dicembre. (cfr. LA REPUBBLICA 25.10.2013b)

Proprio per lo stesso periodo, e mentre l'Italia aveva chiesto un rafforzamento di FRONTEX, era prevista la proposta della nuova *Frontex Sea Borders Regulation*, per la quale "il parlamento europeo ha [...] preteso che squadre e mezzi di FRONTEX siano usati anche per trarre in salvo i migranti in pericolo" (CIOLLI 4.10.2013). Nell'articolo *Rafforzare Frontex? L'Italia è contraria*, PAOLO SOLDINI afferma che la Commissione UE aveva proposto una Direttiva con la quale FRONTEX "dovrebbe comprendere nel proprio mandato l'obiettivo di «search and rescue», ovvero non solo la ricerca di migranti, ma anche, se necessario, il soccorso alle persone che, per raggiungere le frontiere dell'Unione, si trovano in situazioni di pericolo." La Direttiva, però, sarebbe stata bloccata da parte dei rappresentanti di Italia, Spagna,

Francia, Malta e Grecia, i quali avrebbero espresso in un documento¹⁸⁴ del 10 ottobre 2013 'serie obiezioni' in quanto essa "andrebbe al di là della decisione con cui è stata istituita l'agenzia e perché i problemi della sicurezza dei migranti sarebbero «già sufficientemente coperti dagli strumenti della legge internazionale e da ulteriori legislazioni»". Il commento secco di SOLDINI a questo riguardo è: "A Lampedusa, e in mille altre tragedie nel Mediterraneo, si è visto come." L'atteggiamento dell'Italia a Bruxelles in questo caso "ha fatto sensazione" in quanto "in contrasto con le dichiarazioni e i propositi espressi a Lampedusa dal capo del governo anche in presenza del presidente della Commissione Barroso" (SOLDINI 11.10.2013). Come afferma NIELS FRENZEN per quanto riguarda le motivazioni da parte degli Stati interessati di opporsi alla proposta, si può solamente speculare. L'art. 10 sui 'places of disembarkation' potrebbe scontrarsi con le posizioni contrapposte su dove questi dovrebbero avvenire. Pur essendoci una procedura a riguardo, "its provisions identify circumstances under which disembarkation in member state [sic!] may occur when that state is not participating in the joint operation". Italia e Malta, in particolare, però "have long disagreed on where disembarkations are to occur"¹⁸⁵, il che ovviamente "contradicts the claims made by the six opposing states that existing international laws already deal 'amply' with the disembarkation issue". L'art. 9, invece, potrebbe estendere l'obbligo di salvataggio in determinate circostanze:

For example the Article requires that even in the absence of a distress call, a rescue operation might still be required if other factors are present, including:

- the seaworthiness of the ship and the likelihood that the ship will not reach its final destination;
- the number of passengers in relation to the type and condition of the ship;
- the availability of necessary supplies such as fuel, water, food to reach a shore;
- the presence of passengers in urgent need of medical assistance;
- the presence of deceased passengers;
- the presence of pregnant women or children.

(FRENZEN 16.10.2013)

¹⁸⁴ Si veda il documento in questione, Note to 2013/0106 (COD): <http://www.statewatch.org/news/2013/oct/eu-sea-surveillance-14612-13.pdf> [19.10.2013].

¹⁸⁵ Su questo, si veda anche un esempio recente: Malta Today: Salmis heads to Italy as Malta refuses access to rescued asylum seekers: <http://www.maltatoday.com.mt/en/newsdetails/news/national/SLIDESHOW-Salmis-adrift-Malta-refuses-access-to-rescued-asylum-seekers-20130806> [21.10.2013].

Quanto a FRONTEX, si vuole a questo punto anche far riferimento ad un altro avvenimento attuale: Nonostante ILKKA LAITINEN abbia ancora nel 2012 dichiarato che FRONTEX limitava "its interventions to detection, SAR and to escorting migrants to the safest port of embarkation", che "Push back operations are strictly forbidden" e che "they 'cannot take place'" (STATEWATCH 2012:2sg), nella trasmissione *Monitor* del 17 ottobre 2013 sulla televisione tedesca ARD¹⁸⁶, in cui viene esposta la pratica dei respingimenti da parte di FRONTEX, egli ammette per la prima volta che rispondeva a verità che:

'Für uns sind diese Push-Back Aktionen nicht akzeptabel', sagte Ilkka Laitinen, trotzdem kämen sie 'bedauerlicherweise' weiter vor. 'Unsere Statistiken weisen fünf bis zehn Fälle im Jahr auf, in denen wir einem solchen Verdacht nachgehen müssen.' Auf die Dokumentation von Abschiebeaktionen unter Beteiligung von Frontex-Mitarbeitern aus dem Jahr 2012 angesprochen, sagt der Chef der Grenzsicherungsagentur gegenüber Monitor 'Ich kann nicht bestreiten, dass es diese Fälle gegeben hat.'¹⁸⁷

Come ultimo punto sarà menzionato il Vertice del Consiglio Europeo del 24/25 ottobre 2013, per il quale LETTA esprime soddisfazione: "Adesso è un tema europeo" (CORRIERE DELLA SERA 25.10.2013), anche se la questione dell'immigrazione è stato rimandato al vertice del Consiglio Europeo di fine anno a dicembre. Afferma che "l'Unione Europea affronta finalmente, dopo tanti anni e tanta disattenzione, il dramma del Mediterraneo", e che "le conclusioni" del vertice UE "sono sufficienti rispetto alle aspettative che avevamo", mentre sottolinea ancora una volta che "la tragedia di Lampedusa chiama in causa l'intera Unione Europea e le conseguenze dovranno essere assunte a livello europeo" (LA REPUBBLICA 25.10.2013b). A proposito della "normativa sull'immigrazione, Letta ammette come 'in Italia fossimo davvero indietro su molte di queste materie. Per [sic!] abbiamo iniziato a lavorare su un testo unico sull'asilo'." (ibidem)

CHRISTOPHER HEIN, di fronte alle recenti tragedie, dichiara che si potrebbero evitare tante disgrazie e sofferenze se i rifugiati fossero in grado di chiedere asilo direttamente presso l'ambasciata italiana a Tripoli in quanto "le leggi europee

¹⁸⁶ Si veda video (MONITOR 17.10.2013).

¹⁸⁷ ARD: <http://www.presseportal.de/pm/6694/2577726/monitor-eu-agentur-frontex-gibt-menschenrechtsverletzungen-an-eu-aussengrenzen-zu-frontex-chef> [18.10.2013].

costringono i richiedenti asilo a giungere in Europa in modo illegale, rischiando la vita", ed egli spiega inoltre che:

Per prima cosa dovremmo metterci nei panni di un somalo, un eritreo o un siriano bloccato in Libia. Non può tornare nel Paese di origine a causa delle guerre e delle persecuzioni, e non può chiedere asilo politico in Libia poiché non avrebbe chance. E dunque si affida forzatamente ai trafficanti, pagando cifre altissime, per arrivare in Italia. Se queste persone potessero materialmente chiedere asilo alle ambasciate europee a Tripoli, naufragi come quello odierno a Lampedusa sarebbero presto evitati.

(EDUATI 3.10.2013)

Inoltre esprime la sua delusione per i risultati del Vertice. Pur riconoscendo il cambiamento nel linguaggio utilizzato, "si parla in maniera diffusa dei principi di solidarietà e collaborazione che dovranno impregnare le future politiche europee" (LA REPUBBLICA 25.10.2013a), HEIN non condivide l'idea di chiudere le frontiere, affermando che "le uniche risposte concrete identificate dal Consiglio Europeo sono quelle che rafforzano i sistemi di sorveglianza e controllo" (ibidem). Il CIR invece sostiene "l'apertura di canali di ingresso legale e protetto" (ibidem) per chi ne ha bisogno:

Con le operazioni di soccorso, si potrà cercare di limitare le vittime nel Mediterraneo, ma senza l'apertura di un canale umanitario – ha concluso il direttore del CIR – non si potrà evitare che altre persone rischieranno le loro vite in disperati viaggi via mare. Speravamo nei visti umanitari, nella possibilità di chiedere asilo nei Paesi di transito, nel re insediamento [sic!]: tutto questo è assente.

(ibidem)

WERNER FAYMANN, Cancelliere austriaco, afferma che i vari Stati membri vedono in maniera molto diversa la proposta di introdurre delle quote a livello comunitario avuto riguardo ai numeri di rifugiati e richiedenti asilo che i vari Paesi dovrebbero accogliere per dividere in modo equo il relativo onere: "Teil bei der Lösung oder bei der Milderung des Problems für Flüchtlinge wäre natürlich, wenn jedes Land bereit wäre, eine gewisse Quote Asylwerber und Flüchtlinge auch aufzunehmen" (DER STANDARD 25.10.2013b).

In buona sostanza, si può dire che la tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013, che ha visto la morte di più di 350 persone, ha suscitato ampie discussioni sul reato dell'immigrazione clandestina, sulla criminalizzazione di chi presta soccorso in alto mare e sulla problematica dei continui sbarchi sulle coste italiane. La risposta, però,

sia dal Governo italiano che dall'Unione Europea, sembra consistere in un'ulteriore chiusura delle frontiere, rafforzando presenza militare, sorveglianza, controlli e pattugliamenti nel Mediterraneo. A questo proposito bisogna far presente, però, che da parte del Governo italiano sulla questione di dove saranno da portare i migranti salvati, non sembra del tutto chiaro se considerare la Libia 'porto sicuro' o meno. La proposta per la nuova Direttiva FRONTEX, che ora prevede anche il mandato di 'search and rescue', è stata bocciata, tra l'altro dall'Italia, argomentando curiosamente che questi aspetti sarebbero già sufficientemente coperti. Inoltre viene reclamata l'introduzione di quote per un'equa distribuzione in Europa e la reintroduzione della possibilità di chiedere asilo presso le ambasciate all'estero, con l'apertura di canali legali per raggiungere l'Europa, in considerazione del fatto che si tratta quasi sempre di flussi misti, cioè di migranti 'economici' insieme a possibili richiedenti asilo. Infatti, nel 2013, il 73% delle persone sbarcate in Italia aveva diritto alla protezione internazionale.

6. Conclusione

*Die organisierte Unmenschlichkeit funktioniert am besten, wenn alle wegsehen.*¹⁸⁸

Non ho la presunzione di essere in grado con questo mio lavoro né di rivoluzionare né di reinventare il mondo delle migrazioni, né mi sento in grado di offrire delle soluzioni concrete sulla problematica e, comunque, non intendendo intromettermi in dibattiti che competono del resto a professionisti ed esperti in materia, mi limito nella presente tesi di laurea a spiegare i principali elementi caratterizzanti il caso *Cap Anamur*, illustrandoli alla luce dei vari aspetti esaminati nei capitoli precedenti, soffermandomi infine su alcuni punti chiave attinenti alla discussione attualmente in corso. In merito a ciò, come è stato proposto nell'introduzione, ho esaminato in prima linea le vicende concernenti il caso *Cap Anamur*, il relativo contesto giuridico a livello sia nazionale che europeo, la problematica della migrazione via mare e la gestione degli sbarchi in Italia.

Nel 2004 la *Cap Anamur*, una nave umanitaria tedesca, presta soccorso a 37 naufraghi che si trovano in difficoltà su un gommone in alto mare. Cercando di portarli in Italia le viene impedito l'ingresso in acque nazionali, una situazione che si concretizza poi in un blocco navale che viene interrotto solamente quando il comandante della nave dichiara lo stato di emergenza e ottiene alla fine permesso di attraccare, dopo tre settimane in alto mare, a Porto Empedocle in Sicilia. Dopo lo sbarco gli africani vengono praticamente tutti espulsi dall'Italia e il comandante, il suo secondo e il presidente dell'associazione umanitaria vengono arrestati e poi processati per 'favoreggiamento dell'immigrazione clandestina', mentre la nave viene sequestrata come 'arma del delitto'. Nel 2009 essi vengono assolti dopo tre anni di processo.

¹⁸⁸ (BIERDEL 2006:179)

In primo luogo c'è da considerare il *salvataggio* stesso. Bisogna chiedersi, allora, quali siano gli obblighi e i diritti di una nave che in alto mare si trova di fronte ad un'imbarcazione in difficoltà. Le situazioni di soccorso marittimo vengono disciplinate dal *Diritto Marittimo internazionale* che le gestiscono attraverso varie disposizioni normative, fra cui le più importanti sono le *Convenzioni* UNCLOS, SOLAS e SAR, che stabiliscono fondamentalmente l'obbligo del comandante di una nave di prestare assistenza a chi ne abbia bisogno, senza distinzione – come, per esempio, nazionalità o le circostanze in cui i bisognosi vengono rinvenuti – e quindi a 'chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita'. Anche gli Stati costieri sono obbligati a prestare assistenza ed a mettere a disposizione servizi di ricerca e soccorso. Non salvare delle persone, migranti o meno, che si trovano in difficoltà in alto mare, integrerebbe quindi la fattispecie di reato di omissione di soccorso. Ogni nave ha l'obbligo di prestare assistenza e quindi anche la *Cap Anamur*, quando le accade di trovarsi di fronte ad una situazione del genere, non poteva fare altro. Riconoscendo inoltre la situazione particolare dei migranti e rifugiati soccorsi in alto mare privi di adeguata documentazione e tenendo conto della natura problematica degli sbarchi, le suddette normative sono state modificate nel 2004, entrate in vigore nel 2006, successivamente quindi agli avvenimenti del caso *Cap Anamur*, e hanno per fine quello di ridurre gli inconvenienti per le navi in questione e di garantire che le persone in pericolo vengano effettivamente assistite. Rispetto alla situazione in cui si era trovato l'equipaggio della *Cap Anamur* nel 2004, quindi, sono state decisamente migliorate le condizioni per le navi che incrociano imbarcazioni di migranti, presumibilmente anche per evitare che esse distolgano lo sguardo su quanto accade intorno a loro.

Quando, come nel caso *Cap Anamur*, l'equipaggio della nave che ha prestato assistenza in alto mare si rende conto che si tratta di migranti e/o rifugiati, e quindi di persone in fuga, occorre considerare due aspetti importanti. Si tratta prima di tutto dell'obbligo di portare queste persone in un luogo sicuro, come è stato stabilito dalla Convenzione SAR, nonché del principio di non respingimento, stabilito dalla *Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951*. Il principio che sta alla base del concetto di *luogo sicuro* consiste in ciò che bisogna portare i naufraghi in

un ambiente in cui la loro sicurezza, vita e libertà non siano minacciati. Nel caso della *Cap Anamur*, che aveva effettuato il salvataggio in acque internazionali, piuttosto vicino alle coste nordafricane, si doveva, a questo punto, decidere dove trasferire i migranti africani salvati. Il comandante Schmidt riconosce il proprio obbligo di portarli in un 'porto sicuro' e poiché lui ed Elias Bierdel si trovano d'accordo sul punto che la *Libia di Gheddafi* non era da considerarsi tale, non potevano che fare rotta verso il porto europeo più vicino, che in questo caso era da individuarsi nell'isola di Lampedusa e di conseguenza nello Stato Italiano. Siccome il porto di Lampedusa risultava non adatto per una nave delle dimensioni della *Cap Anamur*, il comandante ha fatto rotta verso Porto Empedocle in Sicilia. La Libia, che di solito funge come Paese di transito per migranti africani, non è generalmente considerata 'luogo sicuro' in quanto non ha mai firmato la Convenzione di Ginevra, non rispetta i diritti civili e ci sono numerosi riferimenti a condizioni di detenzione disumane, maltrattamenti, tortura e espulsioni nel deserto e in altri Paesi. Si può tranquillamente presumere che in Libia, anche nell'attuale periodo del 'post-Gheddafi', non sia garantita una tutela adeguata a chi richiede protezione internazionale. Nonostante l'Italia e la Libia abbiano firmato vari accordi, come per esempio il *Protocollo per la cooperazione tra Italia e Libia per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione illegale* del 2007, o il *Trattato di amicizia* del 2008, ed essendosi accordate sui pattugliamenti del mare nel tratto compreso tra le coste libiche e quelle italiane, con personale misto e allo scopo di impedire l'attraversamento dei migranti del Mediterraneo, la situazione è tuttora controversa. Il culmine dell'incoerenza è rappresentato, nella sua assurdità, dal caso del *peschereccio italiano* che è stato mitragliato da una motovedetta libica mentre a bordo di essa vi erano militari italiani – anche se in funzione di consulenza – nel corso del 2010. Il commento del Ministro Maroni, secondo il quale detto peschereccio poteva essere stato scambiato per una nave di 'clandestini', è particolarmente cinico perché fa sorgere il dubbio che il fatto di sparare su migranti, verrebbe dunque ritenuta azione lecita. Gli accordi con la Libia prevedono anche l'opzione di 'riconsegnare' i migranti intercettati alla Libia. Bisogna, però, precisare che benché sia stato scelto un termine tanto innocente, si tratta ugualmente e semplicemente, di veri e propri respingimenti in mare. A tal proposito occorre

passare all'esame dell'altro principio di fondamentale importanza rispetto al caso in questione, quello del *non respingimento*. Si tratta del divieto di espellere un rifugiato verso un Paese in cui la sua vita o la sua libertà potrebbero essere minacciate. Il principio del non respingimento è parte fondamentale della Convenzione di Ginevra, che mira a tutelare chi 'teme a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche', e che viene comunque ripresa dalle normative in materia, sia comunitarie che nazionali. Per chi richiede protezione internazionale, e quindi per i richiedenti asilo, vale perciò il principio che una volta espressa la volontà di farlo, occorre esaminare ogni caso individualmente e che, nel dubbio, prevalga il divieto di respingimento. Tornando quindi alla situazione in Libia, va senz'altro constatato che i militari italiani sulle barche che intercettano i migranti in alto mare non hanno la possibilità di esaminare sul luogo se una persona presenti i presupposti giuridici per conseguire lo status di rifugiato o meno, e quindi il 'riconsegnare' migranti alla Libia non è da ritenersi atto lecito. Nel 2012, la prassi dei respingimenti collettivi in mare è stata ugualmente condannata da parte della Corte dei Diritti Umani tramite una 'storica sentenza' emessa nel caso *Hirsi Jamaa contro Italia*. Per la *Cap Anamur* vale, comunque, il principio che la decisione di non riportare i naufraghi in Libia è pienamente giustificata. C'è pure chi considera quello della *Cap Anamur* il primo caso di tentato respingimento collettivo.

Una volta accolti i migranti africani, l'equipaggio della *Cap Anamur* ha cercato di raccogliere più informazioni possibili sul loro conto. Quanto alla *provenienza*, la maggior parte di loro aveva dichiarato di essere del Sudan, Paese che in quel periodo era tormentato da una guerra tremenda. Dopo lo sbarco, le Autorità italiane, con velocità impressionante (rispetto alla media) e mediante il coinvolgimento di funzionari di vari Consolati africani – prassi di dubbia liceità in quanto equivale a una 'denuncia' fatta allo Stato da cui i migranti starebbero fuggendo – stabiliscono che costoro non sarebbero stati sudanesi e che quindi non sarebbero stati legittimati a chiedere asilo in quanto provenienti da Paesi non inclusi nella cosiddetta 'apposita lista'. A tal riguardo si richiama il principio della '*persecuzione individuale*' stabilito

dalla Convenzione di Ginevra, che sostituisce il precedente concetto di rifugiato che era invece connesso alla nazionalità della persona. Una lista del genere, quindi, non esiste. Il comandante è inoltre stato accusato di aver mentito alle Autorità italiane rispetto alle nazionalità dei naufraghi. Va peraltro affermato che egli non poteva essere giuridicamente responsabile 'della determinazione dello status delle persone'.

Il caso *Cap Anamur* aveva dato vita ad un vero e proprio 'gioco di scaricabarile' tra l'Italia, la Germania e Malta sulla determinazione del Paese competente per offrire rifugio ai naufraghi. In merito a ciò occorre rimarcare il principio che nel contesto dell'Unione Europea vige il *Regolamento di Dublino II*, che individua il Paese competente per il richiedente asilo. Questa normativa definisce il Paese nel quale avviene il primo ingresso nell'UE come Paese competente per l'esame dell'asilo. Per la *Cap Anamur* l'Italia pretendeva dapprima che i naufraghi fossero riportati in Libia, perché essi erano partiti da lì, poi che fosse Malta a doverli prendere in carico, perché, secondo le Autorità italiane, la nave aveva portato prima i naufraghi a Malta, asserzione che aveva successivamente trovato smentita, poi la Germania, in quanto la nave era battente bandiera tedesca. Quanto a questa supposizione, occorre rilevare che il Paese di registrazione di una nave commerciale non è competente per i richiedenti asilo, e, quindi, la Germania non poteva essere obbligata ad accogliere i naufraghi. Va tuttavia ricordato però che ogni Stato può decidere di farlo pur non essendo competente ai sensi della disciplina dettata dalla normativa Dublino II.

Le Autorità italiane hanno impedito l'entrata della *Cap Anamur* in acque nazionali, fatto che ha determinato un *blocco navale* per impedire l'ingresso dei naufraghi sul territorio italiano, essendo considerato 'territorio nazionale' anche il mare fino a 12 miglia marine, per non doversi assumere la responsabilità dei rifugiati, fatto che rappresenta di fatto una forma surrettizia di respingimento. Quando, infine, per alcuni dei migranti africani, lo stress causato dall'incertezza aveva superato i limiti della tollerabilità e si rischiava addirittura il verificarsi di suicidi, il comandante ha dichiarato lo *stato di emergenza*, 'forzando' così il blocco navale. Di seguito egli veniva anche accusato di aver inventato l'esistenza di questo stato di emergenza,

nonostante il fatto che i medici di porto saliti a bordo per i controlli sanitari prima dello sbarco avessero attestato che 'l'emergenza psicologica c'era'. A questo proposito va detto che esiste una norma consuetudinaria in forza della quale è comunque consentito di entrare in un porto, in caso di emergenza, pure nel caso in cui equipaggio e/o passeggeri abbiano causato l'emergenza appositamente, avendo il salvataggio di vite umane sempre carattere di priorità.

Dopo lo sbarco, il comandante, il suo secondo e il presidente dell'associazione *Cap Anamur* venivano arrestati e accusati di *favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina*, un reato normalmente riservato agli scafisti. 'Aggravato' perché si trattava di più di cinque cittadini extracomunitari. Questo reato appare già nella *Legge Martelli* del 1990 con previsione di pena detentiva fino a due anni di carcere, aumentata fino a sei anni se il fatto è commesso a scopo di lucro, mentre la *Bossi-Fini* del 2002 – che sarà applicabile nel caso *Cap Anamur* – prevede da quattro a dodici anni di reclusione, con multe di importo pari a 15.000 euro per ogni persona, con aumento delle pene in caso si tratti di cinque o più persone. Però, anche il cosiddetto *Migrant Smuggling Protocol* richiede per la sussistenza del suddetto reato un presupposto costitutivo importante: quello del profitto diretto o indiretto in capo all'autore del reato medesimo. Per salvataggi 'umanitari', invece, non sono previste sanzioni. L'equipaggio della *Cap Anamur* è stato accusato di aver tratto un profitto indiretto dalla *pubblicità* derivata dalla vicenda, strumentalizzando i media 'per una spregiudicata operazione mediatica'. Va ricordato però che la *Cap Anamur* aveva la semplice intenzione di portare i naufraghi in Italia e che l'ampia copertura mediatica iniziò solamente a seguito del blocco navale e dell'atteggiamento estremamente rigido del Governo italiano. In base ad altri casi simili, come per esempio quello dei *pescatori tunisini* del 2007 che sono stati incarcerati e processati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a seguito di soccorso prestato a migranti in alto mare – compromettendo comunque la loro sopravvivenza economica – si può tranquillamente presumere che casi del genere vengano messi in scena anche per intimidire i comandanti e dissuaderli dal salvare migranti in mare, visto che essi devono temere conseguenze

giudiziarie ed enormi inconvenienti personali. Alla fine gli imputati della *Cap Anamur* verranno assolti con formula piena, 'perché il fatto non costituisce reato'.

Quanto alla *discussione attuale* fatta emergere dopo la tragedia del 3 ottobre 2013 a Lampedusa, ove sono morte più di 350 persone nelle vicinanze dell'isola, è sorta a livello nazionale un vivace dibattito sulla ragionevolezza del mantenere in vita il *reato di immigrazione clandestina*, introdotto dal *Pacchetto Sicurezza* del 2009, considerata l'assurdità del fatto che i sopravvissuti, traumatizzati e con ancora addosso abiti bagnati, sarebbero già stati punibili secondo la legge. Viene messa in discussione anche la *criminalizzazione* di chi presta soccorso in alto mare, in quanto sembra che quella notte ci siano state delle barche che, avendo incrociato i profughi, non abbiano prestato loro soccorso. La portata di questa tragedia ed i continui sbarchi che si sono susseguiti sulle coste italiane nel mese di ottobre 2013 hanno stimolato anche un ampio dibattito in sede europea. Ma, finora, la soluzione consiste nel rinforzare sorveglianza, controlli e pattugliamenti nel Mediterraneo. L'Italia lancia nel mese di ottobre il progetto *Mare Nostrum*, una missione 'per fronteggiare l'emergenza immigrazione' utilizzando tra l'altro droni, elicotteri con strumenti infrarossi, una nave anfibia e, primi al mondo, il sistema EUROSUR, un sofisticato sistema di sorveglianza di alta tecnologia. Però, anche se si cerca di evidenziare gli aspetti umanitari di questa missione, sostenendo di voler con esse evitare simili tragedie, rimane la sensazione che si tratti per lo più di una 'gentile' chiusura delle porte europee, evitando con ciò che i migranti attraversino le frontiere, che sono, in questo caso, marittime.

Una situazione molto controversa a livello europeo che richiama l'attenzione su questo aspetto è la nuova proposta per la *Frontex Sea Borders Regulation*, nella quale viene per la prima volta previsto anche il mandato di 'search and rescue'. Questa Direttiva è però stata bloccata da alcuni Stati membri (Italia, Spagna, Francia, Malta e Grecia) che hanno espresso 'serie obiezioni', sostenendo che questi aspetti sarebbero 'già sufficientemente coperti dagli strumenti della legge internazionale e da ulteriori legislazioni', affermazione che, come abbiamo visto, non è esattamente veritiera. Nel frattempo è stato chiesto anche a FRONTEX di

rafforzare le sue forze nel Mediterraneo mediante la creazione di una *task force* per individuare azioni concrete.

Per quanto riguarda i respingimenti in mare verso la Libia, che dopo le vicende che abbiamo esaminato, non dovrebbero più essere oggetto di dubbio interpretativo, pare invece che l'Italia non abbia ancora preso una chiara decisione su come regolarsi. Sia il Ministro dell'Interno, Alfano, che il Presidente del Consiglio, Letta, hanno rilasciato dichiarazioni tali da lasciar pensare che, a loro avviso, la Libia possa ancora essere considerata 'luogo sicuro'. Tale opinione risulterebbe ovviamente molto comoda per l'Italia, potendo essa così legittimamente proseguire nella prassi di 'riconsegnare' alla Libia i migranti intercettati, e ciò nonostante le dichiarazioni del 2012, che sembrerebbero rifiutare le politiche dei respingimenti in mare verso la Libia.

A livello europeo si levano voci che reclamano l'applicazione dei principi di solidarietà e di collaborazione, nonché l'introduzione di quote per una distribuzione equa dei richiedenti asilo in Europa. Inoltre viene chiesto di reintrodurre la possibilità di chiedere asilo presso le ambasciate all'estero e di aprire dei canali legali per evitare che debbano morire così tante persone nel tentativo di raggiungere l'Europa, considerando che si tratta quasi sempre di flussi misti, cioè di migranti 'economici' insieme a rifugiati e possibili richiedenti asilo: i numeri, messi a disposizione dal Governo italiano, per il 2013, indicano infatti che il 73% delle persone sbarcate in Italia, fino al mese di ottobre 2013, aveva diritto alla protezione internazionale. Inoltre, va ricordato che gli sbarchi, che fanno scatenare spesso e volentieri delle 'grandi emergenze', rappresentano 'solo una minima parte' dell'immigrazione non autorizzata – una percentuale inferiore al 10% – mentre 'a tutt'oggi, la maggior parte degli ingressi 'clandestini' avviene attraverso i Paesi dell'Est' e la maggior parte di chi si trova in Europa irregolarmente, è rappresentata da 'overstayers', vale a dire da chi era entrato con documenti validi, che sono nel frattempo scaduti.

Da ultimo vorrei sottolineare quella che a me sembra un'aberrazione ancor prima morale e logica che giuridica, di voler considerare come criminali coloro che, magari a rischio della propria esistenza, si fanno carico di portare in salvo la vita di persone colpevoli solo di sfuggire alla loro miseria e disperazione. Avendo per solo profitto la riconoscenza dei salvati.

Confido di aver offerto con questo mio lavoro, un piccolo ma lucido contributo di analisi rispetto ad un fenomeno epocale che ha, e sempre più avrà, ripercussioni a livello europeo e quindi mondiale. E che non potrà continuare ad essere lasciato in balia del caso, o peggio, dell'iniziativa di faccendieri criminali. Dovranno essere messi a disposizione da parte dei competenti Organismi europei e nazionali strumenti e risorse che possano garantire, da un lato la salvaguardia del bene più prezioso, la vita umana, da qualunque parte essa abbia origine e provenienza, e, dall'altro una dignitosa sistemazione delle enormi risorse umane in movimento, per trasformare la loro disperazione in benessere dell'intera Comunità.

Appendice

Zusammenfassung (deutsch)

Ausgangs- und zugleich Mittelpunkt dieser Arbeit zum Thema italienische Einwanderungspolitik mit dem Schwerpunkt Flüchtlinge und Seemigration stellt der Fall *Cap Anamur* dar. Dem Frachtschiff der gleichnamigen deutschen Hilfsorganisation, das 2004 im Mittelmeer 37 afrikanische Bootsflüchtlinge gerettet und an Bord genommen hatte, wurde aufgrund dessen die Einfahrt in italienische Hoheitsgewässer verwehrt, was letztendlich zu einer Seeblockade durch die italienischen Behörden und zu insgesamt drei Wochen auf hoher See führte. Erst als der Kapitän den Notstand ausrief und damit drohte, die Seeblockade zu brechen, wurde die Einfahrtserlaubnis in den Hafen von Porto Empedocle in Sizilien erteilt. Dort wurden die Afrikaner nach der Ausschiffung in ein Flüchtlingslager gebracht und kurz darauf aus Italien abgeschoben, während der Kapitän, sein zweiter Offizier und der damalige Vorsitzende der Hilfsorganisation, Elias Bierdel, wegen Beihilfe zur illegalen Einwanderung, bzw. Schlepperei in besonders schwerem Fall verhaftet und vor Gericht gestellt wurden. Es drohten ihnen bis zu vier Jahren Haft und 400.000 Euro Geldstrafe. Das Schiff *Cap Anamur* wurde als Tatwerkzeug beschlagnahmt. Im Herbst 2009 wurden die Männer der *Cap Anamur* nach einem dreijährigen Gerichtsverfahren im sizilianischen Agrigent in allen Punkten freigesprochen.

Da es sich bei der vorliegenden Arbeit um ein politisch-gesellschaftliches Thema handelt, ist sie innerhalb der Romanistik im Fach Landeswissenschaft anzusiedeln. Es werden in sechs Hauptkapiteln sowohl eine detaillierte Darstellung des Sachverhaltes des Falles *Cap Anamur* selbst, als auch die entsprechenden Hintergründe erarbeitet.

Das Kapitel 1 behandelt die *Methodologie* und *Begriffsdefinitionen*, wodurch bereits eine erste Auseinandersetzung mit der Thematik ermöglicht wird.

Kapitel 2 ist der entsprechenden *Rechtslage auf EU-Ebene* gewidmet, da die italienischen Staatsgrenzen auch als EU-Außengrenzen fungieren und die italienische Flüchtlingsproblematik nicht nur als nationales sondern auch als europäisches Phänomen zu betrachten ist. Die entsprechende Rahmengesetzgebung von Seiten der Europäischen Union stellt vermehrt die Grundlage für die jeweiligen nationalen Richtlinien dar. Die Schlüsselemente in diesem Bereich sind das *Schengener Abkommen*, das mit der Abschaffung der Binnengrenzen eine zunehmende Schließung der EU-Außengrenzen vorsieht, sowie die *Dublin-II-Verordnung*, die besagt, daß das zuständige Land für die Bearbeitung eines Asylantrages jenes ist, in dem der Flüchtling die EU das erste Mal betreten hat. Zum internationalen *Flüchtlingsschutz* gehören in erster Linie die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen* (1948) und die *Genfer Flüchtlingskonvention* (1951). Mit ihnen werden sowohl die grundlegenden Menschenrechte festgelegt, als auch die Definition des Flüchtlings, der das Recht hat bei begründeter Furcht vor Verfolgung in einem anderen Staat um Schutz anzusuchen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Genfer Flüchtlingskonvention ist das *Non-Refoulement* Prinzip. Es handelt sich hierbei um das konkrete Verbot, Flüchtlinge, bzw. Asylwerber in ein Land zurückzuweisen, in dem diesen möglicherweise Folter oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen, bzw. in dem ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund von 'Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung' in Gefahr sein könnten. 1950 wurde außerdem der *Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen* (UNHCR) zum Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen ins Leben gerufen. Die mit dem EU-Außengrenzschutz beauftragte und immer wieder heftig kritisierte Grenzschutzagentur FRONTEX ist vorrangig für die Überwachung der Routen 'illegaler' Einwanderung zuständig. Im Fall der Seemigration heißt das, zu verhindern, daß Flüchtlingsboote die jeweiligen europäischen Hoheitsgewässer erreichen, bzw. diese zum Umdrehen zu bewegen. Konkret handelt es sich hierbei um sogenannte *Push-Back* Aktionen, bei denen aber meist das *Non-Refoulement*

Prinzip verletzt wird, da es sich bei den Bootsflüchtlingen größtenteils um gemischte Flüchtlingsströme handelt. Es befinden sich unter ihnen sowohl 'Wirtschaftsflüchtlinge' als auch Asylsuchende, bzw. politische Flüchtlinge, für welche zuerst eine Prüfung des Flüchtlingsstatus erforderlich wäre. Weiters wird das fehlende Mandat zur Rettung von Bootsflüchtlingen, die sich in Seenot befinden (dafür sind die jeweiligen Küstenstaaten zuständig) kritisiert, da dadurch Situationen der unterlassenen Hilfeleistung entstehen könnten. Was das *Internationale Seenotrettungsrecht* betrifft, ist der wichtigste Punkt sicherlich die absolute Verpflichtung zur Rettung von Schiffbrüchigen, und das ohne Rücksicht auf Nationalität oder Status. Nach der Rettung sind diese in einen 'sicheren Hafen' zu bringen, dh. an einen Ort, an dem ihre Sicherheit, bzw. ihr Leben nicht in Gefahr sind.

Dem Fall *Cap Anamur* ist als Mittelpunkt dieser Arbeit das Kapitel 3 gewidmet, wobei der Sachverhalt rund um den Fall detailliert aufgerollt und besprochen wird.

Das Kapitel 4 behandelt die *italienische Einwanderungspolitik*. Neben der Darstellung vom klassischen Auswanderungsland Italien (ca. 1861–1973), das sich im Laufe des letzten Jahrhunderts zu einem beliebten Ziel von Einwanderern gewandelt hat, wurde die Entwicklung der nationalen Gesetzgebung seit der Nachkriegszeit erarbeitet. Hier lassen sich als wichtigste Etappen das *Martelli-Gesetz* (1990) nennen, das bereits Sanktionen für die Beihilfe zur illegalen Einwanderung vorsieht, das *Turco-Napolitano-Gesetz* (1998), das die Abschieberegelungen verschärft, sowie das *Bossi-Fini-Gesetz* (2002), das besonders restriktive Maßnahmen in Bezug auf die Einwanderung einführt und unter anderem die Regelung für die Beihilfe zur illegalen Einwanderung verschärft. Durch das sogenannte *Sicherheitsgesetz* (2009) wird die illegale Einwanderung zur Straftat gemacht. Dieses Gesetz bewirkt, daß z.B. Bootsflüchtlinge, die in Italien anlanden, und deren einziges Verbrechen es möglicherweise ist, über keine gültigen Dokumente zu verfügen, automatisch straffällig und dadurch kriminalisiert werden.

Im Kapitel 5 wird die '*illegale*' *Einwanderung nach Italien* behandelt. Nach Überlegungen zur Kriminalisierung von Einwanderern läßt sich in einem kurzen statistischen Überblick feststellen, daß weltweit 232 Millionen Menschen nicht in

ihrem ursprünglichen Heimatland leben und davon 16 Millionen Flüchtlinge sind, wobei neun von zehn dieser Flüchtlinge ebenfalls in einem Entwicklungsland leben. Das Jahr 2012 zählt weltweit über 893.000 Asylanträge, wovon 335.365 der EU und davon 17.350 Italien (34.115 im Jahr 2011) zuzurechnen sind. Was die Bootsflüchtlinge an den italienischen Küsten betrifft, spricht man von ca. 60.000 im Jahr 2011, etwas über 13.000 im Jahr 2012 und für das Jahr 2013 (bis 31. Oktober 2013) von über 36.000. Weiters werden die umstrittenen *Rücknahmeabkommen mit Libyen* und die *Praktik der Rückschiebung* von Bootsflüchtlingen auf hoher See besprochen. Italien hat mehrfach Verträge zum gemeinsamen Kampf gegen die 'illegale Einwanderung' mit Libyen abgeschlossen, auf deren Basis Bootsflüchtlinge sowohl daran gehindert werden sollen, nach Italien zu gelangen, als auch nach Libyen zurückgebracht werden können. Zu diesem Zweck hat Italien eigens Militärboote für das Patrouillieren der Küstengewässer an Libyen geliefert, wobei diese teilweise mit gemischter Besatzung beider Länder betrieben werden. Einen absurden Höhepunkt dieser gemeinsamen Aktionen stellt sicherlich ein Vorkommnis aus dem Jahr 2010 dar, bei dem ein *italienisches Fischerboot* in internationalen Gewässern, aber in der Nähe der libyschen Küste, unter Maschinengewehrfeuer geriet. Beschossen wurde das Fischerboot, das der Aufforderung anzuhalten nicht nachgekommen war, von einem eben jener Patrouillenboote, auf dem sich an diesem Tag auch italienische Soldaten befanden. Bezeichnend für die Haltung der italienischen Regierung war der Kommentar des damaligen Innenministers Roberto Maroni, daß das Boot wahrscheinlich für ein Flüchtlingsboot gehalten worden war. Eine Aussage, die natürlich die Frage nahelegt, ob es denn legitim wäre, auf Flüchtlinge zu schießen. Sowohl das Zurückbringen als auch das Zurück- bzw. Abdrängen von Bootsflüchtlingen verstößt gegen das in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegte *Non-Refoulement* Prinzip, da in einem solchen Fall eine Einzelprüfung des Flüchtlingsstatus nicht möglich ist. Im Jahr 2012 wurde Italien im Fall *Hirsi Jamaa gegen Italien* vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen eben jener Zurückweisungen auf hoher See verurteilt. Dabei wurde festgestellt, daß die kollektive Zurückweisung von Flüchtlingen auf hoher See rechtswidrig sei. Ein weiterer Fall, in dem die Retter von Bootsflüchtlingen kriminalisiert wurden, ist der

Fall der *tunesischen Fischer*, die ebenfalls wegen Schlepperei vor Gericht gestellt worden waren. Die Vermutung liegt nahe, daß solche Fälle, die für die Bootsführer eine existentielle Bedrohung darstellen können, zur Abschreckung dienen. Abschluß dieses Kapitels stellen die *aktuellen Ereignisse* rund um die Flüchtlingstragödie vom 3.10.2013 bei Lampedusa dar, bei der mehr als 350 Menschen ums Leben kamen und die sowohl in Italien als auch in Europa hohe Wellen geschlagen hat. Thematisiert wird das Delikt der illegalen Einwanderung, die Kriminalisierung von Rettern sowie die Problematik der anhaltenden Anlandungen von Bootsflüchtlingen an der italienischen Küste.

Im Kapitel 6 werden in der *Conclusio* die Ergebnisse der Arbeit vorgestellt und die wichtigsten Elemente des Falles *Cap Anamur* anhand der untersuchten Aspekte diskutiert.

Zur genaueren Untersuchung der Problematik der italienischen Einwanderungspolitik, im speziellen im Bereich Seemigration, wird der Fall *Cap Anamur* dargestellt und aus der europäischen und italienischen Rechtsperspektive analysiert. Die *Cap Anamur*, das erste eigene Schiff der deutschen Hilfsorganisation *Cap Anamur – Deutsche Not-Ärzte e.V.*, brach Ende Februar 2004 zu ihrer Jungfernfahrt in Richtung Afrika auf. Mit an Bord befanden sich neben zahlreichen Hilfsgütern Medikamente, einige Geländewagen, 120 Krankenhausbetten und zwei komplette Krankenhausausrüstungen, sowie ein aus fünf Containern bestehendes, an Deck aufgebautes Bordhospital inklusive Operationssaal. Nach den vorgesehenen Stops an der afrikanischen Westküste war das Schiff im Mittelmeer in Richtung Suezkanal unterwegs. Aufgrund eines Motorschadens war es gezwungen, in Malta Halt zu machen, um in der dortigen Werft die notwendigen Reparaturarbeiten vornehmen zu lassen. Auf einer der dafür erforderlichen Probefahrten begegnete der *Cap Anamur* ein kleines gelbes Schlauchboot mit 37 afrikanischen Flüchtlingen, das sich ganz offensichtlich in Seenot befand. Die Besatzung der *Cap Anamur* entschied sich dafür, die Männer an Bord zu nehmen, um sie zum nächsten 'sicheren Hafen' zu bringen. Das internationale Seerecht, und hier ganz besonders die Konventionen UNCLOS, SOLAS und SAR, verpflichtet jeden Kapitän eines Schiffes, Menschen zu retten, die in Seenot geraten sind, und das

unabhängig von Nationalität, Status oder den Umständen, unter denen diese aufgefunden werden. Ein gegenteiliges Verhalten würde außerdem unterlassene Hilfeleistung bedeuten. Auch die Küstenstaaten sind durch die genannten Übereinkommen zur Hilfestellung und zur Zurverfügungstellung sogenannter SAR-Dienste (*Search and Rescue*), dh. Such- und Rettungsdienste, verpflichtet. Unterstrichen werden diese Verpflichtungen zusätzlich durch die 2006 in Kraft getretenen Ergänzungen zu SOLAS und SAR, in denen ganz besonders dem Umgang mit schiffsbrüchigen Flüchtlingen, bzw. möglichen Asylwerbern Rechnung getragen wird. Sie sind darauf ausgerichtet, die Unannehmlichkeiten für jene Schiffe, die Bootsflüchtlinge in Seenot retten, möglichst gering zu halten. Sie sollen außerdem sicherstellen, daß Menschen, die sich auf hoher See in Gefahr befinden, auch wirklich geholfen wird. Das Konzept des 'sicheren Hafens' betrifft im wesentlichen Flüchtlinge bzw. Asylwerber und besagt, daß diese, nachdem sie gerettet wurden, nicht an einen Ort gebracht werden dürfen, an dem ihre Sicherheit oder ihr Leben in Gefahr sein könnten. Da der Kapitän eines Schiffes nicht wissen, bzw. feststellen kann, wer ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention¹⁸⁹ ist und wer nicht, hat er sich bei der Entscheidung, wohin die Flüchtlinge gebracht, bzw. nicht gebracht werden sollen, an das Konzept des 'sicheren Hafens' zu halten. Im Fall der *Cap Anamur* war das nicht Libyen, sondern das nächstgelegene europäische Land, und damit Italien. Libyen, das üblicherweise als Transitland für afrikanische Flüchtlinge fungiert, konnte zum damaligen Zeitpunkt – ebenso wie heute – nicht als 'sicherer Hafen' angesehen werden, da es nicht zu den Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention gehört. Es werden dort Menschenrechte kontinuierlich mißachtet und von unmenschlichen Haftbedingungen, Folter und Abschiebungen in die Wüste und andere unsichere Drittstaaten berichtet. Und obwohl es sich um ein Land handelt, in dem kein angemessener Schutz für Flüchtlinge gewährleistet wird, gibt es mehrfache Abkommen, auch ganz aktuelle, zwischen Italien und Libyen, die nicht nur das

¹⁸⁹ Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind jene, die "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose [...] außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will." Genfer Flüchtlingskonvention: <http://www.unhcr.at/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html> [12.1.2014].

obengenannte Patrouillieren der Küstengewässer beinhalten, sondern auch ganz konkrete Rücknahmevereinbarungen. Die Praxis Bootsflüchtlinge auf hoher See zurückzuschieben – die sogenannte *Push-Back Policy* – verstößt außerdem gegen das bereits erwähnte *Non-refoulement* Prinzip. Sobald ein Flüchtling die Absicht äußert, um internationalen Schutz ansuchen zu wollen, darf dieser im Zweifelsfall nicht zurückgeschoben werden. In einem solchen Fall muß eine individuelle Prüfung des Asylantrags stattfinden. In jedem Fall gilt jedoch, daß die Besatzung eines Schiffes, Militärboote oder der zivilen Schifffahrt angehörig, nicht feststellen kann, ob ein Bootsflüchtling Anspruch auf internationalen Schutz hat oder nicht. Damit ist deren 'Rückgabe' an libysche Behörden nicht legitim. Für die *Cap Anamur* gilt daher die Entscheidung, die Afrikaner nicht nach Libyen zu bringen, als korrekt.

Nachdem die Besatzung der *Cap Anamur* die Afrikaner an Bord genommen hatte, gaben die meisten von ihnen an, aus dem Sudan zu kommen, einem Land, das zum damaligen Zeitpunkt sehr unter den Bürgerkriegen rund um den Darfur-Konflikt litt. Nach der Ausschiffung allerdings stellten die italienischen Behörden mit beeindruckender Geschwindigkeit und unter Einbeziehung von Beamten mehrerer afrikanischer Konsulate fest, daß keiner der Schiffbrüchigen aus dem Sudan sei. Weiters wurde erklärt, daß sie kein Anrecht auf Asyl hätten, da sie aus keinem jener Länder kämen, die auf der entsprechenden Liste stünden. Dazu sind drei Punkte anzumerken: Erstens handelt es sich bei der Hinzuziehung eines Konsulatsmitarbeiters zur Feststellung der jeweiligen Nationalitäten um eine äußerst fragwürdige Vorgehensweise, da dies einer Denunzierung bei den Behörden jenes Landes gleichkäme, vor denen die Person möglicherweise geflüchtet ist, bzw. die ihm keinen Schutz hatten bieten können. Zweitens existiert keine Liste mit Ländern, aus denen Flüchtlinge Anrecht auf Asyl hätten. Ganz im Gegenteil betont die Genfer Flüchtlingskonvention die individuelle Verfolgung als Grundsatz für den Anspruch auf Asyl. Außerdem wird festgestellt, daß der Kapitän eines Schiffes, das Schiffsbrüchigen zu Hilfe gekommen ist, weder für die Feststellung der Nationalitäten zuständig ist, noch für die Richtigkeit der weitergegebenen Angaben verantwortlich gemacht werden kann.

Im Fall *Cap Anamur* kam es unter anderem zu einem heftigen Tauziehen bezüglich der Landeszuständigkeit. Hier kommen die Richtlinien der Europäischen Union zum Tragen, wobei es sich im Besonderen um die sogenannte *Dublin-II-Verordnung* handelt, die die entsprechende Zuständigkeit betreffend Asylverfahren regelt. Sie besagt, daß jener Mitgliedsstaat zuständig ist, über den der Flüchtling die EU betreten hat. Was die *Cap Anamur* betrifft, wollten die italienischen Behörden die Verantwortung zuerst an Malta abgeben, da erste Informationen darauf schließen ließen, daß die Afrikaner als erstes nach Malta gebracht worden wären, was später allerdings widerlegt wurde. Dann sollte Deutschland die Verantwortung übernehmen, da das Schiff unter deutscher Flagge lief und daher deutschen Boden bedeutete. Hierzu ist festzustellen, daß der Flaggenstaat von Handelsschiffen nicht zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet ist, es allerdings jedem Staat zusteht, dies zu tun, obwohl er nach Dublin-II nicht zuständig wäre. Letztendlich war in diesem Fall Italien tatsächlich das zuständige Land, da dies mit der Insel Lampedusa das der Rettungsstelle am nächsten gelegene europäische Staatsgebiet war. Mithilfe der Seeblockade durch die italienischen Behörden sollte allerdings der Zutritt zu italienischem Territorium verhindert werden, und damit auch der Zugang zu einem Asylverfahren. Die *Cap Anamur* durfte die 12-Meilen Grenze nicht überfahren und mußte somit außerhalb der nationalen Gewässer verweilen.

Nach drei Wochen auf hoher See wurde der psychische Druck für einige der Afrikaner so groß, daß manche von ihnen sogar drohten, sich ins Meer zu stürzen. Das Schiff lag jetzt vor der Küste Siziliens (der Hafen von Lampedusa hatte sich als zu klein für das große Containerschiff herausgestellt) und als die Stimmung an Bord immer angespannter wurde und schließlich zu kippen drohte, stellte der Kapitän fest, nicht mehr die volle Kontrolle über das Schiff zu haben, und erklärte in weiterer Folge den Notstand. Er bat daher erneut um Einfahrtgenehmigung in den Hafen von Porto Empedocle, diesmal allerdings mit dem Zusatz eines Ultimatums, das besagte, daß er sich, sollte er keine positive Antwort erhalten, gezwungen sehe trotzdem einzulaufen, was er dann auch tat. Später wurde ihm von Seiten der Behörden unter anderem vorgeworfen, diesen Notstand 'erfunden' zu haben, obwohl auch der Hafentarzt bestätigt hatte, daß 'psychologische Betreuung erwünscht' war. In einem Fall wie diesem stellt sich diese Frage aber im Prinzip nicht, denn es gilt

so oder so das sogenannte *gewöhnheitsrechtliche Nothafenrecht*, das unter anderem besagt, daß das Recht auf Hafenzugang bei einer Notstandseenot auch dann besteht, wenn die Seenotsituation von Besatzung bzw. Passagieren bewußt herbeigeführt wurde, da die Rettung von Menschenleben immer Vorrang hat.

Nachdem die *Cap Anamur* im Hafen von Porto Empedocle angelegt hatte, und die Afrikaner in ein Flüchtlingslager abtransportiert worden waren, wurden der Kapitän, der Erste Offizier und der damalige Vorsitzende der *Cap Anamur*, Elias Bierdel, wegen 'Schlepperei in besonders schwerem Fall' verhaftet. Es handelt sich hierbei um eine Anklage, die, wie der Name schon sagt, üblicherweise Menschenhändlern, bzw. Schleppern vorbehalten ist. Der 'besonders schwere Fall' ergibt sich aus der Tatsache, daß es sich um mehr als fünf 'Illegale' handelt. In der italienischen Gesetzgebung scheint dieses Delikt bereits 1990 in dem sogenannten *Martelli-Gesetz* auf, und wird im *Bossi-Fini-Gesetz* aus dem Jahr 2002, das auch im Fall *Cap Anamur* Anwendung findet, bestätigt und verschärft. Es sind vier bis zwölf Jahre Gefängnis und Geldstrafen von bis zu 15.000 Euro pro Flüchtling vorgesehen. Diese Strafen erhöhen sich, wenn es sich um fünf oder mehr Personen handelt. Ein wesentliches Element allerdings, das dieses Delikt zu einem solchen macht, stellt der direkte oder indirekte finanzielle bzw. materielle Vorteil (Profit) dar. Bestätigt wird dies auch im sogenannten *Migrant Smuggling Protocol*, welches außerdem dezidiert 'humanitär motivierte Handlungen' von strafrechtlichen Sanktionen ausnimmt. Dennoch kommt es immer wieder vor, daß Kapitäne von Schiffen, die Migranten in Seenot gerettet haben und diese an Land bringen, strafrechtlich verfolgt werden. Anzunehmen ist, daß diese Art der Kriminalisierung von Rettern aus Gründen der Abschreckung passiert, da solche Fälle nicht nur Unannehmlichkeiten darstellen, sondern im Fall von zum Beispiel einfachen Fischern auch eine Bedrohung der finanziellen Existenz bedeuten können. Der Besatzung der *Cap Anamur* wurde, um den Sachverhalt des indirekten Profits herzustellen, eine Medieninszenierung aus Werbezwecken vorgeworfen. Nicht vergessen darf man diesbezüglich aber, daß die Aufmerksamkeit von Seiten der Medien erst durch die Seeblockade und die unbeugsame Haltung der italienischen Regierung verursacht worden war. Die *Cap Anamur* hatte nichts anderes gewollt, als die Afrikaner an Land zu bringen. Die umfangreiche und durchaus

wohlwollende Berichterstattung in den italienischen Medien (anders als in Deutschland, aber das ist ein anderes Thema) war auffällig und sicherlich vorteilhaft, um das Thema der Seemigration positiv besetzt in die Öffentlichkeit zu rücken. Bewußtsein zu schaffen und zusätzlich den Blick auf die Ausmaße menschlicher Tragödien zu richten, ist bei einem derart komplexen Thema mehr als notwendig.

Mit dem Jahr 2004 fällt der Fall *Cap Anamur* in die zweite Berlusconi Regierung (Berlusconi II, 2001–2005), und damit in das politische Klima einer Mitte-Rechts Regierung, das durch die Koalition mit Alleanza Nazionale und Lega Nord sicherlich auffallend ausländerfeindlich geprägt war. Gianfranco Fini (AN) und Umberto Bossi (Lega) zeichnen unter anderem für das 2002 verabschiedete *Bossi-Fini-Gesetz* verantwortlich, das als besonders strenges Ausländergesetz gilt. Außerdem hatte sich Bossi in Interviews dafür ausgesprochen, gegen die 'Clandestini' hart durchzugreifen und im Zweifelsfall auf Flüchtlingsboote zu schießen.

Die Aktualität und Dringlichkeit der Diskussion um Bootsflüchtlinge im Mittelmeerraum zeigen die Überfahrtkatastrophen Ende 2013. Aus heutiger Sicht ist festzustellen, daß ein stetes Ansteigen der Seemigration im Mittelmeer zu verzeichnen ist. Die aktuelle Tragödie vom 3. Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa hat die Thematik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erneut aufflammen lassen. Ein Flüchtlingsschiff, auf dem sich mehr als 500 Migranten befanden, ging in den frühen Morgenstunden in Flammen auf, als diese versuchten durch das Anzünden von Decken auf sich aufmerksam zu machen. In dieser Nacht kamen mehr als 350 Menschen ums Leben. Unter anderem wird das Delikt der illegalen Einwanderung, das in Italien mit dem Sicherheitsgesetz von 2009 eingeführt worden war, kritisiert. Dessen Absurdität wird besonders augenfällig, wenn man bedenkt, daß demnach die traumatisierten Überlebenden dieses Unglücks, deren Kleidung noch nicht einmal Zeit gehabt hatte zu trocknen, bereits straffällig wären. Weiters wird die bereits erwähnte Kriminalisierung von Rettern auf hoher See thematisiert, da offenbar vor besagtem Unglück mehrere Fischerboote an dem Schiff vorbeigefahren waren, ohne zu reagieren oder

Hilfestellung zu leisten. Die Tragweite dieses Dramas, sowie die in den Wochen danach verstärkt vorkommenden Überfahrten von Flüchtlingsbooten in Richtung der südeuropäischen Mittelmeerländer, verursachen auch auf europäischer Ebene heftige Diskussionen. Die entsprechenden Lösungsvorschläge allerdings beschränken sich auf verstärkte Kontrollen und Überwachung des Mittelmeers. Während eine Task Force der EU noch die Einsatzmöglichkeiten der Grenzschutzagentur FRONTEX prüft, startet Italien bereits das Projekt *Mare Nostrum*, eine großangelegte Mission im Mittelmeer zum Schutz vor 'illegalen' Einwanderungen und zur Verhinderung von Flüchtlingskatastrophen auf hoher See. Bei dieser Militäroperation werden unter anderem Drohnen, Helikopter mit Nachtsichtgeräten und zum ersten Mal das hochtechnologische Grenzüberwachungssystem EUROSUR eingesetzt. Und auch wenn der humanitäre Aspekt dieser Mission stets hervorgehoben wird, wirkt diese Vorgehensweise wie ein weiteres Dichtmachen der Grenzen Europas. Betreffend FRONTEX, die in der Vergangenheit immer wieder für die *Push-Back* Aktionen auf hoher See kritisiert worden war, kam es, ebenfalls im Oktober 2013, zu einer kontroversen Situation. Die südlichen Mittelmeerstaaten, und damit auch Italien, blockierten einen Vorschlag des EU-Parlaments, in dem für die neuen FRONTEX-Einsatzrichtlinien auch der 'Search-and-Rescue' Aspekt vorgesehen war, und damit auch die Rettung von Migranten in Seenot in den Aufgabenbereich von FRONTEX fallen würde. Dagegen haben jene Länder 'ernsthafte Einwände' angemeldet. Diese Aufgaben wären bereits genügend abgedeckt, obwohl diese Behauptung bekanntermaßen nicht der Realität im Mittelmeer entspricht. Ganz aktuell sind auch die Aussagen mehrerer Regierungsmitglieder Italiens bemerkenswert, die sich auf die bereits genannte Praxis der Rückschiebungen auf hoher See beziehen. Sowohl Innenminister Alfano, als auch Ministerpräsident Letta haben in der Frage, ob der italienische Staat Libyen bezüglich besagter Rückschiebungen von Migranten noch immer als 'sicheren Hafen' ansieht, nicht klar Stellung bezogen, und das obwohl noch im Jahr 2012 erklärt worden war, die Rückschiebungen nach Libyen nicht fortsetzen zu wollen.

Von europäischer Seite werden Stimmen laut, die Solidarität und Zusammenhalt, sowie eine gerechtere Aufteilung von Asylwerbern auf die europäischen Mitgliedstaaten fordern. Es wird unter anderem die Wiedereinführung der Möglichkeit gewünscht, Asylgesuche aus dem Ausland bei den jeweiligen Konsulaten stellen zu können. Damit soll verhindert werden, daß Asylwerber lebensgefährliche 'illegale' Überfahrten, wie jene nach Süditalien, antreten müssen. Interessant sind die aktuellen Zahlen¹⁹⁰, die anlässlich des Unglücks vom 3. Oktober 2013 von den italienischen Behörden veröffentlicht wurden: im Jahr 2013 hatten tatsächlich 73% der in Italien angelandeten Bootsflüchtlinge Anspruch auf internationalen Schutz. Außerdem muß dem Phänomen der Bootsflüchtlinge, die die Südgrenzen Europas 'bedrohen', deutlich entgegengehalten werden, daß die Seemigration weniger als 10% der 'illegalen' Migration ausmacht, während nach wie vor der Großteil über den Osten erfolgt. Außerdem handelt es sich bei der Mehrheit der 'Illegalen' in der EU um sogenannte 'overstayers', dh. um Personen, die ursprünglich gültige Aufenthaltspapiere hatten, welche jedoch in der Zwischenzeit abgelaufen sind, bzw. nicht verlängert wurden.

Was wir uns vergegenwärtigen sollten ist, daß die Bootsflüchtlinge, die auf der Suche nach Schutz vor Verfolgung bzw. nach einem besseren Leben von (zum Beispiel) Libyen in Richtung Italien aufbrechen, meistens bereits eine lange und mühselige Reise hinter sich haben, deren letzte Etappe die Überquerung des Mittelmeeres darstellt. Der Preis für die Überfahrt beträgt üblicherweise zwischen 800–1200 Euro, die Afrikaner werden in meist überfüllte und nur bedingt seetüchtige Boote gepfercht und auf die Reise geschickt. Von den Schleppern selbst ist selten jemand an Bord und gewöhnlich hat keiner der Flüchtlinge ein Wissen über Navigation. Die lebensgefährlichen Überfahrten dauern – wenn sie überhaupt gut gehen – meist einige Tage, oft sterben Mitfahrende an Dehydration, denn Wasser und Nahrung sind knapp auf diesen Booten. Wenn sie in Italien ankommen, sind jene, die die Überfahrt überlebt haben, meistens am Ende ihrer Kräfte.

¹⁹⁰ Es wird darauf hingewiesen, daß die Recherchen zu dieser Arbeit per 31.10.2013 eingestellt wurden, um einen Abschluß derselben zu ermöglichen.

Wenn wir in Europa zuhause gemütlich auf dem Sofa sitzen und im Fernsehen Bilder über die Flüchtlingstragödien sehen, dürfen wir bei aller Betroffenheit nicht übersehen, daß wir dieses Phänomen aus einer gewissen Distanziertheit heraus erleben. Bei aller Regulation, die in Fragen der Einwanderungsproblematik behandelt werden muß, bleibt für uns die Notwendigkeit, uns aktiv immer wieder auf grundlegende Mitmenschlichkeit zu besinnen. Wahrscheinlich haben wir gar nicht die Fähigkeit uns wirklich vorstellen zu können, wie es ist, auf der Flucht zu sein, um sein Leben fürchten zu müssen, verzweifelt genug zu sein, um alles hinter sich zu lassen und nicht zu wissen wie es weitergehen soll. Wir dürfen nicht vergessen, daß es sich um Menschen handelt, jeder von ihnen mit einer ganz eigenen und oft tragischen Geschichte, mit einem Namen, einer Familie, Menschen die ihn lieben und die er liebt, mit Ängsten und Hoffnungen, mit Gefühlen und mit dem Recht wie ein Mensch behandelt zu werden. Sie sind keine Zahlen. Sie sind keine Eindringlinge. Sie sind keine Tiere und keine Parasiten. Sie sind Menschen, so wie wir, die wir das Glück hatten, in ein sicheres und reiches Land voller Möglichkeiten hineingeboren zu werden.

Die Grenzen dichtzumachen auf Kosten von Menschenleben und den Blick abzuwenden vor dem Elend und der Verzweiflung, die vor unseren Türen bestehen, darf nicht die Haltung sein, mit der wir dieser Problematik begegnen. Menschenleben zu retten, egal woher sie auch kommen mögen, und Schutzsuchenden zu helfen, muß sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene immer Vorrang haben.

Abstract (deutsch)

Die Besatzung des deutschen humanitären Frachtschiffs *Cap Anamur*, das 2004 im Mittelmeer 37 afrikanische Bootsflüchtlinge aus Seenot gerettet hatte und nach Italien bringen wollte, wurde dafür von den italienischen Behörden wegen Schlepperei vor Gericht gestellt. Die vorliegende Arbeit zum Thema italienische Einwanderungspolitik mit dem Schwerpunkt Flüchtlinge und Seemigration hat es sich zum Ziel gesetzt, die Hintergründe zum Fall *Cap Anamur* darzustellen und anhand dieses konkreten Beispiels die Problematik der in Italien anlandenden Bootsflüchtlinge zu erarbeiten. Zu diesem Zweck werden die diesbezügliche Rechtsperspektive auf EU-Ebene, die wichtigsten Instrumente des internationalen Flüchtlingsschutzes und das internationale Seenotrettungsrecht behandelt. Weiters werden die Eckpfeiler der entsprechenden italienischen Gesetzgebung dargestellt, sowie die umstrittenen Rücknahmeabkommen mit Libyen und die Praxis der Rückschiebung von Bootsflüchtlingen auf hoher See besprochen. Als elementar läßt sich bei diesen 'Push-Back' Aktionen der klare Verstoß gegen das in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegte 'Non-Refoulement' Prinzip (Zurückweisungsverbot) erkennen, da bei Asylsuchenden in diesem Fall eine Einzelprüfung des jeweiligen Flüchtlingsstatus nicht möglich ist. Außerdem wird festgestellt, daß es in Italien wiederholt zu Fällen kommt, in denen die Retter von Bootsflüchtlingen vermutlich aus Gründen der Abschreckung strafrechtlich verfolgt werden. Abschluß der Arbeit stellt die durch die Flüchtlingstragödie vom 3.10.2013 bei Lampedusa ausgelöste aktuelle Diskussion zur italienischen und europäischen Flüchtlings- bzw. Asylproblematik dar.

Abstract (englisch)

The crew of the German humanitarian cargo vessel *Cap Anamur*, who had saved 37 African refugees in distress in the Mediterranean Sea in 2004 and later tried to bring them to shore in Italy, was arrested by the Italian authorities and put on trial for aiding illegal immigrants. This thesis about Italian immigration politics with a primary focus on refugees and sea migration strives to present the background of the *Cap Anamur* case and examine the complex situation of boat people landing in Italy. The topics that shall be discussed to this end are the relevant legal perspective at a European level, the most important international tools for the protection of refugees and international laws regulating sea rescue and maritime distress, as well as the cornerstones of pertinent Italian legislation, the controversial repatriation agreement with Libya and the policy of pushing-back boat people in the Mediterranean. The push-back policy at sea is a clear violation of the principle of 'non-refoulement' (the prohibition of returning refugees) established by the Convention relating to the Status of Refugees, as it would be impossible in this case to verify the individual status of asylum seekers. Furthermore, in Italy rescuers of boat people are repeatedly faced with criminal proceedings, a policy presumably implemented as a deterrent. The thesis concludes with a discussion of the current debate about the challenging issues regarding refugees and asylum seekers in Italy and Europe triggered by the tragedy near the island of Lampedusa on 3.10.2013.

Abbreviazioni

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
AI	Amnesty International
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ANSA	Agenzia Nazionale Stampa Associata
ARCI	Associazione Ricreativa e Culturale Italiana
CARA	Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo
CE	Commissione Europea
CE	Comunità Europea
CEAS	Common European Asylum System <i>(Sistema Europeo Comune di Asilo)</i>
CEDU	Convenzione Europea dei Diritti Umani
CEDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
CEE	Comunità Economica Europea
CID	Centro di Identificazione
CIE	Centro di Identificazione ed Espulsione
CIR	Consiglio Italiano per i Rifugiati
CPT	Centro di Permanenza Temporanea
EASO	European Asylum Support Office <i>(Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo)</i>
EC	European Commission
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EMN	European Migration Network <i>(Rete Europea Migrazioni)</i>
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union <i>(Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne)</i>
IMO	International Maritime Organization
IOM	International Organization for Migration <i>(Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, OIM)</i>
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica

MSF	Medici Senza Frontiere
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
ONLUS	Organizzazione non lucrativa di utilità sociale
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
SAR	International Convention on Maritime Search and Rescue (<i>Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare</i>)
SIS	Schengen Information System (<i>Sistema di Informazione Schengen</i>)
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea (<i>Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare</i>)
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione europea
UESA	Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (<i>Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ACNUR</i>)
VIS	Visa Information System (<i>Sistema di Informazione sui Visti</i>)

'Consulta' Corte Costituzionale Italiana

'Viminale' Ministero Dell'Interno

Siti utili

Agenzia Nazionale Stampa Associata, ANSA: www.ansa.it
Amnesty International, AI: www.amnesty.org
– sezione italiana: www.amnesty.it
Ansamed: www.ansamed.info
Archivio dell'Immigrazione: www.archivioimmigrazione.org
Associazione Nazionale Comuni Italiani, ANCI: www.anci.it
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ASGI: www.asgi.it
Associazione Ricreativa e Culturale Italiana, ARCI: www.arci.it
Asylum Information Database, AIDA: www.asylumineurope.org
Borderline-Europe: www.borderline-europe.de
Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de
Cap Anamur, Deutsche Not-Ärzte e.V.: www.cap-anamur.org
Caritas: www.caritas.org
– sezione italiana: www.caritasitaliana.it
Centro Studi Immigrazione, CESTIM: www.cestim.org
Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CGIL: www.cgil.it
Consiglio d'Europa: hub.coe.int
Consiglio Italiano per i Rifugiati, CIR: www.cir-onlus.org
Consiglio Nazionale delle Ricerche: www.cnr.it
Consiglio Nazionale Ordine dei Giornalisti: www.odg.it
Consortium for Applied Research on International Migration, CARIM: www.carim.org
Consorzio Italiano di Solidarietà, ICS: www.icsufficiorifugiati.org
Corriere Immigrazione: www.corriereimmigrazione.it
Dipartimento per le Politiche Europee: www.politicheeuropee.it
Diritti Umani in Italia, rivista: www.duitbase.it
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, rivista, DPCE online: www.dpce.it
Dossier Statistico Immigrazione: www.dossierimmigrazione.it
Enciclopedia Italiana Treccani: www.treccani.it
European Association for the Defense of Human Rights, AEDH: www.aedh.eu
European Asylum Support Office, EASO: easo.europa.eu
European Center for Constitutional and Human Rights, ECCHR: www.ecchr.de
European Council on Refugees and Exiles, ECRE: www.ecre.org
European Court of Human Rights: www.echr.coe.int

European Migration Network, EMN, sezione italiana: www.emnitaly.it
European Union Agency for Fundamental Rights, FRA: fra.europa.eu
Eurostat: epp.eurostat.ec.europa.eu
Eurotopics-Presseschau: www.eurotopics.net
Forced Migration Online, FMO: www.forcedmigration.org
Forced Migration Review, FMR: www.fmreview.org
Fortress Europe: www.fortresseurope.blogspot.com
Frontex: www.frontex.europa.eu
Global Migration Group, GMG: www.globalmigrationgroup.org
Governo Italiano: www.governo.it
Human Rights Education Associates, HREA: www.hrea.org
Human Rights Internet: www.hri.ca
Human Rights Watch: www.hrw.org
Humanitarian News and Analysis, IRIN: www.irinnews.org
Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC: www.internal-displacement.org
International Catholic Migration Commission, ICMC: www.icmc.net
International Centre for Migration Policy Development, ICMPD: www.icmpd.org
International Committee of the Red Cross, ICRC: www.icrc.org
International Organization for Migration, IOM: www.iom.int
– sezione italiana, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, OIM: www.italy.iom.int
International Maritime Organization, IMO: www.imo.org
Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT: www.istat.it
Le Monde diplomatique: www.mondediplo.com
Medici Senza Frontiere, MSF: www.medicisenzafrontiere.it
Melting Pot Europa: www.meltingpot.org
Migrants at Sea: migrantsatsea.wordpress.com
Migration Policy Group: www.migpolgroup.com
Ministero degli Affari Esteri: www.esteri.it
Ministero dell'Interno: www.interno.gov.it
Missionary International Service News Agency, MISNA: www.misna.org
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR: www.ohchr.org
Peace Reporter: www.eilmensile.it
Portale Integrazione Migranti: www.integrazionemigranti.gov.it
Pro Asyl: www.proasyl.de
Programma integra: www.programmaintegra.it

Refugee Studies Centre Oxford, RSC: www.rsc.ox.ac.uk

Refugees International: www.refugeesinternational.org

Save The Children: www.savethechildren.net

– sezione italiana: www.savethechildren.it

Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, SPRAR:

www.serviziocentrale.it

Sportello Immigrazione: www.sportelloimmigrazione.it

Statewatch: www.statewatch.org

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, UNAR: www.unar.it

United Nations, UN: www.un.org

UN News Centre: www.un.org/News

UN Refugee Agency, UNHCR: www.unhcr.org

– sezione italiana, ACNUR: www.unhcr.it

Unione Europea, UE: www.europa.eu

World Organisation Against Torture, OMCT: www.omct.org

Bibliografia

- Amnesty International 2012: *S.O.S. Europe. Human Rights and Migration Control*.
http://www.amnesty.eu/content/assets/S_O_S_Europe_Report_Web_02.pdf
[29.10.2013].
- Bartolini, Francesco 2011: *La nuova disciplina dei rimpatri e delle controversie sull'immigrazione*. Piacenza, La Tribuna.
- Bierdel, Elias 2006: *Das Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*. Ralf Liebe, Weilerswist.
- Boldrini, Laura 2010: *Tutti indietro. Storie di uomini e donne in fuga e di un'Italia tra paura e solidarietà nel racconto della portavoce dell'Alto Commissariato Onu per i Rifugiati*. Milano, RCS Libri.
- Bonini, Carlo 2010: *Introduzione*. In: Sanfilippo, Fabio / Scialoja, Alice 2010: *A Lampedusa. Affari, malaffari, rivolta e sconfitta dell'isola che voleva diventare la porta d'Europa*. Roma, Infinito, 11–14.
- Capodaglio, Paola 2010: *Fuga dalla violenza*. Roma, Edizioni Associate.
- Caputo, Angelo 2010: *Immigrazione e politiche del diritto in Italia*. In: Peretti, Isabella (a cura di): *Schengenland. Immigrazione: Le politiche e culture in Europa*. Roma, Ediesse, 225–242.
- Carlini, Valeria 2010: *I media e le migrazioni. Intervista a Giovanni Maria Bellu*. In: Hein, Christopher (a cura di): *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*. Roma, Dozinelli, 221–227.
- Caritas Italiana 2012: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas–Migrantes 2012*. 22° Rapporto "Non sono numeri". Scheda di Sintesi. Roma, IDOS.
http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/2908/Dossier_immigrazione2012_scheda_sintesi.pdf [26.4.2013].
- Castles, Stephen 2000: *International migration at the beginning of the twenty-first century: Global Trends and Issues*. In: *International Social Science Journal*. 52(165), 269–281.
http://www.blackwellpublishing.com/content/BPL/Images/Journal_Samples/ISSJ0020-8701~52~165~258/258.pdf [6.10.2012].
- CE, Commissione Europea 2013: *Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)*, Bruxelles.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0422:FIN:IT:PDF> [3.10.2013].
- Colombo, Asher 2012: *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*. Bologna, Mulino.
- Delle Donne, Marcella 2004: *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Roma, DeriveApprodi.

- Del Grande, Gabriele 2010: *Il mare di mezzo. Al tempo dei respingimenti*. 3. rist., Roma, Infinito.
- Di Luzio, Giulio 2011: *Brutti, sporchi e cattivi. L'inganno mediatico sull'immigrazione*. Roma, Ediesse.
- Di Stasio, Chiara 2012: *La politica migratoria europea: Da Tampere a Lampedusa*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- EASO 2013: *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012*.
<http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/EASO-Annual-Report-Final.pdf>
 [26.9.2013].
- Eco, Umberto 2010: *Come si fa una tesi di laurea*. (1977) 21. ed., Milano, Bompiani.
- ECRE 2013: *Not There Yet. An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System*.
http://www.asylumineurope.org/files/shadow-reports/not_there_yet_02102013.pdf
 [26.9.2013].
- Einaudi, Luca 2007: *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Roma-Bari, Laterza.
- EMN 2012a: *Glossario sull'asilo e la migrazione – Uno strumento utile per un approccio comparato*. Lussemburgo, CE.
<http://www.emnitaly.it/download/pb-18-02.pdf> [25.4.2013].
- EMN 2012b: *Quarto Rapporto EMN Italia. Canali di migrazione. Visti e immigrazione irregolare*. Roma, IDOS.
<http://www.emnitaly.it/download/pb-19-03.pdf> [1.9.2013].
- EMN 2012c: *Quinto Rapporto EMN Italia. Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze*. Roma, IDOS.
<http://www.emnitaly.it/download/pb-20-02.pdf> [11.4.2013].
- EMN 2012d: *Risposte pratiche all'immigrazione irregolare il caso italiano*. Roma, IDOS.
<http://www.emnitaly.it/download/rs-27-01.pdf> [8.9.2013].
- EC, European Commission 2013: *Asylum in the EU*.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/asylum/infographic_asylum_print_a4_en.pdf [26.9.2013].
- Favilli, Chiara (a cura di) 2009: *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del Trattato di Lisbona*. ASGI.
http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1646&l=it [26.9.2013].
- Ferrari, Giovanni 1996: *Rifugiati in Italia. Excursus storico-statistico dal 1945 al 1995*. UNHCR.
<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/escursus.pdf> [13.10.2012].

- Ferrari, Giovanni 2004: *La Convenzione sullo Status dei Rifugiati. Aspetti Storici*. Relazione tenuta all'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza', 16.1.2004. <http://www.unhcr.it/news/dir/91/view/632/la-convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-63200.html> [13.4.2013].
- Guild, Elspeth / Minderhoud, Paul (a cura di) 2006: *Immigration and criminal law in the European Union. The legal measures and social consequences of criminal law in member states on trafficking and smuggling in human beings*. Leiden, Nijhoff.
- Hayes, Ben / Vermeulen, Mathias 2012: *Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives*. Berlin, Heinrich Böll Foundation. <http://www.statewatch.org/news/2012/jun/borderline.pdf> [19.10.2013].
- Hein, Christopher (a cura di) 2010: *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*. Roma, Dozinelli.
- Heißl, Gregor 2007: *Rechtliche Überlegungen zum Konzept der Asylverfahrenslager außerhalb Europas*. In: Zeitschrift für öffentliches Recht. Bd. 62, Nr. 3, 371–414. <http://link.springer.com/article/10.1007/s00708-007-0183-4> [5.12.2012].
- Hentges, Gudrun / Platzer, Hans-Wolfgang (a cura di) 2011: *Europa – quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik*. Wiesbaden, Springer.
- Höhne, Roland 2007: *Die romanistische Landeswissenschaft. Das ungeliebte Kind der deutschen Romanistik*. In: Themenportal Europäische Geschichte, 223–235. http://www.europa.clio-online.de/Portals/_Europa/documents/B2007/Höhne_Landeswissenschaft.pdf [22.1.2014].
- ISTAT 2013: *Anni 2012–2013. Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*. www.istat.it/it/files/2013/07/Cittadini-non-comunitari.pdf?title=Cittadini+non+comunitari+regolarmen... - 2013-07-30 [26.10.2013].
- Klepp, Silja 2011: *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. Bielefeld, Transcript.
- Kopp, Karl 2009: *Frontex, Bootsflüchtlinge und die Menschenrechte*. Pro Asyl. http://www.proasyl.de/en/topics/european-politics/detais-eu-politics/news/frontex_bootsfluechtlinge_und_die_menschenrechte/ [18.10.2013].
- La Rocca, Simona 2010: *Un'Europa dei diritti e delle diversità o dell'esclusione?* In: Peretti, Isabella (a cura di): *Schengenland. Immigrazione: Le politiche e culture in Europa*. Roma, Ediesse, 335–369.
- Macioti, Maria Immacolata / Pugliese, Enrico 2003: *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*. Roma-Bari, Laterza.
- Manconi, Luigi / Resta, Federica 2010: *Il nemico dentro di sé. Ideologia e politica dell'immigrazione*. In: Peretti, Isabella (a cura di): *Schengenland. Immigrazione: Le politiche e culture in Europa*. Roma, Ediesse, 243–266.

- Martellini, Amoreno 2006: *L'emigrazione italiana. Tipologia dei flussi di espatrio*. Treccani.
http://www.treccani.it/scuola/tesine/emigrazione_e_immigrazione/3.html [11.4.2013].
- Masiello, Sonia 2007: *Punti di fuga. Prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*. Napoli, Liguori.
- OIM 2011: *1951–2011 – Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*. Roma, IDOS.
<http://www.italy.iom.int/images/pdf/1951-2011.pdf> [8.9.2013].
- Olivieri, Maria Silvia (a cura di) 2006: *L'utopia dell'asilo. Il diritto di asilo in Italia nel 2005*. Consorzio italiano di solidarietà. Torino, EGA.
- OMI / UNHCR s.d.: *Soccorso in mare*. Torino.
<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/rescue-at-sea.pdf> [5.9.2012].
- Ottersbach, Markus / Prölß, Claus-Ulrich (a cura di) 2011: *Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung*. Wiesbaden, Springer.
- Peretti, Isabella (a cura di) 2010: *Schengenland. Immigrazione: Le politiche e culture in Europa*. Roma, Ediesse.
- Petrović, Nadan 2011: *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*. Milano, FrancoAngeli.
- Pinder, John / Usherwood, Simon 2007: *The European Union. A Very Short Introduction*. New York, Oxford.
- Puggioni, Raffaella 2006: *Looking for Some Coherence. Migrants In-Between Criminalisation and Protection in Italy*. In: Guild, Elspeth / Minderhoud, Paul (a cura di): *Immigration and criminal law in the European Union. The legal measures and social consequences of criminal law in member states on trafficking and smuggling in human beings*. Leiden, Nijhoff, 169–200.
- Pugliese, Enrico 2006: *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. (2002) 2. ed., Bologna, Mulino.
- Pugliese, Enrico 2011: *L'Italia paese di emigrazione e paese di immigrazione*. Treccani.
http://www.treccani.it/scuola/tesine/emigrazione_e_immigrazione/pugliese.html [11.4.2013].
- Rah, Sizzo 2009: *Asylsuchende und Migranten auf See. Staatliche Rechte und Pflichten aus völkerrechtlicher Sicht*. Berlin Heidelberg, Springer.
- Ronzitti, Natalino 2009: *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*. Servizio Studi, Senato della Repubblica.
http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/108.pdf [24.9.2013].
- Sanfilippo, Fabio / Scialoja, Alice 2010: *A Lampedusa. Affari, malaffari, rivolta e sconfitta dell'isola che voleva diventare la porta d'Europa*. Roma, Infinito.

- Sanlorenzo, Rita 2010: *Schengenland. Una politica europea per l'immigrazione*. In: Peretti, Isabella (a cura di): *Schengenland. Immigrazione: Le politiche e culture in Europa*. Roma, Ediesse, 43–65.
- Save The Children 2009: *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*.
http://images.savethechildren.it/IT/ff/img_pubblicazioni/img137_b.pdf [5.9.2012].
- Smythies, Victoria / Ramazzotti, Lara 2013: *The Dublin Regulation: A Critical Examination of a Troubled System*.
<http://internationalrefugeelaw.wordpress.com/2013/08/26/the-dublin-regulation-a-critical-examination-of-a-troubled-system/> [3.10.2013].
- Soldini, Piero 2010: *I movimenti dei migranti: le iniziative della CGIL contro una repressione conservatrice*. In: Peretti, Isabella (a cura di): *Schengenland. Immigrazione: Le politiche e culture in Europa*. Roma, Ediesse, 281–306.
- Statewatch 2012: *Criticism of Frontex's operations at sea mounts*.
<http://www.statewatch.org/analyses/200-frontex-search-rescue.pdf> [19.10.2013].
- Tondini, Matteo 2010: *Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and Their Forced Return to Libya*.
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2012/07/19/article-m-tondini-the-legality-of-intercepting-boat-people-under-search-and-rescue-and-border-control-operations-with-reference-to-recent-italian-interventions-in-the-mediterranean-sea-and/> [19.10.2013].
- UNHCR 2001: *Protezione dei Rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato*.
<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/manualeparlamentari.pdf> [1.9.2013].
- UNHCR 2013a: *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2012*. Ginevra, UNHCR.
<http://www.unhcr.org/5149b81e9.html> [13.4.2013].
- UNHCR 2013b: *Global Trends 2012*. Ginevra, UNHCR.
http://www.unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf [26.10.2013].
- Valletta, Sandro 2012: *Estradizione, espulsione e tutela dei diritti umani*. Roma, Aracne.
- Vassallo Paleologo, Fulvio 2008: *Introduzione*. In: Del Grande, Gabriele: *Mamadou va a morire. La strage dei clandestini nel Mediterraneo*. Roma, Infinito, 7–14.
<http://www.infinitoedizioni.it/secondoallegato/50.pdf> [3.4.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 2009: *Ancora aperto il caso Cap Anamur. Verso il verdetto di primo grado. Il ministro dell'interno [sic!] attacca i "professionisti dell'antirazzismo"*.
<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2009/giugno/vassallo-cap-anamur.html> [14.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 2012: *Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo stato di eccezione*. Roma, Aracne.

Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (a cura di) 2009: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. 11. ed., Berlin, Institut für Europäische Politik.

Articoli

Bellu, Giovanni Maria 27.4.2005: *La guerra dell'Italia contro Fatawu Lasisi*. In: La Repubblica.
<http://www.repubblica.it/2005/b/rubriche/gliatrinoi/lasisi/lasisi.html?ref=search>
[27.2.2013].

Böhm, Andrea 29.11.2010: *Unser Türsteher. Libyens Staatschef Muammar al-Gadhafi soll Flüchtlingsströme aus Afrika verhindern. Dafür wird er von den Europäern hofiert wie kein anderer Diktator*. In: Zeit Online, fonte: Die Zeit, Nr. 48, 25.11.2010.
<http://www.zeit.de/2010/48/Europa-Fluechtlinge-Libyen> [4.2.2013].

Bongioanni, Maurizio 25.10.2013: *Migranti, un pensiero fisso in Europa: respingerli, espellerli, rimpatriarli. Costo: 1,3 miliardi*. In: La Repubblica.
<http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2013/10/25/news/bongioanni-69441555/?ref=search> [30.10.2013].

Brickner, Irene 12.10.2013: *Konfliktspirale vor Lampedusa*. In: Der Standard.
<http://derstandard.at/1381368404720/Konfliktspirale-vor-Lampedusa> [19.10.2013].

Capasso, Saverio 12.11.2011: *Breve storia dei governi firmati Berlusconi*. In: news24h magazine.
<http://www.news-24h.it/2011/11/breve-storia-dei-governi-firmati-berlusconi/>
[27.1.2014].

Cavalera, Fabio 16.6.2003: *L'Intervista «Basta rinvii, cacciare i clandestini con la forza»*. In: Corriere della Sera.
http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2003/06_Giugno/16/bossi_intervista.shtml [16.6.2013].

Cislaghi, Cinzia 1.8.2004: *Cap Anamur: scomparso da Milano, Lasisi riappare a Roma*. In: Progetto Melting Pot Europa, fonte: sito socialpress.it.
<http://www.meltingpot.org/articolo3378.html> [14.2.2013].

Ciolfi, Barbara 13.4.2011: *Frontex del porto. Cos'è e quanto costa l'agenzia europea anti-migranti*. In: Lettera43.
<http://www.lettera43.it/fatti/12961/frontex-del-porto.htm> [18.10.2013].

Ciolfi, Barbara 4.10.2013: *Unione europea, Frontex non decolla*. In: Lettera43.
http://www.lettera43.it/politica/unione-europea-frontex-e-le-politiche-sui-migranti_43675110159.htm [18.10.2013].

Corriere della Sera 16.6.2003: *Il Corriere della Sera conferma il contenuto dell'intervista al ministro. Bossi: abbordaggio alle navi dei clandestini*.
http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2003/06_Giugno/16/bossi.shtml
[16.6.2013].

- Corriere della Sera 10.7.2004: *Il Viminale. «È una questione di diritto, si rischia un precedente pericoloso».*
http://archiviostorico.corriere.it/2004/luglio/10/una_questione_diritto_rischia_precedente_co_9_040710051.shtml [14.2.2013].
- Corriere della Sera 11.7.2004: *La Cap Anamur non può attraccare.*
http://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2004/07_Luglio/11/anamur.shtml [4.2.2013].
- Corriere della Sera 13.9.2010: *Peschereccio mitragliato dai libici. Con loro anche sei militari italiani.*
http://www.corriere.it/cronache/10_settembre_13/peschereccio-mitragliato-libici_4a713790-bf18-11df-8975-00144f02aabe.shtml [3.10.2013].
- Corriere della Sera 23.2.2012: *Immigrazione, Italia condannata per i respingimenti verso la Libia.*
http://www.corriere.it/cronache/12_febbraio_23/strasburgo-condanna-italia-immigrazione_d6d79d9c-5e03-11e1-ab06-25238cfc8ce3.shtml [15.2.2013].
- Corriere della Sera 5.10.2013: *La strage di Lampedusa, polemica sui soccorsi. Indagati i migranti nel giorno della commozione.*
http://www.corriere.it/cronache/13_ottobre_05/strage-lampedusa-procurasmentisce-inchiesta-soccorsi-ma-polemica-9c070c2a-2d96-11e3-89d5-cdac03f987bf.shtml [19.10.2013].
- Corriere della Sera 10.10.2013: *Via il reato di immigrazione clandestina. Il Senato approva l'emendamento del M5s.*
http://www.corriere.it/cronache/13_ottobre_09/via-reato-immigrazione-clandestina-senato-approva-l-emendamento-m5s-fe96b7d2-310b-11e3-b3e3-02ebe4aec272.shtml [19.10.2013].
- Corriere della Sera 12.10.2013: *Letta: «Missione umanitaria aeronavale». Lampedusa, Kyenge annuncia i funerali di Stato.*
http://www.corriere.it/politica/13_ottobre_12/letta-missione-umanitaria-aeronavale-lampedusa-kyenge-annuncia-funerali-stato-887ebfa2-3360-11e3-b13e-20d7e17127ae.shtml [19.10.2013].
- Corriere della Sera 23.10.2013: *Parlamento Europeo, «rivedere o modificare leggi che puniscono chi soccorre i migranti».*
http://www.corriere.it/cronache/13_ottobre_23/parlamento-europeo-rivedere-o-modificare-leggi-che-puniscono-chi-soccorre-migranti-bfb38994-3be9-11e3-ac98-5d5614d1875c.shtml [23.10.2013].
- Corriere della Sera 25.10.2013: *Immigrazione, Letta: «Adesso è un tema europeo».*
http://www.corriere.it/politica/13_ottobre_25/immigrazione-letta-adesso-tema-europeo-e294c74a-3d6d-11e3-80a6-86529379bbd1.shtml [26.10.2013].
- Corriere del Mezzogiorno 7.10.2013: *Lampedusa, recuperate oltre 200 salme. Schulz: l'Italia è stata lasciata sola.*
<http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/palermo/notizie/cronaca/2013/7-ottobre-2013/lampedusa-recuperati-quasi-200-corpi-ma-sub-lo-scafo-pieno-morti-2223436748232.shtml> [19.10.2013].

- Custodero, Alberto 7.9.2009: *Continueremo a respingere gli immigrati*. In: La Repubblica.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/09/07/continueremo-respingere-gli-immigrati.html?ref=search> [25.10.2013].
- De Giovannangeli, U. 15.9.2010: *Sparare si può? «Pensavano fossero migranti». E la Lega insorge*. In: L'Unità.
<http://www.unita.it/italia/sparare-si-pu-ogave-laquo-pensavano-fossero-migranti-raquo-e-la-lega-insorge-1.247176> [3.10.2013].
- Dernbach, Andrea / Ziedler, Christopher 26.3.2013: *EU einigt sich nach 14 Jahren auf gemeinsames Verfahren*. In: Der Tagesspiegel.
<http://www.tagesspiegel.de/politik/asylrecht-eu-einigt-sich-nach-14-jahren-auf-gemeinsames-verfahren/7989190.html> [24.4.2013].
- Der Spiegel 19.10.1981: *Auch einen Zuhälter retten. Interview mit dem Schriftsteller Heinrich Böll über die Rettung vietnamesischer Flüchtlinge durch die "Cap Anamur"*. Fonte: Der Spiegel 43/1981.
<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14339038.html> [2.2.2013].
- Der Standard 25.10.2013a: *800 Flüchtlinge im Mittelmeer aufgegriffen*.
<http://derstandard.at/1381369820392/Ueber-800-Fluechtlinge-im-Mittelmeer-aufgegriffen> [25.10.2013].
- Der Standard 25.10.2013b: *EU bei Flüchtlingspolitik zerstritten. Kanzler Faymann plädiert für Quotenmodell und rasche finanzielle Unterstützung für Italien. Entscheidungen vertagt*.
<http://derstandard.at/1381369840197/Faymann-fuer-europaeische-Fluechtlingsquote> [25.10.2013].
- Die Presse 12.9.2013: *232 Mio. Menschen: Weltweite Migration weiter gestiegen*.
http://diepresse.com/home/panorama/1451779/232-Mio-Menschen_Weltweite-Migration-weiter-gestiegen [4.10.2013].
- Doerfler, Kordula 24.9.2012: *Frontex und die Flüchtlinge. Todesfalle Mittelmeer*. In: Frankfurter Rundschau.
<http://www.fr-online.de/politik/frontex-und-die-fluechtlinge-todesfalle-mittelmeer,1472596,17894334.html> [18.10.2013].
- Eduati, Laura 3.10.2013: *Christopher Hein: "I rifugiati chiedano asilo all'ambasciata italiana di Tripoli"*. In: L'Huffington Post.
http://www.huffingtonpost.it/2013/10/03/hein-rifugiati-asilo-ambasciata-italiana-tripoli_n_4036065.html?utm_hp_ref=italy [4.10.2013].
- Euronews 26.10.2013: *Immigrazione, Letta a Parigi: "non illudetevi che migliori con l'inverno"*.
<http://it.euronews.com/2013/10/26/immigrazione-letta-a-parigi-non-illudetevi-che-migliori-con-l-inverno/> [31.10.2013].
- Ferri, Elisabetta 19.7.2013: *Asilo – Ecco il nuovo Regolamento Dublino III*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/Asilo-Ecco-il-nuovo-Regolamento-Dublino-III.html#.Uk3WJxYS7B4> [3.10.2013].

- Frenzen, Niels 29.9.2011: *Italian Appeals Court Acquits 2 Tunisian Fishing Boat Captains Who Rescued Migrants in 2007*. In: Migrants at Sea.
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/09/29/italian-appeals-court-acquits-2-tunisian-fishing-boat-captains-who-rescued-migrants-in-2007/> [19.10.2013].
- Frenzen, Niels 26.2.2012: *Hirsi v. Italy: The Issue of Jurisdiction Under ECHR Article 1*. In: Migrants at Sea.
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2012/02/26/hirsi-v-italy-the-issue-of-jurisdiction-under-echr-article-1/> [19.10.2013].
- Frenzen, Niels 16.10.2013: *EU Mediterranean States Oppose Provisions of Proposed Frontex Sea Borders Regulation Relating to Rescue and Disembarkation*. In: Migrants at Sea.
<http://migrantsatsea.wordpress.com/2013/10/16/eu-mediterranean-states-oppose-provisions-of-proposed-frontex-sea-borders-regulation-relating-to-rescue-and-disembarkation/> [19.10.2013].
- Fusani, Claudia 23.7.2004: *Sulla Cap Anamur indaga la Corte europea*. In: La Repubblica.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/indagaue/indagaue.html> [15.2.2013].
- Gottschlich, Jürgen 19.4.2013: *Zweifelhafte Erfolge von Frontex*. In: taz.de.
<http://www.taz.de/Europa-schottet-sich-ab!/114839/> [18.10.2013].
- Gottschlich, Jürgen 17.10.2013: *Schutz der EU-Außengrenzen. Frontex verletzt Menschenrechte*. In: taz.de.
<http://www.taz.de/Schutz-der-EU-Aussengrenzen!/125708/> [18.10.2013].
- Gubbini, Cinzia 14.7.2004: *Per i 37 profughi pronta l'espulsione*. In: Progetto Melting Pot Europa, fonte: Il Manifesto, 14.7.2004.
<http://www.meltingpot.org/articolo3224.html> [15.2.2013].
- Gubbini, Cinzia 18.7.2004: *Asilo negato ai profughi*. In: Progetto Melting Pot Europa, fonte: Il Manifesto.
<http://www.meltingpot.org/articolo3266.html#.UVyWq78S7B4> [3.4.2013].
- Gubbini, Cinzia 7.10.2009: *Assolta la Cap Anamur. Salvare vite non è reato*. In: Il Manifesto.
<http://www.ilmanifesto.it/attualita/notizie/mricN/1610/> [14.2.2013].
- Hager, Christa 8.10.2013: *Wissen: Frontex*. In: Wiener Zeitung.
http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europaeische_union/578934_Wissen-Frontex.html [18.10.2013].
- Hoffmann, Karl / Baetz, Brigitte 2.6.2009: *Schwierige Rettung oder Werbung in eigener Sache?* In: Deutschlandfunk.
http://www.deutschlandfunk.de/schwierige-rettung-oder-werbung-in-eigener-sache.724.de.html?dram:article_id=99487 [2.9.2012].

- Il Post 10.10.2013: *Il reato di immigrazione clandestina*.
<http://www.ilpost.it/2013/10/10/reato-di-immigrazione-clandestina/> [18.10.2013].
- Il Post 11.10.2013: *Frontex e Eurosur, cosa sono*.
<http://www.ilpost.it/2013/10/11/frontex-e-eurosur/> [18.10.2013].
- Il Sole 24ore 12.10.2013: *Letta: abolirei la Bossi-Fini. Da lunedì una missione aeronavale umanitaria italiana*.
<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-10-12/letta-abolirei-bossifini-luned-192309.shtml?uuid=ABzswlV> [18.10.2013].
- Ingoglia, Maria Emanuela 30.10.2013: *Viaggi della speranza senza sosta. Soccorsi in mare oltre 800 migranti*. In: La Repubblica Palermo.
http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/10/30/news/viaggi_della_speranza_senza_sosta_soccorsi_in_mare_533_migranti-69840961/ [30.10.2013].
- Jakob, Christian 10.10.2013: *Abschottung aus einem Guss*. In: taz.de.
<http://www.taz.de/EU-beschliesst-neue-Grenzsicherung!/125312/> [18.10.2013].
- Kleinjung, Tilmann 4.10.2013: *Nach dem Bootsunglück vor Lampedusa. Keine Hilfe aus Angst vor Strafe?* In: Tagesschau.de.
<http://www.tagesschau.de/ausland/lampedusa484.html> [19.10.2013].
- Krökel, Ulrich 28.12.2011: *Mission Abschiebung*. In: Zeit Online.
<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-02/frontex-fluechtinge-libyen> [18.10.2013].
- Langer, Annette 27.9.2007: *Flüchtlingsdrama im Mittelmeer: Samariter auf der Anklagebank*. In: Der Spiegel.
<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/fluechtlingsdrama-im-mittelmeer-samariter-auf-der-anklagebank-a-507456.html> [19.10.2013].
- La Repubblica 8.7.2004: *Sulla nave dei profughi arrivano gli avvocati*.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/cap/cap.html> [14.2.2013].
- La Repubblica 11.7.2004: *La Cap Anamur verso il porto bloccata da due motovedette*.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/comandante/comandante.html> [14.2.2013].
- La Repubblica 12.7.2004a: *Attracca in porto la Cap Anamur. La Germania non vuole i profughi*.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/versoterra/versoterra.html> [14.2.2013].
- La Repubblica 12.7.2004b: *Cap Anamur, ufficiali in manette. Arrestati il capitano e l'armatore*.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/arrestocap/arrestocap.html> [14.2.2013].
- La Repubblica 16.7.2004: *Libero comandante della Cap Anamur*.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/scarcerazio/scarcerazio.html> [14.2.2013].

- La Repubblica 21.7.2004: *Pisanu: "Due milioni di disperati pronti a partire dalla Libia".*
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/capisanu/capisanu.html>
 [27.2.2013].
- La Repubblica 31.8.2009: *Migranti: clandestini o richiedenti asilo? La Ue vuole notizie sul respingimento.*
<http://www.repubblica.it/2009/08/sezioni/cronaca/immigrati-11/migranti-31ago/migranti-31ago.html?ref=search> [25.10.2013].
- La Repubblica 14.9.2009: *Immigrati, l'Onu attacca l'Italia. 'Respingimenti violano diritti umani'.*
<http://www.repubblica.it/2009/08/sezioni/cronaca/immigrati-11/onu-14/onu-14.html?ref=search> [25.10.2013].
- La Repubblica 21.9.2009: *Onu e Ue: stop respingimenti in Libia. "Trattati in condizioni terrificanti".*
<http://www.repubblica.it/2009/05/sezioni/cronaca/immigrati-8/appello-unchr/appello-unchr.html?ref=search> [25.10.2013].
- La Repubblica 13.9.2010: *I libici mitragliano un peschereccio. Finanziari italiani sulla nave di Tripoli.*
http://www.repubblica.it/cronaca/2010/09/13/news/i_libici_mitragliano_un_peschereccio_finanziari_italiani_sulla_nave_di_tripoli-7043116/ [3.10.2013].
- La Repubblica 12.6.2013: *Il nuovo sistema europe [sic!] d'asilo "Un passo avanti, ma la meta è lontana".*
http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2013/06/12/news/cir_nuovo_sistema_europeo_di_asilo_un_passo_avanti_ma_non_si_e_ancora_arrivati_alla_meta_-60944329/?ref=search [15.6.2013].
- La Repubblica 15.10.2013: *Rifugiati, "Che l'operazione 'mare nostrum' abbia nuove regole d'ingaggio".*
http://www.repubblica.it/solidarieta/profughi/2013/10/15/news/cir_rafforzare_la_protezione_per_i_rifugiati_e_rispettare_obblighi_internazionali-68660652/ [26.10.2013].
- La Repubblica 21.10.2013: *Letta: "Libia porto sicuro? Non so rispondere ora".*
<http://video.repubblica.it/dossier/lampedusa-strage-di-migranti/immigrazione-letta-libia-porto-sicuro-non-so-rispondere-ora/143794/142326> [26.10.2013].
- La Repubblica 25.10.2013a: *Immigrazioni, il Consiglio Italiano per i Rifugiati deluso dalle conclusioni raggiunte in Europa.*
http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2013/10/25/news/consiglio_europeo_su_immigrazione_risposte_insoddisfacenti_-69433120/?ref=search
 [30.10.2013].
- La Repubblica 25.10.2013b: *Letta a Bruxelles: "L'immigrazione ora è tema europeo".*
http://www.repubblica.it/politica/2013/10/25/news/letta_bruelles-69418539/
 [26.10.2013].

- La Stampa 24.10.2013: *Immigrati, sì al principio di solidarietà. L'Europa accoglie le richieste dell'Italia.*
<http://www.lastampa.it/2013/10/24/italia/cronache/immigrati-s-al-principio-di-solidariet-leuropa-accoglie-le-richieste-dellitalia-zlKzvbRMRNrALvf2YGYwcP/pagina.html> [31.10.2013].
- Lettera43 14.10.2013: *Immigrazione, droni usati nei soccorsi ai migranti.*
http://www.lettera43.it/politica/immigrazione-droni-usati-nei-soccorsi-ai-migranti_43675111053.htm [26.10.2013].
- L'Unità 13.7.2004: *Cap Anamur, "espulsione preventiva" per i 37 profughi.*
<http://www.unita.it/notizie-flash/cap-anamur-espulsione-preventiva-per-i-37-profughi-1.90331> [26.2.2013].
- Mangano, Antonello 27.9.2011: *I pescatori tunisini salvano 44 naufraghi, l'Italia li processa.* In: Linkiesta.it.
<http://www.linkiesta.it/i-pescatori-tunisini-salvano-44-naufraghi-l-italia-li-processa>. [19.10.2013].
- Mangano, Antonello / Prestianni, Sara 15.10.2013: *Frontex, il 'muro' sul Mediterraneo. Mezzo miliardo speso e pochi risultati.* In: L'Espresso.
<http://espresso.repubblica.it/inchieste/2013/10/15/news/frontex-il-muro-sul-mediterraneo-mezzo-miliardo-speso-e-pochi-risultati-1.137645> [18.10.2013].
- Meinhart, Edith 16.5.2009: *Elias Bierdel rettete 37 Flüchtlinge: Jetzt soll Chef von Cap Anamur ins Gefängnis.* In: Profil.
<http://www.profil.at/articles/0920/560/242194/elias-bierdel-37-fluechtlinge-jetzt-chef-cap-anamur-gefaengnis> [2.9.2012].
- Melting Pot 2.7.2004: *Cap Anamur – Continua l'attesa della nave "Terra di nessuno". Intervista a Pablo Trincia.* In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo3121.html> [15.2.2013].
- Melting Pot 17.7.2004: *I Comboniani e i profughi della Cap Anamur. Aggiornamenti dai Comboniani dal CPT di Caltanissetta.* In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo3255.html> [14.2.2013].
- Melting Pot 23.7.2004a: *Cap Anamur - Arrestati in Ghana i 25 espulsi per "danni immagine" al Paese. Dovranno affrontare azioni legali.* In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo3323.html> [14.2.2013].
- Melting Pot 23.7.2004b: *Cap Anamur soccorre profughi nel Mediterraneo. Intervista con Elias Bierde [sic!], direttore di Cap Anamur.* In: Progetto Melting Pot Europa, fonte: sito cap-anamur.org.
<http://www.meltingpot.org/articolo3315.html> [14.2.2013].
- Melting Pot 3.1.2008: *Italia-Libia, firmato l'accordo contro i migranti irregolari.* In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo11857.html> [14.2.2013].

- Melting Pot 16.10.2008: *Il Patto europeo su l'immigrazione e sull'asilo*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/Il-Patto-europeo-su-l-immigrazione-e-sull-asilo.html#.UkQYShYS7B4> [26.9.2013].
- Monteforte, Roberto 7.7.2004: *Italia e Germania scaricano i profughi. Pisanu e il ministro Schily: non basta la questione umanitaria, quelli della Cap Anamur se li prenda Malta*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/126147.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=21&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 12.7.2004: *La nave dei disperati tenuta in ostaggio. La «Cap» fatta avvicinare a meno di un miglio dalla costa, poi bloccata: qui non sbarcate*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/126683.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=21&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 13.7.2004: *Lo sbarco poi gli arresti e il sequestro*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/126767.xml?key=cap+anamur&first=11&orderby=0&dbt=arc> [14.2.2013].
- Monteforte, Roberto 14.7.2004: *Interrogati e umiliati. Per essere sbattuti fuori. I 37 profughi della «Cap Anamur» chiedono asilo. L'Italia li tiene imprigionati e medita di cacciarli*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/126888.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=11&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 15.7.2004: *Cap Anamur, il volto feroce dell'Italia Il capitano, l'armatore e il primo ufficiale della nave detenuti in condizioni pesanti: ci hanno arrestati con l'inganno*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/127000.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=11&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 17.7.2004: *Cap Anamur: scarcerati, blindati e cacciati. I tre della nave umanitaria rimessi in libertà: ma anche nascosti ai giornalisti e invitati a lasciare il Paese*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/127233.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=11&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 19.7.2004: *L'Italia dei Comuni: «Accoglieremo noi i profughi della Cap Anamur». L'iniziativa di amministratori locali da tutto il paese per salvare i naufraghi. E se le cose non si sbloccano, la parola passa agli avvocati*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/127434.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=1&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 22.7.2004: *Sbattuti fuori i profughi della «Cap». Pisanu espelle 5 ragazzi rinchiusi nel Cpt di Roma, poi fa l'allarmista: dalla Libia pronta un'invasione di 2 milioni di disperati*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/127710.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=1&orderby=1> [19.2.2013].

- Monteforte, Roberto 23.7.2004: *Tutte le «falle» del teorema Pisanu. Il ministro: la «Cap» ha voluto solo farsi pubblicità. Ma il giudice ha scritto: l'opera della nave ha un «alto valore morale»*. In: L'Unità.
<http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/127816.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=1&orderby=1> [19.2.2013].
- Monteforte, Roberto 31.7.2004a/b: *Cap Anamur, espulsioni fuori legge*. In: L'Unità.
 a: <http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/128629.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=1&orderby=1> [19.2.2013].
 b: <http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/130000/128610.xml?key=cap+anamur+monteforte&first=1&orderby=1> [19.2.2013].
- n-tv 10.10.2013: *EU beschließt Abwehrsystem gegen Flüchtlinge. Mittelmeer wird komplett überwacht*.
<http://www.n-tv.de/politik/Mittelmeer-wird-komplett-ueberwacht-article11521526.html> [19.10.2013].
- n-tv 14.10.2013: *Tödliche Flüchtlingsdramen im Mittelmeer. EU-Politiker sehen Realitätsverweigerung*.
<http://www.n-tv.de/politik/EU-Politiker-sehen-Realitaetsverweigerung-article11534531.html> [20.10.2013].
- ORF 30.10.2013: *Hunderte Flüchtlinge vor Sizilien gerettet*.
<http://orf.at/stories/2204445/> [30.10.2013].
- Panorama 13.7.2004: *Cap Anamur: dopo lo sbarco i dubbi*.
<http://archivio.panorama.it/Cap-Anamur-dopo-lo-sbarco-i-dubbi> [14.2.2013].
- PeaceReporter 11.07.2004: *Lo sbarco infinito*.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3026/Lo+sbarco+infinito> [15.2.2013].
- Polchi, Vladimiro 23.2.2012: *Strasburgo, l'Italia condannata per i respingimenti verso la Libia*. In: La Repubblica.
http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2012/02/23/news/l_italia_condannata_per_i_respingimenti-30366965/ [15.2.2013].
- Porqueddu, Mario 10.7.2004: *L'odissea siciliana della nave dei profughi «L'Italia non ci vuole, ora intervenga Berlino». Forse sbarcheranno sotto «protezione» tedesca. Ma restano dei punti oscuri*. In: Corriere della Sera.
http://archiviostorico.corriere.it/2004/luglio/10/odissea_siciliana_della_nave_dei_co_9_040710053.shtml [3.4.2013].
- Porqueddu, Mario 15.7.2004: *Pisanu: asilo, domande irricevibili. Scontri al centro*. In: Corriere della Sera.
http://archiviostorico.corriere.it/2004/luglio/15/Pisanu_asilo_domande_irricevibili_Scontri_co_9_040715030.shtml [15.2.2013].
- RaiNews24 11.07.2004: *La Cap Anamur bloccata dalla Guardia Costiera all'ingresso di Porto Empedocle*.
<http://www.rainews24.rai.it/it/news.php?newsid=48094> [4.2.2013].

- Sarzanini, Fiorenza 15.9.2010: *I libici mitragliavano. E i nostri finanzieri erano scesi sottocoperta*. In: Corriere della Sera.
http://www.corriere.it/cronache/10_settembre_15/sarzanini_libia_a24aa4be-c08b-11df-baf9-00144f02aabe.shtml [3.10.2013].
- Sciurba, Alessandra 27.11.2006: *Cap Anamur – Oggi inizia il processo ad Agrigento*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo9207.html> [14.2.2013].
- Shenker, Jack 3.10.2013: *Mediterranean migrant deaths: a litany of largely avoidable loss*. In: The Guardian.
<http://www.theguardian.com/world/2013/oct/03/mediterranean-migrant-deaths-avoidable-loss> [19.10.2013].
- Soldini, Paolo 11.10.2013: *Rafforzare Frontex? L'Italia è contraria*. In: Com.Unità.
<http://casaeuropa.com.unita.it/mondo/2013/10/11/rafforzare-frontex-l-italia-e-contraria/> [18.10.2013].
- Soldini, Paolo 13.10.2013: *Se l'Italia cambia rotta*. In: Com.Unità.
<http://casaeuropa.com.unita.it/mondo/2013/10/13/se-l-italia-cambia-rotta/> [18.10.2013].
- Soldini, Paolo 15.10.2013: *Su Frontex serve chiarezza*. In: Com.Unità.
<http://casaeuropa.com.unita.it/mondo/2013/10/15/su-frontex-serve-chiarezza/> [18.10.2013].
- TGCOM24 4.10.2013: *Barcone in fiamme al largo di Lampedusa: centinaia di morti*.
http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/sicilia/2013/notizia/barcone-in-fiamme-al-largo-di-lampedusa-centinaia-di-morti_2001057.shtml [4.10.2013].
- TGCOM24 7.10.2013: *Rifugiati, Ue: Italia non va lasciata sola. Colle: risolvere nodo dell'asilo politico*.
http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/sicilia/2013/notizia/rifugiatiueitalia-non-va-lasciata-solacolle-risolvere-nodo-dellasilopolitico_2001637.shtml [19.10.2013].
- TGCOM24 13.10.2013: *Nuovo naufragio, sale bilancio morti. Il governo lunedì vara "mare sicuro"*.
http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/sicilia/2013/notizia/nuovo-naufragio-sale-bilancio-mortiil-governo-lunedì-vara-mare-sicuro_2002979.shtml [19.10.2013].
- Trincia, Pablo 2.7.2004a: *Ancora in alto mare*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3014/Ancora+in+alto+mare> [15.2.2013].
- Trincia, Pablo 2.7.2004b: *Terra di nessuno*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/2440/Terra+di+nessuno> [15.2.2013].
- Trincia, Pablo 4.7.2004: *L'appello dei sindaci*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3015/L%27appello+dei+sindaci> [15.2.2013].
- Trincia, Pablo 6.7.2004: *Fateci entrare*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3019/Fateci+entrare> [15.2.2013].

- Trincia, Pablo 8.7.2004: *Rotto il silenzio*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3020/Rotto+il+silenzio> [15.2.2013].
- Trincia, Pablo 9.7.2004: *Otto giorni di attesa*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3024/Otto+giorni+di+attesa> [15.2.2013].
- Trincia, Pablo 18.7.2004: *Fine della storia*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3023/Fine+della+storia> [15.2.2013].
- Trincia, Pablo 23.7.2004: *Il caso Cap Anamur*. In: PeaceReporter.
<http://it.peacereporter.net/articolo/3022/Il+caso+Cap+Anamur> [15.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 23.7.2004: *Appello alle Comunità dei migranti africani in Italia*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo3317.html> [14.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 28.2.2005: *La Cap Anamur di nuovo in navigazione*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo4871.html> [14.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 14.12.2006: *Prosegue ad Agrigento il processo Cap Anamur*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo9352.html> [14.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 3.7.2009: *Caso Cap Anamur – Verso il verdetto di primo grado*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo14586.html> [14.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 18.11.2009: *Agrigento – Processo ai pescatori tunisini. Una sentenza contraddittoria*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/Agrigento-Processo-ai-pescatori-tunisini-Una-sentenza.html#Umk3pxYS7B4> [24.10.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 23.2.2012: *Respingimenti collettivi di migranti in Libia*. In: Progetto Melting Pot Europa, fonte: Persona e Danno, 1.9.2009.
<http://www.meltingpot.org/articolo17435.html> [15.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 27.2.2012: *Diritti sotto sequestro – Prima e dopo la sentenza sul caso Hirsi ed altri. Ancora respingimenti collettivi?* In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo17450.html> [15.2.2013].
- Vassallo Paleologo, Fulvio 3.4.2012: *Libia - Respingimenti tecnici. Nuovo governo vecchi accordi*. In: Progetto Melting Pot Europa.
<http://www.meltingpot.org/articolo17618.html> [15.2.2013].
- Vinci, Elsa 31.7.2004: *Cap Anamur, espulsione ingiusta i giudici censurano il Viminale*. In: La Repubblica.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2004/07/31/cap-anamur-espulsione-ingiusta-giudici-censurano-il.html?ref=search> [27.2.2013].

- Viviano, Francesco 15.7.2004: *Cap Anamur, rischio demolizione. Pisanu: Niente asilo ai clandestini*. In: La Repubblica.
<http://www.repubblica.it/2004/g/sezioni/cronaca/cap/pisanuno/pisanuno.html>
 [14.2.2013].
- Viviano, Francesco 1.9.2009: *Immigrati, la Ue chiede chiarimenti*. In: La Repubblica.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/09/01/immigrati-la-ue-chiede-chiarimenti.html?ref=search> [25.10.2013].
- Viviano, Francesco 13.9.2009: *Respingimenti illegali tradite le regole sul diritto di asilo*. In: La Repubblica.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/09/13/respingimenti-illegali-tradite-le-regole-sul-diritto.html?ref=search> [25.10.2013].
- Viviano, Francesco 8.10.2009: *Salvarono 37 clandestini. Cap Anamur, tutti assolti*. In: La Repubblica.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/10/08/salvarono-37-clandestini-cap-anamur-tutti-assolti.html?ref=search> [14.2.2013].
- Wiener Zeitung 7.10.2013: *Frontex als Lösung?*
http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europaeische_union/578817_Nach-Katastrophe-vor-Lampedusa-denkt-EU-ueber-Reformen-nach.html [18.10.2013].
- Zatterin, Marco 17.10.2013: *"Sì al Frontex Mediterraneo". L'Europa affronta il dopo-Lampedusa*. In: La Stampa.
<http://www.lastampa.it/2013/10/17/esteri/s-al-frontex-mediterraneo-leuropa-affronta-il-dopolampedusa-VIIQGWUiMkEhrr5rAgLf6I/pagina.html> [18.10.2013].

Immagini

Immagine 1: *La Rotta della Cap Anamur*. In: Bierdel, Elias 2006: *Das Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*. Ralf Liebe, Weilerswist. Carta di guardia posteriore.

Registrazioni audiovisivi

Bierdel, Elias 7.6.2009: Ospite in 'west.art', WDR.

<http://www.youtube.com/watch?v=f3AQ3tHwDNI> [23.4.2013].

Bierdel, Elias 12.10.2009: *'Festung Europa'. Vortrag von Elias Bierdel zur europäischen Einwanderungspolitik sowie zu den Vorgängen rund um das Rettungsschiff 'Cap Anamur'*. Akademie der Bildenden Künste Wien.

1/6 <http://www.youtube.com/watch?v=ZDJ1-2VPhb8> [23.4.2013].

2/6 <http://www.youtube.com/watch?v=zNTAG2yW-7A> [23.4.2013].

3/6 <http://www.youtube.com/watch?v=Tr0Wd0odjgo> [23.4.2013].

4/6 <http://www.youtube.com/watch?v=bm2NCqXMhVI> [23.4.2013].

5/6 <http://www.youtube.com/watch?v=P4XMBGZnZr8> [23.4.2013].

6/6 <http://www.youtube.com/watch?v=IC8bpA7iHh0> [23.4.2013].

Bierdel, Elias 9.3.2011: Ospite in 'Club2': *Ansturm auf Europa. Flüchtlingssturm aus Libyen*. ORF.

1/6 http://www.youtube.com/watch?v=Ehy_BgF1GG4 [23.4.2013].

2/6 <http://www.youtube.com/watch?v=5t1yl6WQliI> [23.4.2013].

3/6 <http://www.youtube.com/watch?v=5HJHQIQWj0c> [23.4.2013].

4/6 <http://www.youtube.com/watch?v=FLqTuxnlfp0> [23.4.2013].

5/6 <http://www.youtube.com/watch?v=lrbx0k0xKNs&noredirect=1> [23.4.2013].

6/6 <http://www.youtube.com/watch?v=hCIS60A2DKs> [23.4.2013].

Bierdel, Elias 30.10.2012: Ospite in 'Depot Wien': *Asylum. Is there European Solidarity?*

<http://www.youtube.com/watch?v=21plZv8hB0A> [25.4.2013].

Conferenza Stampa 21.10.2013: *Enrico Letta*. La Repubblica.

<http://video.repubblica.it/dossier/lampedusa-strage-di-migranti/immigrazione-letta-libia-porto-sicuro-non-so-rispondere-ora/143794/142326> [26.10.2013].

Monitor 17.10.2013: *Festung Europa*, ARD.

<http://www.ardmediathek.de/das-erste/monitor/die-themen-festung-europa-die-afd-am-scheideweg-und?documentId=17666440> [26.10.2013].

Trailer 8.10.2013: *Mare chiuso*. La Repubblica.

<http://video.repubblica.it/mondo-solidale/mare-chiuso-il-film-che-racconta-i-respingimenti/142258/140794> [25.10.2013].

Documenti

Convenzione di Ginevra

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/convenzione_Ginevra_rifugiato.pdf [30.4.2013].

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf [25.9.2013].

Costituzione della Repubblica Italiana

<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html> [11.4.2013].

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf
[30.4.2013].

Legge Bossi-Fini 2002, n. 189

<http://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm> [16.6.2013].

Legge Foschi 1986, n. 934

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:Legge:1986-12-30;943>
[31.5.2013].

Legge Martelli 1990, n. 39

http://www.cirdi.org/wp/wp-content/uploads/2011/03/L_39_1990__Legge_Martelli.pdf [1.6.2013].

Legge Turco-Napolitano 1998, n. 40

<http://www.uil.it/immigrazione/legge4098.pdf> [8.6.2013].

Pacchetto Sicurezza 2009, n. 94

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09094l.htm> [19.10.2013].

Sentenza del Tribunale di Agrigento contro Schmidt/Dachkevitch/Bierdel del 7.10.2009.

1/2 http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tribunale_agrigento_15022010_1.pdf
[14.2.2013],

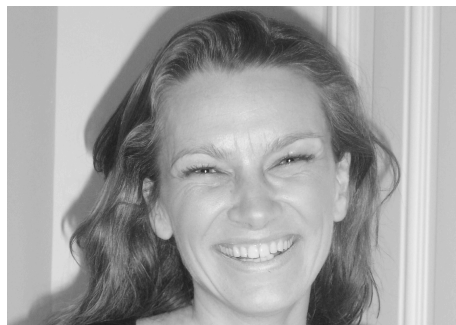
2/2 http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tribunale_agrigento_15022010_2.pdf
[14.2.2013].

Testo Unico di Polizia del 1931

http://psm.du.edu/media/documents/national_regulations/countries/europe/italy/italy_law_on_public_security_1931-italian.pdf [1.6.2013].

Curriculum Vitae

Kristina Gilmer



Bildungsweg

2010–2014	Masterstudium 'Sprachen und Kulturen der Italo-romania' angestrebter Studienabschluss: <i>Master of Arts (MA)</i> Universität Wien / Österreich
2003–2008	Bakkalaureatsstudium 'Publizistik und Kommunikationswissenschaften' Studienabschluss: <i>Bakk. phil.</i> Universität Wien / Österreich
1995–1998	Dolmetschstudium Italienisch / Englisch / Deutsch Istituto Universitario Interpreti e Traduttori ILSIT / Varese / Italien
1992–1994	Diplomstudium Italienisch / Englisch Universität Wien / Österreich
1992	Matura Wien / Österreich

Auslandsaufenthalte

Italien	1998–2000	Porto Ercole (GR) / Italien
	1996–1998	Venegono Sup. (VA) / Italien
	1994–1996	Mailand (MI) / Italien

Sprachen

Deutsch	Muttersprache
Englisch	Selbstbeurteilung: C2
Italienisch	Selbstbeurteilung: C2
Spanisch	Selbstbeurteilung: B1
Französisch	Selbstbeurteilung: A1