

Paolo Cuttitta

Mare Nostrum e la retorica umanitaria¹

1. Introduzione

Con la fine del 2014 si è conclusa ufficialmente l'operazione *Mare Nostrum*, avviata all'indomani della tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013 e caratterizzata dalla sua duplice funzione poliziesca e umanitaria. In principio, sull'onda dell'emozione collettiva suscitata dalla strage, tra le due funzioni fu sottolineata principalmente quella di soccorso ai migranti, e *Mare Nostrum* acquistò notorietà innanzitutto come missione umanitaria finalizzata al salvataggio di vite umane nel Canale di Sicilia. Anche dopo la sua conclusione, peraltro, salvare le vite dei migranti continua a figurare tra gli obiettivi dichiarati delle politiche e pratiche italiane ed europee in materia di controllo delle frontiere.

Questo articolo si propone di esaminare *Mare Nostrum* nel contesto dell'evoluzione dei controlli delle frontiere marittime italiane ed europee, della cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo e dell'avanzamento progressivo della retorica umanitaria nella gestione delle migrazioni.

In effetti, almeno da un decennio a questa parte, gli scrupoli umanitari hanno acquisito un'importanza crescente nel discorso pubblico sull'immigrazione non autorizzata, specialmente con riferimento alle frontiere marittime. Mentre i precedenti stadi del processo di europeizzazione delle politiche migratorie e delle frontiere erano stati caratterizzati principalmente da scrupoli relativi alla sfera della pubblica sicurezza, la retorica umanitaria è stata gradualmente incorporata nel linguaggio degli attori politici dopo il volgere del secolo.²

Nove anni prima dell'inizio di *Mare Nostrum* un'operazione di soccorso condotta dalla nave umanitaria tedesca Cap Anamur aveva procurato ai suoi autori l'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina da parte delle autorità italiane. Considerato che *Mare Nostrum* ha fatto per un anno intero ciò per cui tre persone furono rinviate a giudizio nel 2004, si potrebbe pensare che molto sia cambiato dopo il caso Cap Anamur. Questo articolo si interroga su cosa sia effettivamente cambiato. Al fine di fornire qualche elemento per rispondere a tale domanda l'operazione *Mare Nostrum* è analizzata sullo sfondo delle politiche italiane ed europee di controllo delle frontiere sviluppatesi nel corso degli anni, a cominciare dalle precedenti attività di intercettazione e soccorso nel Canale di Sicilia, tenendo presente altresì il quadro di cooperazione consolidatosi tra le due sponde del Mediterraneo.

Il paragrafo 2 analizza il processo di affermazione della retorica umanitaria nel linguaggio che caratterizza sia documenti politici comunitari e leggi italiane, sia dichiarazioni pubbliche fatte da attori

¹ Questo articolo nasce da un confronto sviluppatosi nella primavera del 2014 all'interno della rete KritNet (*Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*) e riassunto in B. Kasperek, *Was war Mare Nostrum? Dokumentation einer Debatte um die italienische Marineoperation*, in "Movements" (di prossima pubblicazione), nonché dagli interventi da me tenuti ai convegni "Using Human Security as a legal framework to analyse the Common European Asylum System" (L'Aja, 4 luglio 2014) e "Le frontiere mobili del Mediterraneo" (Palermo, 3-4 novembre 2014). Un ringraziamento va agli organizzatori dei due convegni: Claudio Matera e Amanda Taylor (L'Aja) e Fulvio Vassallo Paleologo (Palermo).

² Secondo Didier Fassin, la politica è stata ridefinita proprio attraverso il processo di incorporazione del linguaggio dell'umanitarismo: D. Fassin, *Heart of Humaneness: The Moral Economy of Humanitarian Intervention*, in D. Fassin e M. Pandolfi (a cura di), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Interventions*, Zone Books, New York 2010, pp. 269-293. Lo stesso Fassin, insieme a Ticktin e Agier, è stato tra i primi a indagare il ruolo dell'umanitarismo nel governo delle migrazioni: D. Fassin, *Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France*, in "Cultural Anthropology", 20(3/2005), pp. 362-387; M. Ticktin, *Policing and Humanitarianism in France: Immigration and the Turn to Law as State of Exception*, in "Interventions. International Journal of Postcolonial Studies", 7 (3/2005) pp. 347-368; M. Agier, *Managing the Undesirable. Refugee Camps and Humanitarian Government*, Polity Press, Cambridge 2011. La nascita del "confine umanitario" è stata poi approfondita in W. Walters, *Foucault and Frontiers. Notes on the Birth of the Humanitarian Border*, in U. Bröckling, S. Krasmann e T. Lemke (a cura di), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, Routledge, New York 2011, pp. 138-164. Con riferimento ai confini marittimi italiani si veda infine: G. Campesi, *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime. Manufacturing Emergency in the Lampedusa crisis*, EU Working Paper RSCAS, 59, 2011, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19375/RSCAS_2011_59.pdf?sequence=1; P. CUTTITTA, *Lo spettacolo del confine. Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera*, Mimesis, Milano-Udine 2012; ID., *Borderizing the Island. Setting and Narratives of the Lampedusa Border Play*, in "Acme: An International E-Journal for Critical Geographies", 13(2/2014), pp. 196-219.

politici italiani. Il paragrafo 3 confronta *Mare Nostrum* con le precedenti attività di pattugliamento effettuate dalle autorità italiane nel Canale di Sicilia, al fine di valutare se e in che misura *Mare Nostrum* abbia effettivamente segnato una svolta rispetto al passato. Il paragrafo 4 procede in tale confronto prendendo in considerazione le politiche italiane di respingimento e allontanamento dei migranti e, più in generale, la politica di cooperazione con i paesi nordafricani coltivata al fine di impedire le partenze. Il paragrafo 5 riassume alcuni casi di operazioni di soccorso effettuate da privati, le quali dimostrano come gli attori non statali siano stati di fatto scoraggiati dal prestare soccorso senza autorizzazione statale, anche successivamente al caso Cap Anamur. Il paragrafo 6 fornisce un aggiornamento sulla conclusione dell'operazione *Mare Nostrum* e sull'avvio dell'operazione Triton coordinata da Frontex, l'agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Unione europea.

2. L'umanitarizzazione delle frontiere marittime europee

A livello comunitario, le prime tracce dell'umanitarizzazione delle frontiere marittime possono essere rinvenute in documenti ufficiali della fine del 2004. L'emergere dell'umanitarismo ai confini esterni dell'Unione europea è stato, in effetti, messo in relazione con il caso *Cap Anamur*, che anima il dibattito sull'immigrazione irregolare via mare durante l'estate di quell'anno.³ Alla fine del mese di giugno la nave umanitaria tedesca *Cap Anamur* soccorre e prende a bordo 37 persone incontrate su un gommone in acque internazionali nel Canale di Sicilia.⁴ Dopo lunghe trattative, e dopo il ripetuto rimpallo di responsabilità tra le autorità italiane e tedesche, da una parte, e quelle maltesi, dall'altra, la nave può finalmente attraccare a Porto Empedocle l'11 luglio. Il comandante e il primo ufficiale della nave, insieme al presidente dell'organizzazione umanitaria *Cap Anamur*, sono però subito arrestati con l'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, e la nave viene confiscata.⁵

Subito dopo il caso *Cap Anamur*, il ministro dell'interno tedesco Schily propone la creazione di centri europei di raccolta per richiedenti asilo in Nordafrica, sostenendo che ciò contribuirebbe a evitare tragedie in mare.⁶ La proposta non viene formalizzata a livello comunitario, ma il Consiglio Europeo del novembre 2004 riconosce che «una gestione insufficiente dei flussi migratori può condurre a catastrofi umanitarie», esprime «la sua più profonda preoccupazione per le tragedie umane che si verificano nel Mediterraneo in seguito ai tentativi di entrare clandestinamente nel territorio dell'UE» e sollecita «tutti gli Stati a intensificare la collaborazione per evitare ulteriori perdite di vite umane».⁷

Nel dicembre 2005, poi, nel documento programmatico intitolato *Approccio globale alle migrazioni*, il Consiglio dell'Unione europea invita l'agenzia Frontex a verificare la fattibilità di un sistema di sorveglianza che copra interamente le frontiere marittime meridionali della UE, utilizzando «tecnologie moderne per il salvataggio di vite umane in mare e la lotta all'immigrazione clandestina».⁸ Tale sistema, chiamato Eurosur, è entrato in attività a ottobre 2013. Il suo obiettivo è favorire lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa tra gli stati membri e Frontex «al fine di individuare, prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera e contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti».⁹

Infine, dopo la tragedia di Lampedusa, il Consiglio UE del 24-25 ottobre 2013 esprime «profonda tristezza per la recente e tragica morte di centinaia di persone nel Mediterraneo che ha sconvolto tutti gli europei» e conclude che «occorre intraprendere un'azione decisa per prevenire la perdita di vite

³ S. MEZZADRA e B. NEILSON, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham/London 2013, pp. 170-171 (trad. it. *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, il Mulino, Bologna 2014).

⁴ E. BIERDEL, *Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*, Ralf Liebe, Weilerswist 2006.

⁵ Nel 2009, dopo cinque anni di processo, la corte (Tribunale di Agrigento, I Sezione Penale, I Collegio, 7 ottobre 2009) assolverà i tre accusati, riconoscendo che avevano agito per ragioni umanitarie e non per profitto.

⁶ Cfr. J. VALLUY, *La nouvelle Europe politique des camps d'exilés: genèse d'une source élitare de phobie et de répression des étrangers*, "Cultures & Conflits", 57(2005), pp. 13-69.

⁷ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Consiglio europeo di Bruxelles, 4/5 novembre 2004. Conclusioni della Presidenza*, 14292/1/04 REV 1.

⁸ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Consiglio europeo di Bruxelles 15/16 dicembre 2005. Conclusioni della Presidenza. Allegato I. Approccio globale in materia di migrazione: Azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo*, 15914/05, CONCL 3.

⁹ Regolamento (EU) N. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur), *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L295/11, 6 novembre 2013.

in mare e per evitare che tali tragedie umane si verificano nuovamente», osservando che una «rapida attuazione da parte degli Stati membri del nuovo sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) sarà determinante per facilitare il rilevamento delle navi e degli ingressi illegali, contribuendo a proteggere e salvare vite umane alle frontiere esterne dell'UE».¹⁰

È dunque solo dopo il lungo scaricabarile del luglio 2004, relativo alla Cap Anamur, che la questione del soccorso in mare approda sull'agenda comunitaria come uno degli obiettivi ufficiali del controllo delle frontiere esterne. In Italia, però, il processo di umanitarizzazione del confine marittimo era già divenuto visibile nel 2002. Tra le norme introdotte dalla legge Bossi-Fini ce n'è infatti una che prevede pene più dure per i trafficanti nei casi in cui «per procurare l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata esposta a pericolo per la sua vita o la sua incolumità» o «sottoposta a trattamento inumano o degradante».¹¹ Con ciò sembra volersi garantire la sicurezza dei viaggi irregolari in generale, proteggendo non solo il semplice diritto alla vita ma anche il diritto all'integrità fisica, il diritto a essere trattati umanamente e il diritto a non essere sottoposti a tortura. Per la prima volta la sicurezza dei migranti viene esplicitamente messa al servizio del controllo delle frontiere, nel contesto di un rapporto di reciprocità imperfetta: i controlli delle frontiere non sono posti, infatti, al servizio della sicurezza dei migranti, poiché il loro obiettivo è ostacolare le loro partenze e i loro tentativi di cercare sicurezza in Europa.

Nel luglio del 2003, per esempio, l'Italia firma con la Libia un accordo di cooperazione il cui contenuto rimane segreto. Giuseppe Pisanu, Ministro dell'interno del governo Berlusconi, lo presenta proprio come il frutto della «ferma determinazione» delle due parti «a una lotta congiunta contro le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani e che sfruttano spietatamente i migranti clandestini».¹² Similmente, Giuliano Amato, Ministro dell'interno del governo Prodi, spiega nel dicembre del 2007 che il nuovo accordo di cooperazione con la Libia consentirà i pattugliamenti misti italo-libici a ridosso delle coste dell'ex colonia, e dunque permetterà di fermare «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».¹³ Nel 2009, infine, il Presidente del Consiglio Berlusconi arriva a definire i respingimenti indiscriminati dalle acque internazionali verso la Libia «un atto di grande umanità [...] perché evitano tragedie in mare».¹⁴

Queste citazioni appaiono esemplari del passaggio da un approccio prevalentemente securitario nei confronti delle migrazioni via mare, che si concentra sull'aspetto criminale, individuato nell'attività dei trafficanti, a un approccio misto securitario-umanitario, che si preoccupa anche delle conseguenze umanitarie del crimine. È peraltro evidente come l'accento sia posto sulle conseguenze umanitarie negative delle attività legate al favoreggiamento dell'immigrazione ma non sulle conseguenze umanitarie negative delle politiche e pratiche di controllo delle frontiere poste in atto dalle autorità statali dei paesi europei e nordafricani.¹⁵

¹⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Consiglio europeo 24 e 25 ottobre 2013. Conclusioni*, EUCO 169/13 CO EUR 13 CONCL 7.

¹¹ Art. 11 legge 189 del 30 luglio 2002.

¹² MINISTERO DELL'INTERNO, *Comunicato stampa. Firmata dal Ministro dell'Interno Pisanu un'intesa operativa con la Libia sulle modalità pratiche della collaborazione per la lotta all'immigrazione clandestina*, 3 luglio 2003, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/comunicato_353.html_127824_9885.html.

¹³ MINISTERO DELL'INTERNO, *Notizie. Immigrazione clandestina: il Ministro dell'Interno Amato firma a Tripoli un accordo per il pattugliamento congiunto della costa libica*, 29 dicembre 2007, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0871_2007_12_29_ministro_Amato_firma_a_Tripoli_accordo_per_il_pattugliamento_congiunto.html.

¹⁴ ADNKRONOS, *Migranti, premier: respinti per umanità. Maroni: politica che dà grandi risultati*, 25 maggio 2009, <http://www.adnkronos.com/IGN/News/Politica/?id=3.0.3354936348>.

¹⁵ Si rimanda, tra i tanti, ai seguenti rapporti: HUMAN RIGHTS WATCH, *Turned Away. Summary Returns of Unaccompanied Minor Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece*, 22 gennaio 2013, <http://www.hrw.org/print/reports/2013/01/22/turned-away>; MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, *Violence, Vulnerability and Migration. Trapped at the Gates of Europe. A report on the situation of sub-Saharan migrants in an irregular situation in Morocco*, marzo 2013, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/migrants_in_morocco_report.pdf; AMNESTY INTERNATIONAL, *Scapegoats of Fear. Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Migrants Abused in Libya*, giugno 2013,

3. L'operazione *Mare Nostrum*

Dal 18 ottobre 2013 al 31 dicembre 2014 un gran numero di navi, elicotteri, aerei, droni, e centinaia di uomini e donne della marina militare, dell'esercito, dell'aeronautica, dei carabinieri, della guardia di finanza, della guardia costiera e della polizia pattugliano le acque internazionali del Canale di Sicilia, in cerca di migranti da salvare, nel contesto dell'operazione *Mare Nostrum*. La missione è lanciata appena due settimane dopo la tragedia del 3 ottobre, quando 366 persone annegano dopo che il peschereccio sul quale si trovano affonda a solo mezzo miglio da Lampedusa. Benché parecchie migliaia di persone abbiano già perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo in precedenza, questo particolare evento causa un effetto straordinario non solo in Italia ma in tutta Europa, sia per il numero particolarmente elevato di vittime, sia perché l'incidente avviene a così breve distanza dalla costa. Il varo di *Mare Nostrum*, presentata come una missione umanitaria finalizzata a salvare vite umane, è insomma una reazione alla crisi di legittimazione del regime europeo delle frontiere dopo la strage di Lampedusa.¹⁶ L'avvio della missione italiana coincide, tra l'altro, con l'intensificarsi degli arrivi di persone in fuga, soprattutto dalla Siria e dall'Africa sub-sahariana. Nel corso del 2014 giungono in Italia oltre 170.000 persone (di gran lunga il numero più alto mai registrato in un anno), e la stragrande maggioranza di esse arriva solo dopo essere stata intercettata (e quindi soccorsa) in mare. Di queste persone, almeno due terzi sono tratte in salvo da navi della marina militare.¹⁷

In virtù del suo obiettivo di salvare vite umane, *Mare Nostrum* è lodata, sostenuta e difesa non solo dalla quasi totalità dei partiti politici italiani (le uniche critiche giungono da una parte dell'opposizione, che accusa l'operazione di attirare numeri maggiori di migranti, e perciò anche di accrescere i numeri assoluti delle vittime delle traversate),¹⁸ ma anche da organizzazioni umanitarie. Quando il governo italiano annuncia che *Mare Nostrum* cesserà, a causa del suo eccessivo onere finanziario, alla fine di ottobre 2014, solo un anno dopo la sua nascita, diverse di queste organizzazioni lanciano un

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/007/2013/en/5310f0f7-1ff4-4acd-bfd8-e3e2c082d7d3/mde190072013en.pdf>; AMNESTY INTERNATIONAL, *Frontier Europe. Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey*, luglio 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf>; PRO ASYL, *Pushed Back. Systematic Human Rights Violations against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border*, 7 novembre 2013, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/1_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf; AMNESTY INTERNATIONAL, *The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations Against Migrants at Europe's Borders*, luglio 2014, http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/eur_050012014_fortress_europe_complete_web.pdf; JESUIT REFUGEE SERVICE MALTA, *Beyond Imagination. Asylum Seekers Testify to Life in Libya*, gennaio 2014, <https://www.jrs.net/assets/Publications/File/Beyond-imagination-jesuit-refugee-service-malta-libya-report.pdf>.

¹⁶ B. KASPAREK, *Was war Mare Nostrum? Dokumentation einer Debatte um die italienische Marineoperation*, cit.

¹⁷ L'11 novembre 2014, in occasione della conferenza su *Fundamental Rights and Migration to the EU*, organizzata a Roma dall'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), il direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell'interno, Giovanni Pinto, spiegava che, dall'inizio del 2014 a quel momento, erano state tratte in salvo oltre 155.000 persone. Circa 100.000 di esse erano state soccorse da navi della marina militare italiana, 30.000 da mercantili e altre imbarcazioni private contattate della Guardia costiera italiana, 25.000 dalla stessa Guardia costiera e dalle unità italiane impegnate nell'operazione *Hermes* (coordinata dall'agenzia Frontex). Alla fine dell'anno il numero totale aveva di poco superato le 170.000 unità. Tra il 18 ottobre (inizio di *Mare Nostrum*) e il 31 dicembre 2013 erano inoltre state soccorse 7000 persone, cosicché il numero totale delle persone giunte in Italia per l'intera durata dell'operazione ammonta a 177.000.

¹⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto Stenografico. Seduta di venerdì 16 maggio 2014*, 16 maggio 2014, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0230/stenografico.pdf>; CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto Stenografico Audizione. Seduta di martedì 8 aprile 2014*, 8 April 2014, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/30/audiz2/audizione/2014/04/08/leg.17.sten.com.data20140408.U1.com30.audiz2.audizione.0004.pdf>. Secondo Frontex, il «rapporto tra le morti accertate e gli arrivi nel Mediterraneo centrale nei primi otto mesi del 2014 mostra, in confronto allo stesso periodo del 2013, un aumento da una media di 0,4 morti accertate su 1000 persone intercettate nel 2013 a 1,4 su 1000 nel 2014» (FRONTEX, *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report*, ottobre 2014, http://ffm-online.org/wp-content/uploads/2014/12/AFIC_2013.pdf, p. 26. Tuttavia è possibile che l'aumento della sorveglianza nel Canale di Sicilia abbia ridotto sia il numero delle persone disperse, sia quello degli incidenti di cui non si è avuta nemmeno notizia, nel qual caso la teoria di Frontex di un più alto tasso di mortalità verrebbe messa in discussione. Di certo le cifre ufficiali relative ai primi due mesi del 2015 dimostrano che con la fine di *Mare Nostrum* il numero di persone che attraversa il Mediterraneo non è diminuito ma aumentato del 43% (ANSA, *Immigrazione: 7.882 sbarcati nel 2015*, 3 marzo 2015, http://www.ansa.it/sicilia/notizie/2015/03/03/immigrazione-7.882-sbarcati-nel-2015_e70dae37-95a9-4a16-8c52-e9ecb628745a.html).

appello alle istituzioni italiane ed europee affinché le capacità di ricerca e soccorso nel Mediterraneo non vengano ridotte.¹⁹

Va però ribadito che l'operazione *Mare Nostrum* non ha avuto solo uno ma due obiettivi dichiarati. Benché l'accento sia stato posto principalmente sull'obiettivo umanitario di salvare vite umane, già dal principio *Mare Nostrum* è stata presentata anche come operazione di polizia finalizzata all'arresto dei trafficanti. In effetti le autorità italiane hanno spesso sottolineato non solo i grandi numeri di persone soccorse ma anche quelli delle persone fermate con l'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Un evento in particolare illustra, nella sua crudezza, il carattere poliziesco di *Mare Nostrum*: il 9 novembre del 2013 la nave militare italiana Aliseo, dopo avere tratto in salvo 176 persone di nazionalità siriana, trasbordate e lasciate su una chiatte dai trafficanti, individua il peschereccio che le aveva condotte sin lì e avvia un inseguimento accompagnato da numerose e ripetute raffiche di mitra, che cessano solo quando l'imbarcazione dei fuggitivi comincia ad andare a fondo e i militari italiani possono finalmente arrestare i contrabbandieri. Al di là di simili episodi, le navi militari sono anche utilizzate per identificare le persone soccorse, per interrogarle, per prenderne – anche con l'uso illegittimo²⁰ della forza – le impronte digitali e per individuare, tra esse, i presunti scafisti, e al fine di condurre tali indagini sono presenti a bordo agenti di polizia.²¹ Va sottolineato, poi, che anche nel caso in cui vi siano vittime a bordo, o le persone salvate riferiscano di dispersi, le autorità italiane sui mezzi di *Mare Nostrum* danno la priorità agli interrogatori volti ad accertare l'identità dei superstiti e ad acquisire informazioni utili a risalire all'identità degli scafisti, degli organizzatori del viaggio nel paese di imbarco e dei loro eventuali complici in Italia, e a formulare i possibili capi d'accusa. Non rientra invece tra le prime preoccupazioni la raccolta di informazioni utili a identificare i morti e i dispersi: quest'ultimo obiettivo – di carattere, questo sì, spiccatamente umanitario – resta quindi in secondo piano rispetto agli obiettivi di polizia legati alla dimensione criminale dell'evento. Il fatto stesso che le autorità statali raccolgono puntualmente (e rendono note) informazioni dettagliate sulle persone giunte vive e sui trafficanti arrestati, mentre non raccolgono in modo sistematico e non rendono note quelle sui morti,²² è indicativo dell'ambiguità dell'umanitarismo istituzionale. Nel caso specifico di *Mare Nostrum*, poi, tale fatto suggerisce che gli obiettivi di polizia sopravanzano in importanza quelli umanitari. Inoltre si deve ricordare che i mezzi aerei e navali di *Mare Nostrum* sono parte integrante del quadro di cooperazione ormai da tempo consolidato tra l'Italia e i paesi nordafricani.²³ In tale contesto, fondato sulla fornitura, da parte del governo italiano, di corsi di formazione ed equipaggiamento

¹⁹ Cfr. AMNESTY.IT, *Mare nostrum non termini. Amnesty International scrive al governo italiano. Domani un convegno a Roma*, 16 ottobre 2014, <http://www.amnesty.it/Il-governo-italiano-non-termini-Mare-nostrum-lettera-a-governo-italiano>; UNHCR.IT, *Unhcr Expresses Grave Concern on the Termination of Mare Nostrum Operation*, 16 ottobre 2014, <http://www.unhcr.it/news/unhcr-profonda-preoccupazione-per-la-fine-delloperazione-mare-nostrum>; MEDICISENZAFRONTIERE.IT, *Mare Nostrum: Tempo scaduto. Il governo Italiano non può rinnegare il proprio impegno di continuare a salvare i profughi in mare*, 17 ottobre 2014, <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/comunicato-stampa/mare-nostrum-tempo-scaduto-il-governo-italiano-non-può-rinnegare-il>; AMNESTY INTERNATIONAL, *Lives Adrift. Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, 30 settembre 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/info/EURO5/007/2014/en>, p. 25.

²⁰ ASGI, *L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi foto-dattiloscopici*, 14 dicembre 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA.pdf>.

²¹ BORDERLINE EUROPE, *Rescue at sea. The situation in the Sicilian Strait*, agosto 2014, http://www.borderline-europe.de/sites/default/files/readingtips/2014_08_b-e_Dossier%20Mare%20Nostrum_weiß.pdf. Sull'uso della forza per imporre i rilievi dattiloscopici dopo lo sbarco cfr. ESCAPES, *Libertà e diritti forzati. Parole di migranti siriani attraverso l'Italia*, 27 novembre 2014, <http://users2.unimi.it/escapes/liberta-e-diritti-forzati-parole-di-migranti-siriani-attraverso-litalia/>.

²² T. LAST e T. SPIJKERBOER, *Tracking Deaths in the Mediterranean*, in T. BRIAN e F. LACZKO (a cura di), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, International Organization for Migration, Ginevra 2014, pp. 85-107; S. GRANT, *Recording and Identifying European Frontier Deaths*, in "European Journal of Migration and Law", 13(2/2011), pp. 135-156; I. KOVRAS e S. ROBINS, *Missing Migrants: Deaths at Sea and Addressing Migrant Bodies in Lesbos*, in H. DONNAN, M. HURD e CAROLIN LEUTLOFF-GRANDITS (a cura di), *Border crossings*, Manchester University Press, Manchester, di prossima pubblicazione.

²³ Cfr. P. CUTTITTA, *I confini d'Europa a Sud del Mediterraneo. Strumenti e incentivi per l'esternalizzazione dei controlli*, in P. CUTTITTA e F. VASSALLO PALEOLOGO (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, pp. 13-40; J.-P. CASSARINO (a cura di), *Unbalanced Reciprocities. Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Middle East Institute, Washington D.C. 2010; L. BIALASIEWICZ, *Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe: Libya and EU Border Work in the Mediterranean*, in "Geopolitics", 17(2012), pp. 843-866; P. CUTTITTA, *Migration Control in the Mediterranean Grenzraum. Reading Ratzel in the Strait of Sicily*, in "Journal of Borderlands Studies", 29(2/2014), pp. 117-131.

tecnico per le guardie di frontiera dei paesi cooperanti, nonché sulla cooperazione operativa e lo scambio di informazioni, le imbarcazioni di migranti sono spesso intercettate e riportate a forza sulle coste nordafricane dalle guardie di frontiera dei paesi cooperanti.²⁴

Una volta chiarito che *Mare Nostrum* è stata una missione dalla duplice funzione poliziesca e umanitaria, ciò che va sottolineato è che il pattugliamento del Canale di Sicilia con mezzi aerei e navali delle forze armate italiane non ha rappresentato, di per sé, una novità, né ha rappresentato una novità il fatto che i militari siano stati impegnati in attività al tempo stesso di soccorso e di polizia. La svolta impressa dal governo italiano nell'ottobre 2013 è stata più quantitativa che qualitativa, sostanziandosi nel robusto incremento delle attività di pattugliamento già da tempo in essere. Nell'ambito dell'operazione *Constant Vigilance*, in effetti, le navi e le aeromobili militari italiane presidiavano il Canale di Sicilia già dal 2004. Benché *Constant Vigilance* non sia mai stata presentata come missione umanitaria, *Mare Nostrum* si è limitata ad accrescere (seppur significativamente) il personale e il numero di mezzi aerei e navali coinvolti nei pattugliamenti. La differenza appare evidente analizzando i rispettivi budget: il costo stimato di *Mare Nostrum* si aggira intorno ai 9,5 milioni di Euro al mese, contro i soli 1,5 milioni messi a disposizione mensilmente per *Constant Vigilance*. In termini quantitativi lo scarto è notevole, ma in termini qualitativi – in termini, cioè, di ciò che le autorità italiane hanno effettivamente fatto nel Canale di Sicilia – la differenza è assai ridotta, giacché anche *Constant Vigilance* ha sempre svolto attività sia di soccorso, sia di polizia.

Se poi andiamo ancora più indietro nel tempo vediamo che l'attività di pattugliamento del Canale di Sicilia da parte della polizia e delle forze armate comincia già nel 1995: diciott'anni prima di *Mare Nostrum*, nove anni prima di *Constant Vigilance*. E sin da allora le autorità italiane incaricate di sorvegliare le acque internazionali tra Italia e Nordafrica devono fare i conti con l'obbligo di soccorso. Nel 1997, per esempio, esse lamentano il fatto di non potere respingere con la forza verso la Tunisia le imbarcazioni intercettate, perché i passeggeri le fanno affondare di proposito per obbligare le autorità a salvarli e condurli in Italia.²⁵

Poi, a partire dal 2002, il numero dei mezzi impegnati nei pattugliamenti aumenta. Peraltro l'annuncio del governo Berlusconi di volere intensificare i controlli delle frontiere marittime, estendendoli alle acque internazionali, grazie all'impiego di mezzi militari, è, almeno in parte, una trovata propagandistica, così come la norma – contenuta nella legge Bossi-Fini – che esplicitamente permette alle navi militari di partecipare ai controlli delle frontiere marittime.²⁶ Infatti – come già ricordato – le forze armate italiane sono impegnate già da anni nel pattugliamento delle frontiere marittime, anche ben al di là delle acque territoriali.

L'enfasi, in questo caso, viene posta sulla funzione poliziesca, non su quella umanitaria. Tuttavia le persone continuano a essere salvate, e poi portate in Italia, tranne nei rari casi in cui la Tunisia accetta di riammettere migranti dalle acque internazionali su richiesta delle autorità italiane che per prime li hanno intercettati (provvedendo quindi a contattare i colleghi tunisini).²⁷ Nel 2003, poi, il governo emana un decreto per regolare la «costante attività di sorveglianza» dei mezzi aerei e navali delle autorità italiane in acque internazionali. Il decreto specifica che «l'azione di contrasto è sempre improntata alla salvaguardia della vita umana ed al rispetto della dignità della persona».²⁸ Quando, nel 2004, ha inizio

²⁴ Cfr. paragrafo 4.

²⁵ «La conoscenza – da parte degli organizzatori di tale traffico – delle norme di diritto internazionale, comporta che i clandestini, non appena intercettati dalle motovedette di vigilanza, attuino tentativi di autoaffondamento dei mezzi navali utilizzati, con conseguente obbligo di soccorso a mare, ed impossibilità di ogni tentativo di respingimento». COMITATO PARLAMENTARE SCHENGEN-EUROPOL, *Sopralluogo a Lampedusa (18-19 e 20 luglio 1997)*, <http://www.camera.it/bicamerale/schengen/sopralluoghi/AGRIGENT.htm>.

²⁶ Art. 11 legge 189 del 30 luglio 2002.

²⁷ Il 21 ottobre 2003 «ventotto immigrati clandestini, bloccati su tre diverse imbarcazioni a poche miglia da Pantelleria, sono stati consegnati a una motovedetta tunisina. [...] Il trasbordo è avvenuto a 14 miglia a sud di Pantelleria, in acque internazionali» (REPUBBLICA.IT, *Clandestini in Tunisia, accordo col Viminale*, 21 ottobre 2003, dall'archivio dell'autore). Un anno dopo sono «consegnati a una motovedetta tunisina i sei clandestini intercettati dalla Guardia di Finanza, a 25 miglia a sud di Lampedusa. Gli immigrati [...] sono stati prima soccorsi dall'unità italiana e successivamente affidati ai militari tunisini» (ANSA.IT, s. t., 22 ottobre 2004, dall'archivio dell'autore).

²⁸ MINISTERO DELL'INTERNO, *Decreto Ministeriale 14 luglio 2003. Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*.

L'operazione *Constant Vigilance*, la sostanza non cambia: secondo le linee guida del governo, gli intercettamenti «debbono necessariamente privilegiare gli aspetti del soccorso, al fine di evitare la perdita di vite umane». ²⁹ Perfino nel 2011, quando gli arrivi sulle coste siciliane aumentano vertiginosamente, in coincidenza con la Primavera araba, salvare vite umane rimane «in cima alla gerarchia delle priorità», seppure «più nel quotidiano delle attività operative che nel discorso pubblico». ³⁰

Per quanto riguarda l'estensione geografica delle attività di pattugliamento, *Mare Nostrum* ha certamente coperto su base più regolare l'area a ridosso del confine delle acque territoriali libiche. Tuttavia si deve notare che anche in periodi precedenti non era infrequente che mezzi aerei o navali delle forze armate italiane individuassero imbarcazioni in alto mare ed effettuassero interventi di soccorso decine di miglia a sud delle acque territoriali italiane, a volte molto più vicino al confine marittimo libico che a quello italiano. ³¹

Sembra dunque esserci stata una sostanziale continuità, in termini qualitativi, nell'impegno delle autorità italiane per il soccorso ai migranti in mare, nonostante la retorica umanitaria che ha accompagnato la missione *Mare Nostrum* l'abbia presentata come qualcosa di nuovo. L'aspetto umanitario delle politiche italiane di controllo delle frontiere marittime, insomma, è assai meno nuovo di quanto lo si sia fatto apparire, mentre novità importanti si sono verificate in ambito investigativo: in particolare, la ricordata procedura di identificazione e interrogazione tramite personale di pubblica sicurezza, e il fatto che i migranti, in più occasioni, sono stati trattenuti a bordo per più giorni prima di essere condotti sulla terraferma, trasformando così le navi militari in centri di detenzione fluttuanti.

4. Respingere, espellere e immobilizzare

Certamente, salvare le persone e portarle in Italia è diverso dal respingerle in Libia o in Tunisia. Ci sono stati, infatti, periodi nei quali le autorità italiane, ben al di là degli occasionali episodi sopra citati, nei quali gruppi di persone intercettate in alto mare sono stati consegnati alle motovedette tunisine e da esse ricondotte nel paese di Ben Ali, hanno sistematicamente posto in essere pratiche di respingimento. Nel 2009, per esempio, i migranti venivano regolarmente respinti in Libia – e occasionalmente anche in Algeria – dalle acque internazionali, a opera delle autorità italiane in collaborazione con quelle di detti paesi. Nel 2012 tale pratica fu oggetto di una condanna da parte della Corte europea dei diritti umani nel caso *Hirsi* – l'unico nel quale un gruppo di deportati abbia potuto fare ricorso. ³² Anche in questo periodo, però, i migranti intercettati e respinti non erano lasciati morire. ³³ Se c'erano persone bisognose di cure immediate, tutti i passeggeri venivano portati prima a Lampedusa: lì veniva fatto sbarcare solo chi aveva bisogno di assistenza medica urgente, mentre gli altri venivano riportati in Libia. Questa particolare procedura (con la quale le persone venivano respinte dopo avere fatto fisicamente ingresso

²⁹ CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006*, 6 maggio 2005, http://www.governo.it/Presidenza/DICA/immigrazione/DPPI_04052005_2.pdf.

³⁰ F. PASTORE e E. ROMAN, *Implementing Selective Protection. A Comparative Review of the Implementation of Asylum Policies at National Level Focusing on the Treatment of Mixed Migration Flows at EU's Southern Maritime Borders*, "FIERI Working Papers", 2014, http://fierit.it/wp-content/uploads/2014/11/WP_FIERI_FINAL_Implementing-Selective-Protection_PastoreRoman_Oct-2014.pdf.

³¹ Basterà qui citare due notizie, lontane un decennio l'una dall'altra, che riferiscono di interventi effettuati rispettivamente a 100 e a 88 miglia a sud di Lampedusa: REPUBBLICA.IT, *Affonda un altro barcone. Tutti salvi i clandestini*, 19 giugno 2003, <http://www.repubblica.it/online/cronaca/sbarcoquattro/salvi/salvi.html>; REPUBBLICA.IT, *Emergenza sbarchi nel canale di Sicilia soccorsi mille migranti su cinque barconi*, 17 settembre 2013, http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/09/17/news/eemergenza_sbarchi_nel_canale_di_sicilia_soccorsi_mille_migranti_su_cinque_barconi-66703040/.

³² La corte stabile che l'Italia, con il respingimento di 24 cittadini eritrei e somali effettuato a maggio del 2009, aveva violato l'articolo 3 (divieto di tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti), l'articolo 4 del quarto protocollo aggiuntivo (divieto di espulsioni collettive di stranieri) e l'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) della convenzione europea per i diritti umani. Cfr. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of Hirsi Jamaa and others vs. Italy (Application no. 27765/09)*. Judgment, Strasbourg, 23 February 2012, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Hirsi&sessionId=87048232&skin=hudoc-en>.

³³ Tuttavia, si veda *a contrario* il paragrafo 5.

nelle acque territoriali italiane) riporta alla memoria il periodo che va da ottobre 2004 a marzo 2006, quando oltre 3000 persone furono respinte in Libia dal territorio italiano³⁴ (non dalle acque internazionali, come avviene di regola nel 2009) successivamente al loro sbarco. E anche i deportati del 2004-2006 venivano dapprima “salvati”: solo in un secondo momento essi venivano portati a Lampedusa o in altri porti italiani, e infine ricondotti in Libia.

Tuttavia, il fatto che nel periodo di *Mare Nostrum* non siano stati effettuati respingimenti – né dal territorio italiano, né dalle acque internazionali – non ha nulla a che vedere con l'operazione in sé quanto piuttosto con la scelta compiuta dai tre ultimi governi italiani³⁵ in seguito al caso *Hirsi*, dunque ben prima di *Mare Nostrum*. Tale politica, peraltro, era stata seguita anche in passato da diversi precedenti governi. Inoltre, si deve sottolineare che la politica di rimpatriare i cosiddetti “migranti economici” (cioè tutti quelli – per esempio i cittadini egiziani e tunisini – che possono essere respinti nel paese d'origine senza violare in modo troppo palese e brutale il principio di *non refoulement*) non è stata mai messa in discussione neanche con l'avvento di *Mare Nostrum*. Queste persone sono prima soccorse in mare, poi portate in Italia, e infine riportate nei loro paesi di origine. Ciò può avvenire solo nella misura in cui questi ultimi collaborano a riammettere i propri cittadini, ma da questo punto di vista i principali paesi in questione dimostrano una certa disponibilità. Non solo *Mare Nostrum* ha lasciato in larga parte immutate le modalità operative dei controlli nel Canale di Sicilia, ma la decisione sulla sorte individuale delle persone – se lasciare che restino in Italia o espellerle – ha seguito le stesse linee guida che avevano orientato la gestione italiana delle frontiere già prima di *Mare Nostrum*.

Un ulteriore, importante aspetto delle politiche italiane ed europee di gestione delle frontiere rimane immutato a dispetto della sempre più accentuata retorica umanitaria che le avvolge: il fatto che tali politiche continuano ad avere come principale obiettivo quello di impedire alle persone di partire dal Nordafrica (e dalla Turchia, tornata a essere un importante punto di imbarco a causa della crisi siriana) alla volta dell'Europa, indipendentemente dalla loro origine e dai motivi che le hanno spinte alla partenza.

Si è già detto che, a partire dal 2011, e in particolare dopo la condanna inflitta all'Italia, nel 2012, dalla Corte europea dei diritti umani per i respingimenti effettuati nel 2009, tutti i governi italiani sinora succedutisi hanno escluso il ricorso a respingimenti diretti dalle acque internazionali. Allo stesso tempo, però, tutti hanno ribadito la volontà (poi confermata con i fatti) di rafforzare la cooperazione con i paesi di partenza delle imbarcazioni, dall'Algeria alla Turchia, passando per Tunisia, Libia ed Egitto. Alla cooperazione bilaterale, inoltre, si continuano a sovrapporre diversi livelli di cooperazione multilaterale euro-africana o euro-mediterranea. La lunga storia cominciata con il Processo di Barcellona nel 1995, che già prevedeva una cooperazione anche in materia di controllo delle migrazioni, è continuata non solo con la Politica europea di vicinato inaugurata nel 2004 ma anche attraverso diversi forum trans-mediterranei di cooperazione, alcuni dei quali specificamente dedicati al tema della gestione delle frontiere, l'ultimo dei quali è il Processo di Khartoum, nato nell'autunno del 2014.

Non deve meravigliare, dunque, il fatto che la Tunisia, quando la situazione in Libia è precipitata e le autorità libiche non sono più state in grado di esercitare alcun controllo efficace sulle proprie frontiere marittime,³⁶ ha provveduto in qualche occasione a fermare i migranti partiti dai porti più vicini del paese confinante.³⁷ A sua volta, del resto, la stessa Libia post-Gheddafi ha proseguito, sin quando ha potuto, nel solco tracciato dal Colonnello, rafforzando l'intesa con l'Italia e intercettando imbarcazioni di migranti – al fine di ricondurle sulle coste libiche – sia nelle proprie acque territoriali, sia in acque internazionali. Sono proprio questi interventi, effettuati da altri paesi ma nell'interesse dell'Italia, che

³⁴ E. PAOLETTI, *The Migration of Power and North-South Inequalities. The Case of Italy and Libya*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, p. 146.

³⁵ Si tratta dei governi guidati da Mario Monti (novembre 2011 – aprile 2013), Enrico Letta (aprile 2013 – febbraio 2014) e Matteo Renzi (dal febbraio 2014).

³⁶ Solo la degenerazione della situazione in Libia – con il conseguente sostanziale abbandono delle funzioni di sorveglianza delle frontiere – ha fatto sì che numeri tanto elevati di persone (a loro volta messe in movimento dall'inasprirsi delle crisi nei loro paesi, primo fra tutti la Siria) riuscissero ad attraversare il Mediterraneo tra il 2013 e il 2014.

³⁷ INTERNAZIONALE.IT, *Intervistati 90 migranti in Tunisia, erano diretti a Lampedusa*, 9 agosto 2014, <http://archivio.internazionale.it/news/asca/2014/08/09/intercettati-90-migranti-in-tunisia-erano-diretti-a-lampedusa>.

permettono alle autorità italiane di aggirare il divieto di *refoulement* per mezzo di pratiche che sono state definite di “*refoulement preventivo*”³⁸ o di “*neo-refoulement*”.³⁹

In cambio della loro cooperazione, l'Italia offre ai paesi nordafricani già da più di tre lustri (alla Libia dal 2003) corsi di formazione per le guardie di frontiera, finanziamenti per la costruzione di strutture di polizia di frontiera, forniture di attrezzature (veicoli fuoristrada, motovedette, visori notturni, strumenti per l'individuazione di documenti falsi o falsificati). Anche l'Unione europea ha seguito questa strada. Nel 2013, per esempio, ha avuto inizio una missione biennale di assistenza di frontiera per la Libia (EUBAM Libia). L'obiettivo era offrire formazione e consulenza alle autorità libiche per consentire loro di rafforzare i controlli delle frontiere e impedire ai migranti di partire, ovvero intercettarli e riportarli in territorio libico prima che raggiungessero l'Italia. La missione ha dovuto però essere ridimensionata, e la sua sede essere trasferita a Tunisi, nell'agosto del 2014, in seguito all'acuirsi della crisi libica. Fin quando è stato possibile, comunque, le autorità libiche hanno dimostrato di essere in grado di ostacolare le partenze: nei soli mesi di settembre e ottobre 2013 ben 2000 persone sono state fermate mentre tentavano di lasciare il paese alla volta dell'Europa,⁴⁰ e gli intercettamenti sono proseguiti almeno fino all'estate del 2014.

Oggi non sembra vicino il giorno in cui le coste libiche torneranno sotto il controllo effettivo di autorità locali, ma ancora a luglio del 2014 l'Italia dichiarava di volere riprendere i pattugliamenti congiunti in acque territoriali libiche,⁴¹ mentre il capo del governo di Tobruk, Abdullah al-Thinni, ringraziava gli italiani per avere «generosamente fornito alla Libia motovedette al fine di impedire che imbarcazioni partano dalle acque libiche», e chiedeva all'Unione europea di contribuire alla costruzione di tre nuovi centri di detenzione in Libia.⁴²

Quest'ultimo particolare non può lasciare indifferenti se si considera che la tortura e i trattamenti inumani e degradanti sono all'ordine del giorno nei centri di detenzione libici, come documentato da diversi rapporti di organizzazioni per i diritti umani. Nell'aprile 2014, per esempio, Human Rights Watch intervistò 138 migranti detenuti in Libia: 100 di essi (più del 72% del campione) dichiararono di essere stati torturati o di avere subito abusi.⁴³ Inoltre la polizia libica ha l'abitudine di imporre il pagamento di un riscatto a chi voglia essere liberato dalla detenzione arbitraria e a tempo indeterminato alla quale sono spesso costretti i migranti. Peraltro la vita in Libia non è molto più facile per chi sta fuori dai centri di detenzione. Chi cerca di entrare in Libia irregolarmente rischia di essere ucciso dalle guardie di frontiera (nel solo mese di giugno 2014 dodici persone, in arrivo dal Sudan, sono state uccise appena oltrepassato il confine),⁴⁴ che a volte sparano anche a chi cerca di partire alla volta dell'Europa.⁴⁵

³⁸ C. MARCHETTI, *Expanded Borders: Policies and Practices of Preventive Refoulement in Italy*, in M. GEIGER e A. PÉCOUD (a cura di), *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, pp. 160-183.

³⁹ J. HYNDMAN e A. MOUNTZ, *Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe*, “Government and Opposition”, 43(2/2008), pp. 249-269.

⁴⁰ LIBYAHERALD.COM, *Border security held back by poor infrastructure – EUBAM head*, 21 dicembre 2013, <http://www.libyaherald.com/2013/12/21/border-security-held-back-by-poor-infrastructure-eubam-head/#axzz3UyVYIKG6>.

⁴¹ STRANIERIINITALIA.IT, *Profughi. Pinotti: Accoglienza nelle caserme, l'Onu in Libia contro gli sbarchi*, 3 luglio 2014, <http://www.stranieriinitalia.it/attualita-profughi-pinotti-accoglienza-nelle-caserme-l-onu-in-libia-contro-gli-sbarchi-18948.html>.

⁴² LIBYAHERALD.COM, *Libya wants EU partnership to fight illegal migration*, 11 luglio 2014, <http://www.libyaherald.com/2014/07/11/libya-wants-eu-partnership-to-fight-illegal-migration/#axzz376kwszqe>.

⁴³ Un eritreo trentatreenne descrive così il trattamento riservato a chi è catturato mentre cerca di fuggire: hanno «tolto loro le camicie, li hanno cosparsi d'acqua, e poi li hanno fustigati con fruste di gomma sulla schiena e sulla testa per circa mezz'ora». Un somalo di ventisette anni racconta: «de guardie [...] mi hanno frustato con cavi di metallo e mi hanno picchiato e dato pugni su tutto il corpo. Li ho anche visti appendere quattro o cinque persone a testa in giù dall'albero di fronte la porta di ingresso, e poi picchiarle e frustarle ai piedi e allo stomaco». Infine, una somala ventunenne descrive il trattamento ricevuto all'arrivo dal gruppo di ventitré donne nel quale si trovava: «de guardie ci misero in una stanza, ci dissero di svestirci e poi ci mettevano le dita nella vagina». HUMAN RIGHTS WATCH, *Libya: Whipped, Beaten, and Hung from Trees*, 22 giugno 2014, <http://www.hrw.org/print/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>.

⁴⁴ MADOTE.COM, *Sudanese Court Fines Rescued Illegal Ethiopian and Eritrean Migrants*, 7 luglio 2014, <http://www.madote.com/2014/07/sudanese-court-fines-rescued-illegal.html?showComment=1404793379638>.

Più in generale, i migranti sono soggetti a sfruttamento e gravi violazioni dei loro diritti da parte delle autorità locali, dei datori di lavoro e della popolazione in generale, oltre che da parte dei trafficanti cui si devono affidare.

Per i migranti, in effetti, non c'è molta differenza tra essere respinti dalle acque internazionali verso la Libia dalle autorità italiane ed essere intercettati e riportati indietro (dalle acque territoriali libiche o da quelle internazionali), o essere bloccati già alla partenza, dalle autorità libiche. Teoricamente le persone respinte dall'Italia potrebbero fare ricorso alla Corte europea per i diritti umani, ma nei fatti tale diritto è pressoché impossibile da esercitarsi una volta che si è stati respinti.

Le politiche e le pratiche che mirano a impedire le partenze dal Nordafrica, o che prevedono l'intervento della Libia, della Tunisia, dell'Egitto e dell'Algeria per recuperare le imbarcazioni dalle acque internazionali e riportarle in Nordafrica per conto dell'Europa (e con il sostegno europeo in termini di finanziamenti e offerta di attrezzature e corsi di formazione), fanno sì che i diritti fondamentali e la stessa integrità fisica delle persone vengano violati a sud del Mediterraneo anziché nelle sue acque, a dispetto della retorica umanitaria della quale queste stesse politiche e pratiche si ammantano.

È poi significativo il fatto che, dieci anni dopo la prima idea di Schily di stabilire centri di raccolta europei per richiedenti asilo in Africa, il ministro dell'interno italiano, Angelino Alfano, abbia riesumato quella proposta, argomentando nuovamente che ciò impedirebbe gli abusi a danni dei migranti da parte dei trafficanti e metterebbe fine al tragico fenomeno delle morti in mare.⁴⁶ Ancora una volta, insomma, l'umanitarismo è utilizzato per giustificare politiche il cui obiettivo umanitario è impedire alle persone di realizzare i *loro* obiettivi umanitari, cioè raggiungere un luogo di sicurezza in Europa. Sono gli stati, insomma, a decidere, anche a dispetto degli interessati, cosa sia umanitario e cosa non lo sia.

5. Umanitarismo: una prerogativa statale?

Come spiega Fassin,⁴⁷ l'umanitarismo è una tecnica governamentale. Certamente gli attori non-statali (aziende private, organizzazioni non governative, movimenti politici etc.) partecipano anch'essi al regime di governo umanitario delle migrazioni e dei confini, nella misura in cui gli stati non possono – tanto più in un contesto contraddistinto da processi globali di de-nazionalizzazione⁴⁸ – monopolizzarlo interamente. La società civile, i singoli individui, gli stessi migranti, sviluppando argomenti di carattere umanitario finalizzati a modificare il regime di frontiera, contribuiscono a loro volta ad alimentare il discorso. Tuttavia, gli stati mantengono indiscutibilmente una posizione dominante. Ciò vale per il governo delle migrazioni (e dei confini) in generale, ma anche, in particolare, per i suoi aspetti legati specificatamente alla logica umanitaria.

In questo paragrafo si ricordano alcuni casi che mostrano come gli attori non statali siano stati di fatto scoraggiati dall'intervento autonomo (non richiesto o autorizzato dalle autorità statali) anche successivamente al caso Cap Anamur e all'ascesa della retorica umanitaria.

Nel 2007, per esempio, sette pescatori tunisini sono accusati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e processati dalla giustizia italiana per avere soccorso quarantaquattro persone in acque internazionali e averle portate a Lampedusa. Dopo quattro anni essi sono assolti da tutti i capi di imputazione,⁴⁹ proprio come gli imputati del caso Cap Anamur, ma nel frattempo i loro due pescherecci e le loro licenze di pesca sono stati confiscati e le loro vite rovinate.

Inoltre, diverse navi cui capita di incontrare e soccorrere migranti nel Canale di Sicilia sono costrette ad attendere per giorni (anche più di una settimana) prima che l'Italia, Malta, lo stato di bandiera della nave

⁴⁵ BBC.COM, *Migrant boat "shot at" as it left Libya*, 13 ottobre 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24514340>; REPUBBLICA.IT, *Spunta video-choc: «Fermati senno' muori». Così i libici danno la caccia ai clandestini*, 18 maggio 2009, <http://www.repubblica.it/2009/05/sezioni/cronaca/immigrati-8/clandestini-video/clandestini-video.html>.

⁴⁶ REPUBBLICA.IT, *Immigrazione, Alfano: Portare richieste asilo in Africa*, 31 ottobre 2014, http://www.repubblica.it/politica/2014/10/31/news/immigrazione_alfano_portare_richieste_asilo_in_africa-99445825/?ref=search.

⁴⁷ D. FASSIN, *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present*, University of California Press, Berkeley 2012.

⁴⁸ S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano 2008.

⁴⁹ Corte di Appello di Palermo, Terza Sezione Penale (21 settembre 2011).

soccorritrice e, a volte, anche altri paesi coinvolti (per esempio la Tunisia) decidano chi debba prendere in carico i migranti. Casi del genere vedono protagoniste navi di diverso tipo come il peschereccio spagnolo Francisco y Catalina nel 2006, il mercantile turco Pinar nel 2009, la nave militare spagnola (ma in dotazione alla Nato) Almirante Juan de Borbón nel 2011 e la petroliera greco-liberiana Salamis nel 2013. Il timore di essere processati o semplicemente di perdere tempo e denaro finisce per scoraggiare armatori e comandanti, e la loro conseguente maldisposizione verso l'obbligo imperativo (giuridico, oltre che morale) di salvare le vite umane finisce inevitabilmente per accrescere il rischio di morire per chi si mette in viaggio. I superstiti della tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013, infatti, dissero chiaramente che alcune imbarcazioni private da loro incrociate durante il viaggio avevano tirato dritto, senza fermarsi ad assisterli. Questa del naufragio di Lampedusa, peraltro, è solo una delle tante circostanze nelle quali soggetti privati abbiano volto lo sguardo dall'altra parte pur di non prestare soccorso a imbarcazioni in difficoltà con migranti a bordo. Nel gennaio del 2008, invece, un migrante fu vittima di qualcosa di diverso dall'indifferenza. Quattro mesi dopo l'arresto dei pescatori tunisini, un pescatore italiano fu fermato a Lampedusa con l'accusa di omicidio. Egli si era imbattuto in una barca carica di migranti in acque internazionali, e quando uno di essi aveva raggiunto a nuoto il suo peschereccio, cercando di salire a bordo, lo aveva ributtato con la forza in mare, lasciandolo scomparire tra i flutti.⁵⁰

Mentre da un lato sono scoraggiati dall'agire di propria iniziativa, e rimangono inascoltate le proposte di introdurre forme di compensazione economica per chi incorre nei disagi derivanti dal rispetto dell'obbligo di prestare soccorso, dall'altro i privati sono spesso chiamati in causa dalle autorità statali affinché intervengano, se si trovano più vicini alle imbarcazioni in difficoltà. In molti casi le navi commerciali sono costrette a prendere a bordo i migranti e poi consegnarli alle navi italiane, o a condurli esse stesse verso il più vicino porto italiano. Tuttavia, in almeno un'occasione l'Italia è stata accusata di avere utilizzato navi private per aggirare il divieto di respingimento. Il 4 agosto 2013 le autorità italiane chiedono infatti alla nave turca Adakent di soccorrere un gruppo di migranti in acque internazionali, nella zona di ricerca e soccorso di competenza della Libia.⁵¹ I migranti sono portati a Tripoli, e mai si chiarirà se siano state le autorità italiane o quelle libiche a istruire la Adakent in tal senso. È invece documentato che lo stesso giorno le autorità italiane chiedono espressamente alla petroliera greco-liberiana Salamis di condurre 102 persone dalle acque internazionali in Libia, ma il comandante rifiuta e fa invece rotta verso Malta.⁵²

È da ricordare, infine, come anche gli attori statali o intergovernativi, a volte, contravvengano a quella che pure dichiarano essere la loro missione, cioè il salvataggio di vite umane. Un rapporto del 2012 del Consiglio d'Europa ha cercato di fare luce sul caso della cosiddetta "left-to-die boat", la barca lasciata morire, ossia un gommone che rimase alla deriva a largo delle coste libiche per due settimane nel marzo del 2011.⁵³ In tale circostanza 63 passeggeri morirono, mentre i restanti nove sopravvissero solo perché le correnti li riportarono in Libia, dove poterono ricevere le cure necessarie prima che fosse troppo tardi. Il rapporto del Consiglio d'Europa ha accertato che le autorità della Nato, di Malta e dell'Italia

⁵⁰ REPUBBLICA.IT, *Il comandante di un peschereccio accusato della morte di un naufrago*, 11 gennaio 2008, <http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/immigrati-3/omicidio-peschereccio/omicidio-peschereccio.html>.

⁵¹ Le acque internazionali sono suddivise in zone di ricerca e soccorso (zone SAR), ciascuna assegnata alla competenza di un diverso paese costiero. Tradizionalmente la Libia e Malta non sono molto attive nelle rispettive zone, e l'Italia ha molto spesso dovuto supplire.

⁵² TIMESOFMALTA.COM, *Update 8: Government requests ship master to return to rescue location*, 5 agosto 2013, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20130805/local/tanker-carrying-migrants.480832>;

AMNESTY INTERNATIONAL, *Lives Adrift*, cit., pp. 40-41; COUNCIL OF EUROPE, *The left-to-die boat: actions and reactions*, Doc. 13532, 9 giugno 2014, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20940&lang=en>, p. 11. La versione del governo italiano su entrambi i casi è disponibile in INTERNO.GOV.IT, *Audizione del vice ministro sen. Bubbico presso la Commissione Migrazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa*, http://www.interno.gov.it/it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_02_05_audizione_bubbicoo_Consiglio_Europa.pdf.

⁵³ COUNCIL OF EUROPE, *Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?*, 29 marzo 2012, http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329_mig_RPT.EN.pdf. Si veda anche: C. HELLER, L. PEZZANI e SITU STUDIO, *Forensic Oceanography. Report on the Left-To-Die Boat*, s.d., <http://www.fidh.org/IMG/pdf/fo-report.pdf>; COUNCIL OF EUROPE, *The left-to-die boat: actions and reactions*, cit., p. 49.

erano a conoscenza della presenza di questa imbarcazione alla deriva ma preferirono astenersi dall'intervenire. Tuttavia non è stato possibile fare sufficiente chiarezza sulle responsabilità relative a questa tragedia, perché alcune delle domande rivolte alle autorità non hanno mai ricevuto risposta. In un caso più recente, l'11 ottobre 2013, oltre 260 persone morirono dopo avere inviato un SOS alle autorità italiane dalla zona di ricerca e salvataggio maltese. Le autorità italiane, infatti, preferirono attendere che Malta assumesse (come formalmente le spettava) il coordinamento delle operazioni di soccorso, nonostante una nave militare italiana si trovasse già nelle vicinanze del natante in difficoltà. L'attesa si rivelò fatale: quando arrivarono finalmente le unità di soccorso, la maggior parte dei passeggeri era già annegata.⁵⁴ Questi due casi spiegano bene come la violenza del confine europeo, celata dietro il velo dell'umanitarismo, possa operare «non tanto attraverso l'azione diretta di un singolo quanto attraverso l'inazione di diversi attori».⁵⁵ Purtroppo, però, neanche l'azione diretta di *Mare Nostrum* ha potuto fermare le morti alle frontiere marittime: oltre 3000 persone hanno perso la vita nel Mediterraneo nel 2014,⁵⁶ e la maggior parte di esse è morta mentre era in viaggio verso l'Italia, nonostante il contributo alle attività di salvataggio fornito dall'operazione militare e umanitaria varata dal governo italiano.⁵⁷

6. La fine di *Mare Nostrum* e l'avvio di *Frontex Triton*

Mare Nostrum, che secondo gli annunci fatti dal governo in estate avrebbe dovuto chiudersi del tutto il 31 ottobre 2014, è stata poi invece ridimensionata e prolungata per altri due mesi, con un budget ridotto di due terzi.⁵⁸ La chiusura ufficiale è stata il 31 dicembre 2014. Gli appelli del governo italiano alle istituzioni europee affinché rilevassero l'onere di *Mare Nostrum* sono rimasti inascoltati. L'Unione europea ha invece deciso di limitarsi a rafforzare la presenza della sua agenzia delle frontiere, Frontex, lanciando l'operazione *Triton* nelle acque circostanti l'Italia. Dal primo novembre 2014 *Triton* ha preso il posto, unificandole e potenziandole, delle due precedenti operazioni di Frontex ospitate dall'Italia (*Aeneas*, a largo delle coste pugliesi e calabresi, e *Hermes*, nel Canale di Sicilia). Quindici stati membri hanno contribuito alla nuova missione mettendo a disposizione attrezzature e personale, ma il budget di *Triton* (2,9 milioni di Euro al mese) è meno di un terzo di quello di *Mare Nostrum*. Inoltre, la missione di Frontex non ha ufficialmente un mandato umanitario, essendo il suo obiettivo ufficiale quello di sostenere le autorità italiane nel controllo delle frontiere e nella raccolta di informazioni.⁵⁹ Tuttavia, nel solco della retorica umanitaria che negli ultimi anni ha contagiato anche l'agenzia europea per le frontiere,⁶⁰ il direttore esecutivo di Frontex, Gil Arias Fernandez, ha sottolineato che «salvare vite umane continuerà a essere una priorità assoluta».⁶¹ Oltre le ridotte capacità operative (dovute alle inferiori risorse finanziarie), un'ulteriore importante differenza rispetto a *Mare Nostrum* è l'estensione

⁵⁴ F. GATTI, *La verità sul naufragio di Lampedusa. «Così l'Italia ci ha lasciati morire»*, 7 novembre 2013, <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2013/11/07/news/la-verita-sul-naufragio-di-lampedusa-quella-strage-si-poteva-evitare-1.140363>.

⁵⁵ C. HELLER e L. PEZZANI, *Liquid Traces: Investigating the Deaths of Migrants at the EU's Maritime Frontier*, in FORENSIC ARCHITECTURE (a cura di), *Forensis. The Architecture of Public Truth*, Sternberg Press, Berlin 2014, p. 659.

⁵⁶ T. BRIAN e F. LACZKO, *Migrant Deaths: An International Overview*, in T. BRIAN e F. LACZKO (a cura di), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, International Organization for Migration, Ginevra 2014, p. 20.

⁵⁷ Come già precedentemente notato, Frontex ritiene che il tasso di mortalità sia perfino aumentato (FRONTEX, *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report*, cit.).

⁵⁸ REPUBBLICA.IT, *Immigrazione, Alfano: Portare richieste asilo in Africa*, cit.

⁵⁹ Sulle divergenze tra Italia e Unione europea riguardo le modalità di intervento nel Mediterraneo cfr. S. CARRERA e L. DEN HERTOG, *Whose Mare? Rule of Law Challenges in the Field of European Border Surveillance in the Mediterranean*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 79, 2015, <http://www.ceps.eu/book/whose-mare-rule-law-challenges-field-european-border-surveillance-mediterranean>.

⁶⁰ N. PERKOWSKI, *A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex*, RSC Working Paper Series, 81, 2012, <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf>; G. CAMPESI, *Frontex, the Euro-Mediterranean Border and the Paradoxes of Humanitarian Rhetoric*, in "South East European Journal of Political Science", 2(3/2014), pp. 126-134; K. FRANKO AAS e H. GUNDHUS, *Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life*, in "British Journal of Criminology", 55(1/2015), pp. 1-18.

⁶¹ FRONTEX, *Frontex Launches Joint Operation Triton*, 31 ottobre 2014, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpl7>.

geografica delle attività di pattugliamento di *Triton*, che non oltrepassano le trenta miglia dalle coste italiane, lasciando sguarnita l'area a ridosso delle acque territoriali libiche. A intervenire nelle zone più distanti delle acque internazionali continuano dunque a essere le unità italiane, che hanno già svolto parecchi interventi di intercettazione e salvataggio, come del resto facevano già prima di *Mare Nostrum*. Si è, del resto, già osservato che, dal punto di vista qualitativo, la missione non è stata sostanzialmente molto diversa da ciò che l'ha preceduta, e non meraviglia dunque che anche gli sviluppi successivi a *Mare Nostrum* evidenzino una sostanziale continuità.

7. Conclusioni

Attraverso una breve rassegna di documenti istituzionali e notizie diffuse da mezzi di informazione questo articolo ha mostrato come, dal volgere del secolo, l'importanza della retorica umanitaria sia cresciuta nel linguaggio degli attori politici europei e italiani. La decisione di presentare *Mare Nostrum* come missione umanitaria è stata un ulteriore passaggio di questo processo. Tuttavia, l'articolo ha anche dimostrato come *Mare Nostrum* non sia stata molto più "umanitaria" delle precedenti attività di pattugliamento condotte nel Canale di Sicilia, e che la principale differenza rispetto a esse sia stata quantitativa (il notevole incremento di budget e quindi di mezzi e personale disponibili) piuttosto che qualitativa. Una volta evidenziato che *Mare Nostrum* è stata anche una missione di polizia, è stato dunque possibile analizzarne il ruolo – e giudicarne il grado di "umanitarismo" – sullo sfondo degli effettivi obiettivi delle politiche italiane ed europee di controllo delle frontiere, rivolgendo una particolare attenzione al contesto di cooperazione esistente con la Libia e con gli altri paesi nordafricani.

Una simile analisi ha svelato le ambiguità delle politiche "umanitarizzate" di controllo delle frontiere, i cui principali obiettivi continuano a essere impedire alle persone di partire e riportare indietro gli indesiderati. Il risvolto umanitario della gestione delle frontiere sembra essere riservato, insomma, solo a coloro i quali riescono, in primo luogo, a mettersi in viaggio dalle coste nordafricane o turche, e, in secondo luogo, a raggiungere le acque internazionali e farsi intercettare dalle autorità italiane (anziché da quelle dei paesi di imbarco) prima di affogare o morire di freddo o disidratati. Gli altri devono pagare il prezzo del confine umanitario e della sempre crescente cooperazione trans-mediterranea (bilaterale e multilaterale): nei centri di detenzione libici, nei campi informali organizzati dai migranti, nei magazzini di raccolta gestiti dai trafficanti, nella sempre più affollata fossa comune del Mediterraneo, nelle mille pieghe di un regime di controllo delle frontiere che non cessa di affinare i suoi strumenti.

Il confine umanitario, di cui *Mare Nostrum* ha rappresentato un'espressione particolarmente efficace, può dunque apparire come una foglia di fico utilizzata per coprire la violenza di un regime di controllo della mobilità fortemente selettivo, in cui la vita umana sembra in realtà acquistare importanza solo nel momento in cui – e solo fin tanto che – rischia di essere sopraffatta dalla morte. Tuttavia, l'assetto – più o meno umanitarizzato – dei controlli delle frontiere marittime va oltre l'obiettivo puramente poliziesco di «preservare la vita biologica dei migranti in modo da facilitarne la tempestiva espulsione». ⁶² Tale obiettivo può valere come linea guida, se mai, nei confronti dei cosiddetti "migranti economici", ma non certo nei confronti della gran parte delle persone arrivate nel periodo di *Mare Nostrum* e in quelli immediatamente precedente e successivo, essendo tali persone in gran maggioranza destinatarie di misure di protezione e dunque, almeno nell'immediato, non deportabili. La complessità dell'intreccio tra umanitario e poliziesco che si esprime ai confini marittimi dell'Unione europea richiede, insomma, riflessioni assai più approfondite di quelle cui si è appena accennato in queste pagine.

Intanto, però, le barche "lasciate morire" e l'atteggiamento delle autorità volto, di fatto, a scoraggiare i soccorsi da parte di privati, così come la riluttanza degli stati a raccogliere e rendere pubblici i dati sulla morte alle frontiere, sollevano due questioni: quella relativa al monopolio dello stato sulla vita e la morte ⁶³ e quella sulla posizione dominante degli attori statali nel governo umanitario delle migrazioni.

⁶² J. M. WILLIAMS, *From humanitarian exceptionalism to contingent care: Care and enforcement at the humanitarian border*, in "Political Geography", 47(2015), p. 12.

⁶³ Cfr. M. ALBAHARI, *Death and the Moral State: Making Borders and Sovereignty at the Southern Edges of Europe*, CCIS Working Paper, 136, 2006, <http://www.ccisucsd.org/PUBLICATIONS/CCIS%20Albahari%20death%20and%20the%20moral%20state%20june%2015%202006.pdf>.