



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

Dottorato in “Sociologia e Scienze Sociali Applicate”

XXVIII ciclo

Coordinatore del Dottorato Prof. Antimo Luigi Farro

La politica migratoria italiana a seguito delle Primavere arabe: il ruolo della
Marina Militare Italiana nel Mar Mediterraneo

Tutor:

Prof. Carmelo Bruni

Dottorando:

Vincenzo Coppola

Matricola 1521324

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

*Ai miei figli, Carlo e Francesca, che possano muoversi in un mondo senza
barriere.*

Indice

<i>Introduzione</i>	5
<i>Capitolo I Migrazione Internazionale: uno sguardo d'insieme</i>	10
1.1 <i>La migrazione nel contesto storico globale – concetti e strutture</i>	10
1.2 <i>Migrazione internazionale e migrazione interna: definizioni e peculiarità</i>	13
1.3 <i>La portata del fenomeno migratorio: analisi delle forme</i>	16
1.4 <i>Gli strumenti di “difesa ed aiuto” del migrante: la rete</i>	23
1.5 <i>Il fenomeno migratorio e la percezione del migrante dal punto di vista delle teorie sociologiche</i>	28
1.6 <i>La Primavera Araba – Il risveglio dei Paesi Arabi</i>	34
1.7 <i>I Paesi coinvolti nelle Primavera Arabe</i>	36
1.8 <i>Il caso libico, la guerra civile e le proteste cosiddette “minori”</i>	39
1.9 <i>Il problema tribale e delle milizie armate nella Libia Pre e Post Gheddafi</i>	42
1.10 <i>I migranti dopo la Primavera Araba – Le ripercussioni della Primavera Araba rispetto al fenomeno migratorio sulle coste italiane</i>	47
1.11 <i>Il flusso migratorio via mare in Italia e dal Nord Africa</i>	49
<i>Capitolo II Le politiche migratorie</i>	54
2.1 <i>Le politiche migratorie nello scenario internazionale</i>	54
2.2 <i>Aspetti salienti della Convenzione di Ginevra in materia di rifugiati</i> ...	57
2.3 <i>L'esperienza europea</i>	63
2.4 <i>Gli obblighi internazionali in ambito marittimo – Le convenzioni internazionali marittime nell'alto mare</i>	79
2.5 <i>La Legislazione Italiana in merito alle politiche migratorie</i>	91
2.6 <i>La Marina Militare Italiana: ruoli e compiti della Forza Armata</i>	104
<i>Capitolo III Il case study: l'operazione Mare Nostrum</i>	113
3.1 <i>Teorie sociologiche dell'organizzazione militare</i>	113
3.2 <i>L'oggetto della ricerca – una premessa</i>	120
3.3 <i>Il contesto iniziale dell'Operazione Mare Nostrum</i>	121

3.4	<i>L'analisi della politica migratoria messa in atto con Mare Nostrum</i>	126
3.5	<i>Il Case Study</i>	132
3.6	<i>La scelta metodologica adottata sul campo per la raccolta dei dati del "case study"</i>	144
3.7	<i>Tecniche di rilevamento dei dati</i>	147
3.8	<i>La scelta dei testimoni privilegiati</i>	150
3.9	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Definizione della Missione Mare Nostrum</i>	150
3.10	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La logistica delle unità impegnate nella Missione</i>	157
3.11	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La strategia adottata dalla Marina Militare</i>	163
3.12	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Rapporti gerarchici tra figure professionali e catena di comando</i>	167
3.13	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – L'incidenza della missione sulla cultura e sul linguaggio militare</i>	175
3.14	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La conciliazione fra la dimensione umanitaria e quella della difesa dei confini</i>	181
3.15	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – I canali di reclutamento di medici e infermieri e i conseguenti rapporti gerarchici tra personale civile e militare</i>	192
3.16	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Il mediatore culturale nell'ambito della Missione Mare Nostrum</i>	204
3.17	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La formazione del personale</i>	213
3.18	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – L'impatto dell'OMN sull'immagine della Marina Militare</i>	218
3.19	<i>Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Il passaggio dall'OMN a Triton</i>	225
	<i>Conclusioni</i>	230
	<i>Bibliografia</i>	236
	<i>Sitografia</i>	250
	<i>Appendice</i>	252

Introduzione

L'idea di sviluppare il presente progetto di ricerca, dal titolo “**La politica migratoria italiana a seguito delle Primavere Arabe: il ruolo della Marina Militare Italiana nel Mar Mediterraneo**”, nasce a seguito del verificarsi di eventi che hanno sconvolto improvvisamente il Nord Africa, parte del Medio Oriente e di alcuni paesi del Golfo. Questi eventi, scoppiati in prima battuta in Tunisia nel dicembre del 2010 e propagatisi in seguito in molti altri paesi, presero il nome, coniato dai mass media, di “*Primavere arabe*”, che fecero crollare regimi al potere da decenni ed ottenere importanti riforme.

Questo tsunami che ha sconvolto il Nord Africa, ha prodotto imponenti e dirette ripercussioni sull'Italia e l'oggetto di studio di questo lavoro riguarda, in particolare, l'ondata migratoria e le relative politiche messe in atto dal governo italiano per fronteggiare la cosiddetta “emergenza sbarchi”. Oggetto specifico della ricerca è analizzare e dar conto del fenomeno migratorio proveniente dalle coste del Nord Africa, libiche specialmente, che ha portato il governo italiano, attraverso la Protezione Civile Nazionale, a dichiarare il 12 febbraio del 2011, lo stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini nordafricani, la cosiddetta *Emergenza Nord Africa* (ENA), che ha spesso assunto sfaccettature tragiche e che ha allarmato non poco l'opinione pubblica.

Nel secondo semestre del 2013 una nuova ondata migratoria ha investito l'Italia meridionale, in particolare le coste siciliane, con epiloghi tragici come quelli del 3 e dell'11 ottobre in cui hanno perso la vita diverse centinaia di migranti. Proprio a seguito di questi due eventi, il Governo italiano ha dato mandato alla Marina Militare di sorvegliare costantemente le acque dello stretto di Sicilia e a sud dell'isola di Lampedusa, in stretta sinergia con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Ministero dell'Interno, con il supporto della Guardia di Finanza, dell'Aeronautica Militare, della Polizia di Stato e dei Carabinieri. In data 18 ottobre 2013, si è costituito in alto mare un dispositivo aereonavale al quale è stato assegnata la missione militare umanitaria “*Mare Nostrum*” con l'obiettivo di rendere una porzione di mar Mediterraneo più sicura sia per gli aspetti connessi

alla salvaguardia della vita umana in mare, sia per gli aspetti connessi al controllo degli sbarchi sulle nostre coste, anche porta di ingresso in Europa.

Da questo momento è iniziata una gestione emergenziale delle politiche migratorie, del controllo delle frontiere e dell'ingresso di cittadini stranieri sul suolo italiano.

Nell'ambito dello scenario sopra rappresentato, la ricerca ha riguardato l'analisi dell'impatto che la richiamata operazione ha avuto sull'identità, sull'immagine e sull'organizzazione della Marina Militare Italiana. Più precisamente nel corso di questo lavoro è stato analizzato, nel primo capitolo, il fenomeno migratorio e la sua portata in un contesto globale per comprendere i concetti e le strutture dei fenomeni migratori, analizzandone le forme e le conseguenze, evidenziando le diverse categorie di migranti con le loro peculiarità e soffermandosi sulle due principali tipologie: i migranti economici e i migranti forzati. Si è partiti dall'assunto che i flussi migratori rappresentano un problema complesso da gestire da parte dei governi, delle associazioni, dei media e dei cittadini in un tempo di crisi economica e di populismo, viste le molteplici cause e le relative conseguenze. In questa ricerca si è posto in rilievo il fenomeno migratorio partendo da una prospettiva sociologica e dalla relativa percezione dello straniero. Nel primo capitolo è stato studiato il fenomeno migratorio, analizzando i motivi che hanno causato un forte impatto sull'Italia, con focus sulle cd "*Primavere Arabe*" che hanno sconvolto, a partire dal dicembre del 2010, il Nord Africa, il Medio Oriente e alcuni paesi del Golfo Persico, e che hanno determinato un significativo incremento del flusso migratorio proveniente dalle coste del Nord Africa, con una dettagliata e particolare attenzione al flusso migratorio proveniente dalle coste libiche.

Dopo la caduta di Gheddafi, l'Italia ha rappresentato per la Libia la meta di approdo principale dei migranti. Il caos della Libia post Gheddafi ha favorito l'incremento dei flussi migratori via mare. Con la caduta del Rais viene meno il contenimento del flusso migratorio frutto di un accordo bilaterale - trattato di amicizia siglato dal governo Berlusconi - a cui l'Italia partecipava anche con un supporto tecnico e finanziario. Con l'avvento delle Primavere Arabe, la Libia cade nel caos divenendo luogo di transito, peraltro piuttosto pericoloso, per i migranti provenienti dall'Africa Sub Sahariana e dal Corno d'Africa e al contempo punto

di partenza per cittadini stranieri che si erano trasferiti in Libia per motivi di lavoro e che, non essendovi più le condizioni favorevoli del passato, decisero di attraversare il Mediterraneo Centrale per approdare in Italia alla ricerca di condizioni di vita migliori. La scelta di questa rotta, che di certo è la più pericolosa e rischiosa per la propria vita, sembra essere dettata da esigenze di natura economica frutto di informazioni che lo stesso migrante assume attraverso la rete di contatti, ovvero dai migranti che già vivono in Europa e dai quali potrebbe trarre anche aiuti economici. I risvolti delle Primavere Arabe hanno generato un problema con delle variabili specifiche, quali la portata numerica del fenomeno, l'elevata percentuale dei migranti forzati, la pericolosità della rotta e non ultimo un'organizzazione dello Stato che avesse la capacità di gestire il fenomeno, che l'Italia ha dovuto affrontare e che ha causato diverse problematiche. L'ultimo tra gli aspetti problematici riscontrati, viene giustappunto illustrato nello studio di caso della presente tesi di dottorato - capitolo terzo.

Nel secondo capitolo invece, prima di entrare nel cuore della ricerca, è stato esaminato il quadro normativo relativo alle politiche migratorie nello scenario internazionale e le relative politiche pubbliche in materia di immigrazione. Un particolare approfondimento è stato dedicato alle politiche rivolte alla regolazione dei flussi migratori e al controllo dell'ammissione sul territorio di cittadini stranieri, oltre alle consequenziali risposte politiche adottate dal governo italiano per affrontare il problema nel rispetto dei dettati normativi. La principale norma meritevole di approfondimento, ai fini di questo studio, è certamente la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e i protocolli aggiuntivi (risalenti al 1958, 1967 e 1980) sempre in materia di rifugiati, cui devono aggiungersi le Direttive Europee, i Trattati Europei e da ultimo, ma non certo per importanza, il Regolamento di Dublino del 1990 e successive modificazioni. Durante la disamina del fenomeno della migrazione, emerge una gestione del fenomeno stesso non unitaria a livello europeo, nella misura in cui ogni stato dell'UE si muove in modo autonomo e disaggregato. Da un punto di vista normativo si è cercato di unificarne la gestione con l'istituzione di agenzie quali l'EASO, l'EURODAC e FRONTEX. In Europa in generale, a partire dalla crisi petrolifera risalente al 1973, sono state introdotte via via delle restrizioni, ma è dopo l'11 settembre del 2001, con i famosi attentati terroristici a danno degli

Stati Uniti d'America che vi è stato un inasprimento dei controlli dei flussi migratori, in nome della sicurezza nazionale degli stati, per paura di nuovi attacchi terroristici.

Altra importante cornice giuridica richiamata nel secondo capitolo, riguarda gli obblighi internazionali in ambito marittimo, quali la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare del 1982, la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita umana in mare del 1974 e la Convenzione internazionale sulla ricerca e soccorso in mare del 1979, la cui analisi si è resa indispensabile per comprendere il contesto in cui si è svolta l'operazione oggetto di questo studio.

Dopo aver analizzato ed approfondito la legislazione delle politiche migratorie italiane, i compiti e il ruolo della Marina Militare in Italia, si è passati alla stesura del terzo capitolo nell'ambito del quale ci si è domandati, attraverso la somministrazione di interviste a testimoni privilegiati, quale poteva essere ed è stato l'impatto che la richiamata missione poteva assumere su determinati aspetti: come l'identità della Marina Militare poteva cambiare a seguito della missione; quale è stata la portata e quali le ricadute in termini d'immagine a livello nazionale e internazionale a seguito del nuovo ruolo assegnatole che non riguarda compiti tipicamente insiti nel DNA della M.M., la quale ha comunque sempre garantito la sua presenza nel Mediterraneo, fin dal 1959 con la missione di Vigilanza pesca e successivamente dal 2004 con la missione *Costant Vigilance* per il controllo dei flussi migratori. Le ipotesi di questo "Case Study" sono dunque correlate al modo in cui la Forza Armata ha assolto tale compito e quale inevitabile impatto e ricadute l'Operazione ha prodotto.

La metodologia scelta e adottata sul campo per lo sviluppo del *case study* è quella dell'analisi qualitativa eseguita attraverso interviste semi-strutturate al personale militare in qualità di testimoni privilegiati, ossia al personale con funzioni di comando nell'ambito della Forza Armata ma anche al personale che è stato protagonista attivo nella missione "*Mare Nostrum*". La scelta dei soggetti intervistati non è quindi ricaduta su un campione statistico casuale bensì su un campione ragionato, nella misura in cui sono stati scelti 12 testimoni privilegiati, selezionati in base ad uno specifico impiego di gestione nell'ambito dell'*Operazione Mare Nostrum (OMN)* o che hanno avuto un rapporto diretto con i migranti. Tale scelta è finalizzata ad eseguire un'analisi in profondità dei temi

oggetto della ricerca e poter comprendere al meglio, determinati aspetti della stessa.

La scelta della ricerca empirica nasce da motivazioni tanto personali quanto professionali. Le motivazioni personali concernono l'interesse sociologico alla migrazione (io stesso ho vissuto il progetto migratorio per motivi di lavoro, seppur sotto il profilo della migrazione interna). Nel caso del fenomeno studiato, ci troviamo naturalmente in un'altra dimensione sociologica dell'immigrazione internazionale, come meglio illustrato nel prosieguo del presente lavoro di ricerca, nella misura in cui ho cercato di comprendere le dinamiche del fenomeno migratorio e le posizioni assunte dai diversi Stati Europei attraverso la letteratura sviluppata in materia. Il secondo motivo è di carattere prettamente professionale e di orgoglio personale, in quanto appartenente alla Marina Militare Italiana. La ricerca vuole approfondire il *modus operandi* e organizzativo adottato nel corso dell'Operazione Mare Nostrum e comprendere l'impatto che la stessa operazione ha avuto sull'identità e sull'organizzazione della Forza Armata senza alcuna pretesa di esaustività stante la portata e l'attualità dell'argomento trattato.

CAPITOLO I

MIGRAZIONE INTERNAZIONALE: UNO SGUARDO D'INSIEME

1.1 La migrazione nel contesto storico e globale – concetti e strutture

Il fenomeno migratorio non è recente, anzi vi è la certezza scientifica che “*le migrazioni sono antiche quanto l’umanità*” (Ambrosini 2011, p. 19), come è dimostrato dalla ricerca archeologica e dalle testimonianze bibliche. Le migrazioni sono un processo che hanno, da sempre, caratterizzato l’essere umano, assumendo di volta in volta caratteristiche diverse. Infatti anche se indubbiamente tale fenomeno rappresenta una delle caratteristiche salienti del periodo contemporaneo, esso ha caratterizzato diverse epoche della storia dell’uomo.

Per migliaia di anni, viaggi o migrazioni, scambi di merci o di conoscenze acquisite, hanno rappresentato una forma di globalizzazione che ha contribuito al progresso dell’umanità. La peculiarità del fenomeno delle migrazioni negli anni recenti è la sua poliedricità, (complessità ed eterogeneità).

L’economia, l’informazione, la cultura, la società e il linguaggio di una nazione sono oggi profondamente influenzati da tale fenomeno. In realtà, se analizziamo con attenzione la storia, ci accorgiamo che vi sono stati molti periodi durante i quali il tema delle migrazioni ha rappresentato una realtà peculiare a livello mondiale.

Infatti, il comportamento migratorio è influenzato fino ad oggi dalle relazioni che un tempo caratterizzavano i rapporti tra Paesi colonizzatori e Paesi colonizzati. Dopo la prima fase delle scoperte, dalle potenze coloniali sono partite imponenti ondate di migranti alla volta dei nuovi territori per colonizzarli ed amministrarli. In funzione degli interessi economici dei colonizzatori europei, fu impiegata e sfruttata una manodopera dapprima reperita in America e in seguito in Africa, Asia e Australia. Durante l’industrializzazione e la formazione degli Stati

nazionali, la politica migratoria era scarsamente regolamentata, coerentemente con la logica del liberalismo economico. D'altronde, non esistevano passaporti e la migrazione per lavoro non era ancora soggetta a pressoché alcuna forma di permesso o altri vincoli. Come ha osservato uno dei principali esperti delle migrazioni contemporanee, *“al contrario della nascita e della morte, la mobilità è un evento prevalentemente sociale. Definire un movimento richiede di tracciare una riga e convenire che essa è stata attraversata. Dove tale linea venga tracciata geograficamente e amministrativamente è sostanzialmente una costruzione sociale e politica”* (D. S. Massey 2002, p. 47).

Questa politica migratoria aperta ebbe termine con l'inizio della prima guerra mondiale. I Paesi coinvolti nella guerra introdussero sistematiche disposizioni in materia d'immigrazione e severi controlli ai confini. In questo modo si voleva impedire lo spionaggio e rafforzare l'identificazione con lo Stato nazionale. Al termine della guerra, le norme relative all'immigrazione vennero mantenute al fine di disciplinare l'afflusso di manodopera e proteggere così la forza lavoro indigena dalla recessione postbellica. Gli ostacoli all'immigrazione erano tuttavia anche una conseguenza diretta della xenofobia alimentata dalla propaganda durante il periodo bellico. Nel periodo tra le due guerre hanno rafforzato le loro norme d'immigrazione anche Paesi ospitanti tradizionali quali USA, Canada, Australia e Nuova Zelanda.

Dopo la Seconda guerra mondiale una politica d'immigrazione relativamente liberale ha facilitato il reclutamento di forza lavoro per la ricostruzione dell'Europa occidentale. Tra il 1945 e il 1973, tutti i Paesi altamente industrializzati d'Europa occidentale (ma anche gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia) hanno reclutato manodopera. Per la ricostruzione, i Paesi dell'Europa occidentale hanno potuto dapprima attingere al grande serbatoio dei profughi di guerra sradicati alla ricerca di un lavoro, mentre a partire dagli anni '60 vennero promosse campagne mirate di reclutamento nei Paesi dell'Europa meridionale ancora scarsamente sviluppati: si pensi che verso la fine del decennio, nel bacino del Mediterraneo erano attivi da 500 a 600 uffici di reclutamento tedesco-occidentali. D'altra parte, i rapporti coloniali preesistenti facilitarono l'immigrazione dall'Algeria, dal Marocco e dalla Tunisia verso la Francia (Portes e Böröcz 1989); dall'India, dal Pakistan, dal Bangladesh e dalla Giamaica verso

l'Inghilterra e dal Suriname verso l'Olanda (Castles e Miller 1993). In altri Paesi, come ad esempio la Svizzera e la Germania, vennero stipulati accordi multilaterali e bilaterali per coprire il fabbisogno di manodopera segnatamente con l'Italia, la Spagna, la Jugoslavia, la Turchia, la Grecia e il Portogallo (Castles e Miller 1993).

Dopo la Seconda guerra mondiale si ebbero anche altri importanti flussi migratori verso l'emisfero occidentale: dal Messico e dai Caraibi verso gli USA, dalla Bolivia e dal Paraguay verso l'Argentina. Il Sudafrica reclutava la manodopera in Angola, Mozambico, Malawi, Zimbabwe, Botswana, Lesotho e nello Swaziland. Anche le zone costiere dell'Africa occidentale attiravano migranti. Gli Stati del Golfo in Medio Oriente reclutavano manodopera nell'area Sud asiatica, ma anche in Palestina, in Egitto e in altri Paesi arabi.

Negli anni Sessanta, nell'Europa Occidentale si raggiunse l'apice delle politiche di reclutamento attivo di manodopera. Verso la metà degli anni Settanta, la recessione economica in seguito allo shock petrolifero del 1973 fu all'origine di limitazioni dell'immigrazione e del mancato rinnovo di contratti di lavoro per migranti, segnando il definitivo compimento della fase precedente: gli immigrati assumeranno il carattere di presenze "non gradite", tollerate o respinte a secondo i casi (Zanfrini 2007). Ciononostante, l'immigrazione si mantenne elevata anche negli anni Ottanta, in seguito alla facilitazione del ricongiungimento familiare e all'aumento di richiedenti l'asilo.

Dopo la "Guerra fredda" si ebbe una molteplice trasformazione e ripolarizzazione della differenziazione tra migrazione interna (*internal migration*) e migrazione internazionale (*international migration*). I cambiamenti politici in atto in Europa a partire dal 1989 hanno determinato l'apertura delle frontiere tra gli Stati membri dell'UE con un contemporaneo inasprimento dei controlli dell'immigrazione alle frontiere con gli Stati extracomunitari. La disgregazione dell'Unione Sovietica ha reso molti migranti interni, che ancora si sentivano protetti dallo statuto di cittadini sovietici, migranti internazionali. Molti ex cittadini sovietici, segnatamente di origine russa, vivono oggi come appartenenti a minoranze estere negli Stati successori all'ex Unione Sovietica (United Nations Secretariat 1994). Lo stesso discorso vale per l'ex Jugoslavia, la cui violenta divisione in Stati nazionali a carattere etnico ha determinato grandi flussi di profughi.

Il ritiro delle grandi potenze della Guerra fredda dai conflitti regionali ha, in qualche caso come in El Salvador, Etiopia e Mozambico, portato all'appianamento o perlomeno alla moderazione di conflitti. In altri casi, come in Angola e in Somalia, i conflitti alimentati dalla Guerra fredda hanno continuato a devastare il Paese e a causare imponenti flussi di profughi e richiedenti l'asilo. In effetti, in tutto il mondo, il numero dei richiedenti l'asilo e di migranti in cerca di lavoro è continuato a lievitare¹.

1.2 Migrazione internazionale e migrazione interna: definizioni e peculiarità

La **migrazione internazionale** è il movimento di un gruppo della popolazione da un Paese a un altro per lavorarvi, stabilirsi (ricongiungimento familiare) o trovare rifugio. Una tra le diverse tipologie differenzia i migranti in base al motivo della loro migrazione (Ghosh 2000):

1. migranti che fuggono da una situazione estrema di povertà e disoccupazione;
2. migranti che desiderano migliorare il loro reddito e lo standard di vita;
3. persone in fuga da persecuzione in conflitti o guerre;
4. migranti in fuga da una catastrofe ecologica o da una lenta distruzione dell'ambiente.

La **migrazione interna** è, invece, il movimento di un gruppo della popolazione da una regione ad un'altra all'interno dei confini nazionali, con lo scopo di trasferirsi a tempo determinato o indeterminato in un nuovo posto. I concetti "immigrazione" ed "emigrazione" non vengono applicati alla migrazione interna.

La migrazione interna campagna – città è lo spostamento dalle regioni rurali alle regioni urbane. I motivi possono essere diversi: povertà, reddito insufficiente

¹ La migrazione economica (migrazione per lavoro) è in buona parte difficile da distinguere dalle migrazioni forzate (richiedenti asilo, profughi, rifugiati). In ultima analisi, lo scopo primario di ogni forma di migrazione è la ricerca di migliori condizioni di vita e di lavoro.

derivante dalle attività agricole, produttività insufficiente, pressione demografica, distribuzione ineguale della terra, danni ecologici, scarse possibilità di sviluppo economico (Oberai 1987). Oggi il movimento campagna – città è una delle più importanti forme di migrazione interna.

La teoria delle migrazioni internazionali è stata a lungo dominata da un approccio interpretativo “neutro” all’interno del quale il migrante è stato considerato prescindendo dal sesso maschile o femminile, quindi le relative analisi sull’argomento si sono per anni mostrate insensibili a tale distinzione. Per migrante, quindi, si è inteso un gruppo, una collettività, spinta al movimento da *push factors* and *pull factors* o a seguito di leggi economiche e politiche, senza prendere in considerazione fattori sociali e culturali connessi al sesso del migrante. Al più, alcune analisi sulla migrazione hanno considerato la variabile di genere maschio/femmina, ponendo però scarso o nullo rilievo sui ruoli, relazioni e gerarchie scaturenti dalle differenze di genere. Come già accennato, lo stereotipo ha per lungo tempo propinato l’immagine della donna migrante legata al cliché della donna subordinata, che emigrava conseguentemente alla decisione del marito o del padre e che permaneva relegata ai lavori domestici e di riproduzione, tagliata fuori dal mondo dalle barriere linguistiche, culturali e dall’organizzazione sociale dei Paesi di destinazione. Fu però a partire dagli anni ’70 che si assiste ad una inversione di tendenza dovuta all’aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro nei Paesi industrializzati, che determinò un conseguente aumento del numero delle donne che prendeva parte ai movimenti migratori. A ciò deve aggiungersi la forte incidenza dei ricongiungimenti familiari e l’influenza delle seconde generazioni, nonché la crescente consapevolezza della differente posizione della donna nella società, in misura particolare nelle società più sviluppate, affermatasi in seguito al processo di emancipazione femminile.

Deve considerarsi che i flussi migratori femminili sono caratterizzati da parametri diversi rispetto a quelli maschili, come diversi da quelli maschili sono stati, storicamente nel corso degli anni, i motivi che hanno spinto le donne ad emigrare. La scelta migratoria viene assunta in subordinazione alle necessità della famiglia, e nell’ambito della gerarchia intra-familiare, non è mai stata la donna a decidere. Una ricerca condotta da Salaff nell’anno 1997 sugli immigrati cinesi in Canada ha posto in evidenza il ruolo lavorativo e sociale svolto dalle donne.

L'autore ha introdotto il concetto di *migration work* indicativo del particolare ruolo occupato dalle donne migranti: mantenere salde le relazioni con la famiglia e la comunità di origine, veniva considerato un vero e proprio lavoro, di esclusiva competenza delle donne.

Le migrazioni attuali sono diverse dalle tipologie passate anche per la differente durata dello spostamento, ma ciò è dipeso in parte anche dalla nascita del processo di globalizzazione dell'economia, che ha inequivocabilmente contribuito alla diffusione di mezzi di comunicazione. In tale contesto, già nel 1992 Tarrus ha introdotto il modello della "circolazione dei migranti". La maggiore velocità ed economicità dei mezzi di trasporto, hanno fatto sì che la distanza riducesse notevolmente la sua influenza sugli spostamenti. Le migrazioni tendono a caratterizzarsi in spostamenti temporanei interrotti da periodi di ritorno al Paese d'origine, permettendo di mantenere stretti i rapporti con la propria comunità di provenienza, proprio grazie ai movimenti appunto definiti dal nostro autore "circolatori" tra la patria e l'estero.

In tutto il mondo i centri urbani fungono da calamita per la migrazione interna e internazionale. A differenza degli spazi urbani nei Paesi sviluppati del XIX secolo, che hanno assorbito tra il 1815 e il 1915 circa 100 milioni di persone, si stima che tra il 1990 e il 2010 siano immigrate nei centri urbanizzati e in via d'urbanizzazione dei Paesi in sviluppo 1,5 miliardi di persone. Le conurbazioni del XIX secolo disponevano inoltre dei mezzi necessari per realizzare le infrastrutture adatte. Al contrario, la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo in Africa e Asia ha un'enorme carenza di risorse e un elevatissimo bisogno di infrastrutture per accogliere e insediare la popolazione migrante (Zlotnik 1995).

1.3 La portata del fenomeno migratorio: analisi delle forme

Se la migrazione interna e la migrazione internazionale vengono prese in considerazione assieme, si può affermare che oggi la migrazione riguarda tutti i Paesi, ogni città, ogni villaggio e ogni regione rurale del mondo. La maggior parte dei migranti non lascia però il Paese d'origine: “La maggior parte dei migranti si sposta nel proprio Paese, il secondo gruppo in ordine d'importanza attraversa i confini tra Paesi meno sviluppati e si sposta nei paesi vicini più sviluppati e solo una parte relativamente piccola migra verso Paesi sviluppati”. Si stima che tra il 1975 e il 1985, la migrazione interna a livello mondiale abbia interessato tra i 750 milioni e il miliardo di persone. A confronto, il numero dei migranti internazionali nel 1985 ammontava a 77 milioni di persone (persone censite fuori dal proprio Paese natale – United Nations Secretariat 1994).

Il numero dei migranti internazionali, nel complesso corrisponde al 3% della popolazione mondiale: le cifre (Caritas-Migrantes 2010) riportano che nel corso dell'anno 2009 circa 214 milioni su oltre 6 miliardi di esseri umani è emigrata. Nell'Europa del 2010 composta da 27 Stati membri, questa percentuale era un po' più alta visto che la stima si aggira intorno ai 25 milioni di migranti su 490 milioni di abitanti e, quindi, la percentuale era circa del 5%. In Italia i dati recenti ci dicono che sono presenti 5,3 milioni di stranieri e comprendono i 500.000 (stimati) che vivono in una condizione di irregolarità.

Le ricerche sulla migrazione si concentrano spesso sui motivi personali che spingono i migranti a spostarsi. La decisione di migrare è intesa come un calcolo dei costi e dei benefici, secondo i criteri dell'economia classica. Tra i fattori nel Paese d'origine che determinano questa decisione, soprattutto i demografi hanno dato forma teorica alla distinzione tra i cosiddetti fattori di spinta, “*push factors*” (Ambrosini 2011), tra i quali si annoverano l'elevata densità della popolazione o un'elevata crescita demografica, la povertà, la disoccupazione o l'assenza di prospettive professionali, la repressione politica ed etnica o violenza, conflitti armati, distruzione dell'ambiente e catastrofi naturali; e i fattori di attrazione “*pull factors*”, cioè quei fattori che per un potenziale migrante rendono attraente il Paese di destinazione o d'accoglienza: quali per

esempio la domanda di manodopera, la disponibilità di terra, le possibilità di sviluppo economico, la libertà di religione, la libertà politica e la sicurezza. Mediante concetti come quello di *pressione migratoria*, i demografi sono arrivati a teorizzare un vero e proprio travaso di popolazione dalla sponda sud verso la sponda nord del Mediterraneo, soprattutto in età giovanile dal Nord Africa e dal “Terzo mondo” in generale, portando ad una situazione di squilibrio. Rispetto a questa visione si sono dimostrati contrari alcuni importanti geografi (Livi Bacci e Martuzzi Veronesi 1990 e Bonifazi 1998), che nelle loro analisi rifuggono da una visione idraulica del fenomeno, secondo cui gli spostamenti di popolazione seguirebbero un principio simile alla legge dei vasi comunicanti.

Questo approccio tuttavia non coglie tutti gli aspetti della questione. La povertà da sola, per esempio, non costringe la gente ad emigrare. Le persone dei ceti sociali medi emigrano più frequentemente in un altro Paese delle persone più emarginate: la loro posizione economica meno precaria, in concomitanza con una migliore formazione e un migliore accesso alle informazioni, facilita l'emigrazione. Spesso i più poveri sono gli ultimi a partire; le sole situazioni di esteso immiserimento economico non hanno di regola determinato ondate d'emigrazione. Sassen (1988) ha addirittura constatato che, negli anni Settanta, si sono rafforzate le migrazioni dai Paesi in via di sviluppo in cui il prodotto sociale lordo è aumentato (Sudest asiatico).

E' possibile adottare nell'analisi dei fenomeni migratori la prospettiva dell'*embeddedness* (Granovetter 1991). Nella teoria dell'*embeddedness*, viene respinta la teoria della *rational choice* (scelta logica), che presuppone la razionalità assoluta ed economica degli attori e l'atomizzazione sociale, cioè non considerare ciò che sta intorno all'attore economico in termini di relazioni. Questo perché ogni essere umano gode di una razionalità limitata all'interno di ogni decisione. Bisogna quindi considerare anche la stratificazione sociale nei Paesi d'origine, e i rapporti storici ed economici tra i Paesi di partenza e quelli d'arrivo. Ogni movimento migratorio è il risultato dell'interazione tra microstrutture e macrostrutture: tra le microstrutture si annoverano l'origine sociale dei migranti, le loro pratiche e convinzioni, le loro reti sociali e così via; mentre le macrostrutture sono determinate dalla politica economica del mercato mondiale e dalle relazioni, storiche e attuali, tra i Paesi d'emigrazione e quelli

d'immigrazione, basate su rapporti culturali, coloniali, politici e commerciali. Le migrazioni sono agevolate o ostacolate dalle leggi, strutture e pratiche delle regioni di provenienza e di destinazione; allo stesso modo viene controllato anche l'insediamento. Anche il sesso e l'appartenenza etnica dei migranti giocano un ruolo importante nei processi di migrazione. Solo prendendo in considerazione tutti questi fattori può rilevarsi approfondita la comprensione delle cause e degli effetti della migrazione.

Le motivazioni che fungono da moto propulsore alla migrazione possono essere svariate. Di seguito analizzeremo le peculiarità legate alle migrazioni per lavoro, i cosiddetti *migranti economici* ed alla migrazione di fuga o *migrazioni forzate*:

✓ *Migranti economici*

I fattori economici comprendono bisogni personali e familiari, l'accesso e la disponibilità di risorse (terra, crediti, lavoro), ma anche strategie economiche, commerciali e di sviluppo nazionali e internazionali, nonché la loro applicazione nella pratica. La crisi d'indebitamento in molti Paesi in via di sviluppo è stata, per esempio, una concausa di vere e proprie ondate migratorie.

La decisione di migrare è spesso parte di una strategia familiare per assicurare la sopravvivenza, ridurre i rischi e migliorare lo standard di vita. Tramite la migrazione di uno o più membri, le famiglie cercano di diversificare la fonte dei redditi, sia in termini spaziali, sia per quanto concerne la fonte di guadagno. I sistemi di comunicazione globali e il crescente accesso a televisione, radio o media portano sempre più a conoscenza della popolazione mondiale le condizioni di vita in altri Paesi. Nel seguito delle nuove possibilità di comunicazione, del potenziamento delle infrastrutture dei trasporti, dei rapporti commerciali e d'affari si sviluppano nuove vie migratorie.

L'impiego di migranti per lavoro viene generalmente limitato ad un determinato periodo, come i lavoratori dei paesi del Golfo Persico o *Gastarbeiter* “, lavoratori ospiti” in Germania, Svizzera, Austria e Paesi Bassi, Questa terminologia andrà a sostituire il termine di *Fremdarbeiter* “lavoratore

straniero” in uso fino agli anni '60 e caduta in disuso perché si riteneva potesse essere causa di reminiscenza del razzismo. Questa condizione temporale può essere prolungata o meno. La maggior parte inizia a lavorare ai piedi della gerarchia del lavoro e molti si devono accontentare di posizioni che non sono adeguate alle loro capacità e alla loro formazione, perché l'interesse primario è migliorare il proprio status sociale nel paese d'origine. In alcuni casi, i lavoratori migranti dimenticano addirittura le competenze professionali acquisite: essendo sovra qualificati rispetto alla loro attività, vengono sacrificate le loro capacità. Questo fenomeno rappresenta i cosiddetti cervelli in fuga o *brain drain*, che arreca una perdita notevole per il paese di origine in termini di un potenziale sviluppo e crescita economica.

I migranti per lavoro possono migliorare le proprie condizioni economiche e quelle della loro famiglia, (Ambrosini 2010). I soldi che spediscono a casa hanno una grande importanza per le famiglie e migliorano il loro standard di vita. Maggiore è il reddito, maggiore è anche la priorità attribuita alle questioni della formazione. I lavoratori migranti e i loro familiari si alimentano meglio e prestano maggiore attenzione alla propria salute; la produttività aumenta.

La vita familiare dei migranti per lavoro cambia con la loro assenza (Hondagneu-Sotelo e Avila 1997; Dreby 2006). Se emigrano i genitori e lasciano i propri figli in custodia a terzi, perdono una parte della loro perinatalità (Mahler 1998). Se i genitori rimangono per molto tempo lontani dai figli, i legami familiari si indeboliscono. Quando al termine della loro vita lavorativa tornano a casa, si trovano a doversi confrontare con problemi di reintegrazione nella propria famiglia. Tutti i membri della famiglia devono confrontarsi con la nuova situazione.

L'adattamento culturale non è meno difficile per mogli, genitori e nonni che raggiungono il migrante in seguito. Traslocare e ricominciare in un altro Paese significa affrontare una sfida impegnativa. Imparare la lingua e la cultura del nuovo Paese, ma anche allacciare rapporti sociali al di fuori della famiglia, comporta spesso delle difficoltà. Se i familiari che hanno raggiunto il migrante non riescono ad affrontarle, l'isolamento che ne risulta può gravare pesantemente sull'intera famiglia. Poiché i figli, tramite la scuola, entrano più intensamente in contatto con la nuova società, riescono ad assimilare più velocemente i nuovi

comportamenti e valori. Ciò può, a sua volta, produrre dei conflitti generazionali all'interno della famiglia.

✓ Migranti forzati

Guerre esterne e civili, disordini politici e rivoluzioni, terrorismo, conflitti di minoranze e religiosi, forte crescita demografica, dislocamento della popolazione in seguito alla meccanizzazione dell'agricoltura o alla costruzione di centrali idroelettriche, riforme agrarie e programmi di deportazione, fame e altre "catastrofi naturali", ma anche violazioni dei diritti umani da parte di regimi repressivi, costituiscono un ampio spettro di cause di "migrazioni di fuga" (Mezzadra 2002). Secondo la letteratura "*in anni recenti i profughi erano considerati emigranti involontari, costretti ad abbandonare la patria da circostanze indipendenti dalla loro volontà*" (Sassen 1999, p. 13).

Negli ultimi anni viene usata, assieme alle altre, una nuova categorizzazione, quella di "migrazioni forzate" (Veiter 1967; Cattaruzza 2000), che si discosta poco da quelle precedentemente diffuse in letteratura.

Negli ultimi anni la netta separazione fra migranti economici e migranti forzati sembra vacillare, si va infatti affermando l'idea secondo cui rifugiati e immigrati altro non sono che individui in cerca di migliori opportunità in un paese più sviluppato (Sassen 1999). E' chiaro che la distinzione non può che essere netta così come si evince dal diritto internazionale. Spesso i fattori economici, sociali, politici non possono essere distinti, ma risultano strettamente connessi al fenomeno delle migrazioni, fino ad arrivare al punto di influenzare e modificare le categorie e i concetti delle migrazioni fino ad allora definiti.

Rispetto a tale flusso migratorio viene propagata e alimentata-inculcata l'idea, da parte dei mass-media e di alcuni partiti politici che i migranti non autorizzati arriverebbero in Italia tutti via mare (Ambrosini 2011), di certo ne rappresenta la modalità che assume spesso un risvolto tragico, per la tipologia e le modalità in cui si svolge e che andremo ad esaminare. Un rapporto dell'International Migration Institute dell'Università di Oxford ha fatto luce su

questo fenomeno, rappresentando forse una realtà ben diversa (De Hass 2007). Secondo le ricerche e le stime disponibili, coloro che arrivano via mare non rappresentano più del 10-12% dell'immigrazione irregolare che dall'Africa arriva in Italia (Ambrosini 2011). E' plausibile che questa percentuale sia aumentata di qualche punto percentuale, ma non supera comunque il 18%, in questo modo, gli haitiani sono fuggiti negli USA e i profughi centroamericani in Costa Rica, Messico e negli USA. I curdi iracheni sono fuggiti in Iran e in Turchia, mentre le ebre e gli ebrei sovietici sono emigrati verso Israele. Persone di etnia tedesca si sono trasferite dall'Europa dell'Est in Germania. I profughi africani si sono spostati all'interno del proprio Paese verso zone sicure o hanno valicato il prossimo confine internazionale. Gli albanesi di Kosovo hanno raggiunto i loro compaesani in Svizzera e altri Paesi europei, dove già molto prima del conflitto si erano insediati in gran numero come migranti per lavoro o economici.

Anche la nuova strutturazione degli Stati nazionali nel periodo postcoloniale e dopo la Guerra fredda ha provocato movimenti migratori. Quando le élite dominanti aspirano a rafforzare l'identità "nazionale", possono essere tentate ad escludere o annientare i gruppi di cui lingua, religione, cultura, valori politici o stato socioeconomico non sono graditi.

Questo processo ha avuto luogo in Europa per diversi secoli; la discriminazione e la repressione di minoranze etniche sono state un momento centrale nella formazione degli Stati nazionali. Dalla seconda guerra mondiale, la competizione tra diversi gruppi per il potere politico all'interno degli Stati o la centralizzazione del potere da parte di un gruppo dominante, nonché la persecuzione e la discriminazione come risultato della concorrenza per risorse limitate sono state la causa principale dei flussi migratori. Le guerre in ex-Jugoslavia, in Somalia, nel Burundi e in Ruanda hanno provocato ondate di migrazione che illustrano il significato di questa dinamica politica.

Anche la persecuzione per motivi religiosi è causa di migrazione. Quando la persecuzione si fa violenta, determina delle fughe di massa. Nel 1947 l'India e il Pakistan sono stati divisi per ridurre il crescente attrito tra indù e musulmani. Dato che i due gruppi religiosi erano geograficamente in parte sovrapposti, nei due nuovi Stati sono risultate minoranze dell'una o dell'altra religione. Gli indù sono fuggiti dal Pakistan verso l'India e i musulmani nella direzione opposta,

dall'India al Pakistan. Circa 15 milioni di persone sono state trascinate in questo vortice e più di 500.000 persone sono state uccise.

La crescita demografica e lo sfruttamento predace delle risorse vitali naturali comportano nel "Terzo Mondo" una distruzione accelerata dell'ambiente che in futuro potrebbe indurre ancora più persone alla fuga. Il numero dei profughi per cause ambientali, nel 1995, venne stimato tra 10-100 milioni di persone, senza contare coloro che sono stati costretti ad abbandonare la propria terra temporaneamente per inondazioni, terremoti o eruzioni vulcaniche (Nuscheler 1995). Privati della terra e delle risorse, i profughi ambientali devono lasciare il loro ambiente di vita ancestrale per cercare altrove nuove possibilità di sopravvivenza. Solo quando governi e istituzioni umanitarie intervengono in tempo, possono essere tratti in salvo.

Per rifugiati, richiedenti l'asilo e immigranti illegali il futuro è incerto. Il loro soggiorno nel nuovo Paese è limitato nel tempo e le prospettive economiche sono sfavorevoli. Anche se aspirano ad una vita migliore e più sicura, il loro accesso al mercato del lavoro rimane spesso limitato al settore informale o al lavoro nero o sommerso. Possono venire facilmente sfruttati, ricevono in molti casi un salario inferiore al minimo vitale, lavorano a lungo e qualche volta in condizioni pessime e nocive. Ne risente anche la loro salute psichica e l'intera famiglia è sotto pressione. Di conseguenza, i conflitti personali possono sfociare in violenza. Donne e bambini diventano facilmente vittime di abusi all'interno della propria famiglia o vengono abbandonati dai rispettivi mariti o padri.

Per controllare il flusso di profughi, gli Stati fanno ricorso a misure di regolamentazione come controlli ai confini, l'individuazione di un potenziale paese sicuro di transito o allo strumento del rinvio rapido. Criteri di naturalizzazione farraginosi e lunghi e di espulsione complicano l'immigrazione o forzano l'emigrazione di cittadini indesiderati. Anche le restrizioni di lavoro mirate e la pretesa di un adattamento culturale unilaterale (assimilazione) servono in prevalenza a rendere più difficoltosa l'immigrazione.

1.4 Gli strumenti di “difesa ed aiuto” del migrante: la rete

I rapporti sociali e di parentela tra gli emigranti e i loro luoghi di provenienza costituiscono una rete di sicurezza per nuovi migranti e sono una fonte importante di informazione, sia per le opportunità di lavoro sia per l’acquisizione di un sapere pratico sulla politica e la cultura del nuovo Paese. Queste reti informali possono generare ulteriore immigrazione e rafforzarne l’integrazione; esse sostengono una migrazione di manodopera relativamente resistente alla fluttuazione economica, che costituisce uno dei fenomeni più recenti della ricerca sull’immigrazione.

Una gran parte dell’immigrazione legale in Australia, Canada, USA e Europa occidentale è costituita dalla migrazione familiare, ossia dall’arrivo di membri della famiglia che non esercitano alcuna attività lucrativa (anche se alcuni di essi vorrebbero integrarsi nel processo lavorativo!). Gli immigrati che si stabiliscono come persone in ricerca di occupazione o richiedenti l’asilo riconosciuti, desiderano farsi raggiungere dalla loro famiglia e da altri parenti. La migrazione di orientamento familiare è facilitata dall’impegno delle famiglie e delle comunità etniche che sostengono l’integrazione dei nuovi arrivati. Anche motivi umanitari da parte del Paese d’accoglienza possono facilitare questo tipo d’immigrazione, Regolamento di Dublino permettendo.

Visto il ruolo determinante ed imprescindibile che la rete assume nel contesto del fenomeno migratorio, analizziamo come la letteratura esamina ed esplicita i meccanismi di questo concetto e come si colloca nell’ambito delle teorie dei network. Le teorie dei network si sviluppano nel tentativo di superare i limiti delle teorie annoverate come i *migration studies*, che negli “*ultimi decenni hanno tentato di elaborare alcune spiegazioni che si collocano a livello intermedio tra micro e macro*”, (Ambrosini 2011, p. 46) o come riportano altri autori, *meso*². “*In merito a quest’ultimo concetto la riflessione sociologica si è mostrata capace di dare ragione del perché le migrazioni internazionali si*

² Vedi anche T. Faist (1997), che teorizza l’importanza dei legami sociali e, in particolare, il concetto notoriamente conosciuto di network etnico.

producono nonostante le politiche di chiusura, si mantengono nel tempo indipendentemente dal rarefarsi delle opportunità nei paesi di destinazione, danno origine a percorsi di integrazione originali dal punto di vista della convivenza interetnica” (Zanfrini 2007, pp. 8-9). Le *teorie dei network*, negli anni hanno riscosso grande fortuna, e le migrazioni vengono viste come un effetto dell’azione delle reti di relazioni interpersonali tra immigrati e potenziali migranti.

Per studiare ed analizzare al meglio le migrazioni, quindi, ancora oggi è fondamentale comprendere l’importanza di quello che sono e come funzionano le reti dei migranti. Di questa consapevolezza e importanza era pienamente consapevole, già alla fine dell’800, Ravenstein, considerato il pioniere degli studi delle migrazioni, che aveva osservato e sottolineato *“l’importanza delle reti di relazione per i trasferimenti individuali delle persone: formulando una serie di “leggi” delle migrazioni nello stile positivista del tempo, aveva individuato tra di esse lo sviluppo di migrazioni a catena”* (Ambrosini 2008, p. 15), i migranti di allora, secondo la teoria di Faist (1997), *“si dirigevano verso i centri commerciali e industriali dell’epoca”* (cit. in Ambrosini 2008, p. 15). Lo stesso concetto è analizzato da Palidda, che lo approfondisce con opportune ricerche, definendo per *“catene migratorie”* quei collegamenti fra una determinata società locale di origine e una precisa società locale d’immigrazione, che *“continuano a caratterizzare la maggioranza delle migrazioni, anche se in misura minore rispetto al passato”* (Palidda 2008, p. 27). Con le odierne teorie dei network migratori si è andati ben oltre l’intuizione di Faist (1997), *che si collocava peraltro, nell’orizzonte individualistico della scelta razionale* (Ambrosini 2011, p. 46). Nell’ambito di questa cornice teorica, i network migratori vengono considerati da Massey nel 1988 come *“complessi di legami interpersonali che collegano migranti, migranti precedenti e non migranti delle aree di origine e di destinazione, attraverso i vincoli di parentela, amicizia e comunanza di origine”* (cit. in Ambrosini 2011; Massey 1988; 386). Secondo un’altra affermazione di una studiosa delle migrazioni spesso citata nello studio delle reti, *“gli individui non emigrano, i network si”* (in Ambrosini 2011; Tilly 1990, p. 84). Riprendendo l’intuizione di Faist (1997), quando ha definito *“the crucial meso-level”* e, in particolare, ha insistito sul ruolo dei network, si è assistito nel tempo a un movimento di convergenza che ha riguardato da una parte il versante macro e dall’altro il

versante micro. *“Le teorie della scelta razionale hanno cominciato a considerare unità sociali come le famiglie, mentre le teorie dei sistemi hanno incorporato nella loro analisi i network, sotto forma di “legami interpersonali””* (Ambrosini 2011, pp. 46-47). Ragion per cui, l’aspetto più importante del processo migratorio non è la singola persona, ma il sistema della rete o network, come meglio esplicitato nell’affermazione che segue, che promana dallo stesso autore *“le effettive unità della migrazione non erano (e non sono) né individui, né famiglie, bensì gruppi di persone legate da conoscenza, parentela ed esperienza di lavoro”* (Tilly 1990, p. 84). Per questa ragione nella letteratura sulle migrazioni, si assiste ad *“un significativo sviluppo degli approcci allo studio delle migrazioni basati sui network migratori, con la crescente attenzione ai legami transnazionali dei migranti, espressione saliente di quella globalizzazione dal basso”* (Ambrosini 2008, p. 15). Per corroborare l’importanza della rete rispetto al progetto migratorio è importante fare riferimento a quanto aveva osservato già Thomas alla fine della Grande guerra, *“La situazione di un uomo immigrato da poco sarebbe qui di totale disorientamento se egli non trovasse alcuni punti fermi di identità rispetto alla propria vita passata, e li trova proprio tra coloro che appartengono al suo gruppo o alla sua nazionalità e che lo hanno preceduto. Quasi sempre arriva presso amici; spesso sono stati loro a mandargli il biglietto della nave, e sono loro ad ospitarlo finché non trova un lavoro e non restituisce il prezzo del biglietto”* (cit. in Ambrosini 2006, p. 1; Thomas 1997, p. 99). Questi riferimenti sopra riportati evidenziano l’importanza delle reti migratorie e la loro rilevanza nell’analisi dei flussi migratori, cominciando dalle cause, dai percorsi e dalla destinazione finale dei flussi migratori.

Le reti migratorie forniscono, quindi, un riferimento importante per addivenire alle spiegazioni delle migrazioni, in grado di creare uno stretto collegamento fra le teorie macro definite anche strutturaliste, e le teorie micro definite anche individualiste. Nelle teorie cd strutturaliste si pone l’attenzione ai grandi fenomeni giustappunto strutturali come ad esempio i fattori espulsivi (quali la povertà, l’oppressione, il sovrappopolamento) e i fattori attrattivi strettamente connessi alla richiesta di manodopera, che favoriscono gli spostamenti della popolazione. Le teorie cd individualiste, invece, trovano fondamento dal

presupposto della scelta razionale, orientata al *self interest*, da parte degli individui: l'analisi dei legami di rete consente di individuare le ragioni per cui, nonostante subiscano gli stessi condizionamenti strutturali, non tutti gli individui intraprendano l'esperienza della migrazione internazionale; le ragioni per cui gli stessi soggetti prediligano determinate destinazioni; il modus di inserimento nella società di nuova destinazione (Ambrosini 2011)³. Ecco il motivo per il quale l'attenzione circa le reti rappresenta una rilevante modalità di analisi delle migrazioni come processi sociali a lungo termine, dotati di proprie dinamiche intrinseche (Castles 2004). E' quindi evidente che le teorie dei network concepiscono le migrazioni come insite nelle reti sociali che nascono, si alimentano e infine cessano proprio con il venir meno di determinate condizioni essenziali per la loro ragion d'essere, cioè i legami. In siffatta prospettiva teorica, le decisioni individuali vengono assunte dai migranti all'interno dei gruppi sociali e in ragione dei legami sociali. Le esperienze migratorie del passato, i legami tra i luoghi d'origine e quelli di destinazione, l'esistenza di attività di sostegno, le catene familiari, il flusso d'informazione, si collocano come elementi determinanti nella spiegazione dei flussi degli arrivi e delle partenze, alla stregua dei calcoli economici (Ambrosini 2011).

“Le stesse rotte e destinazioni dei rifugiati e richiedenti asilo, che a prima vista parrebbero dipendere essenzialmente da fattori di espulsione e dalla ricerca di scampo nel primo paese sicuro accessibile, in realtà sono notevolmente influenzate dai legami sociali” (cit. in Ambrosini 2006, p. 2; Koser 1997). Seguendo lo studio delle reti, i fenomeni migratori possono essere classificati come fenomeni prettamente sociali e non solo governati dalle leggi della domanda e dell'offerta, da variabili demografiche o da rapporti politici, attraverso il valore euristico di analisi condotte con l'apparato concettuale e metodologico delle discipline sociologiche. Le reti generano dunque un'autopropulsività dei processi migratori, anche quando sono venuti meno i motivi che li hanno generati, quale la richiesta di manodopera (Ambrosini 2006). Le reti operanti nei diversi luoghi, oltre a favorire nuovi afflussi di immigrati, innescano una trama di contatti sempre più fitta tra i due poli delle migrazioni, consentendo ai processi migratori di

³ Confronta con Ambrosini 2001; 2005a; 2006.

assumere una consistenza autonoma (Portes 1995). Attraverso le reti relazionali, si verificano inoltre significativi fenomeni di retroazione delle migrazioni con i luoghi di origine: rimesse, migrazioni temporanee e pendolari, ritorni periodici o definitivi che incidono in maniera diversa sui paesi d'origine, favorendone lo sviluppo locale, cambiamenti culturali, etc..

Nell'ambito delle reti sociali è necessario operare delle distinzioni: la più interessante a fini di questo lavoro è quella fra *“reti a struttura orizzontale”* in cui i partecipanti sono socialmente collocati, più o meno, sullo stesso piano, e di conseguenza si incontrano, si *“scambiano informazioni, effettuano forme di mutuo aiuto secondo dei codici di reciprocità allargata, anche se possono inserirsi elementi di sfruttamento delle necessità o della debolezza dei connazionali neo-arrivati; oppure reti che hanno un carattere maggiormente “verticale”, in quanto fanno riferimento a una persona, a un gruppo o talvolta ad un'istituzione che si trova in posizione eminente”* (Ambrosini 2008, p. 22), considerando la mole d'informazione che possono far circolare e divenendo di conseguenza punto di riferimento di una determinata comunità.

In conclusione, si può affermare che le reti assumono un ruolo cruciale nel determinare sia l'immigrazione regolare, ma soprattutto quella irregolare per motivi economici, oltre a quella delle migrazioni forzate, che è la fattispecie che riguarda maggiormente questo lavoro. Assumendo le reti un sistema ben articolato e funzionale allo scopo, ne consegue il limitato successo delle politiche di controllo delle migrazioni alle frontiere.

A questo punto della trattazione appare rilevante riprendere l'assunto di Benhabib nella parte in cui afferma che *“le democrazie liberali hanno sempre l'onere, allorché vigilano sui propri confini, di dimostrare che i modi in cui mettono in atto la propria vigilanza non violano i diritti umani fondamentali”*, (Benhabib 2005, p. 225). Questa citazione è tanto più attuale se consideriamo il fenomeno migratorio che l'Europa sta affrontando in questi ultimissimi anni.

1.5 Il fenomeno migratorio e la percezione del migrante dal punto di vista delle teorie sociologiche

La migrazione, riprendendo un concetto di Sayad, è un “*fatto sociale totale*”⁴. Mauss parla di “*fenomeni sociali totali*” (Mauss 1925, pp. 147 e sgg.), che nell’intera storia dell’umanità hanno assunto una certa rilevanza, così come l’hanno assunta i diversi aspetti derivanti dal confronto tra i migranti e l’organizzazione politica delle società di partenza e di arrivo. “Ogni elemento, ogni aspetto, ogni sfera e ogni rappresentazione dell’assetto economico, sociale, politico e culturale e religioso è coinvolto in questa esperienza umana” (Palidda 2008, p. 1). Alla luce di quanto richiamato dalla teoria sociologica, le migrazioni acquistano una straordinaria “funzione specchio”⁵ facendo emergere, come osservato da Sayad, le principali caratteristiche della società di origine e di quella di arrivo, della loro organizzazione politica e delle relazioni. Ecco dunque perché, come altri fatti sociali, le migrazioni contribuiscono ai mutamenti sociali. La categorizzazione culturalistica che suddivide i migranti in razze, etnie, comunità, etnia culturali o religiose ha portato, a volte, in alcuni contesti storico-sociali, ad identificare i migranti come nuovo “nemico di turno”, utile alla coesione sociale (Dal Lago 2012). La migrazione rappresenta, quindi, un continuo processo di variazione della rappresentazione della realtà, di se stessi e degli altri, proprio perché è un fenomeno soggetto a molteplici interazioni all’interno di *frames* profondamente diversi. Come suggerisce Dal Lago (2006, pp. 45-80) “il migrante minaccia la pretesa culturale che una cultura coincida con un territorio, non è rappresentativo della presunta cultura originale, ma è un individuo che ha messo in atto un assemblaggio di culture diverse, un ibrido, un meticciamiento”. Questa concezione suscita nelle società di arrivo e nella maggior parte dei cittadini di quella nazione una concezione negativa a priori del migrante che viene guardato con sospetto, paura, ostilità, perché, lo voglia o no, è un veicolo di ibridazione che

⁴ Accezione maussiana applicata alle migrazioni da Sayad (1999; 2002).

⁵ L’idea di funzione specchio, fu proposta dapprima da Marie e ripresa in Allal, Buffard, Marie, Ragazzola (1997) ma è stata sviluppata soprattutto da Sayad (1991; 1999).

Sayad definisce “atops” (Sayad 1999). Molto interessante, a questo proposito, richiamare il contributo di Simmel riguardo la “forma sociologica dello straniero”, che l’Autore rappresenta come l’unità di due determinazioni:

- da una parte il peregrinare, in quanto distacco da un tale dato punto spaziale;
- dall’altra, il contraltare concettuale della fissità ad un tal altro punto.

È evidente in questa concezione sociologica che “il rapporto con lo spazio è da un lato la condizione e dall’altro il simbolo dei rapporti tra gli uomini” (Simmel, 2006, p. 9). In questa concezione, lo straniero non viene inteso nel senso compreso del migrante, che oggi viene e domani va, ma piuttosto come “colui che oggi viene e domani rimane-per dir così il migrante potenziale, che, nonostante non abbia ancora proseguito, non ha ancora del tutto superato il limite tra il venire ed andare” (Simmel 2006, p. 9). Lo straniero si trova allora fissato entro una cerchia spaziale determinata, ma la sua posizione in essa è determinata essenzialmente dal fatto che lo straniero non sente di appartenere a questa categorizzazione. Lo straniero rappresenta allora “un elemento del gruppo stesso, non diversamente dai poveri e dai molteplici “nemici interni”- un elemento la cui posizione immanente e la cui articolazione racchiudono contemporaneamente un ‘fuori’ e un ‘di fronte’” (Simmel 2006, p. 10). Il concetto di straniero nella storia europea si lega alla figura del commerciante per antonomasia, lo straniero per sua natura non possiede terreno o suolo, non soltanto nel senso fisico, ma anche di quella sostanza vitale che non si colloca in un luogo spaziale, ma in un luogo ideale che è la cerchia sociale. Nel rapporto con lo straniero sono fondamentali due elementi, quello della vicinanza e quello della lontananza, nella misura in cui i momenti di eguaglianza hanno essenza comune al calore della relazione che essi fondano. Lo straniero ci è vicino, per quanto avvertiamo delle comunanze di genere nazionale o sociale, professionale o in generale umano fra lui e noi; egli ci è lontano, per quanto queste eguaglianze sorpassano lui e noi. Lo straniero è dunque colui che non è membro di un gruppo e il fatto di essere relativamente vicino e lontano può creare delle tensioni dovute alla consapevolezza di avere in comune ciò che è generale e porta ad accentuare proprio ciò che non è in comune, non venendo percepiti come ‘individui’ ma come stranieri di ‘un tipo

determinato'. Lo straniero⁶ diviene un soggetto inorganicamente 'aggiunto' alla società ospitante, pur essendo un membro organico del gruppo e questa condizione genera una reciproca tensione (op. già cit.).

Si può dunque desumere che la mancanza di relazione fra una società e gli stranieri e la mancanza di relazioni reciproche genera uno spazio vuoto, che solo l'azione reciproca potrebbe riempire, facendo in modo che lo spazio si personalizzi (op. già cit.). Fra lo straniero e una determinata società si frappone un 'limite' in cui non si vuole o può agire al di là di questo confine, generando una cristallizzazione dei rapporti fra gli attori sociali, dove lo straniero è vicino al gruppo, ma al tempo stesso è collocato 'fuori' dal gruppo.

Il "pluralismo culturale" ci pone dinanzi alla necessità di confrontarsi con le Differenze ed implica un'apertura all'Altro che esige più di uno strumento. Gli scenari odierni della globalizzazione, che hanno fra l'altro accelerato i flussi migratori da un luogo all'altro del mondo, dilatando lo spazio, ci pongono problemi nuovi di "esistenza dell'Altro e di convivenza con l'Altro" (Simon 2006, p. 41).

Alla luce dei flussi migratori, assistiamo al fatto che i confini nazionali degli "stati nazione" sono stati travalicati, spesso facilmente, e ad essi si debbono aggiungere confini cognitivi, emotivi, di significato, valoriali, esperienziali, di opportunità di scelta di vita (op. già cit.). Per affrontare questo dilemma, Simmel suggerisce di recuperare l'istanza sociologica originaria di Durkheim e Weber riguardo l'etica, non solo dei diritti ma anche dei doveri, della corresponsabilità, della reciprocità, che ci consentirebbe di aprirci all'Altro senza perdere la nostra identità. Ragione per cui, l'accoglienza degli immigrati, sia ieri che oggi, può essere comparata rispetto a due dimensioni: civico-politica ed economica (Morawska 2005, p. 34, in Agnoli 2004, nella serie "Stranieri in Italia"). E su tali aspetti che si "gioca" la questione dei migranti. L'immigrazione, specialmente quella extra-comunitaria, ha innescato nella società italiana processi di profonda

⁶ Un'importante precisazione è la distinzione fra straniero che potrebbe essere inteso nella sua indeterminata generalità, e il termine migrante, che è più adeguato a dar conto dello spostamento di ingenti quote di popolazione da un territorio all'altro e del ruolo transazionale del fenomeno. Il termine più appropriato per arginare i rischi di eccessiva genericità ed astrattezza è la locuzione stranieri immigrati (cfr. Ferrarotti 2000 e Agnoli, 2004).

trasformazione demografica, economica, sociale, culturale, che hanno dato luogo a reazioni individuali e collettive di diversa natura, intensità e orientamento, varianti dall'accettazione e dall'accoglienza degli stranieri fino all'intolleranza e all'aggressione nei loro confronti. "La consistenza di culture diverse e il contatto fra esse hanno aperto una fase di instabilità virtuale dei sistemi sociali, chiamati a realizzare un difficile equilibrio fra paradigmi culturali consolidati di convivenza e processualità dinamiche che li mettono in discussione, aprendo nuove prospettive di confronto con la varietà, la diversità, le differenze esibite" (Agnoli 2004, p. 13).

Alla luce di quanto riportato, la strada da percorrere non può che essere quell'interazione e quel confronto che la teoria sociologica pone come base del reciproco riconoscimento di insider e outsider e della rinuncia alle rispettive pretese, a beneficio di un mondo di comprensione (Merton 1972). Difatti a questo proposito la teoria psicologico-sociale individua proprio nel contatto non casuale e della conoscenza reciproca fra i gruppi una delle strategie più efficaci per la riduzione del pregiudizio. In una interessantissima ricerca, condotta e curata da M. S. Agnoli sul tema dello straniero in immagine e della rappresentazione degli immigrati e pregiudizio etnico tra gli studenti del Lazio, sono state formulate delle ipotesi, poi confermate, ed è quindi emerso come "il contenuto e la valenza della reazione emozionale nonché delle disposizioni al comportamento verso gruppi etnici differenti siano condizionati dal processo cognitivo che presiede alla percezione dell'Altro, dall'immagine di esso che si struttura nella mente (cfr. Lippmann, 1922;1999, p. 86) e dalle caratteristiche che questa rappresentazione assume (Cipollini, Cuppone, Giannone 2004, P. 74). Sempre nella stessa ricerca emerge, a proposito dell'immagine dello straniero, la dimensione degli stereotipi che consistono in "generalizzazioni non corrette", credenze sociali non condivise, formulate secondo criteri non scientifici, attraverso le quali si applica a un gruppo o a una categoria, una caratteristica non reale, oppure si generalizza a tutti gli appartenenti a una categoria la stessa caratteristica, che in realtà, è posseduta solo da alcuni (Boileau 1987). Gli stereotipi rappresentano, allora, degli elementi costitutivi del nucleo del pregiudizio, che presenta carattere di valutazione più ampio e racchiude, in generale, una pluralità di stereotipi più o meno coerenti. "Connaturata all'idea di pregiudizio è una valutazione, positiva o negativa,

attribuita a priori a un qualche oggetto; quindi in generale, un giudizio diventa pregiudizio solo quando presenta una tendenza a considerare in modo ingiustificatamente sfavorevole o ingiustificatamente favorevole un determinato oggetto, soggetto o categoria sociale” (Decataldo 2004, p. 157, in Agnoli 2004). Nel caso italiano, anche a seguito *“delle modalità con cui l’immigrazione ha fatto irruzione nel paesaggio sociale nel nostro paese (.....in maniera inattesa e deregolata), l’allarme criminalità ha raggiunto quasi subito livelli elevati e resta ai vertici delle preoccupazioni dell’opinione pubblica nei confronti dei fenomeni migratori, pur con andamenti oscillanti nel tempo”* (Ambrosini 2011, p. 249).

I dati statistici confermano la condizione di percepito allarme. Secondo il più noto studioso di questi temi, emerge che *“I dati di cui disponiamo non lasciano dubbi sul fatto che gli stranieri nel nostro paese commettano una quantità di reati sproporzionata al loro numero”* (in Ambrosini 2011, p. 249; Barbagli 2008, p. 104). Inoltre questi dati sono cresciuti in termini percentuali a partire dal 1990, cioè da quando l’Italia è divenuta un paese d’immigrazione (Pugliese 2002). Provando ad approfondire i dati statistici del ministero dell’Interno del 2009, emerge che il tasso di delittuosità, (cioè le persone denunciate in rapporto alla popolazione complessiva) per gli immigrati regolari è leggermente superiore a quello degli italiani (rapporto tra i rispettivi tassi è di 1,3), è invece molto più elevato per gli immigrati in condizioni irregolare: contro l’1,6% di incidenza (stimata) sulla popolazione, la quota dei denunciati raggiunge il 25% nel 2009 (in Ambrosini 2011, p. 250; Di Nicola 2010). Le attività devianti tipicamente attribuite agli stranieri sono *“il furto negli appartamenti (46,5% dei denunciati nel 2009) e i furti negli esercizi commerciali (56,3%), reati collegati allo spaccio di sostanze stupefacenti (47,0% dato 2008) e di sfruttamento della prostituzione (84,2% dato 2008); gli immigrati rappresentano un target specifico per l’azione penale quando sono individuati come soggiornanti irregolari sul territorio, a seguito di nuove norme che inaspriscono le sanzioni in merito”*. ...omissis.....*“Gli immigrati commettono in molti casi reati ad alta visibilità (come lo spaccio di stupefacenti in luoghi pubblici, furti in supermercati, sfruttamento della prostituzione), a differenza dei reati da colletti bianchi in cui sono maggiormente coinvolti gli italiani”* (Ambrosini 2011, p. 251). Altra caratteristica che emerge, è la correlazione tra alcuni reati specifici e la nazionalità

di provenienza: *“produzione e spaccio di stupefacenti per marocchini, tunisini e algerini; furti per rumeni, serbi e croati; reati connessi allo sfruttamento della prostituzione per nigeriani e albanesi”* (Ambrosini 2011, p. 251).

Quello che sarebbe auspicabile, come notato nel secondo rapporto della “Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati”, è che *“ci si attenderebbe una maggiore incidenza del comportamento deviante degli stranieri laddove è più difficile l’inserimento economico lavorativo”* (secondo rapporto Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati 2001, pp. 289-290). Si può quindi concludere che le stesse reti migratorie favoriscano l’inserimento dei connazionali in attività devianti. Barbagli, a tal proposito, parla infatti di “reti viziose”, osservando che anch’esse, così come le “reti virtuose”, rappresentano una componente determinante: *“grazie ad esse, quanti vivono ancora in patria possono ricevere dai connazionali già stanziati nelle città italiane informazioni sulle attività illecite, sul loro rendimento e sui rischi che comportano, e poi ottenere aiuto per entrare nel nostro Paese, trovare ospitalità, intraprendere traffici di vario genere”* (cit. in Ambrosini 2011, p. 252; Barbagli 2008). La riflessione sociologica sull’immigrazione e la devianza degli immigrati divide gli studiosi dei processi migratori, vista l’alta sensibilità politica e sociale che il tema riveste e le stesse ricerche sociologiche destano preoccupazioni e dibattiti (Ambrosini 2011). Secondo la “scuola critica”, la devianza degli immigrati è da considerare come *“effetto di una costruzione sociale della realtà che assume le caratteristiche della profezia che si autoadempie, giacché gli immigrati sono oggetto di chiusure sociali e di pregiudizi e le società riceventi sbarrano la strada di un’integrazione paritaria e rafforzano i controlli repressivi nei loro confronti”* (Ambrosini 2011, p. 255). In conclusione, si può affermare che i **processi di categorizzazione** dell’immigrato danno luogo a forme di generalizzazione indebita, che consistono nell’attribuire a tutti i membri di un determinato gruppo sociale (nel nostro caso, etnico) alcuni comportamenti o caratteristiche rilevate o sperimentate, o soltanto attribuite a uno o ad alcuni individui di quel gruppo (in Ambrosini 2011, p. 247; Cotesta 1999, p. 211, con riferimento ad Allport).

Alla luce di quanto sopra è dunque evidente, anche in Italia, il rischio cui incorre colui che affronta il tema dell’immigrazione, sia da studioso che da uomo di strada, cioè cedere al pregiudizio, allo stereotipo, alla discriminazione e

all'ambivalenza degli immigrati, inoltre l'atteggiamento della popolazione nei confronti dei membri di alcuni gruppi etnici, dipende da fattori che hanno in particolare a che vedere con il complesso di relazioni politiche, culturali, economiche mass-mediologiche e così via, che si sono storicamente sedimentate tra il paese di origine e quello di destinazione. *“I termini con i quali una determinata società definisce i migranti e gli appartenenti ai gruppi etnici diversi da quello maggioritario sono un'evidente espressione proprio della distanza sociale”* (Zanfrini 2007, pp. 27-28). Segnata dall'Unsicherheit (Bauman 1999a), la società è sollecitata a vedere nelle migrazioni una minaccia ai privilegi incerti della cittadinanza nei paesi ricchi. A questo si aggiunge che “gran parte dei mezzi di comunicazione di massa alimenta senza sosta il panico sull'invasione del nostro paese da parte di immigrati poveri del Terzo mondo” (Dal Lago 2012, p. 7) e dei ‘migrati forzati’ provenienti dal Nord Africa e dal Medio oriente a seguito delle Primavere arabe.

1.6 La Primavera Araba - Il risveglio dei Paesi Arabi

L'evento che ha più inciso e determinato, negli ultimi anni, i flussi migratori irregolari via mare verso l'Italia è senza ombra di dubbio il verificarsi della “Primavera araba” e le conseguenze che ne sono derivate. Appare quindi necessario illustrare sommariamente la portata di questi eventi e le ripercussioni che hanno prodotto rispetto ai paesi del sud Europa, in particolare l'Italia, che affacciandosi nel Mar Mediterraneo a pochissime miglia nautiche, assieme a Spagna, Grecia e Malta, rappresentano le frontiere esterne dell'Unione Europea più vicine ai paesi arabi che sono stati maggiormente coinvolti e stravolti dagli stessi eventi.

La cosiddetta “primavera araba”, (in arabo ريعات اربوٹال al-Thûrât al-'Arabiyy, letteralmente Ribellioni Arabe o Rivoluzioni Arabe), è un'espressione

giornalistica dei media occidentali⁷, coniata per indentificare quei paesi del Nord Africa e di alcune regioni del medio Oriente e del vicino Oriente, che nell'inverno del 2010/2011 si sono ribellati nei propri paesi ai regimi autoritari al potere per chiedere maggiori libertà, più rispetto dei diritti umani, per ribellarsi alla corruzione, alla mancanza di lavoro, ai rincari alimentari, alle cattive condizioni di vita ed alla povertà, a volte estrema, di una maggioranza di cittadini rispetto ad un numero ristretto di ricchi i quali sfruttavano un sistema che permetteva lo sviluppo di questa situazione di estrema disuguaglianza che si alimenta con la concussione, con un sistema di amicizie e l'apparentamento con il potere dominante che favorisce questo status sociale.

Il termine "Primavera" porta una grande speranza di cambiamento e di libertà o meglio, come ha scritto Lucio Caracciolo direttore di Limes, su La Repubblica "il risveglio di una popolazione consapevole dei propri diritti e stufo di governi autoritari o paternalisti"⁸.

Analizzando la primavera araba, si evince che la stessa ha molti elementi comuni nei diversi Stati in cui essa si è manifestata, ma è soprattutto da un punto di vista degli attori sociali coinvolti che si può cogliere la sua essenza, stante la larga partecipazione di giovani alfabetizzati accomunati dalla stessa fede religiosa che, attraverso "blog", siti internet e soprattutto "social network" largamente diffusi come "facebook e twitter", sono riusciti a veicolare una serie di informazioni all'interno e all'esterno del paese, e seppure la rete e l'informazione sono state rese spesso ingovernabili da parte dei governi, possono essere comunque considerati informazioni trasmesse da veri e propri corrispondenti di guerra (Jean 2011). Queste caratteristiche comuni non devono però indurre ad una generalizzazione, dato che ogni regime che ha governato o che governa i popoli interessati dalle citate "Primavere" ha delle caratteristiche proprie, come l'espressione di potere che rappresentano: che vanno dalla dittatura tirannica di un politico democraticamente eletto, alla dittatura militare fino ad arrivare al regime dinastico ereditario. Bisogna inoltre considerare che le conseguenze delle

⁷ L'espressione "Primavera Araba" venne utilizzata per la prima volta dal giornalista Marc Lynch, in un articolo pubblicato su Foreign Policy il 16 gennaio 2011 intitolato "Obama's Arab Spring". (http://lynch.foreignpolicy.com/post/2011/01/06/obamas_arab_spring).

⁸ La Repubblica 06-06-2013 art. p. 36.

ribellioni sono state differenti e sono rappresentate dalla risposta più efferata che ha portato alla guerra civile fino ad arrivare all'abbandono "volontario" e all'esilio. Diverse sono le condizioni economiche, politiche, sociali e le risorse disponibili di ogni paese coinvolto nella primavera araba, ed in risposta a queste condizioni sono scaturite delle relazioni e dei rapporti economici piuttosto consolidati tra alcuni paesi arabi e i paesi membri della comunità internazionale. Sulla base di queste relazioni, quindi, la comunità internazionale ha risposto in modalità diversa alle proteste avvenute nel mondo arabo, intervenendo direttamente come nel caso della Libia o attuando delle pressioni in Egitto o sanzioni di vario genere, come nel caso siriano.

Nelle pagine successive verranno analizzate dapprima le condizioni che hanno generato le proteste in ciascuno dei paesi coinvolti, per soffermarci successivamente nello specifico al panorama delineatosi in Libia, durante tutte le fasi della guerra civile. Come si avrà modo di osservare a breve, il periodo intercorrente fra la fine del 2010 e l'inizio del 2012, sarà ricordato dalla storia come il periodo di massima concentrazione di rivoluzioni che hanno coinvolto il mondo arabo.

1.7 I paesi coinvolti nelle Primavere Arabe

L'origine della primavera araba si colloca, conseguentemente ad un evento tragico occorso in **Tunisia** il 17 dicembre 2010, nella città di Sidi Bouzid, a seguito di un gesto estremo compiuto da un giovane venditore ambulante di nome Mohamed Bouazizi, che dopo aver subito continui soprusi e azioni di corruzione da parte della polizia, si darà fuoco davanti al palazzo del governatorato della città e morirà il 04 gennaio 2011 in ospedale in conseguenza delle gravissime ustioni riportate. Questo gesto simbolico estremo, segnò l'avvio delle proteste e delle sommosse, che si diffusero in altre città tunisine e che venne chiamata "la rivoluzione dei gelsomini", a cui prese parte un popolo che si ribellava al Zine El-Abidine Ben Ali che, in carica da ben 23 anni, aveva instaurato un regime autoritario che aveva imbavagliato la stampa e la libertà di espressione e che aveva portato ad un sistema sociale clientelare. Al crescere della protesta nei

diversi paesi della Tunisia il regime risponde con la forza, usando armi da fuoco e tutto ciò ha portato, alla fine della rivoluzione, a registrare ben 338 morti e 2.174 feriti. Il 14 gennaio 2011 Ben Ali è stato destituito dal potere e si rifugia in esilio con la sua famiglia in Arabia Saudita. Gli scontri non si sono placati subito, dopo l'esilio di Ben Ali, ed un governo di unità nazionale portò la Tunisia a nuove elezioni e alla riforma della costituzione. Seppure i problemi sono tanti, primo fra tutti la questione religiosa all'interno della costituzione, la Tunisia sta tentando, con difficoltà, di uscire dall'oscurantismo della dittatura di Ben Ali.

Con la rivoluzione dei gelsomini ancora in atto, in tempi rapidissimi scoppiò il contagio delle proteste in molti paesi vicini nel Nord Africa e nel vicino Medio Oriente ed è evidente che la rivoluzione tunisina ha rappresentato la goccia che ha fatto traboccare il vaso pieno di oppressione che caratterizzava i diversi regimi. Le rivolte portarono a registrare diversi risultati: alcune di queste sommosse, si sono concluse con la cacciata del dittatore, mentre altre sono ancora in atto, al momento in cui si scrive.

Le rivolte indubbiamente più sanguinose, sono quelle verificatesi in Egitto e soprattutto in Siria e in Libia - da cui traggono origine i maggiori flussi migratori - sfociate in una vera e propria guerra civile in conseguenza al fatto che il regime in carica non ha voluto abbandonare il potere ed i manifestanti non hanno voluto abbandonare la protesta, conseguentemente il conflitto si è acuito e sono state imbracciate le armi.

In **Egitto** le proteste cominciarono il 25 gennaio del 2011 e in un primo momento furono identificate con il nome di rivoluzione del Nilo, mentre successivamente saranno conosciute come rivolta delle scarpe, proprio per il gesto compiuto dinnanzi al presidente Mubarak, da parte di migliaia di manifestanti i quali in Piazza Tahrir hanno innalzato le scarpe al cielo come segno di protesta e di offesa religiosa. Dapprima le manifestazioni furono pacifiche e di disobbedienza, su ispirazione di quelle tunisine, per protestare contro il trentennale regime del presidente Hosni Mubarak e dunque furono mosse da un desiderio di rinnovamento sociale e politico che Mubarak durante tutti gli anni del suo regime aveva impedito. Successivamente però gli scontri divennero più violenti e portarono a 846 morti fra i manifestanti, la polizia e l'esercito ed un

numero imprecisato di feriti. I manifestanti protestavano contro la mancanza di libertà che ha causato lo stato di emergenza in vigore da 31 anni e dalla corruzione dilagante nelle istituzioni. Gli scontri si spostarono anche nelle altre città dell'Egitto, anche se al Cairo, piazza Tahrir, divenne il luogo simbolo della protesta. L'11 febbraio 2011 Hosni Mubarak, anche a seguito delle forti pressioni mosse dagli Stati Uniti, cedette il potere alle Forze Armate per gestire gli affari dello stato e decidere del destino politico dell'Egitto. Successivamente Mubarak venne processato e condannato all'ergastolo, mentre la giunta militare abrogò lo stato di emergenza. Con le nuove elezioni fu eletto il nuovo presidente dell'Egitto, Mohamed Morsi esponente del partito Giustizia e Libertà ma che di fatto è l'espressione dei fratelli musulmani dove è presente una forte matrice religiosa. Il presidente dell'Egitto neo eletto Mohamed Morsi, influenzato dai fratelli musulmani è riuscito ad inserire nella nuova costituzione approvata alla fine del 2012 alcuni principi della Sharia, specialmente per ciò che concerne i diritti civili e il rispetto del ruolo della donna. Morsi è riuscito inoltre a sottomettere le forze armate al potere politico visto che in passato godevano di una certa autonomia. Questo gli è stato possibile solo in un primo momento, giacché successivamente a seguito di ulteriori ribellioni nei confronti della nuova Costituzione ritenuta troppo islamizzata, il generale Abdel Fattah al Sisi destituì il presidente Morsi assumendo egli stesso le redini dell'Egitto.

Le proteste in **Siria** cominciate il 15 marzo del 2011 sono tutt'ora in corso ed hanno condotto la Siria in una sanguinosa guerra civile che ha portato sino ad oggi a 93.000 morti. Il popolo siriano comincia a manifestare per ragioni analoghe a quelle degli altri popoli coinvolti nella "primavera araba". Le proteste iniziate nella capitale e man mano diffuse su tutto il territorio, erano volte a recriminare al presidente siriano Bashar al-Assad le riforme necessarie per far sì che il potere del governo divenisse maggiormente democratico e per ottenere il rilascio di alcuni prigionieri politici. Bisogna ricordare che in Siria una legge del 1963 impediva le manifestazioni di piazza, quindi mancava un elemento importante della democrazia. Sino al momento in cui si scrive la guerra civile è ancora in atto e la diplomazia internazionale non è riuscita a trovare una soluzione e una posizione unica a causa dei buoni rapporti fra la Siria e la Russia che appoggia il

regime siriano. Il contesto siriano è una questione non più rinviabile a causa dell'altissimo prezzo che sta pagando il suo popolo che di giorno in giorno si fa sempre più violento e sanguinoso. Fino al momento in cui si scrive vi è una situazione di stallo ed è quello che genera un elevatissimo numero di migranti.

1.8 Il caso libico, la guerra civile e le proteste cosiddette “minori”

La Libia, essendo collocata al nord dell'Africa ed in una posizione centrale nel mediterraneo, assume una posizione rilevante nel bacino del mediterraneo e specialmente nei confronti dell'Italia vista la vicinanza con le nostre isole Pelagie dalle quali dista meno di 200 miglia nautiche.

Per le stesse ragioni che hanno portato i manifestanti nelle piazze dei paesi coinvolti nella primavera araba, il 17 febbraio del 2011 a Bengasi venne organizzata la “giornata della collera”. Le proteste contro il regime erano volte a chiedere il rilascio di due attivisti arrestati precedentemente e più ampiamente si protestava contro la dittatura imposta da Gheddafi. Le proteste più numerose si riscontrarono nella zona est del territorio libico e cioè in Cirenaica dove si trovano, da sempre, le tribù maggiormente ostili al colonnello, nelle città di Bengasi, Beida e Derna. La risposta del regime è stata da subito spropositata, violenta e sanguinaria, divenendo subito scontro armato fra chi protestava e le forze governative. A causa di questa violenza aumentava la rabbia della popolazione che iniziò a chiedere la fine del quarantennale regime del colonnello e scendeva in piazza anche in altre città raggiungendo ben presto anche la capitale libica Tripoli. Il colonnello annunciò in televisione che sarebbe rimasto al potere fino alla morte e che i ribelli non erano altro che estremisti islamici che volevano fare della Libia “una base di Al-Quaeda”. Lo scontro diventava quindi guerra civile fra tribù da sempre fedeli al regime come quelle che vivevano in Tripolitania e tribù del Fezzan contro tribù della Cirenaica da sempre ostili al potere di Gheddafi.

Il 26 aprile 2011 venne approvata dal Consiglio di Sicurezza la risoluzione n. 1970 che stabiliva l'embargo sulla fornitura di armi alla Libia e al tempo stesso invitava la Corte penale internazionale a stabilire quali opportune sanzioni dovevano essere imputate nei confronti della famiglia del colonnello e di alti ufficiali del regime.

La necessità di intervenire divenne sempre più pressante da parte della comunità internazionale, questo alla luce dell'andamento della guerra civile a sfavore dei ribelli che arretravano verso Bengasi, ma soprattutto per il principio della "responsability to protect", che le Nazioni Unite hanno elaborato negli ultimi anni e che legittima l'uso delle armi nell'intervenire a favore e a protezione di popolazioni civili esposte a rischi quali il genocidio, la pulizia etnica, crimini di guerra e crimini contro l'umanità (Sipri yearbook 2012, pp. 20-33). La Corte Internazionale, per voce del suo procuratore Luis Moreno-Ocampo annunciava l'apertura di un'inchiesta nei confronti della Libia in riferimento ai crimini compiuti contro l'umanità, durante lo svolgimento della guerra civile.

La Libia si liberò definitivamente del suo dittatore il 20 ottobre 2011 allorquando i ribelli, vinte le ultime resistenze dei lealisti nelle città di Sirte e Bani Walid, riuscirono a trovare in un nascondiglio a Sirte, il colonnello, giustiziandolo al momento stesso.

Purtroppo alla caduta del regime non ha corrisposto un facile cammino verso la costituzione del nuovo stato libico, ma si registrarono ancora violenze fra le milizie ribelli ancora non disarmate che reputavano la loro presenza necessaria come "guardiani della rivoluzione".

Le stime delle vittime della guerra civile, quando ancora il conflitto non era terminato, ad ottobre 2011, venivano attestate dal CNT a 25000 morti e 60000 feriti ma è chiaro che sono dati del tutto approssimativi e che per ottenere dati il più possibile attendibili necessiterà del tempo. Volendo fare un responso alla fine delle ostilità si può affermare che la comunità ha cercato di agire nel più breve tempo possibile rivelandosi indispensabile nel determinare la caduta del regime. Un problema non trascurabile causato dalla guerra civile è stato l'alto numero di sfollati che si è registrato alla fine del conflitto.

La maggior parte dei rifugiati ha cercato protezione in Egitto e in Tunisia dove sono stati allestiti dei campi profughi che hanno garantito servizi di

assistenza agli stessi rifugiati. Una parte consistente di immigrati presenti sul territorio libico è tornata nel proprio paese d'origine. Tutto ciò rappresenta un quadro sommario di quella che è stata la Primavera araba in Libia, ma è evidente che un quadro più chiaro della rivoluzione e del post rivoluzione si avrà a distanza di tempo quando magari saranno processati gli ex esponenti del regime e si stabilirà la democrazia nella Libia. Stime recenti hanno portato a registrare 100000 morti, 78000 dispersi, 10300 donne violentate, 350000 rifugiati. Ad oggi il quadro politico è alquanto instabile e non vi è un esercito e delle forze di polizia in grado di controllare tutto il territorio giacché non è riuscito a disarmare neppure le milizie tribali armate. Il rischio che corre la Libia è di divenire la nuova Somalia.

In concomitanza a queste proteste, che potremmo considerare “maggiori”, si assiste all'avvento di altre che potremmo definire “minori”, sempre volte al cambiamento dello status quo dei loro paesi. I paesi coinvolti nelle proteste minori scoppiate quasi in contemporanea sono: L'Algeria, dove le proteste cominciarono in diverse città del paese il 28 dicembre 2011. Le proteste algerine si possono reputare concluse a gennaio 2012. Il regime con il suo apparato ha saputo reggere le proteste di cambiamento che probabilmente non sono riuscite ad essere molto incisive; il Libano, ove le proteste scoppiarono il 12 gennaio del 2011 e possono considerarsi placate il 15 dicembre del 2011; la Giordania dove si registrarono scontri dal 14 gennaio 2011 al gennaio del 2013; la Mauritania, dove si registrarono le proteste a cominciare dal 17 gennaio del 2011; il sultanato dell'Oman ove si annoverarono a partite dal 17 gennaio fino a maggio del 2011; l'Arabia Saudita dove le proteste si registrarono a partire dal 21 gennaio del 2011; lo Yemen ove cominciarono il 27 gennaio 2011 e terminarono il 27 febbraio 2012; Gibuti ove scoppiarono il 28 gennaio 2011 e terminarono nel marzo del 2011; l'Iraq ove forti proteste scoppiarono il 10 febbraio 2011 e si conclusero nel dicembre del 2011; il Sudan dove le proteste cominciarono il 30 gennaio del 2011; il Baharain venne coinvolto nella primavera araba a far data dal 14 febbraio 2011, organizzata su internet e ricordata come il giorno della rabbia. In Kuwait le proteste sono cominciate il 18 febbraio del 2011 ed hanno registrato il loro apice di scontro fra l'ottobre e il dicembre del 2012. La primavera araba ha contagiato il terzo stato magrebino, il Marocco, dove sono iniziate le manifestazioni a partire

dal 20 febbraio del 2011, grazie al movimento cosiddetto del 20 febbraio che col trascorre del tempo si è via via indebolito. Nel Sahara Occidentale dal 26 febbraio 2011 al marzo del 2011- mese successivo.

Altre 3 forme di proteste che si possono annoverare nella sfera della primavera araba e che sono state incoraggiate dall'ondata di ribellione, si sono registrate in Khūzestān, trentunesima regione dell'Iran, nell'intervallo temporale che va dal 15 al 18 aprile 2011 causando una dozzina di morti. Altre proteste si sono registrate nella zona al confine con Israele a far data dal 15 maggio e fino al 5 giugno 2011 ed hanno portato ad un numero di morti che oscilla tra 30-40 persone. Sempre all'interno dell'Autorità palestinese si registrarono altre proteste a partire dal 4 settembre 2012 finalizzate alle dimissioni del primo ministro Salam Fayyad il quale ha deciso di dimettersi l'11 aprile del 2013 e che non hanno provocato perdite di vite umane.

1.9 Il problema tribale e delle milizie armate nella Libia Pre e Post Gheddafi

La questione tribale ha da sempre caratterizzato la stabilità e la storia della Libia, sin dalla sua nascita, quindi è importante, per avere una visione d'insieme del contesto libico, ripercorrere brevemente la storia, l'area geografica, ma specialmente la composizione etnica della Libia.

“L'ambiente geografico libico è caratterizzato dalla vastità del Sahara e da particolari condizioni socio-politico-economiche, fortemente condizionate dalla maestà del deserto. Le tribù arabe e berbere del paese discendono da quelle dei Banū Hilal e Ban Sulaym, arrivate circa un millennio fa dalla penisola araba”⁹.

⁹ Per un repertorio dettagliato delle Tribù libiche, cfr. l'appendice di E. Griffini, in “L'arabo parlato della Libia”, Milano, 1985, Hoepli (reprint dell'edizione del 1913). Lo storico libico Farag Nagam conta più di 140 tribù sul suolo libico, di cui 30 sarebbero quelle che hanno un peso demografico di rilievo.

Nel mondo Occidentale “Il nome Libia viene da Libu, una tribù berbera di antichissima origine nota ai Greci, che qualche volta usavano Libya come sinonimo di quella che oggi chiamiamo Africa”¹⁰.

Nel 1911 l'Italia con Giolitti strappò la Tripolitania e la Cirenaica all'impero Ottomano che riprese, con il geografo italiano Federico Munitilli (1846-1906), la vecchia denominazione datagli dai greci e il primo ministro italiano dell'epoca Giovanni Giolitti gli assegnò ufficialmente il nome Libia. La Libia o meglio le due delle tre regioni libiche furono mantenute dagli italiani fino al Trattato di Pace del 1947, che costrinse l'Italia a lasciare tutte le sue colonie compresa la Libia. A questo punto l'Onu demandò la gestione della Tripolitania e della Cirenaica sotto la gestione amministrativa dalla Gran Bretagna, mentre il Fezzan venne amministrato dalla Francia.

Questa travagliata storia del territorio libico portò una sorta di stabilità quando il 24 dicembre del 1951, con il favore di Gran Bretagna e Francia e il consenso dell'ONU, ne venne dichiarata l'indipendenza e proclamato il Regno Unito di Libia, divenendo una monarchia ereditaria costituzionale governata dal re Idris al-Sanussi, della confraternita islamica senussita, che fu il primo ed unico vero re della Libia, se si considera che Sayyid Hasan fu monarca per pochissimo tempo dato che una volta succeduto allo zio costretto ad abdicare venne subito arrestato da Gheddafi durante il golpe militare. Re Idris al-Sanussi ebbe una limitata sovranità politica nei suoi 18 anni di regno terminati con la sua deposizione il 1 settembre 1969 da parte di un gruppo di ufficiali nasseriani con al capo Mu'ammар el-Gheddafi, che prese in mano le sorti della Libia per 42 anni, sino alla sua morte avvenuta il 20 ottobre 2011 a Sirte sua città natale durante la guerra civile e che ne segnò la fine.

Dopo questo excursus sulla storia della Libia e su come si è formata mezzo secolo fa, è rilevabile come lo Stato libico sia stato formato a tavolino, mettendo insieme regioni e tribù diverse che spesso sono state in conflitto tra loro. Da questa constatazione sono desumibili le difficoltà di gestione e sviluppo di un tale territorio.

¹⁰ www.cesnur.org/2011/mi-rivolte-05.html.

Gheddafi durante la sua dittatura era riuscito a tenere in pugno i conflitti esistenti fra le diverse tribù delle tre regioni attraverso la concessione di potere all'interno del regime e con la redistribuzione della ricchezza del petrolio che ha inciso notevolmente durante la dittatura del colonnello che aveva nazionalizzato nel '70 e che aveva permesso di spendere ingenti quantità di denaro del bilancio di una nazione che è un rentier state, dato che la quasi esclusività della sua economia si basa sul petrolio e sul gas naturale.

Con la caduta del regime di Gheddafi la questione tribale si è riacutizzata portando alla “rottura del patto tribale”¹¹, che aveva per l'appunto garantito una sorta di stabilità seppure alquanto discutibile.

Durante il regime del colonnello sono stati “sanciti informalmente, nella migliore delle tradizioni beduine, degli accordi, tra il colonnello e capi delle più antiche istituzioni socio-politiche della storia del paese nordafricano, le tribù”¹². Venuto meno questo patto, già durante il regime vi è stato uno sfaldamento poiché è venuta meno la ragione stessa dello Stato libico.

L'appartenenza ad un sistema tribale rimase forte in tutta la Libia e in quella parte di libici rifugiatisi all'estero, la cosiddetta diaspora, che rimasero in contatto con i familiari e le tribù di riferimento, sostenendole quando possibile, ad esclusione di una buona parte di libici più istruiti e di quelli residenti nella capitale Tripoli, così come sostenuto da Aldo Nicosia, “L'esperienza dell'urbanizzazione produsse stili di vita differenti”¹³, anche perché con l'avvento nella società libica dei mass media e di nuove tecnologie si insediò una certa cultura occidentale volta all'individualismo e alla formazione di un certo numero di famiglie mononucleari, che sono evidentemente novità che contrastano con la concezione tribale libica.

Questo cambiamento, piuttosto incisivo ma al tempo stesso attenuato da una forte cultura tribale è sintetizzato da Southall quando scrive che “*Il tribalismo degli anni Novanta cambia faccia*” (Nicosia 1998, p. 66) , addivenendo ad una fedeltà ai clan di riferimento fortemente attenuata.

¹¹ J. Moisseron, “Libye. La rupture du pacte tribal”, Libération, 24/02/2011.

¹² Nicosia Aldo, “Tante tribù e nessuna nazione” pp. 63-69 in Limes n. 1/2011.

¹³ A. Nicosia, op. cit.

Durante lo scoppio delle prime proteste del febbraio 2011, Gheddafi, consapevole del ruolo e dell'influenza che le tribù hanno avuto e continuavano ad avere nella società libica, tentò una mediazione, ma ormai i rapporti con questi erano deteriorati da rancori e gelosie per le vicende passate, che avevano portato alcune tribù a coalizzarsi fra di loro e contro il regime.

Si è rivelato plausibile ciò che nel gennaio 2011 aveva immaginato e scritto su Limes Claudia Graziani, affermando che la caduta del regime *“porterà così ad un vuoto di potere che potrà essere colmato solo dal ritorno ad appartenenze tribali”*¹⁴. Quest'analisi rende evidente il pericolo di una Libia frammentata e divisa in tanti piccoli territori governati dai capi tribù locali che hanno combattuto il regime ed anche per questo pretendevano che fosse riconosciuto loro un ruolo all'interno della ricostruzione dello Stato libico.

Alla luce di queste considerazioni si può ritenere plausibile l'idea di Cristiano Tinazzi, quando scrive su Limesonline che *“la tribù è la madre di tutto”*¹⁵, reputandola la vera artefice della sollevazione popolare occorsa in Libia, prima ancora del ruolo di primo piano riconosciuto da altri ai giovani che sull'onda e incoraggiati dalle rivolte in Tunisia e in Egitto sono scesi a viso aperto in piazza affrontando il regime. Senza soffermarsi troppo su chi ha avuto un ruolo di primissimo intervento, è chiaro che da subito tutta la società libica, stanca dei soprusi della dittatura, si è coalizzata e ha voluto nel suo insieme la destituzione del colonnello per cominciare una fase nuova che migliorasse il proprio destino.

I timori della comunità internazionale e dei servizi di intelligence americani riguardavano il fatto che in Libia, con l'uscita di scena di Gheddafi, si potesse prefigurare uno scenario caotico simile a quello che si era verificato, e continua a verificarsi, in Somalia o della più recente condizione afgana.

La tanto agognata fine di Gheddafi ha traghettato la Libia verso la delicata questione dell'instabilità sociale che stenta a trovare una via d'uscita e che è direttamente correlabile alle milizie armate, che finita la guerra civile con l'uccisione del colonnello non voleva deporre le armi. Il governo ha cercato di trovare una soluzione a questo delicatissimo problema proponendo alle milizie

¹⁴ C. Graziani, “Non solo tribù” Limes 1/2011, pp. 57-62.

¹⁵ C. Tinazzi, “Libia: la rivolta delle tribù” su limesonline consultato il 16.07.2013.

armate di disarmarsi, chiedendogli per più tempo ma “per diversi mesi hanno rifiutato di integrarsi in un unico esercito nazionale o all’interno delle forze di polizia”¹⁶. E’ evidente che il governo libico centrale non ha avuto la forza necessaria per disarmare i miliziani ma è mancata anche una volontà politica adeguata, mentre le milizie armate giocano al rialzo nelle pretese all’interno dell’apparato di difesa e sicurezza della Libia.

La soluzione più logica che ci si aspettava nella risoluzione del problema sarebbe stata quella di anettere, come del resto si è verificato spesso in situazioni analoghe a questa, i miliziani all’interno dell’Esercito per l’appunto, facendo sì che questi cambiassero la loro casacca passando dall’illegittimità del possesso e dell’uso delle armi, alla legittimità degli stessi perché appartenenti ad un esercito legittimo e dunque legalmente armato.

La questione tribale e le milizie armate hanno segnato e determineranno il futuro della Libia. La prima questione ha un carattere prettamente sociale che può essere risolto solamente con una politica di pacificazione e con un atteggiamento dello stato e della politica egualitario che faccia in modo di non privilegiarne alcuna ed evitando di alimentare i rancori rispetto al trattamento ricevuto dal vecchio regime. Lo sforzo dello Stato nascente dovrà inoltre attuare una politica che possa dare credibilità al potere e alle funzioni di una nazione capace di garantire i principi di sicurezza, giustizia e via dicendo.

La questione delle milizie e delle brigate armate è risolvibile allorquando il governo libico ricostruirà il suo apparato di sicurezza a cominciare dai servizi di intelligence e delle forze di Polizia e dell’Esercito, solo in questo modo potrà porre in essere una politica di controllo del territorio che possa convincere, o costringere se necessario, le milizie a deporre le armi.

Il cammino della Libia è sicuramente tutto in salita e deve tener conto delle mire separatiste che emergono dal fronte della Cirenaica. L’Occidente dovrebbe aiutare la Libia, dopo l’aiuto in armi, a costruire “un’arena politica pluralista che accolga le istanze di diversi gruppi politici, delle minoranze etniche

¹⁶ A. Varvelli “Il trilemma della Libia” Aspenia 2013, n. 60, p. 203.

e religiose, dei clan e delle tribù, così come dei gruppi economici presenti nel territorio nazionale”¹⁷.

Questo è il presupposto per creare dei partiti politici che siano aperti e pluralisti, che mirano a rafforzare l’unità nazionale e che siano propensi a collaborare fra di loro.

L’alternativa che rimarrebbe alla Libia qualora non realizzasse la prospettiva tanto auspicata sarebbe quella di uno scivolone verso una sorta di caos o guerra civile a tempo indeterminato in un *failed State* che si caratterizzerebbe in un sistema anarchico di guerriglie fra le tribù.

1.10 I migranti dopo la Primavera Araba - Le ripercussioni della Primavera Araba rispetto al fenomeno migratorio sulle coste italiane

A distanza di qualche anno solo pochi paesi hanno in parte accolto le istanze riformatrici richieste dai cittadini che hanno protestato e fra questi si possono annoverare la Tunisia e il Marocco, mentre altri hanno avanzato delle promesse e si potrebbe parlare più di autunno arabo.

E’ evidente che l’instabilità degli stati-nazione sopra citati ha portato ad un incremento dei flussi migratori via mare verso le coste dei paesi del Sud Europa che si affacciano nel Mediterraneo. Nella nostra analisi ci si soffermerà sul caso italiano che secondo i dati riportati dal Viminale nel 2011, in piena Primavera araba, ha registrato un aumento esponenziale dei migranti sbarcati sulle coste italiane, 62.692. L’onda migratoria è chiaramente dovuta ad un elevato numero di persone che hanno deciso di fuggire per chiedere asilo in Europa e allo stesso tempo alla difficoltà di controllare il loro territorio durante il manifestarsi della Primavera Araba, ma anche successivamente alle contestazioni o guerra a seconda del Paese coinvolto che permetteva la partenza anche ai migranti provenienti dall’Africa sub-sahariana (molti dei quali erano già presenti in Libia da prima

¹⁷ Karim Mezran “Ora costringiamo Bengasi a rispettare i tripolitani” in Limes 3/2011, p. 190.

dello scoppio della guerra civile, mentre altri continuarono ad arrivare anche successivamente grazie alla porosità dei confini della Libia nel versante Sahariano). I migranti provenienti dall’Africa sub-sahariana, tappa dopo tappa, aiutati dai trafficanti arrivano o in Marocco e si dirigono in Spagna via mare dal Mediterraneo o via terra attraverso Ceuta e Melilla che sono territori spagnoli all’interno del territorio marocchino oppure dalle coste del Senegal verso le Isole Canarie (isole spagnole).

Coloro che giungono sulle coste libiche, che sono le coste più battute e piene di trafficanti che approfittano delle condizioni di caos in cui versa la Libia, sull’orlo di una guerra civile, si dirigono verso le coste siciliane, che sono il focus della presente ricerca.

Pur non essendovi dati certi è presumibile che a seguito della Primavera araba il numero di migranti che hanno diritto ad ottenere qualche forma di protezione umanitaria è notevolmente aumentata e al tempo stesso diminuiscono i migranti economici. Si stima nel 2013 che oltre il 70% dei migranti arrivati dal mare abbia diritto alla protezione internazionale (Ambrosini 2014), perché provenienti da paesi in guerra come Siria in primo luogo, Somalia, Eritrea o che comunque provengono da paesi in cui si vive la condizione di minoranza perseguitata. Da non sottovalutare l’aumento di minori non accompagnate e di donne in gravidanza o che viaggiano con al seguito bambini molto piccoli se non neonati.

A seguito di questa analisi sui paesi coinvolti nella primavera araba, di cui nessun paese occidentale e nessun analista di geopolitica avrebbe potuto immaginarne la portata, è facile intuire che questo scenario, che è stato stabilizzato in molti paesi, Tunisia, Marocco, Algeria ha portato ad un calo netto di migranti verso la Spagna ed è aumentato quello a “favore” dell’Italia dato che in Libia permane una grande instabilità e molti trafficanti si sono insediati sulle coste libiche dato che non potevano più operare in Tunisia. Questo scenario delineatosi in Libia ci coinvolge maggiormente sia per motivi economici ma soprattutto per il tema di questo lavoro in termini di ricadute dell’immigrazione irregolare, dato che il 93% dei

migranti, “arriva in Italia via mare partendo dalla Libia”¹⁸ con imbarcazioni di ogni tipo, pescherecci fatiscenti che spesso vengono rimorchiati e abbandonati nelle acque internazionali da trafficanti senza scrupoli. In ultima analisi la Primavera araba ha portato ad oggi, ad un aumento considerevole della pressione migratoria verso l’Italia, stante la situazione di caos che a tutt’oggi permane laddove le Primavere Arabe sono ancora in atto (Libia e Siria), e ad un calo del fenomeno verso la Spagna dovuto allo stabilizzarsi della situazione in Tunisia principalmente, ma in misura minore anche in Marocco e Algeria (paesi più prospicienti alla Spagna).

1.11 Il flusso migratorio via mare in Italia e dal Nord Africa

Un flusso migratorio importante per quanto concerne le sue ripercussioni sull’Italia è quello proveniente dalle coste Nord africane, che ha assunto delle caratteristiche del tutto proprie.

Rispetto a tale flusso migratorio viene propagata e alimentata-inculcata l’idea, da parte dei mass-media e di alcuni partiti politici, che i migranti non autorizzati arriverebbero in Italia tutti via mare (Ambrosini 2011); non è così, ma di certo ne rappresenta la modalità che assume spesso un risvolto tragico, per la tipologia e le modalità in cui si svolge e che andremo ad esaminare. Un rapporto dell’International Migration Institute dell’Università di Oxford ha fatto luce su questo fenomeno, rappresentando forse una realtà ben diversa (De Hass 2007). Secondo le ricerche e le stime disponibili, coloro che arrivano via mare non rappresentano più del 10-12% dell’immigrazione irregolare che dall’Africa arriva in Italia. E’ plausibile che questa percentuale sia aumentata di qualche punto percentuale, ma non superano comunque il 18%. Facendo un’analisi più

¹⁸ Marco Minniti, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega ai Servizi Segreti - L’Espresso del 22 maggio 2014.

strutturale del fenomeno si rileva che una componente cospicua e maggioritaria di migranti arriva in un modo più semplice e meno rischioso e corrisponde a circa il 75% del totale (Ambrosini 2011). Rispetto al totale degli arrivi si è visto, in uno studio condotto a livello europeo (Düvell 2006), che il fenomeno migratorio caratterizza persone che arrivano con regolare visto turistico, che allo scadere naturale dello stesso non fanno ritorno al paese di origine perché magari trovano un lavoro più o meno regolare e restano nel paese di accoglienza (Overstayers). Un'altra componente che possiamo definire minoritaria, come gli arrivi via mare, sono i migranti che entrano in Italia con i documenti contraffatti, oppure nascosti sui mezzi di trasporto terrestri, un restante 10% circa. Questa condizione è in buona parte riconducibile al fatto che coloro che intendono arrivare legalmente in Italia o in altri paesi sviluppati, hanno ben poche chance di potercela fare.

Ogni anno migliaia di persone intraprendono il viaggio dalle coste libiche e tunisine, specialmente verso l'Italia, cercando di aggirare i controlli sempre più severi e rischiando la vita su imbarcazioni spesso sovraffollate e inadatte al viaggio (Cuttitta 2004), molti degli stessi infatti hanno perso la vita nel tentativo di approdare nelle coste siciliane e inevitabilmente continueranno a farlo con questo sistema di chiusura delle frontiere che ha portato alla fortezza Europa (Sassen 1999).

I paesi di origine dei migranti erano e sono ancora per lo più Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia), Medio Oriente (Egitto, Palestina) e in misura crescente Africa subsahariana (tra i tanti: Somalia, Eritrea, Sudan, Sierra Leone). Bisogna evidenziare che non tutti si dirigono verso l'Italia, molti si dirigono verso la Spagna, altri verso la Grecia e altri verso Malta. A questi si aggiungono coloro che provengono dall'Africa centrale e dal Corno d'Africa, che sono in numero difficile da stimare, ma è certo che molti non riescono a raggiungere la costa africana dato che muoiono durante la traversata del deserto come dichiarano molti migranti che sono riusciti ad arrivare in Italia (Cuttitta 2004). Da notare che in questo quadro non è presente la Libia che non è mai stata un paese di migranti, fino all'avvento della Primavera araba, ma che ha rappresentato un paese di immigrazione o di transito di migranti provenienti da altri luoghi e di partenza data la presenza di trafficanti che gestiscono le partenze. A questo scenario

vedremo che si aggiungeranno altri paesi di partenza come i siriani, gli iracheni, gli afgani, i curdi iracheni e i nigeriani.

I fenomeni migratori sono un processo di attraversamento e frantumazione di confini che si accompagnano negli ultimi due secoli, più che in passato, al viaggio in mare (Molinari 2005). La traversata del confine del mare ha assunto aspetti diversi nel corso del tempo ma ha mantenuto caratteristiche costanti nell'ambito dei fenomeni migratori. Per chi oggi attraversava il canale di Sicilia con una piroga (Liberti 2008), come chi, alla fine dell'Ottocento, attraversa l'Oceano su velieri e piroscafi, questa tipologia di viaggio diviene un'avventura piena di aspettative, incognite e un forte rischio.

Fra i migranti che arrivano via mare è necessario fare le dovute distinzioni (Ambrosini 2013), dato che all'interno di questa categoria bisogna distinguere fra coloro che sono migranti economici, che potrebbero essere rinviiati nei paesi di origine, e coloro che sono migranti per ragioni politiche o umanitarie, i cosiddetti migranti forzati, che hanno diritto a forme di protezione umanitaria previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dai successivi Protocolli aggiuntivi. Nel 2008 circa un terzo presentava una domanda di asilo per ragioni politiche o umanitarie e all'incirca un quinto otteneva una qualche forma di protezione. Dopo la Primavera araba questo rapporto cambierà notevolmente, come si vedrà successivamente.

Prima degli anni Duemila le maggiori criticità degli arrivi via mare si ravvisavano con sbarchi sulle coste pugliesi e calabresi con arrivi di migranti dallo Sri Lanka, Turkia, Egitto, dai Balcani, ma soprattutto dall'Albania a seguito della fine del regime comunista, poliziesco e xenofobo di Enver Hoxha che fino ad allora era riuscito a mantenere la popolazione in una condizione di segregazione (Caffio, 2003). Dal 1991 si ebbero i primi segnali che facevano presagire ad un esodo di massa, verso la Grecia (che ha adottato da subito una linea dura) e verso l'Italia, che si trovò per la prima volta ad affrontare un'emergenza sbarchi, caratterizzata dall'arrivo delle cosiddette "carrette del mare". Questo flusso migratorio via mare si può considerare risolto grazie alla cresciuta collaborazione da parte delle autorità di alcuni paesi di origine e di transito dei flussi migratori (Sri Lanka, Albania, Turchia ed Egitto). Il fenomeno non è calato significativamente solo grazie alla collaborazione ma anche per un insieme di fattori congiunturali come il calo del potenziale migratorio albanese, gli sviluppi del conflitto iracheno e della

questione curda e del processo di pace nello Sri Lanka e via dicendo, che ha portato al calo degli sbarchi nelle coste pugliesi e calabresi.

Con il calare del flusso migratorio dalle coste adriatiche e ioniche, si è registrato negli stessi anni un aumento del flusso migratorio proveniente dalle coste del Nord Africa attraverso il Canale di Sicilia per approdare a Lampedusa, Pozzallo, Pantelleria, Licata, Marsala, Porto Palo e in alcuni casi anche verso la Sardegna. Queste mete rappresentano per i Migranti le teste di ponte non solo verso l'Italia, ma soprattutto verso l'Europa del Nord (Cuttitta 2004).

Questo nuovo flusso migratorio via mare ha continuato a rappresentare il Canale di Sicilia come la principale frontiera di mare italiana e dell'Europa, maggiormente percorsa dai flussi migratori.

Il fenomeno migratorio è stato affrontato, per l'appunto, a partire dagli anni novanta, dalla politica italiana attraverso un inasprimento in materia di controllo dell'immigrazione illegale e in norme sempre più stringenti sull'ingresso, soggiorno e permanenza degli immigrati, e su questa scia si è arrivati sino ad oggi.

I governi che si sono succeduti hanno gestito il flusso migratorio proveniente dalle coste del Nord Africa, libiche e tunisine in particolare, fino allo scoppio della Primavera araba con delle quote di ingresso che permettevano un ingresso legale di lavoratori stranieri, che veniva fissato di anno in anno. Questo sistema di quote ha portato negli anni a persuadere e favorire quei paesi di origine dei flussi o di transito che si adoperavano a controllare i movimenti migratori irregolari verso l'Italia, aumentando o diminuendo la quota a seconda di quanta collaborazione vi fosse nelle misure di contrasto. Questo sistema ha funzionato efficacemente con la Tunisia che ha firmato un accordo con l'Italia nel 1998, in cambio di una quota riservata a beneficio dei cittadini tunisini e impegnava l'Italia a fornire supporto in mezzi tecnici e operativi; l'Italia ottenne dalla Tunisia il consenso di riammissione. L'Accordo aveva funzionato fino al 2001, anno in cui si registrò una ripresa dei flussi, in coincidenza con lo scadere dei contributi. Successivamente nel 2003 venne rinegoziato l'Accordo che prevedeva l'aumento di quota, contributi e cooperazione in cambio di maggiore controllo e della riammissione.

Accordi simili, precedentemente erano stati stipulati dapprima con l'Albania e successivamente con il Marocco, gli unici paesi con cui l'Italia aveva stipulato quote riservate e accordi di riammissione.

Se accordi del genere erano stati possibili con Albania, Tunisia, Algeria e Marocco, che rappresentano paesi di emigrazione, questo non è stato possibile con la Libia che rappresentava un paese di immigrazione e non poteva essere dunque un fattore di pressione. L'accordo fra Italia e Libia era stato raggiunto nel 2008 con il cosiddetto trattato di amicizia firmato fra l'ex premier Berlusconi e il colonnello Gheddafi, che prevedeva un risarcimento danni provocato dall'Italia durante il periodo coloniale che avrebbe chiuso le pretese libiche e permesso di addivenire alla fine del contenzioso. L'Italia avrebbe fornito inoltre tecnologia e mezzi per il controllo delle frontiere terrestri e marittime della Libia oltre ad una cooperazione fra le forze di polizia. Sempre in tema di lotta all'immigrazione clandestina, le due Parti decisero di promuovere la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche. Il Governo italiano avrebbe sostenuto il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due Parti chiesero all'Unione Europea di farsene carico.

Le due Parti decisero di collaborare alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori. Questo accordo raggiunto con la Libia aveva portato ad un calo dei flussi migratori.

Questi Accordi raggiunti sono stati messi alla prova dalla Primavera araba, specialmente con la Libia, paese di partenza e di transito per molti siriani, eritrei, somali etc., che ad oggi è quella che vive una condizione di caos e da cui si registrano prevalentemente gli sbarchi.

CAPITOLO II

LE POLITICHE MIGRATORIE

2.1 Le politiche migratorie nello scenario internazionale

Le politiche pubbliche in materia di immigrazione vengono suddivise in due grandi classi:

- ✓ le politiche migratorie, che sono rivolte alla regolazione dei flussi migratori e al controllo dell'ammissione sul territorio di cittadini stranieri;
- ✓ le politiche relative agli immigrati, che comprendono le politiche di integrazione (Ambrosini 2011, p. 199).

Le politiche migratorie che verranno trattate in questo lavoro riguarderanno quelle che hanno lo scopo e sono attinenti alla regolamentazione dei flussi migratori. Infatti, per poter assicurare e gestire un regolare flusso migratorio, è necessario adottare delle politiche di regolazione e controllo delle migrazioni. Tutto ciò che attiene alla questione della regolazione e al controllo delle migrazioni è divenuto, negli ultimi anni, un tema di grande rilievo e molto sensibile nelle agende politiche dei governi e, in particolare, in quello italiano ha spesso assunto toni molto accesi.

Il tema delle politiche migratorie in passato, precisamente fino agli anni Settanta, era poco regolamentato, ragion per cui i movimenti di popolazione erano abbastanza liberi. A partire dagli anni Settanta invece, dopo la crisi petrolifera del 1973, sono stati introdotti via via delle restrizioni, ma è dopo il settembre del 2001, con i famosi attentati terroristici a danno degli Stati Uniti d'America prima e quelli a Madrid e a Londra dopo, che vi è stato il maggior inasprimento dei controlli dei flussi migratori in nome della sicurezza nazionale degli Stati, per paura di nuovi attacchi terroristici.

Bisogna evidenziare che concetti come “frontiere” e gli strumenti connessi utili al fine di attraversarle o permanervi, come il passaporto o il permesso di soggiorno, si sono diffusi alla fine della prima guerra mondiale. In precedenza esisteva una regolamentazione piuttosto liberale e i controlli riguardavano soprattutto coloro che volevano uscire da uno Stato e dunque venivano esercitati nelle società di provenienza, per la paura di perdere figure qualificate come gli artigiani, una sorta di “brain drain” del passato, o manodopera per l’agricoltura, o sudditi da tassare o ancora baionette per l’esercito (Ambrosini 2011).

Negli ultimi anni invece nessuno Stato intende rinunciare all’attuazione di politiche di controllo delle frontiere, così come non intende rinunciare al ricorso a quelle procedure di autorizzazione al soggiorno nel proprio territorio per i cittadini stranieri, ma anche a norme che consentano l’espulsione degli stranieri indesiderati (seppure questa circostanza viene adottata in un numero limitato di casi ed anzi spesso si ricorre al provvedimento opposto come quello della sanatoria, tema sul quale si ritornerà più avanti). Si può dunque convenire ed affermare che *“le democrazie hanno bisogno di confini”* (Benhabib 2008, p. 50), e il fenomeno migratorio pone gli Stati dinanzi alla difficoltà di trovare un equilibrio tra la difesa delle proprie frontiere, interessi economici che ne auspicano l’apertura e gli obblighi internazionali di accoglienza dei rifugiati. Ma l’auspicio di realizzare un passaggio *“dall’ortodossia restrittiva ... a una politica attiva degli ingressi”* (cit. in Ambrosini 2011, p. 207, Sciortino 2003, p. 93) non può ritenersi realizzato. Sembra evidente che le scelte istituzionali continuano a seguire una direzione contraria, con un evidente rafforzamento delle misure di controllo.

Nello scenario europeo dove l’Italia è collocata, con l’allargamento ad est, si è giunti ad un’area di circolazione dei lavoratori europei molto più ampia rispetto al passato, mentre per gli immigrati provenienti dai paesi terzi è divenuto sempre più difficoltoso accedere all’Europa. È evidente che lo sforzo dei responsabili governativi dell’Unione Europea è stato improntato ad una *“prospettiva di una politica comune in materia di visti, dell’incremento dell’efficacia delle espulsioni, del coordinamento dei controlli di frontiera, della repressione del traffico di persone e del favoreggiamento dell’ingresso clandestino”*, rinviando al futuro una

politica comune in materia di ingressi per lavoro (cit. in Ambrosini 2011, p. 207, Sciortino 2003).

È esattamente in questa prospettiva che nel 2005 è stato varato il sistema Frontex (su cui si ritornerà in seguito per tutti i dettagli del sistema), per coordinare la vigilanza sulle frontiere esterne dell'Unione (Ambrosini 2011, p. 207). L'Europa e conseguentemente l'Italia debbono comunque tenere conto dell'impossibilità pratica di respingere chi proviene da paesi politicamente instabili, colpiti da guerre civili o disordini sociali, come “le Primavere Arabe”, che hanno inconfutabilmente provocato la crescita del numero di popolazione che cerca rifugio. Nell'ultimo decennio, sono state varate nuove misure volte ad ostacolare l'ingresso nei paesi europei, che sono stati quelli tradizionalmente più generosi con i rifugiati, con lo scopo di cercare di far diminuire il numero di queste richieste. Tra queste misure, quelle che si sono rivelate più incisive ma al tempo stesso anche molto discusse, riguardano la responsabilizzazione dei *paesi di transito* “sicuro” o di *primo ingresso* (qualora rispettino il protocollo del 1967 della Convenzione di Ginevra relativo allo *status dei rifugiati*), ed è proprio in questi Paesi che il rifugiato deve presentare domanda di asilo, e in caso di riconoscimento, viene attribuito a questi l'obbligo di accoglierli.

I rifugiati rappresentano l'aspetto più delicato della questione delle migrazioni internazionali. Difatti, se nei confronti dei migranti per ragioni economiche è possibile adottare criteri di selezione rigide, quote di ingresso e altri strumenti di filtro all'ingresso, fino ad arrivare alla loro riammissione/espulsione, per i rifugiati questo trattamento non è possibile per uno Stato rispettoso delle Convenzioni internazionali. La politica di chiusura delle frontiere ha portato negli ultimi anni ad un complesso fenomeno dell'immigrazione irregolare, con i suoi attori, processi, intermediari e trafficanti di essere umani.

Esattamente in questa cornice si colloca la politica migratoria italiana nel Mediterraneo, per fronteggiare il soccorso e il salvataggio in mare delle vite umane, che partendo dalle coste del Nord Africa, cercano di raggiungere le coste siciliane. Nell'intento di fronteggiare questo fenomeno, a far data dal 18 ottobre del 2013, la Marina Militare italiana ha assunto un ruolo di primissimo piano con la cosiddetta missione “Mare Nostrum” soprattutto in considerazione del fatto che spesso sono anche connotate dall'emergenza.

Ma l'analisi delle politiche migratorie italiane non può che collocarsi all'interno della legislazione internazionale ed europea. E' fondamentale farvi riferimento per conoscere e rispettare i diritti universalmente riconosciuti, di cui l'Italia è paladina, e per comprenderne gli aspetti fondamentali che bisogna considerare nel legiferare e nell'attuare tali politiche. L'analisi delle politiche migratorie italiane oggetto dei successivi paragrafi, quindi, non può prescindere da un'analisi delle norme e delle convenzioni internazionali ed europee cui l'Italia deve attenersi e ispirarsi, dato che all'interno di esse l'Italia è inserita a pieno regime.

2.2 Aspetti salienti della Convenzione di Ginevra in materia di rifugiati

La Convenzione madre e Pilastro cruciale sul tema delle “migrazioni forzate” è rappresentata, senza dubbio di sorta, dalla Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati, risalente al 28 luglio 1951 (in seguito per brevità anche CdG), che rappresenta una trattazione organica, internazionalmente riconosciuta e specifica della definizione dei rifugiati e delle questioni relative ai diritti dei rifugiati stessi. Ad essa si sommano i Protocolli aggiuntivi per ampliare nuove categorie di richiedenti protezione umanitaria, che non, rientrano nella categoria di rifugiato in senso proprio. La Convenzione di Ginevra, ispirata alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale, afferma il principio secondo cui gli esseri umani, senza porre alcuna distinzione, debbono usufruire dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali. Bisogna ricordare che la Dichiarazione, forse la più nota delle Dichiarazioni di Principi dell'Assemblea delle Nazioni Unite, non ha da un punto di vista formale valore obbligatorio, pur rivestendo un importante rilievo al fine della rivelazione del diritto internazionale, ovvero nella prospettiva della sua evoluzione. La Convenzione di Ginevra, (ratificata in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722), rappresenta una vera e propria “Magna Charta” dei diritti dei rifugiati, stabilendo anche, per la prima volta, una definizione

universale di rifugiato. Il problema dei rifugiati va inserito nel più ampio quadro della tutela dei diritti umani e l'art. 1 comma 2 della Convenzione definisce rifugiato come colui che *“...nel giustificato timore d'essere perseguitato per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un gruppo sociale od opinioni politiche si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali eventi non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”*. La CdG è stata stipulata da un punto di vista storico, a distanza di pochi anni e sull'onda del ricordo ancora vivido *“dell'immane tragedia della Seconda Guerra Mondiale, gravato dai sensi di colpa per la reticente e selettiva accoglienza riservata ai profughi ebrei”* (Ambrosini, Marchetti 2008, p. 10) e dalla fuga di oltre dieci milioni di persone.

Nella Convenzione è evidente che si è tenuto in considerazione il contesto geostrategico dell'Europa in quel periodo storico che era segnato dalla logica dei blocchi e della guerra fredda, in cui i rifugiati erano prettamente europei dell'Est, che nella maggior parte dei casi erano acculturati e professionalmente qualificati, in fuga dal comunismo e quindi potevano essere sfruttati sia da un punto di vista politico, sia da un punto di vista sociale ed ancora nel mercato del lavoro. La CdG era originariamente limitata territorialmente alla sola Europa ed era rivolta a tutti coloro che erano stati costretti a fuggire dal loro paese a seguito di eventi antecedenti il 1° gennaio 1951 e sulla base di questi aspetti si può affermare che la stessa conteneva nella sua origine caratteri fortemente eurocentrici.

Questa impressione trova conferma alla luce dell'assoluta indifferenza con cui i paesi occidentali hanno assistito all'imponente flusso di rifugiati originatosi dalla nascita del Pakistan, nel 1947, dal subcontinente indiano, *“che ha portato alla nascita di questo paese ed ha provocato almeno mezzo milione di morti e alla fuga di circa 14 milioni di persone attraverso il neonato confine internazionale tra India e Pakistan”* (Marchetti 2014, p. 107). La convenzione presentava quindi all'origine delle limitazioni geografiche e temporali, che sono state successivamente superate con il Protocollo aggiuntivo adottato a New York nel 1967, ma che non ha ampliato la figura del “rifugiato”, così come definito a norma del sopra richiamato art. 1 comma 2 della Convenzione. La CdG sancisce

inoltre che il rifugiato, per vedersi riconosciuto il diritto all'accoglienza, deve dimostrare di essere oggetto di un fondato timore di persecuzione individuale, per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale, opinioni politiche. Sempre nella suddetta Convenzione, art. 33 rubricato "*Divieto di espulsione e di rinvio al confine (non refoulement)*" il comma 1 rafforza ulteriormente questi concetti nella parte in cui espressamente dispone che "*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*". Dal tenore letterale del citato articolo 33 si evince la volontà del legislatore di affermare inconfutabilmente sin dall'origine, il divieto di respingimento (non refoulement) dei rifugiati, che rappresenta una nobile garanzia nei confronti dei rifugiati stessi. Al comma 2 invece si riserva una sorta di tutela per gli Stati Contraenti, quando si afferma che "*Il beneficio di detta disposizione non potrà tuttavia essere invocato da un rifugiato per il quale vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato, per un crimine o delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato*".

L'Italia, pur avendo ratificato il Protocollo di New York del 1967, relativo allo status di rifugiato, con legge n. 45 del 14 febbraio 1970, aveva mantenuto la riserva territoriale fino al 1990 e, quindi, fino alla caduta del muro di Berlino che segna la fine della Guerra Fredda fra i due Blocchi (USA e URSS), quando entra in vigore la legge n. 39 del 28 febbraio 1990, meglio conosciuta come legge Martelli. Fino a quella data, si possono solo annoverare casi sporadici di arrivo di rifugiati che non provenivano dall'Europa dell'Est e gli stessi venivano accolti sempre in deroga agli obblighi internazionali. I successivi eventi storici che si sono susseguiti, in misura particolare al di fuori dell'Europa, hanno dimostrato quanto fosse necessario introdurre nuove forme di protezione umanitaria, fossero esse parziali e provvisorie e, di conseguenza, anche nuove categorie di beneficiari. Dal confronto tra l'analisi di Castles (2004) e l'elaborazione di quest'ultima eseguita da Ambrosini e Marchetti (2008), si possono individuare diverse

categorie che sono state introdotte per superare i limiti della canonica definizione di rifugiato che ormai non era più sufficiente ed applicabile.

- Della prima categoria, infatti, fanno parte quelli che si definiscono *i rifugiati in senso proprio*, ossia quelle persone che si dovrebbero accogliere ai sensi della CdG del 28 luglio 1951 a cui si deve riconoscere lo status di rifugiati e rilasciare un permesso di soggiorno della durata di 5 anni rinnovabile ad ogni scadenza. La maggior parte dei migranti forzati di oggi non soddisfa le condizioni dettate dalla CdG, in quanto il migrante non ha oltrepassato i confini nazionali, oppure perché è in fuga da una guerra, o ancora perché cerca di sfuggire da situazioni di non rispetto dei diritti umani, e non potrebbe essere riconducibile al concetto di “persecuzione individuale” ascritto nella CdG. Sulla base di questo limite, la Comunità Internazionale ha ritenuto necessaria una revisione dei parametri di accoglienza. Tra i primi a muoversi in tal senso si annovera l’Organizzazione per l’Unità Africana nel 1969, che aveva allargato la definizione di concetto di “rifugiato”, includendovi quelle persone sfollate per cause belliche. In Europa bisognerà giungere agli anni Novanta, quando a seguito delle guerre balcaniche, verrà introdotta la figura di “protezione temporanea” per i profughi di guerre e violenze etniche che prevedono una durata fino a tre anni o comunque fino alla cessazione del conflitto ed un successivo rientro nella madrepatria. Questo nuovo strumento è stato definito dall’UNHCR (Agenzia dell’Onu che si occupa della questione dei rifugiati) nel 1994 come *“uno strumento flessibile e pratico per assicurare protezione internazionale a chi ne ha bisogno, in quanto fornisce una risposta all’emergenza, ma nello stesso tempo privilegia il ritorno sicuro al paese d’origine come soluzione più auspicabile e conveniente”* (cit. in Marchetti 2006, p. 163). È stata dunque individuata una nuova figura di rifugiato, seppure provvisoria, e si auspica possa far rientro in patria non appena le condizioni lo permettano.
- *I richiedenti asilo* sono la categoria dove rientra la stragrande maggioranza delle persone che arriva dal Mar Mediterraneo, specialmente in seguito all’avvento della Primavera Araba. Con questa categoria si identificano, appunto, coloro che hanno varcato un confine nazionale in cerca di protezione, ma la cui richiesta di concessione dello status di rifugiato non ha trovato risposta, dato che vi è un iter burocratico piuttosto lungo per verificare e successivamente accordare tale status.

Spesso nell'attesa della definizione della loro posizione, sono costretti a vivere in una situazione di incertezza e inattività, perché non gli viene né permesso di lavorare né di frequentare attività di formazione, quindi sono costretti ad accettare i servizi assistenziali offerti loro dagli Stati che li ospitano. Da questa condizione discende, da parte dell'opinione pubblica, spesso scarsamente informata in materia, l'idea che questi ultimi approfittino dell'assistenza e dei fondi pubblici. Negli ultimi anni si sta assistendo, in diversi Paesi, a una riduzione dei benefici accordati ai rifugiati.

- Inoltre, ultimamente, oltre alle categorie sopra citate è stata introdotta un'ulteriore figura, quella della “protezione umanitaria” che si riferisce agli sfollati e alle persone che versano in una condizione di pericolo, tipica dei rifugiati, ma che garantisce l'accesso ad una tutela di grado inferiore e di incerta durata in quanto è provvisoria e reversibile. La Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante “Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione”, introduce il concetto di “protezione sussidiaria”. Questo tipo di protezione a differenza della protezione temporanea che viene accordata a gruppi di individui che per vari motivi raggiungono i confini nazionali italiani, viene concessa, in Italia come in altri Paesi, previa valutazione individuale, eseguita cioè caso per caso individuando ogni volta e per ciascun individuo anche le possibili conseguenze che potrebbero prodursi in caso di rimpatrio. Alla luce di quanto detto è evidente che i governi sono scarsamente orientati *“a riconoscere l'esistenza di richiedenti asilo e a farsene carico e si forma una popolazione di “richiedenti asilo di fatto”, lasciati a se stessi, dotati di uno stato legale molto precario”* (Ambrosini, Marchetti 2008, p. 12), che li potrebbe condurre a nuove deportazioni a seconda della volontà dei governi.
- Si può ancora annoverare una nuova categoria, quella degli “sfollati interni”, che è stata introdotta al precipuo scopo di individuare le persone che per svariati motivi si trovano nella condizione di dover abbandonare le loro case, ma che rimangono all'interno dei confini del proprio paese. Coloro che appartengono a questa categoria *“spesso si trovano senza protezione e assistenza, a causa dell'applicazione del principio di sovranità: non avendo oltrepassato i confini,*

dovrebbero essere assistiti dai loro governi, ma in parecchie circostanze sono proprio i loro governi a perseguirli e sradicarli” (Ambrosini, Marchetti 2008, p. 12).

- In una ulteriore categoria rientrano le “situazioni di rifugio protratte”. Si tratta di una nuova categoria introdotta dall’ UNHCR per indicare individui che sperimentano situazioni di esilio prolungato negli anni, pertanto sradicati dai loro paesi d’origine da cinque o più anni con scarse possibilità di rientro in patria e difficoltà di integrazione nel paese che li ospita.
- In un’altra categoria si collocano i “rifugiati di ritorno”, cioè quei soggetti per i quali, nella strategia della comunità internazionale e delle agenzie preposte all’assistenza dei rifugiati, UNHCR in primis, primeggia la speranza che questi possano rientrare in patria, in condizioni di “sicurezza e dignità”. Questa è la soluzione che si auspica nella maggior parte delle situazioni di esodo forzato. Da un punto di vista istituzionale si è formata nel tempo una categoria generica di “*persone sotto la tutela dell’UNHCR*” che ingloba diverse delle categorie prima riportate, di cui l’organizzazione si fa carico per un determinato periodo, come fra gli altri, nel caso degli sfollati interni o dei rifugiati tornati in patria.
- Un’ultima categoria introdotta è quella degli “*sfollati dei progetti di sviluppo, delle crisi ambientali, dei disastri naturali*”. In questa categoria vi rientrano anzitutto le persone costrette a lasciare le loro case a causa di progetti di sviluppo su larga scala, come la costruzione di dighe, le campagne di ricerca ed estrazione di idrocarburi etc.; ma vi appartengono anche gli sfollati a causa di cambiamenti climatici e ambientali come la desertificazione, deforestazione, carenze idriche, etc.; infine vi confluiscono anche gli sfollati a causa di disastri naturali come alluvioni, terremoti, frane etc., o comunque quelli provocati dalla mano dell’uomo.

Da quanto sopra descritto è evidente la continua evoluzione del concetto di rifugiato, che presenta difficoltà di applicazione a svariate situazioni concrete, con la conseguente necessità di introdurre nuove categorie e distinzioni. I governi, negli ultimi anni, hanno introdotto nuove categorie di soggetti meritevoli di protezione, reversibile e meno generosa di quella accordata ai rifugiati tradizionali. Il punto focale delle strategie di regolazione dei “richiedenti

protezione” in genere è rappresentato dalla polemica nei confronti dei “falsi rifugiati” e cioè di coloro che abuserebbero del diritto d’asilo, camuffando con la richiesta di rifugio politico od umanitario una volontà di immigrazione che di fatto avrebbe motivazioni essenzialmente economiche. È evidente che malgrado i governi si sforzino nel tentativo di distinguere le cause politiche dalle cause economiche, il compito è molto arduo. Rimane pur vero il fatto che gli aspiranti alla mobilità - un diritto peraltro solennemente riconosciuto dall’Onu e dalle convenzioni internazionali - non riuscendo ad attraversare legalmente le frontiere tentano di farlo illegalmente ed in maniera impropria, dirigendosi verso paesi maggiormente sviluppati con l’intento di migliorare le loro condizioni di vita.

2.3 *L’esperienza europea*

Le nazioni europee, al pari dei cosiddetti paesi di “vecchia immigrazione” (Australia, Canada, Stati Uniti), registrano tradizionalmente un significativo coinvolgimento dei loro governi nelle questioni migratorie (Council of Europe 2000), laddove in altre aree del pianeta spesso non esistono procedure istituzionali relative all’ammissione dei migranti, né tanto meno programmi finalizzati a sostenere la loro integrazione. Per molti anni l’immigrazione in Europa è stata considerata una *questione “non-politica”* e la politica migratoria è risultata una *“non-politica”*, una sommatoria di provvedimenti che solo raramente hanno dato luogo a un quadro normativo organico e unitario (Zanfrini 2007, p. 117). Nello scenario che si profila, se comune a molti è la centralità che il tema del governo dell’immigrazione ha assunto nell’agenda politica, assai diversa è la storia che essi hanno alle spalle. Gli studiosi sono soliti distinguere alcuni modelli idealtipici (Papademetriou, Hamilton, 1995), ai quali si può ricondurre la varietà delle esperienze nazionali in materia di politiche migratorie. Anche se questi modelli sono da anni in corso di ridefinizione, restano comunque esempi paradigmatici delle possibili scelte in materia di politica migratoria.

- ✓ Un primo modello è quello dell'*insediamento*, ed è tipico di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti d'America, che da molti decenni rappresentano le mete di importanti flussi migratori, tanto da essere considerati le classiche nazioni d'immigrazione. Questi Paesi hanno tradizionalmente una politica continuativa di pianificazione degli arrivi, destinati sia ad accrescere la popolazione, sia a sostenere lo sviluppo economico della nazione.
- ✓ Diametralmente opposto si presenta il modello del *lavoro temporaneo*, caratteristico dei Paesi europei (in particolare la Germania, la Svizzera e, per certi versi anche il Belgio) e più di recente adottato anche da alcune nazioni medio-orientali importatrici di manodopera, con in primis i paesi del Golfo. Questi Paesi manifestano una ritrosia a riconoscersi nel ruolo di Paesi d'immigrazione e d'insediamento permanente delle famiglie e delle comunità immigrate, privilegiando dei programmi di rotazione delle presenze.
- ✓ Un terzo modello intermedio è quello seguito dalla Francia e, con alcune varianti, anche dalla Gran Bretagna e dall'Olanda. Si tratta di un approccio flessibile, sia dal punto di vista dei controlli sul lavoro straniero sia dalla possibilità di rafforzare il proprio status e ottenere la cittadinanza. Questo è un approccio di paesi coloniali, che riconosce un trattamento preferenziale nei confronti dei migranti provenienti dalle ex colonie.

Durante la fase espansiva del secondo dopoguerra, l'immigrazione in Europa occidentale ricevette impulso dal mercato, attraverso una domanda di lavoro particolarmente sostenuta fino agli anni '60. Il reclutamento era organizzato dai governi, d'intesa con il sistema degli interessi organizzati, da imprese e sindacati, attraverso accordi bilaterali sottoscritti coi paesi d'emigrazione, di cui l'Italia faceva parte. In Italia con la pubblicazione dei dati del primo censimento del 1981 si è sviluppato un dibattito sulla collocazione del paese nel mercato del lavoro. In particolare, si diffuse la convinzione che l'Italia avesse radicalmente mutato il suo ruolo: da paese di emigrazione era divenuto paese di immigrazione (Pugliese 1999).

Tra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70 i dispositivi di reclutamento attivo cedettero il passo alle cosiddette *politiche degli stop* (Pugliese 1999). Sebbene la motivazione ufficiale per l'adozione di *politiche degli stop* riguardasse

la fase recessiva dell'economia, ben presto sulle ragioni di carattere economico se ne innestarono altre di tipo culturale e ideologico. Infatti, se dal principio furono soprattutto i Paesi dell'Europa meridionale ad alimentare i flussi di lavoratori, col passare del tempo crebbe la quota dei migranti provenienti dalle regioni islamiche e del bacino mediterraneo. Conseguentemente, l'immigrazione cominciò ad essere avvertita come una possibile minaccia all'integrità culturale europea, un mutamento destinato a pesare molto sul futuro delle politiche migratorie in Europa, come dimostrano le vicende di questi ultimi anni. L'approvazione delle *politiche degli stop* coincise con l'inizio di una nuova fase della storia europea, non solo per quel che riguarda il tema specifico delle normative che regolamentano l'ingresso e la permanenza degli stranieri, ma più in generale con riferimento agli atteggiamenti dei governi e dell'opinione pubblica verso l'immigrazione. La svolta in senso restrittivo delle politiche migratorie contribuì, infatti, a definire socialmente, oltre che politicamente, l'immigrazione come un pericolo, qualcosa da cui difendersi e da contenere nelle sue dimensioni. Una tendenza che toccherà il suo apice con la creazione tra la fine degli anni '80 e la prima metà degli anni '90, della cosiddetta "Fortezza Europa". Nella seconda metà degli anni '80, la questione migratoria si troverà proiettata al centro della politica di un po' tutti i paesi europei. Vi contribuiranno sia la sua strumentalizzazione da parte di alcuni esponenti della classe politica alla ricerca dei facili successi elettorali ottenibili cavalcando campagne xenofobe e razziste, che avevano buon gioco di mieterne proseliti in un'opinione pubblica allarmata, sia dall'incremento esponenziale del fenomeno degli ingressi clandestini, determinato dalla chiusura delle frontiere ma anche dalla crescente pressione migratoria.

Da questo momento lo scenario internazionale sarà caratterizzato da una tendenza, comune ai paesi di vecchia e nuova immigrazione, alla "*sicuratization*" delle questione migratoria (Codagnone 1995; Huysmans 1995), ossia dal proliferare dei tentativi per arrestare l'immigrazione "non voluta", sebbene regolare, composta dai migranti per ragioni familiari e umanitarie. La nascita e l'evoluzione della politica migratoria europea va compresa alla luce di quella che viene definita la "*sicuratization*" della questione migratoria, attraverso l'idea che l'immigrazione sia un fenomeno da contenere nelle sue dimensioni che altrimenti potrebbe divenire esplosiva. Infatti sin dall'origine del processo di

“comunitarizzazione” delle politiche migratorie è facile vedere l’auspicio degli Stati membri di raggiungere, grazie alla collaborazione di vari Paesi, ciò che singolarmente non erano riusciti a realizzare, cioè il controllo dell’immigrazione. L’obiettivo, auspicato dalla formula “Fortezza Europa”, è di liberalizzare i movimenti interni abolendo i controlli alle frontiere nazionali attraverso la costruzione di uno spazio di libera circolazione (il cosiddetto “sistema Schengen”) e rafforzando al contempo i “controlli esterni”, (Brochmann 1998). Le origini del sistema Schengen risalgono all’accordo del 14 giugno 1985 col quale la Francia, la Germania e i paesi del Benelux stabilirono l’abolizione dei controlli alle frontiere. L’Italia è divenuta un membro a pieno titolo del sistema Schengen solo nel marzo del 1998 (pubblicando in Gazzetta Ufficiale L. n. 239 del 22/09/2000) ossia nel momento in cui gli altri membri hanno valutato positivamente la sua capacità di adempiere alle obbligazioni previste dal trattato.

A seguito della ratifica del Trattato di Amsterdam del 1999, entrato in vigore il 1 maggio del 1999, che trasferisce le competenze in materia di asilo alla Comunità Europea, le materie di asilo e immigrazione passano dal “Terzo pilastro” (ambito inter-governativo), al “Primo pilastro” (ambito comunitario), facendo inoltre sì che l’accordo di Schengen divenisse ufficialmente parte dell’*acquis* comunitario e rendendo effettivo il concetto della libertà di movimento. Con il Trattato si avvia un percorso volto a realizzare uno spazio di “libertà, sicurezza e giustizia”. Da un punto di vista storico, l’obiettivo di creare uno spazio di libera circolazione per i cittadini membri, venne formulato già con il Trattato istitutivo della CEE (Comunità Economica Europea) firmato a Roma il 25 marzo 1957, precedendo quindi di molti anni Schengen. Solo diversi anni più tardi le istituzioni comunitarie decideranno però di occuparsi anche di formulare principi e norme riguardo alla condizione dei cittadini di paesi terzi e al trattamento delle richieste di asilo politico. Sarà solo alla fine degli anni ’90 che la questione dell’immigrazione, fino ad allora oggetto soprattutto di cooperazione intergovernativa, entrerà a pieno titolo a far parte delle prerogative comunitarie. Al tempo stesso la politica comunitaria, che sino ad allora era sbilanciata nettamente nel senso del controllo dei movimenti migratori, ha cominciato ad estendersi anche al tema dei diritti dei cittadini di paesi terzi e alla condizione delle minoranze etniche.

È solo all'inizio del nuovo millennio che le istituzioni comunitarie tenteranno di "invadere" la principale prerogativa degli Stati nazionali in questa materia, quella relativa alla gestione dei flussi d'ingresso (Zanfrini 2007, p. 127). La comunitarizzazione della politica migratoria ha fatto sorgere delle resistenze da parte degli Stati, che si sono dimostrati restii a rinunciare ad una cruciale area di esercizio della loro sovranità e che oggi ha assunto un forte valore simbolico. Contemporaneamente, si rileva in una risoluzione del Parlamento europeo su sviluppo e migrazione [2005/2244(INI)], che l'assenza di una politica comune in materia di regolazione dei flussi migratori, consente agli Stati membri di adottare decisioni unilaterali. Questo nuovo orientamento sta portando via via alla progressiva, per quanto lenta, estensione delle competenze comunitarie che in questa materia ha concorso a promuovere la convergenza delle politiche in vigore nei singoli Stati. L'impatto di questo processo è stato particolarmente evidente nei Paesi dell'Europa meridionale che nell'ultimo quarto di secolo si sono trovati ad affrontare la loro rapida transizione in nazioni d'immigrazione, privi di un quadro giuridico e amministrativo adeguato al nuovo ruolo nel sistema migratorio internazionale, con un sistema di controlli alle frontiere piuttosto blando, per via della loro collocazione geografica, caratterizzata dall'affacciarsi sul mare. È grazie alla loro iscrizione nello spazio unico europeo che tali Paesi sono riusciti ad adeguare il proprio ordinamento giuridico e, faticosamente, i propri sistemi di rilevamento statistico e di controllo delle frontiere e le proprie prassi amministrative ritrovandosi, alla fine degli anni '90, con una normativa per certi aspetti più avanzata di quella in vigore negli altri Stati membri (Zanfrini 2000b).

La formazione dell'Unione Europea richiede l'armonizzazione delle politiche sui controlli delle migrazioni, il riconoscimento dei rifugiati e del diritto d'asilo e dello status dei residenti stranieri, iniziato con i tre programmi quinquennali adottati dal Consiglio europeo a partire dal 1999 (Consiglio di Tampere del 1999, Consiglio dell'Aia del 2004 e Consiglio di Stoccolma del 2009). L'abolizione delle frontiere all'interno dell'Unione richiede anche l'armonizzazione delle regole relative all'alloggio, soggiorno, visti, accesso al lavoro e criminalità. Con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre del 1993, si è rafforzata l'estensione del diritto di cittadinanza europea, portando in primo piano anche il problema della posizione di immigrati e rifugiati,

nonché le conseguenze che la loro posizione comporta (Sassen 1999, p. 119). Inoltre con lo stesso trattato, la politica riguardante le richieste di visto è ora di competenza delle Istituzioni Europee, mentre la cooperazione intergovernativa sul diritto d'asilo, sui rifugiati e sull'immigrazione è stata perseguita all'interno del cosiddetto "terzo pilastro", Giustizia e Affari Interni (GAI), del Trattato di Maastricht.

Il processo di comunitarizzazione registra un forte impulso nell'ultima parte degli anni '90. La strategia dell'Unione, espressa dal Consiglio Europeo straordinario di Tampere nell'ottobre 1999, è quella di addivenire a una politica comune europea in materia di asilo e immigrazione articolata in quattro punti, a cominciare dal principio del "partenariato con i paesi di origine", la cui cooperazione è necessaria sia per contrastare la migrazione irregolare, sia per contenere le conseguenze negative delle migrazioni, come il fenomeno del *brain drain*. Si auspica e si incoraggiano gli immigrati a mantenere e sviluppare i rapporti con i paesi d'origine, stimolandoli a partecipare al loro sviluppo sostenendo progetti di sviluppo, iniziative economiche ecc., eventualmente anche attraverso programmi di rientro volontario in patria e rientro assistito.

Il secondo obiettivo della politica comunitaria è di stabilire un "regime comune in materia di asilo", attraverso una ulteriore comunitarizzazione della materia che assicuri condizioni di protezione uniformi, perseguendo al contempo un duplice obiettivo: scongiurare movimenti secondari di cittadini da paesi terzi che effettuano una valutazione comparativa delle condizioni, più o meno gravose, per ottenere la protezione umanitaria; assicurare un'equa suddivisione dei costi tra i vari Stati dell'Unione.

Il terzo obiettivo è di garantire un "equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi", che soggiornano legalmente sul territorio degli Stati membri e hanno maturato una certa anzianità di presenza, mediante una politica di integrazione che riconosca loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini comunitari.

Infine, la "gestione dei flussi migratori comprende iniziative per contrastare l'immigrazione irregolare, combattere la tratta degli esseri umani, promuovere il ritorno volontario delle persone cui è stata rifiutata l'ammissione in uno Stato membro, o che hanno perso il diritto di soggiornarvi (Zanfrini 2007). Nel corso degli ultimi anni, il rafforzamento di tutti gli strumenti di contrasto

all'immigrazione irregolare ha in effetti prodotto un progressiva convergenza nelle politiche di Paesi che nel passato aveva optato per approcci diversi.

Decisamente più drastiche si presentano le iniziative intraprese per limitare le migrazioni di carattere umanitario, durante gli anni '90. La principale strategia attraverso la quale i Paesi europei hanno tentato di ridimensionare l'afflusso di rifugiati è consistita nella progressiva "comunitarizzazione" di questa materia. Il primo significativo passo in questa direzione è rappresentato dalla Convenzione di Dublino, sottoscritta il 15.06.1990, con la quale i governi dell'Unione Europea hanno stabilito a quale Stato, aderente alla Convenzione, spetta il compito di esaminare una domanda di asilo, al fine di evitare successive o parallele richieste di asilo in diversi Stati e segnando anche l'impossibilità di presentare in uno dei paesi membri domande di rifugio politico che siano già state rigettate da un altro. La Convenzione si proponeva, in sostanza di prevenire il cosiddetto "asylum shopping", vale a dire il fenomeno dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro, alla ricerca del Paese più conveniente in cui presentare domanda (Scuto 2012). Successivamente, tale principio è stato esteso ai richiedenti in provenienza da paesi terzi definiti "sicuri", questo per far sì che sia sufficiente che un richiedente sia cittadino di uno degli Stati definiti sicuri, o che sia transitato in uno di questi Stati, perché la sua domanda sia rigettata senza essere esaminata. La tendenza da parte dei Paesi europei sembra essere quella di promuovere una sorta di "esternalizzazione" dell'asilo, attraverso la creazione di centri per l'esame delle domande sul territorio degli Stati d'origine e di transito, e in prospettiva, la costituzione di specifiche aree, sempre al di fuori del territorio dell'Unione, nelle quali garantire la protezione eventualmente accordata al termine dell'istruttoria (Cuttitta 2006).

Molto importante, per la tutela dei diritti di coloro che chiedono protezione, si rivela la "Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea" (CEDU), firmata a Nizza il 07 dicembre del 2000. Nell'articolo 18 rubricato "Diritto d'asilo", si afferma che *"Il diritto d'asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del Trattato che istituisce la Comunità Europea"*.

Al fine di rafforzare e rendere più efficace l'applicazione della Convenzione di Dublino, il Consiglio adotta l'11 dicembre del 2000 il Regolamento 2725/2000 CE, con il quale viene istituito *Eurodac*, un sistema comune per il confronto delle impronte digitali che verrà completato con il regolamento applicativo del 2003 (Regolamento 1560/2003 CE del Consiglio).

Il 18 febbraio 2003 con il Regolamento 343/2003 del Consiglio, denominato "Dublino II", sono stati stabiliti i criteri per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno Stato dell'Unione. Tale regolamento ha ribadito il principio in base al quale spetta soltanto ad uno Stato membro il compito di esaminare la domanda di asilo presentata alla sua frontiera o sul suo territorio. Nel 2001, il consiglio aveva adottato un'importante direttiva (Direttiva 2005/55/CE del Consiglio, datata 20 luglio 2001) concernente le norme minime che gli Stati membri devono adottare per la concessione di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e per la promozione e per un'equa distribuzione degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e devono affrontare le conseguenze dell'accoglienza. Con un'altra Direttiva, 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 (la Direttiva è stata trasposta in Italia con decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140), il Consiglio ha introdotto alcune norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. La direttiva ha stabilito, sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, il *corpus* minimo di diritti e garanzie che debbono spettare ai richiedenti asilo e ai suoi familiari negli Stati dell'Unione Europea garantendo, ad esempio, l'accesso dei minori all'istruzione, un livello minimo di assistenza sanitaria e la libertà di circolazione che, però, può essere limitata per motivi di ordine pubblico, essendo consentito agli Stati il trattenimento del richiedente asilo.

Nel 2004, il Consiglio con Direttiva 2004/83/CE, approvata in data 29 aprile 2004, ha adottato norme minime per l'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale. La Direttiva ha provveduto ad individuare criteri comuni per la valutazione delle domande di asilo. Bisognerà attendere il 2010, quando con regolamento n. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 maggio del 2010, viene istituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Questo organo è stato creato "ad hoc" ed

è stato denominato per l'appunto "Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo" (EASO). L'Ufficio con sede a Malta ed operativo da giugno del 2011, è stato istituito come agenzia di regolazione ed è chiamato a svolgere importanti compiti sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione. L'EASO deve fornire un sostegno alla cooperazione "pratica" in materia di asilo, favorendo lo scambio di informazioni e di *best practices* tra gli Stati membri.

Il regolamento affida poi all'EASO un altro importante ruolo nella raccolta di informazioni sui paesi d'origine dei richiedenti asilo che deve tradursi nella creazione e nello sviluppo di un portale al quale possono attingere gli Stati membri. All'Ufficio viene affidata anche una funzione di sostegno a quegli Stati membri i cui sistemi di asilo sono sottoposti, per ragioni geografiche, ad una particolare pressione o che ricevono improvvisi e massicci arrivi di sfollati. Inoltre, si ricorda che è stato pubblicato, il 29 giugno 2013, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il Regolamento (UE) n. 604/2013. Il cosiddetto "Dublino III" è entrato in vigore il 19 luglio con applicazione prevista solo a partire dal 1° gennaio 2014 da parte degli Stati membri, e stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo o apolide.

Altri atti legislativi approvati pochi giorni prima, hanno completato il "nuovo pacchetto asilo" dell'Ue: il nuovo regolamento "Eurodac" (n. 603/2013), la nuova direttiva "Accoglienza" (2013/33/Ue) e la nuova direttiva "Procedure" (2013/32/Ue). Il Regolamento di "Dublino III" n. 604/2013, abroga il Regolamento (CE) 343/2003, detto Dublino II, modifica alcune delle disposizioni previste per la determinazione dello Stato membro UE competente all'esame della domanda di protezione internazionale e le modalità e tempistiche per la determinazione. Rimangono invariati alcuni dei punti previsti dal precedente Regolamento. Le principali novità riguardano la modifica della definizione di familiare. Infatti il Regolamento 604/2013, introduce una definizione più ampia di familiare del minore, facendo riferimento al padre, alla madre, o ad altro adulto responsabile e introducendo la definizione di parenti. Questo è un cambiamento importante che allarga la platea di familiare e che ora prevede una più ampia possibilità di ricongiungimento familiare. Viene inoltre introdotto l'effetto

sospensivo del ricorso, vengono inseriti i termini anche per la procedura di ripresa in carico, è possibile il trattenimento del richiedente per pericolo di fuga, è introdotto lo scambio di informazioni sanitarie a tutela del richiedente.

La cooperazione fra forze di polizia degli stati membri dell'Unione Europea nella lotta all'immigrazione clandestina è organizzata anche nell'ambito del quadro istituzionale dell'UE, con base giuridica nel titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, TFUE (ex titolo IV CE). L'Unione ha elaborato una politica nel settore delle frontiere esterne che ha l'obiettivo di realizzare una gestione integrata atta a garantire un livello elevato e uniforme del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne (Caligiuri 2010), come necessario corollario alla libera circolazione delle persone tra gli Stati membri, nonché come componente fondamentale per la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'azione dell'Unione Europea si caratterizza essenzialmente per l'adozione di norme comuni in materia di criteri e procedure relative al controllo delle frontiere esterne (art. 77 TFUE), per una "politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e di protezione temporanea" (art. 78 TFUE) e per una "politica comune dell'immigrazione"(art. 79 TFUE).

A questa attività normativa si affianca anche uno strumento operativo rappresentato dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea (FRONTEX). Frontex rappresenta l'aspetto maggiormente operativo nella comunitarizzazione delle politiche migratorie dell'Ue, verso una gestione integrata delle frontiere esterne. Tale comunitarizzazione viene raggiunta con il Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, pubblicato in GU L 349 del 25.11.2004, che istituisce Frontex al fine di migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea. All'art. 14 si evidenzia che il coordinamento dell'Agenzia Frontex nell'ambito della cooperazione tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne è richiamato dal Codice delle frontiere Schengen (Regolamento CE, 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, in GU L 105 del 13 aprile 2006), all'art. 16 il par. 2 e il par. 3 contemplano la possibilità per gli Stati membri di continuare la cooperazione operativa con altri stati membri e/o paesi terzi alle frontiere esterne, compreso lo scambio di ufficiali di collegamento, purché "tale operazione integri

l'azione dell'agenzia stessa". Sebbene sia stata istituita la richiamata Agenzia, a tutt'oggi di fatto ciascuno Stato membro lamenta l'assenza di una normativa comunitaria organica sull'immigrazione clandestina. La creazione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) risponde all'esigenza di migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (UE). L'agenzia assume le proprie funzioni con decorrenza dal 1° maggio 2005. Per quanto gli Stati membri siano responsabili del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne, l'agenzia semplifica l'applicazione delle misure comunitarie presenti e future in materia di gestione di tali frontiere. Per "frontiere esterne" degli Stati membri si intendono le frontiere terrestri e marittime di questi ultimi (12 miglia marine) e i loro aeroporti e porti marittimi, cui si applicano le disposizioni del diritto comunitario in materia di attraversamento delle frontiere esterne da parte delle persone. Fra i compiti dell'agenzia, quelli maggiormente rilevanti per questo lavoro sono:

- ✓ valutare, approvare e coordinare le proposte degli Stati membri relativi alle operazioni congiunte e ai progetti pilota;
- ✓ coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne;
- ✓ mettere a punto un modello di valutazione comune e integrato dei rischi e preparare analisi generali e specifiche dei rischi;
- ✓ assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo delle guardie di confine elaborando norme comuni in materia di formazione, offrendo una formazione a livello europeo per istruttori del corpo nazionale delle guardie di confine, organizzando seminari e offrendo formazione complementare agli agenti delle amministrazioni competenti;
- ✓ seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne;
- ✓ aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze che richiedono un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne;
- ✓ fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

L'Agencia stessa, di concerto con lo/gli Stato/i membro/i interessato/i può avviare iniziative relative a operazioni congiunte e a progetti pilota in cooperazione con gli Stati membri. Essa può anche decidere di mettere le proprie attrezzature tecniche a disposizione degli stati membri che prendono parte alle operazioni congiunte o progetti pilota (art. 3 par.1). Uno o più Stati membri che si trovino in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa nell'adempimento dei propri obblighi relativi al controllo e alla sorveglianza delle frontiere, possono rivolgersi all'Agencia per assistenza (come peraltro ha richiesto più volte l'Italia durante l'emergenza sbarchi e l'operazione Mare Nostrum). L'Agencia può predisporre l'adeguata assistenza tecnica e operativa per lo Stato membro o gli Stati membri richiedente/i (art. 8 par. 1).

La Commissione europea, al fine di migliorare e potenziare l'azione dell'Agencia Frontex, ha presentato una Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio con cui è stata istituita l'Agencia Frontex [COM (2010) 61 def.]. Tra le novità della proposta emerge, in particolare, la possibilità anche di una partecipazione operativa dell'Agencia alle "operazioni congiunte", o ai "progetti pilota" attraverso proprio personale, in aggiunta a quello messo a disposizione dagli Stati membri. Si prevede, infatti, l'istituzione di "squadre comuni di sostegno FRONTEX", costituite con guardie di frontiera distaccate dagli Stati membri in qualità di esperti nazionali presso l'Agencia (nuovo art. 3-ter aggiunto alla proposta di regolamento). L'art. 8 par. 1, ha rappresentato il fondamento giuridico, più efficace per costruire le diverse "operazioni congiunte" alle frontiere marittime dell'UE al fine di contrastare il continuo flusso di clandestini provenienti dal Nord Africa e dal golfo di Guinea. Attraverso l'adozione del regolamento (CE) 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati (GU. L. 199 del 31 luglio 2007), è stato istituito un meccanismo, sempre coordinato da FRONTEX, volto a fornire assistenza operativa rapida per un periodo limitato allo Stato membro che ne faccia richiesta, nell'ipotesi in cui lo stesso si trovi a dover far fronte a sollecitazioni urgenti ed eccezionali. Tale ipotesi si verificherebbe ogniqualvolta

uno Stato membro si trovi ad affrontare un afflusso massiccio di cittadini provenienti da paesi terzi che tentano di entrare illegalmente sul territorio di uno Stato. Al verificarsi di queste circostanze, l’Agenzia potrebbe decidere di inviare sul territorio dello Stato richiedente una o più “squadre di intervento rapido alle frontiere”, (RABIT). Tutte le operazioni coordinate da Frontex devono rispettare gli obblighi internazionali posti a tutela dei migranti: tuttavia, tali obblighi non sono desumibili con certezza dalle citate normative (Caligiuri 2010, p. 365).

Un accordo di collaborazione, concluso in forma di scambio di lettere, tra UNHCR e FRONTEX il 17 giugno 2009, prevede forme di mera collaborazione tra le due agenzie, quali incontri e consultazioni regolari, scambio di informazioni e di esperti, programmi di formazione e l’assegnazione di un funzionario dell’UNHCR all’Agenzia europea.

Il regolamento (CE) 2007/2004, per quanto attiene alle “operazioni congiunte”, si limita a fare riferimento al rispetto dei diritti fondamentali e ai principi sanciti nell’art. 6 par. 2, UE (divenuto art. 6 TUE) e contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE (ora allegata al TUE). E’ stata avanzata una proposta di regolamento recante modifica del Regolamento (CE) 2007/2004 attualmente in vigore, per rendere più efficace l’applicazione delle misure dell’Unione vigenti e future, relative alla gestione delle frontiere esterne, che puntualizza come ciò vada fatto *“in osservanza delle pertinenti norme di diritto dell’Unione, di diritto internazionale, degli obblighi inerenti l’accesso alla protezione internazionale e dei diritti fondamentali”*. La Proposta impone inoltre il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana e il divieto di non discriminazione verso le persone. La genericità del quadro normativo in merito alla tutela dei diritti dei migranti sembra del resto rispecchiarsi nell’approssimazione da cui sembrano essere caratterizzati le regole d’ingaggio cui devono attenersi le unità navali degli Stati membri coinvolti nelle operazioni (Caligiuri 2010, p. 366).

Diversamente, il regolamento (CE) 863/2007 dimostra una maggiore precisione normativa, in quanto pone l’accento, oltre che sulla tutela dei diritti fondamentali, sul rispetto degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione internazionale, di non respingimento e sul pieno rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale del mare, in particolare per quanto riguarda la

ricerca e il salvataggio. Infatti, alla luce di questi principi, lo stesso regolamento detta precisi modelli di comportamento cui le “squadre RABIT” devono attenersi. In particolare, nello svolgimento dei loro compiti e nell’esercizio delle loro competenze, i membri delle squadre devono rispettare pienamente la dignità umana, qualsiasi misura da loro adottata deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti dalla misura stessa, e non devono essere esercitate verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale.

Con la decisione 2010/252/UE del Consiglio del 26 aprile 2010, che integra il Codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall’Agenzia FRONTEX (Agenzia Europea per il controllo delle frontiere esterne), si è cercato di dettare regole comuni applicabili a tutti gli Stati membri che partecipano alle operazioni FRONTEX (Gabrielli 2010), seppure l’art. 1 della decisione stabilisce che le regole e gli orientamenti non vincolanti contenuti nell’allegato costituiscono parte integrante del piano operativo predisposto per ciascuna operazione coordinata dall’Agenzia. La richiamata decisione fornisce in un allegato le “regole applicabili alle frontiere marittime coordinate dall’Agenzia”, in cui si afferma che le operazioni Frontex devono essere attuate nel rispetto del principio di *non refoulement*, in quanto “*Nessuno può essere sbarcato o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in violazione del principio di non respingimento o nel quale sussista un rischio di espulsione o rimpatrio verso un altro paese in violazione di detto principio...*”. Il divieto di *refoulement* si deve applicare, indipendentemente dallo *status* delle zone di mare in cui si trovano i soggetti che rischiano la persecuzione o altre forme di trattamenti inumani o degradanti. Si supera così, l’annosa questione legata all’interpretazione divergente che di questo principio veniva fatta dai singoli Stati membri, alcuni dei quali ne negavano l’applicabilità nelle acque internazionali (Caligiuri 2010). Da questa norma discende l’obbligo delle navi coinvolte nelle operazioni FRONTEX, di procedere all’identificazione delle singole persone intercettate e soccorse, al fine di valutare le condizioni del personale. L’Agenzia può utilizzare le risorse finanziarie dell’Unione rese disponibili a tale scopo e deve redigere un inventario delle migliori pratiche per il trasferimento dei cittadini

di paesi terzi che risiedono illegalmente negli Stati membri; impiegare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri che subiscono una pressione urgente ed eccezionale dovuta, ad esempio, all'afflusso massiccio di immigrati clandestini. L'assolvimento della maggior parte di questi compiti al momento può considerarsi disatteso, anche per la carenza di fondi e mezzi propri adeguati. Fatte salve le competenze dell'agenzia, gli Stati membri hanno facoltà di proseguire la cooperazione stabilita a livello operativo con altri Stati membri e/o paesi terzi se tale cooperazione completa l'azione dell'agenzia. Gli Stati membri informano l'agenzia delle attività condotte nel quadro della cooperazione al di fuori dell'agenzia.

L'agenzia è un organismo europeo dotato di personalità giuridica. È indipendente, organizzato e strutturato per quanto attiene alle questioni tecniche ed è gestita e rappresentata dal suo direttore esecutivo. Il direttore esecutivo è completamente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni. Nominato per cinque anni dal consiglio di amministrazione sulla base del merito e della provata competenza in materia amministrativa e gestionale, nonché della relativa esperienza in materia di gestione delle frontiere esterne, è affiancato da un vicedirettore esecutivo; il consiglio di amministrazione adotta anche la relazione generale, il programma di lavoro e la politica relativa al personale dell'agenzia e stabilisce la struttura organizzativa dell'agenzia (www.frontex.europa.eu).

I paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen prendono parte alle attività dell'agenzia e nominano ciascuno un rappresentante e relativo supplente al consiglio di amministrazione. Le entrate dell'agenzia provengono da una sovvenzione comunitaria, da un contributo dei paesi associati, dai compensi per i servizi forniti e dai contributi volontari degli Stati membri. Il regolamento finanziario applicabile all'agenzia è adottato dal consiglio di amministrazione, previa consultazione della Commissione. La politica comunitaria nel settore delle frontiere esterne dell'Unione europea è finalizzata ad una gestione integrata che garantisca un livello elevato e uniforme di controllo delle persone e di sorveglianza, come prerequisito fondamentale per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nella comunicazione del 7 maggio 2002, rubricata "*Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*", la

Commissione ha auspicato l'istituzione di un "*organo comune di esperti in materia di frontiere esterne*" che si occupasse della gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri. Il piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri, concordato dal Consiglio il 13 giugno 2002, appoggiava la creazione dell'organo comune di esperti in materia di frontiere esterne ai fini della gestione integrata delle frontiere stesse, organo che tuttavia presenta limiti strutturali per quanto riguarda il coordinamento della cooperazione operativa. La presente comunicazione risponde all'appello del Consiglio europeo di Salonicco, nelle sue conclusioni del 16 e 17 ottobre 2003, e tiene conto delle esperienze provenienti dalla cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito dell'organo comune cui l'agenzia subentra per il coordinamento della cooperazione operativa.

Un importante atto di modifica/integrazione è il Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

Un'importante Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni risalente al 13 febbraio 2008, è la Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX (COM (2008) 67 def.). In risposta al Consiglio europeo dell'Aia, la Commissione ha presentato una relazione di valutazione politica dell'Agenzia in cui formula raccomandazioni a breve termine: sfruttare appieno la banca dati sulle attrezzature tecniche nazionali, combinare le operazioni congiunte con quelle della rete europea di pattuglie, affidare all'Agenzia l'acquisto di attrezzature per le squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT) e la gestione della rete ICONet e partecipare alle attività del Centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione (CIREFI). Al tempo stesso, la Commissione formula raccomandazioni a lungo termine che prevedono la partecipazione di Frontex:

 al meccanismo di valutazione Schengen delle frontiere esterne degli Stati membri;

- ✚ al sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR);
- ✚ all'acquisto di attrezzature e reclutamento di risorse nel quadro della creazione di una guardia di frontiera europea.

2.4 *Gli obblighi internazionali in ambito marittimo - Le convenzioni internazionali marittime nell'alto mare*

Una consuetudine di vecchia data della “gente di mare” prevede di salvare chiunque versi o si trovi in una condizione di pericolo in mare, mosso in primis da uno spirito di solidarietà. Tale obbligo è contemplato nel diritto internazionale che obbliga il comandante a prestare assistenza a coloro che si trovino in condizioni di pericolo, *“senza distinzione relative alla nazionalità, allo status giuridico o alle circostanze nelle quali essi vengono trovati”*¹⁹ (OMI e UNHCR, 2006, p. 4). L'adempimento di tale obbligo è essenziale per preservare l'integrità dei servizi di ricerca e soccorso in mare. Tale obbligo si basa, fra l'altro, su tre Convenzioni internazionali fondamentali, che tutelano la salvaguardia della vita umana in mare e ne rappresentano i tre pilastri. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione UNCLOS-United Nations Convention on the Law of the Sea o CNUDM acronimo di Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare) dispone in maniera inequivocabile che *“Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri:*

- a) *presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita;*
- b) *proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa”* [art. 98 della Convenzione CNUDM comma (1)].

¹⁹ Nella letteratura italiana si trova acronimo come UCNUR- Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

La Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (Convenzione SOLAS-Safety of Life at Sea) obbliga il *“comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione...”* [Capitolo V, Regolamento 33 (1)]. La Convenzione internazionale sulla ricerca e soccorso in mare del 1979 (Convenzione SAR-Search and Rescue) che obbliga gli Stati parte della Convenzione a *“...garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare...”* ed a *“[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro-place of safety”* (Capitolo 1.3.2).

Queste tre importantissime norme sul mare a carattere internazionale non possono essere oggetto di deroga da parte degli Stati. Va richiamato anzitutto l'art. 98 dell'UNCLOS, perché esso costituisce l'applicazione del principio fondamentale ed elementare della solidarietà (Vassallo Paleologo, 2008).

Seguendo l'ordine cronologico e non per importanza delle suddette normative, come sopra menzionate, il primo pilastro di riferimento nel soccorso in mare è la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 firmata a Londra (SOLAS- Safety of Life at Sea). Trattasi di una convenzione internazionale dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), volta a tutelare la sicurezza della navigazione mercantile, con esplicito riferimento alla salvaguardia della vita umana in mare. L'Italia ha ratificato tale Convenzione con la legge n. 313 del 1980, che prevede che ogni Stato deve assicurare un servizio di ricerca e soccorso in mare con mezzi specializzati.

Questa Convenzione è stata il “frame” giuridico con cui ha partecipato la Marina Militare con l'operazione Mare Nostrum operando in piena *“armonia con il diritto internazionale e nazionale vigente, intervenendo, ove necessario, in assistenza e soccorso in favore di imbarcazioni in pericolo in mare”* (Caffio 2013, p. 16). Il fenomeno dell'arrivo via mare di migranti forzati e migranti economici è caratterizzato da elevato numero di persone che dalle coste del nord Africa (dalla Libia specialmente) rischiano la propria vita a bordo di imbarcazioni, spesso fatiscenti e senza nessun rispetto delle condizioni di sicurezza,

attraversando il mare Mediterraneo per giungere nelle coste siciliane alla ricerca di condizioni di vita migliori o perché cercano protezione internazionale dalla persecuzione o da altre forme di minaccia alla propria vita, libertà o sicurezza, spesso mettendo il proprio destino nelle mani di trafficanti senza scrupoli. La convenzione SOLAS richiede agli Stati parte “...di garantire che vengano presi gli accordi necessari per 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. Tali accordi dovranno comprendere l’istituzione, l’attivazione e il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie...” (Capitolo V, Regolamento 7). Un concetto che identifica le condizioni precarie del viaggio in mare dei migranti è riconosciuto con “l’espressione *boat people* e ormai entrata nel linguaggio corrente, per indicare tutti coloro che viaggiano per mare in simili condizioni pericolose” (OMI - UNHCR, 2006, p. 2).

All’obbligo dei comandanti delle navi, siano esse mercantili o navi da guerra, espresso chiaramente dalle richiamate norme, non corrisponde un chiaro intendimento del principio, stabilito dalla Convenzione SOLAS, rispetto al luogo sicuro più vicino (*place of safety*), principio necessario per individuare il “Paese responsabile della zona SAR e i rispettivi obblighi”. “Tale principio, com’è noto, non è accettato da Malta” (Caffio, 2013, p. 16), che ha una Zona “Sar”, ossia una zona di responsabilità, di grande estensione pur essendo una piccola isola e con un numero di mezzi non elevato. Il Criterio che Malta ha adottato e rivendica si basa sull’idea di coincidenza con la sovrastante area di sicurezza della navigazione aerea. Il contenzioso insorto ha creato in passato delle difficoltà sia al momento dell’intervento SAR sia sul luogo di sbarco dei migranti salvati. Questa problematica ha creato anche notevole difficoltà ai comandanti delle navi mercantili che hanno dovuto trattenere per più tempo i migranti salvati con difficoltà e disagi logistici sulla nave ed economici per l’armatore.

Per cosiddetto “luogo sicuro” inoltre, non si intende necessariamente il porto più vicino rispetto al tratto di mare dove si è verificato il salvataggio. E’ solo dal momento in cui la nave arriva in tale luogo che cessano gli obblighi internazionali (e nazionali) relativamente alle operazioni di salvataggio e che pertanto non si esauriscono con le prime cure mediche o con la soddisfazione dei più immediati

bisogni (alimentazione etc.). “Con l’entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all’annesso della Convenzione SAR 1979 (2006) e della Convenzione SOLAS 1974 (e i successivi protocolli) e con le linee guida – adottate dall’Organizzazione marittima internazionale (IMO) lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli – viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di *place of safety* ” (Vassallo Paleologo, 2008, p. 4). Con questi emendamenti si è voluto innanzitutto chiarire che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio dei migranti e si insiste su un altro aspetto molto delicato, sulla responsabilizzazione e sull’obbligo degli Stati a cooperare nelle situazioni di soccorso, sollevando in tal modo dalla responsabilità di prendersi cura dei sopravvissuti e di consentire agli individui che vengono soccorsi in mare in simili circostanze di essere prontamente trasferiti in un luogo sicuro, liberando “*la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate*” (Camarda 2007, pag. 7). In passato questo aspetto si è rivelato problematico nel momento in cui bisognava ottenere il consenso di uno Stato allo sbarco dei migranti e dei rifugiati, in maniera particolare quando questi non dispongono di adeguata documentazione.

Nel riconoscere questo problema, gli stati membri dell’Organizzazione Marittima Internazionale (International Maritime Organization, IMO) hanno adottato importanti emendamenti alle SAR e SOLAS. Gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS²⁰ e SAR²¹, mirano a preservare l’integrità dei servizi di ricerca e soccorso (SAR), garantendo che le persone in pericolo in mare vengano assistite e, allo stesso tempo, riducendo al minimo gli inconvenienti per la nave che presta assistenza. Essi richiedono agli Stati e alle Parti contraenti di:

1. Coordinarsi e cooperare per far sì 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;
2. Organizzare lo sbarco al più presto, per quanto praticabile.

²⁰ Emendamento dell’art. 33 della Convenzione SOLAS

²¹ Emendamento del Capitolo 3.1.9 della Convenzione SAR

Si ribadisce inoltre l'obbligo per i comandanti che hanno recuperato a bordo persone in difficoltà in mare di trattarli con umanità, compatibilmente con le possibilità delle navi (Camarda 2007). Allo scopo di fornire uno strumento utile per le autorità di governo ed ai comandanti delle navi che si trovano a dover mettere in pratica questi emendamenti, nel maggio 2004 sono state elaborate apposite *“Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare”*²². Le suddette linee guida chiariscono e definiscono i concetti di governo responsabile della zona SAR e dell'obbligo di individuare un luogo sicuro e chiariscono altresì cosa s'intende per il Comandante e l'armatore, sollevare il prima possibile la nave dalla responsabilità appena intraprese le necessarie precauzioni verso i migranti, che gli stessi siano sbarcati ove la loro vita e la loro libertà non siano minacciati e che le procedure di identificazione non ostacolino i servizi essenziali.

Altra Convenzione internazionale strettamente connessa con la precedente è la legge n. 147 del 1989 con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979 in materia di soccorso marittimo, conosciuta anche come Convenzione SAR, e con D.P.R. n. 662 del 1994 l'Italia ha dato attuazione alla Convenzione di Amburgo individuando nel Ministero dei Trasporti e della Navigazione - Infrastrutture e Trasporti – l'Autorità nazionale responsabile e nel Comando Generale delle Capitanerie di porto, l'organismo nazionale che deve assicurare il coordinamento dei servizi di soccorso marittimo ed i contatti con gli altri Stati.

Il Comando generale esercita tali funzioni attraverso la sua Centrale Operativa. Ad essa fanno capo tutti i compiti di istituto operativi attinenti al coordinamento a livello nazionale ed internazionale di operazioni aeronavali nei settori della ricerca e soccorso, della polizia marittima, della prevenzione e lotta agli inquinamenti marini e, più in generale, della vigilanza su tutte le attività che si svolgono in mare. L'attività preminente svolta dalla struttura è quella relativa all'organizzazione e coordinamento nazionale dei servizi di salvataggio in mare (S.A.R. – Search & Rescue); in tal senso essa esplica la funzione di I.M.R.C.C. (Italian Maritime Rescue Coordination Centre – Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo), definita dalla Convenzione di Amburgo.

²² Risoluzione MSC.167(78) adottata nel maggio del 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti SAR e SOALS

La Convenzione SAR si fonda sul principio della cooperazione internazionale e le zone di ricerca e salvataggio sono ripartite d'intesa con gli Stati interessati e tali zone non corrispondono necessariamente alle frontiere marittime esistenti. Esiste l'obbligo per gli Stati aderenti di approntare piani operativi che prevedano le varie tipologie di emergenza e le competenze dei centri preposti. I poteri-doveri di intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono, sulla base di tutte le norme sopra elencate, che unità di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l'imminenza del pericolo per le vite umane lo richieda. Occorre però garantire che dopo l'espletamento delle operazioni di salvataggio i migranti siano ricondotti in un posto sicuro. Alcune difficoltà si sono verificate nei rapporti con Malta e con la Libia, visto che adottano criteri e regole d'intervento diverse con le rispettive marine e nel caso in cui vengono salvati migranti in difficoltà. Questo chiaramente può comportare gravi ritardi nelle operazioni di salvataggio e il successivo trasporto in un luogo sicuro. In ogni caso è doverosa la cooperazione dello Stato coinvolto nell'operazione di soccorso in mare e comprende l'obbligo dello sbarco dei naufraghi in un *“luogo sicuro, che non è necessariamente il porto più vicino”* sulla base del giudizio del comandante dell'unità che porta a compimento l'intervento di salvataggio, prescindendo dal potere dello Stato stesso di perseguire i presunti favoreggiatori (comandante ed equipaggio) o di adottare verso i clandestini (in tutta sicurezza) i provvedimenti di espulsione o respingimento previsti dalla legge una volta che questi siano sbarcati a terra.

Il principale testo di riferimento è la Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (UNCLOS), che costituisce la fonte primaria del diritto internazionale del mare ed è *“unanimamente considerata quale trattato di codificazione del diritto internazionale consuetudinario”* (Leanza, Graziani 2014, p. 11).

L'art. 311 della Convenzione di Montego Bay dispone che sono salvi soltanto gli altri accordi internazionali compatibili con la Convenzione stessa. Al comma 3 dello stesso articolo si ribadisce che *“Due o più parti possono concludere degli accordi che modificano o sospendano l'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione e che si applicano soltanto alle loro mutue relazioni, a condizione che detti accordi non riguardino disposizioni della*

Convenzione, la cui deroga è incompatibile con la effettiva realizzazione dell'oggetto e dello scopo della presente Convenzione ed a condizione, inoltre, che detti accordi non influiscano né sul godimento da parte di altri Stati contraenti dei loro diritti né l'adempimento degli obblighi loro derivanti dalla presente convenzione” (Caffio 2007, p. 285). Questo principio di compatibilità non entra in discussione qualora la medesima Convenzione di Montego Bay richiami e confermi espressamente accordi internazionali in vigore oppure ne auspichi la stipulazione con riferimento a specifici settori.

Il secondo comma del già citato art. 98 (UNCLOS), prevede che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e aerea e, se del caso, collaborino a questo fine con gli stati vicini nel quadro di accordi regionali. Varie convenzioni internazionali, tutte in vigore in Italia insieme all'UNCLOS che è il principale testo di riferimento, completano il quadro del diritto internazionale del mare. Com'è noto, in base alla Convenzione UNCLOS, gli Stati esercitano una giurisdizione graduata sui diversi settori del mare. Lo Stato costiero esercita una sovranità piena sulle proprie “acque interne”, che si concretizza in una discrezionalità nella concessione dell'accesso alle navi straniere nelle proprie acque e porti. Nelle stesse lo Stato esercita la pienezza dei poteri di polizia e giurisdizionali, al pari di quanto avviene nell'ambito dei confini terrestri. Lo stesso avviene per il proprio “mare territoriale”, “*salvo il diritto di passaggio inoffensivo*” (Cataldi 1990), del naviglio straniero, sia mercantile che da guerra, dato che le stesse navi rappresentano il suolo di un altro Stato. Nel mare territoriale, esteso fino ad un limite massimo di 12 miglia marine, misurate a partire dalle linee di base, lo Stato costiero esercita una giurisdizione funzionale alla tutela del proprio ordinamento giuridico.

La “zona contigua” è invece quell'area adiacente al limite esterno del mare territoriale ed estesa per un massimo di 24 miglia marine a partire dalle linee di base da cui si misura la larghezza delle acque territoriali. Qui lo Stato costiero può esercitare il controllo necessario al fine sia di prevenire la violazione delle proprie leggi di immigrazione, oltre che di polizia doganale, fiscale e sanitaria, sia di reprimere le violazioni delle medesime leggi qualora siano state commesse sul suo

territorio o nel suo mare territoriale (articolo 33 delle Convenzione ONU sul diritto del mare).

Com'è noto, l'Italia non ha formalmente proclamato l'esistenza di una "zona contigua" né ha fatto la dovuta richiesta all'organismo competente come la prassi prevede qualora uno Stato decidesse in tal senso. Tuttavia, la Legge n. 189 del 2002 (meglio conosciuta come Legge Bossi-Fini) la prevede. L'alto mare è la sola zona in cui gli Stati godono di eguali diritti e tutte le navi hanno piena libertà di navigazione, in ossequio al consolidato principio della libertà dei mari. Della stessa libertà di navigazione godono gli Stati anche nella zona economica esclusiva (ZEE) prevista dall'art. 87 per l'alto mare (art. 58 UNCLOS). Il regime giuridico dell'alto mare è fortemente caratterizzato dalla libertà ed è comprensivo di tutte le aree marittime non incluse nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato. In linea di principio, fatte salve alcune tassative e specifiche eccezioni, *"nelle acque internazionali le navi, pubbliche e private, sono soggette alla giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera"* (Leanza, Graziani 2014, p.13). Per chiarire questo concetto dunque, precisiamo che nel caso di *"nave di nazionalità italiana"*, le navi militari o in servizio governativo italiane possono esercitare poteri di polizia e giurisdizionali nei confronti di navi coinvolte nel contrabbando di migranti. Nel caso, invece di *"nave avente diversa nazionalità"*, le navi militari o in servizio governativo italiane possono esercitare attività preventive di ispezione e controllo nonché repressive nell'ipotesi in cui il Comandante dell'imbarcazione o lo Stato di bandiera consentano il preliminare diritto di visita e lo Stato di nazionalità presti il consenso all'esercizio di ulteriori poteri coercitivi sulla nave e nei confronti dell'equipaggio coinvolto nel traffico di migranti. Di conseguenza, nell'alto mare, lo Stato di bandiera della nave è il solo ad esercitare una piena giurisdizione sulla stessa. Tale potere esclusivo incontra soltanto le limitazioni sancite dall'art. 110 UNCLOS. La norma stabilisce, che una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell'alto mare può legittimamente abbordarla qualora vi siano fondati motivi per sospettare che la nave sia impegnata in atti di pirateria, nella tratta degli schiavi o in trasmissioni non autorizzate; nonché qualora la nave sia priva di nazionalità oppure, pur battendo una bandiera straniera o rifiutando di esibire la

sua bandiera, abbia in effetti la stessa nazionalità della nave da guerra (par. 1 dell'art. 110 UNCLOS).

La Convenzione ONU sul diritto del mare, riflettendo sul punto del diritto internazionale consuetudinario, non contiene previsioni in tema di contrasto al traffico di migranti clandestini. Alla luce di questo quadro e premesso che nessuna regola del diritto del mare, consuetudinaria o convenzionale, qualifica come illecito internazionale il traffico di migranti clandestini²³, *“in alto mare, le navi da guerra non hanno alcun diritto di abbordaggio nei confronti di navi dedite al traffico di migranti, salvo qualora lo Stato di bandiera della nave sospetta di essere coinvolta in una tale attività, attraverso canali diplomatici, dia una specifica autorizzazione all'intervento”* (Caligiuri 2010, p. 361). Il consenso che viene dato dallo Stato di bandiera potrebbe essere dato ad hoc o, in altro caso, meno frequente, per via di un accordo incluso in una specifica convenzione bilaterale. Un esempio di questo genere si è verificato il 25 marzo del 1997 attraverso uno scambio di note diplomatiche (Scovazzi 1999), che è stato poi seguito da un protocollo di applicazione del 2 aprile 1997 fra Italia e Albania, segnando la cooperazione italo-albanese nell'ambito dell'immigrazione illegale, alla fine del regime comunista in Albania.

E' evidente che, qualora si trattasse di nave dedita al traffico di migranti, come già richiamato sopra, ricadrebbe nell'ipotesi di nave priva di nazionalità o sospettata di utilizzare una bandiera di convenienza, e la nave da guerra di qualunque Stato sarebbe legittimata ad intervenire in base al sopracitato art. 110, par. 1, UNCLOS. La dottrina su questo ambito è divisa fra coloro che reputano che vi sia un'altra possibilità di intervento, in quanto sostiene che uno Stato costiero possa esercitare un diritto di intercettazione in alto mare ogni qualvolta

²³ In linea di principio si potrebbe prospettare l'inquadramento di questa attività nell'ambito della tratta degli schiavi. Tuttavia questa ipotesi non coincide con il concetto di schiavo, contenuta nella Convenzione di Parigi relativa alla schiavitù del 1926, la quale presuppone che il soggetto passivo sia privo della capacità giuridica e del suo status di persona libera (art. 1 della Convenzione). Queste condizioni non sono applicabili al fenomeno del traffico di migranti clandestini. I migranti clandestini, infatti pur essendo soggetti a condizione di privazione, inferiorità e sfruttamento da parte dei trafficanti, hanno scelto liberamente la strada dell'immigrazione clandestina per cercare condizioni di vita migliori, lontano dai paesi di origine.

sia necessario, per prevenire la violazione delle proprie leggi da parte di una nave straniera che faccia rotta verso le sue coste. Per intercettazione si devono intendere tutte quelle misure assunte da parte di uno Stato, al di fuori del proprio territorio nazionale per prevenire, interrompere o fermare il movimento di persone sprovviste dei documenti richiesti che, attraverso le frontiere internazionali per via terrestre, aerea o marittima, si recano verso i paesi di destinazione ricercati. Inoltre, in base al criterio della *“presenza costruttiva, il diritto di intercettare offrirebbe allo Stato costiero la possibilità di intervenire ed abbordare una nave anche nell’ipotesi in cui la stessa, pur essendo in alto mare, attraverso proprie imbarcazioni comunichi con la terra ferma al fine di sbarcare migranti clandestini”* (Caligiuri 2010, pp. 361-362). Questo è il caso rappresentato dalla nave straniera e lo Stato è rappresentato da imbarcazioni minori, funzionanti da spola con la nave madre che sosta in alto mare.

Da un’analisi attenta emerge quindi che la Convenzione di Montego Bay offre molte risposte al problema dell’immigrazione clandestina. Da una parte nella Convenzione possono ritrovarsi elementi utili a giustificare in alto mare l’esercizio di poteri di *enforcement* e di *jurisdiction* su navi sospettate di traffico di migranti clandestini (parr. 4 e 5). Dall’altra parte, invece, la Convenzione dell’Onu delinea *“una normativa quadro o di cornice che trova specificazione in successive norme di dettaglio”*, (Leanza, Graziani 2014, p. 13), attraverso accordi internazionali, multilaterali e bilaterali, volti a gestire e regolare gli interessi comuni degli Stati parte (parr. 6 e 7).

Altro strumento previsto dall’art. 111 della Convenzione sul diritto del mare è il diritto di inseguimento, che consente alle competenti autorità dello Stato costiero che abbiano fondati motivi di ritenere che una nave straniera abbia violato le leggi e i regolamenti dello Stato stesso, di inseguirla, a certe condizioni, anche in alto mare. Rispetto a quanto detto, questo è il caso del traffico dei migranti clandestini nell’ipotesi di nave straniera, sia essa o meno priva di bandiera, che entra nella zona contigua, nel mare territoriale o nelle acque interne dello Stato italiano, e che si dia alla fuga in direzione dell’alto mare per sfuggire all’inseguimento delle navi pubbliche italiane. In tale ipotesi, l’inseguimento della nave straniera può utilmente proseguire anche in acque internazionali, anche se tale inseguimento è subordinato a determinate condizioni.

La Convenzione UNCLOS è stata ratificata da tutti gli stati membri dell'Unione europea e dalla Comunità europea (oggi Unione europea); tuttavia come emerge dalla Dichiarazione sulle competenze della UE relative alle materie che rientrano nella Convenzione, la gestione delle frontiere esterne dell'Unione attraverso azioni di polizia rimane di competenza esclusiva degli Stati membri²⁴ (Caligiuri 2010, p. 362). L'esercizio di tali funzioni di polizia deve comunque avvenire nel rispetto delle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione e delle misure in materia di asilo, la cui definizione è riservata espressamente alle istituzioni dell'UE e che sono esplicitati sul Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Nel contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina, il quadro normativo offerto dalla Convenzione UNCLOS è stato sostanzialmente confermato dal "*Protocollo contro il traffico illegale dei migranti per terra, mare, aria*", meglio conosciuto come Protocollo di Palermo²⁵. Il cd Protocollo di Palermo è stato aggiunto alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata ed anche l'Unione Europea è parte contraente del Protocollo²⁶.

Il Protocollo è frutto di un'iniziativa congiunta italo-austriaca ed è stato sottoscritto nel corso della Conferenza di Palermo, dal 12 al 15 dicembre del 2000 e firmato nell'ultimo giorno della stessa Conferenza. L'obiettivo del Protocollo è quello di prevenire e reprimere il traffico di migranti, favorendo a tale scopo la cooperazione tra gli Stati parte. Nel protocollo viene definito il concetto di "traffico di migranti", intendendo per esso "*il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente*" (art. 3). Il protocollo amplia l'attività di repressione del traffico di migranti, attraverso un'anticipazione delle condotte penalisticamente rilevanti, tramite la previsione della punibilità del tentativo di organizzazione del

²⁴ Il principio è fissato all'art. 72 TFUE (art. 64, par. 1, CE).

²⁵ il protocollo è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 ed è entrato in vigore il 28 gennaio 2004 (www.unodc.org/unodc/en/teatris/CTOC/countrylist-migrantsmugglingprotocol.html)

²⁶ Decisione 2006/616/CE del 24 luglio 2006, in GU L 262 del 22 settembre 2006; Decisione 2006/617/CE del Consiglio del 24 luglio 2006).

contrabbando di migranti. Ancora il Protocollo tutela il migrante e lo tutela con la non punibilità, nella misura in cui affianca l'obiettivo della repressione del fenomeno del traffico dei migranti a quello della tutela delle vittime del traffico (Leanza-Graziani, 2014). Il migrante, pur concorrendo volontariamente alla realizzazione della migrazione clandestina, non è soggetto penalmente perseguibile ed è anzi considerato quale "soggetto passivo" dei reati delineati nel Protocollo (art. 5). Il Protocollo stabilisce che uno Stato che ha ragionevoli motivi per sospettare che una nave, che esercita la libertà di navigazione in conformità al diritto internazionale e che batte bandiera o che esibisce i segni di iscrizione al registro di un altro Stato, sia coinvolta nel traffico di migranti via mare, può informare di ciò lo Stato bandiera, tramite il Ministero degli Esteri e chiedere conferma dell'iscrizione sul registro e, se realmente confermata, chiedere l'autorizzazione allo stesso di assumere le misure opportune in relazione alla nave sospettata. Lo Stato di bandiera può autorizzare lo Stato richiedente, tra l'altro, a fermare la nave, ispezionarla e se sono rinvenute prove che la nave sia coinvolta nel traffico di migranti via mare, adottare le misure opportune riguardo alla nave, alle persone e al carico a bordo, come da autorizzazione dello Stato bandiera²⁷. Nell'attività di contrasto del fenomeno migratorio e nella fattispecie del traffico delle vittime di tratta, le misure previste dal Protocollo variano in funzione dei rapporti intercorrenti tra lo Stato che invoca l'esercizio di poteri di polizia e la posizione giuridica della nave oggetto dell'attività di "enforcement". Molto importante a questo riguardo è l'opportunità di instaurare una tale cooperazione tra due o più Stati al fine di esercitare il diritto di visita in alto mare sulle imbarcazioni sospettate di essere dedite al traffico dei migranti e questa possibilità è stata colta da diversi Stati membri dell'UE.

Anche l'Italia ha concluso con la Libia degli accordi bilaterali e/o d'intesa a livello di forze di polizia che dovevano permettere il blocco e l'arresto di migranti, in molti casi potenziali richiedenti asilo, anche se provenienti da paesi

²⁷ l'art. 8 par. 5 del protocollo dispone che lo Stato di bandiera può subordinare la sua autorizzazione alle condizioni da stabilire di comune accordo tra detto Stato e lo Stato richiedente, incluse le condizioni concernenti la responsabilità e la portata delle misure efficaci da prendere).

terzi²⁸. L'impegno per una cooperazione bilaterale nella lotta all'immigrazione clandestina è stato ribadito nel Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 30 agosto 2008 (art. 19). Gli stessi Stati membri dell'UE hanno concluso tra di loro accordi bilaterali di cooperazione. Uno che riguarda l'Italia è l'Accordo di cooperazione di polizia fra Italia e Slovenia firmato a Lubiana il 05 luglio 1998.

A livello multilaterale assume molta rilevanza la Convenzione di Prüm, firmata il 07 luglio del 2005 fra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Olanda e Austria con cui gli Stati parte hanno istaurato una cooperazione transfrontaliera, in particolare nei settori della lotta al terrorismo, del crimine transnazionale e dell'immigrazione clandestina. L'Italia ha ratificato la Convenzione di Prüm con legge n. 7 del 6 febbraio 2009, in *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 18 febbraio del 2009. La Convenzione di Prüm all'art. 24, prevede la possibilità di attuare operazioni congiunte tra le polizie dei vari Stati parte al fine di mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza e prevenirne il Crimine²⁹.

2.5 *La Legislazione Italiana in merito alle politiche migratorie*

Nella Costituzione della Repubblica italiana, promulgata il 27 dicembre del 1947, i padri costituenti avevano dedicato uno dei primi articoli al trattamento degli stranieri da parte della nostra nazione. L'articolo in questione è l'art. 10 che al comma 1 recita: *“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”*. Questa prima accezione potrebbe essere considerata da un punto di vista della tutela dei diritti umani. Al

²⁸ tra gli ultimi accordi, l'Accordo di cooperazione firmato a Tripoli il 19 dicembre 2007, che prevedeva un'azione comune di contrasto al traffico di immigrati clandestini attraverso il pattugliamento congiunto delle acque territoriali libiche e il Protocollo di attuazione del 4 febbraio 2009, che rendeva operativi i pattugliamenti congiunti.

²⁹ l'art. 24 della Convenzione di Prüm fa genericamente riferimento a “joint patrols” e a “other joint operations”, tra le quali è plausibile includere anche le operazioni congiunte finalizzate alla sorveglianza delle frontiere marittime con finalità di contrasto dell'immigrazione clandestina).

comma 2, si specifica che *“La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”*. Questa previsione fa sì che vengano riconosciute tutte le norme internazionali che tutelano la condizione e i diritti dello straniero. Il comma 3 è ancora più specifico e recita che *“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”*. In questo caso si garantisce una tutela e l’accoglienza di colui che versa in un determinato status.

L’Italia, fino alla legge Martelli del 1990, non si è dotata di una legislazione capace di affrontare il problema delle politiche di ingresso e di frontiera (Macioti, Pugliese, 2010). Sino a quel momento, e quindi per lunghissimi anni, l’immigrazione in Italia era stata regolata dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. del 18 giugno 1931 n. 1931, nonché dal relativo Regolamento di esecuzione approvato con R.D. del 6 maggio 1940 n. 635 che nella sostanza si limitava ed imponeva di esercitare un controllo sugli stranieri presenti sul territorio nazionale italiano. *“L’epoca ormai remota in cui tali normative furono approvate, la collocazione sistematica della normativa stessa all’interno di un Testo unico riguardante le leggi di pubblica sicurezza e, infine, la limitata articolazione della normativa medesima, lasciano chiaramente intendere il modo in cui il fenomeno immigratorio sia stato percepito e regolamentato per molti anni, fino ad un tempo abbastanza recente”* (Piantedosi 2004, p. 3). I primi ingressi, infatti, avvengono senza alcuna programmazione stabilita, con criteri definiti dalle competenti autorità e dunque al di fuori di ogni normativa. Infatti la possibilità della presenza dello straniero sul territorio nazionale è stata a lungo intesa come una limitata eventualità, e gli aspetti di criticità che da essa potevano derivare implicavano esclusivamente problematiche di difesa interna del territorio, di sicurezza interna, tali da comportare una esclusiva competenza in materia dell’autorità di pubblica sicurezza.

In siffatto quadro, la normativa del Testo unico e del Regolamento di esecuzione si curava esclusivamente di prevedere le modalità di autorizzazione del soggiorno degli stranieri e di sanzionare con il meccanismo delle espulsioni e del respingimento di ingressi irregolari, non prevedendo alcunché riguardo alla

tutela dei diritti ed alla disciplina dei doveri degli stranieri. Da quanto sopra descritto, si evince che la mancanza di una legislazione effettivamente applicata in materia di politiche migratorie, farà sì che gli immigrati non si troveranno in una situazione di illegalità, ma in una condizione di alegalità. Ragion per cui è comprensibile la decisione di emanare, in concomitanza della promulgazione delle prime due leggi, ben due sanatorie consistenti in quei processi che hanno permesso la regolarizzazione degli immigrati presenti fino a quel momento sul territorio nazionale. Anche successivamente si ricorrerà a strumenti simili, in concomitanza o in previsione di interventi legislativi simili più complessi e generali.

Continuando ad analizzare la legislazione italiana in materia di immigrazione da un punto di vista cronologico, emerge il fatto che il periodo che va dalla metà degli anni Ottanta agli inizi degli anni Novanta, ha rappresentato un periodo di intensa attività legislativa in materia di immigrazione (Piantedosi 2004). La prima legge sull'immigrazione, la legge n. 943 del 1987, risente ancora molto dell'influenza di una visione tradizionale dell'immigrazione, secondo la quale i flussi sono rappresentati da lavoratori destinati ad un'occupazione stabile, dipendenti magari di grandi aziende: insomma una visione influenzata dalle migrazioni industriali degli anni Cinquanta e Sessanta ma che ormai era da intendersi superata. Tale legge ipotizza una condizione di stabilità e regolarità di impiego degli immigrati che non corrisponde al nuovo quadro economico e occupazionale che si è nel tempo realizzato, rispetto al mercato del lavoro. Comunque questo primo provvedimento fissa alcune importanti coordinate relative alla collocazione degli immigrati nella società italiana: in termini di accesso ai diritti sociali e ai benefici del sistema di welfare, in linea teorica i lavoratori immigrati, siccome la legge si riferisce ai lavoratori e non alle persone immigrate in generale, sono considerate alla stessa stregua dei lavoratori italiani.

Ma il primo tentativo del legislatore di disciplinare in maniera più organica l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero, è da considerarsi il decreto legge del 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato - Disposizioni in materia di asilo - Convertito nella Legge 28 febbraio

1990, n. 39, meglio conosciuta come “Legge Martelli”, con cui il governo italiano mostra uno sforzo verso la produzione di una legislazione capace di contenere anche elementi significativi di politica sociale. Questa legge, sulla quale si è fondata la politica migratoria italiana negli anni Novanta, riguarderà oltre che i lavoratori immigrati, anche i rifugiati. Tale testo normativo ha risentito sicuramente di una prima presa di coscienza del fenomeno non più di marginale interesse, ma come tematica che negli anni successivi ha interessato sempre maggiormente la collettività. Sulla base di tali presupposti, la Legge n. 39/1990 si distingue sicuramente per un evidente tentativo di riconsiderare il fenomeno immigratorio come fenomeno di ristrutturazione sociale, piuttosto che esclusivamente un problema di pubblica sicurezza. Ma l’elemento nuovo della legge è contenuto nell’art. 1 della stessa, - tutt’ora in vigore nella versione modificata ed integrata dalla legge 30 luglio 2002 n. 189 - contenente la disciplina basilare della materia riguardante lo status di rifugiato, in precedenza inesistente nella legislazione nazionale italiana.

Ulteriore strumento legislativo introdotto in Italia è il cosiddetto “Decreto Legge Dini” 18 novembre 1995, n. 489, con il quale sono state disposte misure urgenti in materia di politica dell’immigrazione e per la regolamentazione dell’ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini non comunitari, con alcuni riferimenti puntuali in ordine all’immigrazione irregolare, prevedendo, in merito al controllo dei flussi, sia i respingimenti che le espulsioni (Minuto 2013, p. 47).

Ma il vero balzo in avanti sulla materia, verrà compiuto dalla Legge 6 marzo 1998, n. 40, (la cosiddetta legge Turco-Napolitano), successivamente in gran parte recepita ed integrata nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 recante *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*, grazie al quale l’immigrazione assume, finalmente, le caratteristiche di vera e propria articolazione organica che riguarda gli aspetti complessivi della presenza dello straniero sul territorio nazionale e che si pone in termini trasversali ad altri più specifici ambiti normativi (Piantedosi 2004). La cd legge Turco-Napolitano è dunque assai varia e complessa nel suo obiettivo di trattare l’intera materia dell’immigrazione e riesce, più dei provvedimenti precedenti, a introdurre

elementi di politica sociale, in un quadro di integrazione e di repressione della componente deviante e irregolare. In seguito alla promulgazione è stato prodotto il Testo Unico delle leggi dell'immigrazione che compendia e unifica la legislazione in materia e che è tutt'ora in vigore seppur con significative modificazioni. Per quanto attiene alle politiche di controllo, che è il tema dominante negli anni Novanta in tutta Europa, la legge Turco-Napolitano istituisce i Centri di permanenza temporanea, nei quali vengono trattenuti gli immigrati destinati all'espulsione perché entrati clandestinamente o perché privi di permesso di soggiorno.

Il quadro normativo delineatosi, anche a seguito dell'approvazione del relativo Regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, e con le successive modificazioni ed integrazioni apportate dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189, (Modificazioni alla normativa in materia d'immigrazione e di asilo)³⁰, segna il concreto passaggio ad una disciplina organica della materia, all'individuazione di un vero e proprio statuto dei diritti e dei doveri dei cittadini stranieri extracomunitari anche a prescindere dalle persistenti implicazioni di sicurezza pubblica. La normativa confluita all'interno del Testo Unico sembra dirigersi in una duplice direzione: da una parte verso una serie di disposizioni ispirate ai principi umanitari, egualitari e solidaristici, mentre dall'altra nell'esigenza di controllo della legalità e di tutela della sicurezza. Sul tema del controllo e della repressione dell'immigrazione clandestina, anche a causa della particolare posizione geografica, in quegli anni in Italia si registrava l'intensificarsi dei flussi migratori irregolari, anche via mare, e conseguentemente si è sviluppato un intenso dibattito politico che è stato particolarmente vivace soprattutto nel corso della campagna elettorale per l'elezione della XIV legislatura.

E' in questo scenario generale che nell'estate del 2002, con l'approvazione della cosiddetta legge "Bossi-Fini" si è giunti a un'importante modifica del

³⁰ La legge meglio conosciuta come "Bossi-Fini", è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 199, del 26 agosto 2002, divenuta pienamente operativa soltanto a partire dal 2005, a seguito del regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato (D.P.R. n. 303 del 16 settembre 2004, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 299 del 22.12.2004).

suddetto Testo unico, con l'apporto di particolari misure di inasprimento nel contrasto all'immigrazione irregolare (l'intero articolo 11 contempla le "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine"), unitamente al riconoscimento di rilevanti misure a tutela degli stranieri regolarmente soggiornanti, dei richiedenti asilo (in assenza di una legge organica sul tema) e chiaramente più in generale nel rispetto del sistema di protezione internazionale degli esseri umani. Sul versante delle misure di contrasto dell'immigrazione irregolare va rilevato come, con la legge n. 189/2002, sia stata riconosciuta maggiore forza sul tema delle espulsioni (attraverso la previsione dell'accompagnamento alla frontiera) e a quello dei controlli (col prolungamento dei tempi di trattenimento nei cosiddetti CPT acronimo di Centri di Permanenza Temporanei, poi divenuti CIE acronimo di Centri di Identificazione ed Espulsione) con un inasprimento delle sanzioni per gli immigrati irregolari che non ottemperino al decreto di espulsione. Nei rapporti con i Paesi d'origine, riguardo al controllo dell'immigrazione irregolare, la legge 189/2002 ha introdotto importanti novità, come ad esempio la previsione di restrizione numerica, nei flussi dei lavoratori stranieri, per quei cittadini provenienti dagli *"Stati che non collaborino adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio"* (Minuto 2013, p. 49). Insieme alle sopracitate novità, la legge prevede che con i Paesi Terzi sia possibile una eventuale elaborazione o revisione *"dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiuto per interventi a scopo non umanitario"* nel caso di un loro impegno nella *"prevenzione dei flussi migratori illegali e al contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina, nel traffico di esseri umani, nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico degli stupefacenti, di armamenti, nonché in materia di cooperazione giudiziaria e penitenziaria e nella applicazione della normativa internazionale in materia di sicurezza della navigazione"* (art. 1, c. 2).

Con i paesi in via di sviluppo, da cui provengono in particolare quote consistenti dei flussi migratori, l'Italia sta inoltre promuovendo delle politiche di cooperazione allo sviluppo che, oltre a favorire l'empowerment delle comunità locali, intendono anche sviluppare delle sinergie preventive per il governo della mobilità umana, tenuto conto dei diversi aspetti a essa connessi in tema di

gestione del mercato del lavoro, nonché di controllo e contrasto dell'immigrazione irregolare. In questa direzione, l'accordo di riammissione³¹ rappresenta, a livello internazionale, un'efficace strategia di contrasto all'immigrazione irregolare, in grado di risolvere a monte il problema degli ingressi illegali grazie alla sua flessibilità applicativa. Gli accordi di riammissione, sono una convenzione, bilaterale o multilaterale, in forza della quale ciascuna parte contraente s'impegna a riammettere nel proprio territorio, previa richiesta della controparte, determinate categorie di individui che non soddisfano le condizioni di ingresso o di soggiorno applicabili sul suolo della parte richiedente. Gli individui oggetto di riammissione in base a tali accordi sono, di norma, cittadini della parte richiesta, ma può trattarsi anche di apolidi o cittadini di Stati terzi, purché si dimostri che tali persone sono entrate nel territorio dello Stato parte richiedente, dopo aver transitato nel territorio dello Stato contraente richiesto.

L'art. 1 della legge 189/2002 costituisce un'innovazione che introduce particolari ed ulteriori strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare. La disposizione in esame modifica l'art. 11 D. lgs 286/1998, prevedendo l'introduzione di un nuovo comma 5, che autorizza il Ministero dell'Interno e quello degli Affari Esteri a promuovere con altri Paesi le iniziative tendenti a migliorare l'efficacia dei dispositivi di contrasto all'immigrazione clandestina. *“Al fine di incentivare la collaborazione internazionale in questo senso, dunque, la norma contempla la possibilità di cedere a titolo gratuito, agli Stati interessati, beni mobili e apparecchiature, a fornire assistenza ed altri servizi accessori. Si prevede inoltre la possibilità, per il Ministro dell'Interno, di predisporre un piano pluriennale di interventi straordinari per l'acquisizione di impianti e mezzi, sia tecnici che logistici”* (Campitelli 2006, p. 22). La disciplina della Legge 189/2002, che ha fatto dei controlli alle frontiere e della cooperazione internazionale uno degli strumenti più significativi del contrasto all'immigrazione illegale, ha previsto incentivi di varia natura nei confronti degli Stati interessati dai flussi migratori, affinché essi cooperino nel porre un freno alle migrazioni

³¹ L'Italia ha sottoscritto 29 accordi di riammissione sia in ambito dell'Unione Europea che extra Unione Europea

attraverso le frontiere. In particolare si è disposto di tener conto, nell'elaborazione e nell'eventuale revisione dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiuto non a scopo umanitario nei confronti dei paesi non appartenenti all'Unione europea, della collaborazione prestata alla prevenzione dei flussi irregolari³², rendendo oltretutto possibile procedere alla revisione di detti programmi qualora i Governi e gli Stati interessati non adottino misure di prevenzione e di vigilanza atte a prevenire il rientro illegale nel territorio italiano di cittadini espulsi³³. Si è stabilita inoltre la possibilità di apportare restrizioni numeriche all'ingresso in Italia di cittadini di Stati che non collaborino adeguatamente al contrasto dei flussi di immigrazione clandestina o al rimpatrio degli immigrati espulsi, secondo il dettato normativo dell'art. 21 co. 1 del Testo Unico sull'Immigrazione. Attraverso questa rilevante novità, relativa alla possibilità della restrizione numerica delle quote a seconda delle nazionalità degli stranieri e soprattutto della disponibilità alla collaborazione internazionale da parte dello stato di appartenenza, la Legge 189/2002 ha voluto conferire particolare efficacia al metodo della cooperazione come strumento finalizzato a contenere l'immigrazione illegale.

Rispetto all'immigrazione irregolare via mare, la legge n. 189/2002 ha previsto diverse disposizioni, in particolare la possibilità per le navi italiane in servizio di polizia di fermare le navi per le quali *“si ha fondato motivo di ritenere che siano adibite o coinvolte, nel trasporto illecito di migranti”* al fine di sottoporle ad ispezione ed eventualmente sequestrarle conducendole in un porto dello Stato italiano (art. 11)³⁴. Un elemento importante da rilevare, in ordine alle novità introdotte dalla legge 189/2002, riguarda lo strumento del *“ritorno volontario assistito”* (già introdotto con la legge *“Turco-Napolitano”*) prevedendosi l'applicazione anche in favore di categorie di migranti in condizioni di particolare vulnerabilità (come ad esempio le vittime della tratta)³⁵.

³² Secondo quanto disposto dall'art. 1 co. 1 e 2 Legge 189/2002.

³³ Art. 1 co. 3 Legge 189/2002

³⁴ Secondo quanto stabilito dal comma 9 quater dell'art. 12 T.U. 286/1998, così come modificato dall'art. 11 Legge 189/2002.

³⁵ Il Decreto dei Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, concernente l'organizzazione della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, è stato firmato il 29 dicembre 2003 e registrato presso la Corte dei Conti il 3 febbraio 2004.

La disciplina interna per la vigilanza, la prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione clandestina via mare è invece contenuta negli artt. 11 e 12 del T.U. sull'immigrazione e la condizione dello straniero, D. lgs. 286/1998. La legge 30 luglio 2002 , n. 189, ha aggiunto all'art. 12 del T.U. i commi 9 bis, 9 ter, 9 quater, 9 quinquies e 9 sexies, che contengono la disciplina delle competenze tra le Forze operanti in mare per il controllo del traffico dei migranti secondo un modello già sperimentato e consolidato. Le premesse di tale regime, infatti, erano state poste da precedenti atti concernenti l'ordine e la sicurezza pubblica in mare, ed in particolare dal D.M. del 25 marzo 1998, concernente le *“Direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare”*, varate a seguito e a poca distanza dagli episodi verificatisi nel Mare Adriatico, che aveva generato un esodo di massa di cittadini albanesi via mare, dopo il crollo del regime comunista di Enver Hoxha nel 1991 e della crisi finanziaria venutasi a creare per il crollo delle cosiddette “società piramidali” in Albania. Questi episodi avevano dimostrato tutte le difficoltà correlate alla mancanza di un'unica cabina di regia fra le diverse forze in campo. Con questo atto si provvede ad assegnare ai mezzi navali della Guardia di Finanza un ruolo preminente nell'assicurare, con il concorso dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato, l'azione di polizia diretta a contrastare tutta una serie di condotte illecite sul mare come il contrabbando, il traffico di stupefacenti e di armi, l'emigrazione e l'immigrazione clandestina, i reati finanziari, l'inquinamento etc..

L'art. 12 comma 3 del T.U. - secondo cui le direttive sono adottate dal Ministro dell'Interno - assegna la funzione di pianificare e coordinare le attività in mare ai Prefetti delle Province di confine terrestre ed ai Prefetti del capoluogo di Regioni interessate alla frontiera marittima, promuovendo le misure occorrenti per il coordinamento dei controlli di frontiera e della vigilanza marittima e terrestre, d'intesa con i prefetti delle altre provincie interessate, sentiti i questori e i dirigenti della zona di polizia di frontiera, nonché le autorità marittime e militari (Salamone 2006). Veniva fatta comunque salva dal D.L. 13 maggio 1991, n. 152, così come si affermava, la preminente competenza del Corpo delle Capitanerie di Porto per gli aspetti attinenti alla vigilanza, ai controlli ed agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione ed al soccorso in mare. Nello stabilire le attribuzioni delle navi in servizio di polizia e di quelle della Marina Militare la

Legge 30 luglio 2002, nr. 189 (Legge Bossi-Fini) ha cercato di realizzare la disciplina delle Forze operanti in mare. La legge si è ispirata ai criteri spaziali e temporali, riconoscendo alle navi in servizio di polizia, all'interno delle acque territoriali e nella zona contigua, poteri di fermo, ispezione e sequestro dei natanti sospetti di essere coinvolti nel traffico di migranti; alle navi della Marina Militare analoghi poteri; in forma concorsuale, sempre nelle acque territoriali e nella fascia contigua; ad entrambe le categorie di navi, in forma paritetica e negli spazi extraterritoriali, poteri simili *“nei limiti consentiti dalla legge, dal diritto internazionale, o da accordi bilaterali o multilaterali, se la nave batte bandiera nazionale o anche quella di un altro Stato, ovvero se si tratti di una nave senza bandiera o con bandiera di convenienza”*³⁶.

Il raccordo tra le attività poste in essere dai due dispositivi di contrasto è demandato ad un Decreto Interministeriale dei Ministri dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e Finanze, e delle Infrastrutture e Trasporti al fine di stabilire le modalità di intervento delle Unità operative interessate. Sulla base del quadro normativo così delineato dalla Legge 189/2002, i cui contorni risultano netti ma presentano tuttavia delle aree di incertezza e sovrapposizione tra i vari organismi operanti in mare, è stato elaborato il Decreto Interministeriale del 19 giugno 2003, emanato appunto in applicazione dell'art. 11, comma 9 *quinquies* della Legge 189/2002 (Caffio 2003). Il Decreto in questione individua all'interno del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera del Ministero dell'Interno (Direzione Centrale), come l'Autorità responsabile del raccordo degli interventi operativi in mare tra i mezzi della Marina Militare, delle Forze di Polizia (Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Carabinieri) e delle Capitanerie di Porto, attribuendo alle unità navali in servizio di polizia la responsabilità del controllo dell'immigrazione clandestina nelle acque territoriali italiane. La Direzione Centrale, istituita in base all'art. 35 della Legge 189/2002 nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha anche il compito di acquisire ed analizzare tutte le informazioni attinenti al controllo, alla prevenzione ed al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare. La Direzione

³⁶ Secondo quanto stabilito dal comma 9 quater dell'art. 12 T:U: 286/1998, così come modificato dall'art. 11 Legge 189/2002.

Centrale assicura il coordinamento strategico delle operazioni di vigilanza e contrasto in mare avvalendosi di un'apposita Sala Operativa e grazie ad essa le informazioni, relative agli interventi in mare giunge alla struttura centrale in tempo reale.

Sulla base del Decreto del Ministro dell'Interno del 14 luglio 2003 (Pubblicato sulla G.U. n. 220 del 22.09.2003), di concerto con i Ministri della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti, recante titolo "*Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*" ed in particolare dell'art. 1, vengono dettati i criteri delle attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina. I mezzi aeronavali della Marina Militare e delle Capitanerie di Porto (fatte salve le competenze istituzionali in materia di difesa nazionale e le autonome attribuzioni in materia di SAR), esplicano nelle stesse acque territoriali funzioni di soccorso; esse devono comunicare tempestivamente l'avvistamento di natanti sospetti e, in casi di necessità ed urgenza, possono effettuare attività di scorta di imbarcazioni con clandestini verso un porto nazionale o altre attività di supporto tecnico sanitario. A tal fine, la Direzione centrale può avvalersi di qualificati rappresentanti rispettivamente designati dalla Marina Militare e dai Comandi generali interessati. La stessa Direzione centrale ha fissato i criteri per l'attribuzione delle competenze tra le varie forze navali, stabilendo tutta una serie di adempimenti per le amministrazioni interessate. In tal senso, e più precisamente con lo scopo di rendere più efficace l'azione delle Forze di Polizia nelle acque territoriali, viene stabilita una fascia di coordinamento di 12 miglia coincidente con l'estensione dell'area ipoteticamente definibile come zona contigua³⁷. In questa fascia, il coordinamento dell'attività dei mezzi delle varie amministrazioni, è affidata alla Guardia di Finanza per un totale campo di azione di 24 miglia dalle coste italiane. Oltre tale fascia di coordinamento, 24 miglia dal limite delle linee di base italiane, dunque in acque internazionali, il provvedimento riconosce alle unità della Marina Militare, stante le specifiche caratteristiche e capacità dei mezzi di comunicazione

³⁷ L'Italia non ha formalmente provveduto a tale proclamazione, ma ne ha decretato l'esistenza con l'art. 11 sexies della L. 30 luglio 2002 n. 189 (Bossi-Fini), che ha modificato l'art. 12 del D. Lgs 286/1998.

di cui dispongono, la funzione di assumere il coordinamento operativo nei casi in cui si trovino ad operare sulla scena d'azione i mezzi aeronavali delle Forze di polizia e delle Capitanerie di Porto che a questo fine devono stabilire collegamenti radio con le unità della Marina Militare. Analoga funzione è assegnata ai velivoli di pattugliamento marittimo dell'Aviazione per la Marina (MPA) nei confronti dei mezzi aerei di pattugliamento di Guardia di Finanza e Capitanerie di Porto (Caffio 2003).

Successivamente, nell'ottica di organizzare e definire al meglio i ruoli e le competenze è stato siglato il 29 luglio 2004 ed aggiornato il 14 settembre 2005 un accordo tecnico - operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare tra lo Stato Maggiore della Marina Militare, il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto ed il Direttore Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere. L'accordo *de quo*, in estrema sintesi, delinea le procedure di intervento operativo e le differenti competenze e responsabilità del coordinamento dei mezzi aeronavali impegnati nel dispositivo di contrasto all'immigrazione clandestina in ragione di due distinte tipologie di situazioni operative. Il provvedimento tecnico in analisi, pertanto, opera una netta distinzione tra lo scenario operativo che si configura nel momento in cui viene individuato un natante trasportante clandestini in relazione ai quali non viene constatato un serio ed immediato pericolo di vita e lo scenario che si verifica a seguito della localizzazione del medesimo natante in situazione di serio ed immediato pericolo di vita per gli occupanti. La responsabilità del coordinamento delle attività di prevenzione e contrasto del traffico illecito di migranti in acque internazionali viene attribuita alla Marina Militare, mentre il coordinamento di tali interventi nelle acque territoriali e nella zona contigua è demandato al Corpo della Guardia di Finanza (Monfreda, Aveta 2010). *“Il quadro normativo vigente a seguito della Legge Bossi-Fini e del discendente Decreto applicativo indica chiaramente che il modello adottato dall'Italia in materia di tutela della sicurezza e della legalità dei traffici marittimi è improntato ai criteri di competenza paritetica per materia e per territorio (nel senso di spazi marittimi) delle Forze operanti, nel rispetto dei principi del diritto marittimo internazionale”* (Caffio 2003, p. 47). Si spiega così il riconoscimento delle

attribuzioni primarie del Corpo delle Capitanerie di Porto in materia SAR e di sicurezza della navigazione (intesa come safety) in tutti gli spazi marittimi e delle Forze di Polizia (per delega del Ministero degli Interni) nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle acque territoriali con il concorso della Marina Militare e del Corpo delle Capitanerie di Porto. Questa nuova organizzazione, va intesa anche nella logica dell'impiego ottimale di tutti i mezzi disponibili, anche in ragione della previsione che l'attività di prevenzione e contrasto del traffico di migranti in acque internazionali si sviluppi attraverso il dispositivo aeronavale della Marina Militare, della Guardia di Finanza, del Corpo delle Capitanerie di Porto e delle altre unità in servizio di polizia.

Una novità di sicura rilevanza è quindi quella in cui si riconosce alla Marina Militare in acque internazionali una funzione di raccordo e coordinamento operativo dell'attività dei mezzi delle altre Amministrazioni al fine di rispettare i criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'impiego. È dunque evidente che il problema delle competenze esercitabili in mare per il controllo del traffico dei migranti e più in generale per tutte le attività di *constabulary* non è tanto di legittimazione quanto piuttosto di capacità dal punto di vista dei mezzi necessari per misurarsi con le caratteristiche del fenomeno migratorio.

Nel decreto applicativo della cd Legge Bossi-Fini, si privilegia la capacità della Marina Militare di impiegare in acque internazionali un dispositivo aeronavale in grado di operare con continuità e di assicurare un aggiornato quadro di situazione della scena di azione. Possiamo dunque affermare che con il soprarichiamato Decreto, la Marina Militare ha ottenuto il riconoscimento *ex lege*, anche nel campo del traffico dei migranti, del proprio ruolo di controllo della sicurezza e legalità dei traffici marittimi dell'alto mare.

2.6 *La Marina Militare Italiana: ruoli e compiti della Forza Armata*

La Marina Militare (MM) unitamente all'Esercito Italiano, Aeronautica Militare e Arma dei Carabinieri costituisce una delle Forze Armate della Repubblica Italiana. Gerarchicamente dipende dal Presidente della Repubblica il quale, in base alla Costituzione italiana, (art. 87) è Comandante in Capo delle Forze Armate. Operativamente dipende dal Ministero della Difesa, attraverso lo Stato Maggiore della Difesa. E' dotata di un proprio Stato Maggiore, dal quale dipendono la Squadra Navale, gli Istituti di Formazione e tutti i Comandi ed Enti distribuiti sul territorio.

Il Capo di Stato Maggiore della Marina Militare (CSMM), in base all'art. 33 del Decreto Legislativo n. 66 del 15 marzo 2010 è responsabile dell'organizzazione e approntamento della Forza armata, avvalendosi anche delle competenti direzioni generali, esercita la funzione di comando della rispettiva Forza armata, adottando, per quanto di rispettiva competenza, le decisioni organizzative conseguenti all'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 10 comma 3, previo parere del Capo di Stato maggiore della Difesa (CSMD).

L'organizzazione della MM si articola, al pari di quella delle altre Forze Armate, su due strutture costituite rispettivamente:

- ✓ da un organo tecnico-amministrativo centrale (Stato Maggiore della Marina, o più semplicemente MARISTAT);
- ✓ da una componente operativa e territoriale, comprendente la Squadra Navale e i Dipartimenti/Comandi Militari Marittimi.

Le due aree, distinte ma interagenti, si ricongiungono nel vertice rappresentato da un Capo di Stato Maggiore³⁸ (Cosentino, Staglini 1993). Lo Stato Maggiore della MM è organizzato secondo Reparti ed Uffici, mentre le unità navali sono poste, per il tramite di comandi intermedi, alla dipendenza del Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV) ed è dotato di tutti gli impianti e sistemi, in particolare di comunicazione, necessari al controllo operativo del naviglio militare e al monitoraggio del traffico mercantile e militare nelle aree marittime di

³⁸ Che al momento in cui si scrive è la persona dell'ammiraglio di squadra Giuseppe De Giorgi

interesse nazionale (bacino del Mediterraneo e zone contigue). CINCNAV, al cui vertice si colloca un ammiraglio di squadra³⁹, può trasferire il suo Quartier Generale a bordo della nave ammiraglia della Marina ed è uno strumento navale dotato di elevate capacità di Comando e Controllo per operazioni interforze e internazionali, caratterizzata dal poter assolvere ai diversi compiti nell'ampio spettro di operazioni che interessano lo Stato Maggiore della Difesa (SMD).

Ulteriori compiti attribuiti al CSMM sono esplicitati dal DPR N. 556 del 25 ottobre 1999, recante titolo *“Regolamento di attuazione dell'articolo 10 della Legge 18 febbraio 1997, n. 25, concernente le attribuzioni dei vertici militari”*, (Pubblicato nel Supplemento Ordinario n. 73/L della Gazzetta Ufficiale). L'art. 15 detta fra gli altri compiti del CSMM, la *“responsabilità dell'approntamento e dell'impiego del dispositivo per la difesa marittima e del territorio, delle relative linee di comunicazione ed a tal fine coordina l'impiego di tutti i mezzi che ad essa concorrono, ivi compresi quelli messi a disposizione dalle altre Forze armate, anche nell'assolvimento degli impegni derivanti da accordi e trattati internazionali. E' inoltre responsabile, sentiti i dicasteri competenti, del servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche, compresa quella di pesca, sottoposte alla giurisdizione nazionale delle aree situate al di là del limite esterno del mare territoriale di cui agli artt. 2 lettera c), e 9 della legge 31 dicembre 1982, n. 979”*.

Secondo le disposizioni dettate dall'art. 110 del codice, la MM costituisce la componente operativa marittima della difesa militare dello Stato e secondo l'art. 111 dello stesso codice, rientrano fra le competenze della MM, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente, la vigilanza a tutela degli interessi nazionali e delle vie di comunicazione marittime al di là del limite esterno del mare territoriale, ivi compreso il contrasto alla pirateria, anche con le modalità di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 117. Alla MM compete, secondo lo stesso articolo, al comma 2 anche *“il concorso ai fini di prevenzione e di contrasto del traffico dei migranti via mare, nelle acque internazionali, ai sensi dell'art. 12, comma 9-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, oltre che nell'ambito della cooperazione operativa tra gli Stati*

³⁹ Nella persona di Filippo Maria Foffi al momento in cui si scrive

membri dell'Unione Europea coordinata dall'Agenzia istituita con il regolamento UE n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004, gestendo il necessario dispositivo di sorveglianza marittima integrata”.

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), è un'istituzione dell'Unione europea il cui centro direzionale è a Varsavia, in Polonia. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e l'implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l'Unione europea per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere. *“L'organizzazione operativa della Marina militare”,* secondo quanto disposto dall'art. 112 del codice, si avvale del *“Comando in capo della Squadra navale, retto da un ammiraglio di squadra, cui fa capo l'organizzazione operativa della Forza armata, dipende direttamente dal Capo di Stato Maggiore della Marina militare ed è supportato dagli enti dell'area operativa, quali i comandi, enti e servizi non dipartimentali”.*

Compito prioritario, e il più attinente a questo lavoro è quello che il codice assegna alla MM con l'art. 115 recante titolo *“Vigilanza in mare”* al cui comma 1 si esplicita che *“la Marina militare espleta: a) il servizio di vigilanza, ai sensi dell'art. 2, lettera c), legge 31 dicembre 1982, n. 979, che in caso di necessità può integrare quello di vigilanza e di soccorso in mare svolto dal Corpo delle Capitanerie di porto. Il servizio è svolto in base alle direttive emanate d'intesa fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro della Difesa, sentite, se occorre, le altre amministrazioni interessate....”* Il comma 3 ribadisce che *“ai comandanti delle unità di vigilanza di cui al comma 1, lettera a) del presente articolo, è riconosciuta la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale”.*

Aspetto molto importante è che *“Il Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera è un Corpo della Marina Militare che svolge compiti e funzioni collegate in prevalenza con l'uso del mare per i fini civili e con dipendenza funzionale da vari ministeri che si avvalgono della loro opera: primo fra tutti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”;* infatti come ribadito anche dall'articolo 132 comma 1 *“Il Corpo delle capitanerie di porto dipende dalla*

Marina militare, ai sensi dell'art. 118" ed esercita per la MM diverse funzioni attinenti la difesa marittima.

Il compito svolto dal Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera che è importante evidenziare e richiamare, come espressamente previsto dall'art. 134 del codice della Navigazione, concerne l'esercizio di funzioni dipendenti dal Ministero delle infrastrutture e trasporti: il comma 1 – lett. a) infatti recita che *"il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera esercita le competenze relative alle materie del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per cui la legge e altre disposizioni normative prevedono la diretta attribuzione allo stesso"*. Ma è al comma 2 che vengono richiamati i compiti più importanti ai fini di questo lavoro, nella parte in cui si definisce che *"Nell'ambito delle funzioni di cui al comma 1, il Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera, attraverso le proprie articolazioni periferiche: a) svolge la funzione generale di Autorità marittima ai sensi del codice della navigazione; b) ferme restando le attribuzioni in ambito di coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1994 n. 662, è competente per l'esercizio delle funzioni di ricerca e salvataggio in mare, ai sensi degli articoli 69, 70 e 830 del codice della navigazione, di disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale, di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo, nonché delle relative attività di vigilanza e controllo, ai sensi del codice della navigazione, della legge 28 dicembre 1989, n. 422 e delle altre leggi speciali"*.

Il Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera (CP) assolve anche altri compiti, attinenti l'attività marittima, come da esempio: per conto del Ministero della difesa si occupa dell'arruolamento del personale militare, per conto del Ministero dei beni culturali e ambientali si occupa di archeologia subacquea, per conto del Ministero degli interni si occupa di anti-immigrazione, ancora per conto del Ministero di Grazia e Giustizia, del lavoro si occupa di Uffici di collocamento della gente di mare, e del dipartimento della protezione civile. Come è facile notare trattasi di funzioni aventi tutte come denominatore comune il mare e la navigazione.

Le Forze armate, in base all'art. 87 del Codice dell'ordinamento militare, sono al servizio della Repubblica e sono organizzate su base volontaria e su base professionale, secondo quanto previsto dal citato codice.

Compito prioritario della MM, come Forza armata assieme alle altre, come dettato dall'art. 89 comma 1 del codice è la difesa dello Stato, ma ha anche, come richiamato dal comma 2, il compito di operare al fine di realizzare la pace e la sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte. L'art. 89 precisa inoltre al comma 3 che le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere Istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

La Missione "Mare Nostrum" intrapresa dalla Marina Militare, che sarà il fulcro della presente ricerca, trova il proprio fondamento giuridico nei dettami dell'art. 92 del richiamato codice, nella parte in cui prevede come compiti ulteriori delle Forze armate, *"oltre ai compiti istituzionali propri e fermo restando l'intervento prestato anche ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in occasione di calamità naturali..(omissis).. e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza forniscono a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale"*.⁴⁰

Alla Marina Militare è affidato il controllo e la condotta delle operazioni navali nelle acque territoriali ed internazionali per assicurare la difesa degli interessi vitali del Paese contro ogni possibile minaccia al nostro territorio, ai concittadini all'estero, alle linee commerciali di traffico marittimo; opera a salvaguardia degli spazi euro-atlantici attraverso il contributo alla difesa collettiva della NATO, nella gestione delle crisi internazionali e concorre alla salvaguardia delle libere istituzioni, svolge compiti specifici in circostanze di calamità e in casi di straordinaria necessità ed urgenza.

⁴⁰ Per una conoscenza più esaustiva vedasi Codice ordinamento militare aggiornato con D. Lgs 24 febbraio 2012.

Alla MM sono demandati due tipi di compiti, quelli militari e quelli svolti dalla MM stessa in cooperazione con altre istituzioni, grazie ai suoi uomini, ai mezzi e alle tecnologie di cui dispone.

Tra i Compiti militari si annoverano:

- Difesa marittima del territorio nazionale e protezione degli interessi nazionali al di là delle acque territoriali;
- Difesa marittima del territorio della NATO e dell'Unione Europea;
- Partecipazione alle operazioni nazionali e multinazionali per la gestione delle crisi e la sicurezza internazionale;
- Contrasto ai traffici illeciti;
- Bonifica dei fondali marini da ordigni pericolosi per le attività sul fondo;

Tra i compiti che appartengono alla sfera della cooperazione civile - militare (COCIM), svolti in concorso con altre istituzioni, si annoverano:

- Concorso alle attività di altri dicasteri;
- Vigilanza sugli inquinamenti dell'ambiente marino;
- Concorso nella ricerca e salvaguardia dei beni archeologici sommersi;
- Concorso alla campagna antincendi boschivi;
- Concorso alle operazioni di ricerca e soccorso in mare;
- Concorso al rifornimento idrico delle isole minori;
- Concorso alle operazioni di soccorso per calamità naturali. Questa tipologia di attività rientra nella logica del concetto Dual Use (Le attività non militari condotte dalla Marina si definiscono capacità dual-use).

Con riferimento a quest'ultimo punto, si precisa che le tecnologie e i mezzi della Marina Militare sono impiegabili sia per scopi militari che civili. È una caratteristica intrinseca di tutte le Unità della Marina, da sempre impegnata in compiti che, per loro natura, sono strettamente connessi anche al mondo civile nell'articolato e complesso contesto dell'ambiente marittimo, ma non soltanto. Tutte le navi della Marina Militare, per assolvere ai loro compiti militari, sono state pensate e progettate con elevate capacità in termini di autosufficienza logistica, capacità di movimento, flessibilità d'impiego e possibilità di fornire diversi tipi di supporto e servizi, senza dovere interagire o dipendere dal territorio,

sul quale o vicino al quale è richiesto di interagire o operare, che gli conferiscono una naturale capacità “duale”.

Le navi sono infatti paragonabili a delle comunità o cittadine, più o meno grandi, autonome in ogni servizio (energia, acqua, viveri, alloggi, sanità, etc.) a cui si aggiungono le capacità operative militari (comunicazione, scoperta subacquea, trasporto, etc.) che trovano utile applicazione anche per scopi non militari e, nel caso di alcune unità, capacità non prettamente militari ma legate a compiti istituzionali attribuiti alla Forza Armata, come nel caso dell’antinquinamento. Tale potenziale capacità di fornire un servizio utile per la collettività nazionale che vada oltre quello più strettamente istituzionale dei compiti prettamente di difesa, si concretizza in attività a supporto delle operazioni e interventi propri della Protezione Civile, di aiuto sanitario con la possibilità di utilizzare le proprie camere iperbariche, nella ricerca e bonifica di ordigni e residuati bellici in mare, nel supporto nella ricerca e controllo dei siti archeologici marini, nell’aiuto per il monitoraggio e protezione della fauna e flora marina con o senza la presenza di personale scientifico a bordo, nel supporto per lo svolgimento di campagne scientifiche e la raccolta di dati idro-oceanografici, nell’impiego delle Unità quali sedi di eventi di promozione, simposi e seminari legati a tematiche di pubblico interesse, quali mezzi di diffusione della cultura marittima e marinara o di supporto allo sviluppo di particolari terapie riabilitative mediante l’imbarco di giovani con difficoltà su alcune particolari unità a vela.

Al fine di migliorare ancora tali capacità, naturalmente intrinseche allo strumento aeronavale, le nuove costruzioni della Marina verranno in tal senso ottimizzate in fase di progetto in modo da poter ancor più migliorare tale capacità.⁴¹

Come sopra menzionato, il compito delle Forze armate è quello di assicurare la difesa dello Stato secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 4 della legge 14 novembre 2000, n. 331, nella parte in cui dispone “*Le Forze armate sono al servizio della Repubblica*” e comma 3 “*il compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato*” ma è pur previsto nello stesso articolo, al comma 5

⁴¹ Per un approfondimento sull’argomento si consulti il sito istituzionale della MM oppure UCOM (2008) *TACCUINO della MARINA MILITARE, Stabilimento Grafico Militare, Gaeta.*

che *“Le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza”*. Bisogna dunque considerare come prioritario la difesa del territorio mentre gli altri compiti e funzioni, come l’ordine pubblico, sono contemplati dall’ordinamento italiano, come casi eccezionali. Un aspetto molto interessante a questo riguardo è che *“A differenza delle altre due Forze armate⁴², che possono concorrere allo svolgimento di tali compiti sulla base di specifiche norme ad efficacia temporanea, la Marina Militare è invece l’unica a vedersi riconosciuto ex lege una funzione di natura non militare che secondo certa terminologia anglosassone è denominata constabulary e che la dottrina italiana definisce polizia dell’alto mare”*, (Caffio 2003, p. 48). Questo concetto si afferma principalmente sulla base del fatto che sin dall’emanazione della legge 8 luglio 1926 n. 1178 *“Ordinamento della Regia Marina”*, le unità comandate da Ufficiali, costituenti le forze navali armate, hanno lo status di nave da guerra. Di conseguenza, come tale esse possono esercitare nelle acque territoriali italiane, nei confronti delle navi mercantili, i poteri autoritativi attribuiti alle stesse navi da guerra, questo per poter garantire l’ordinato svolgimento dei traffici marittimi, dalle norme internazionali a cominciare dal Trattato UNCLOS sul diritto di visita. Questa particolare condizione giuridica che viene assegnata alle unità della Marina Militare, trova una specifica attuazione con l’art. 200 del Codice della Navigazione (CN) che assegna alle navi da guerra nazionali il compito di svolgere in alto mare o nelle acque territoriali straniere funzioni di polizia sulle navi mercantili nazionali. Ecco la ragione per cui, a norma dell’art. 1235, comma 1 del CN viene attribuita ai comandanti delle navi da guerra nazionali la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, per tutti gli atti che compiono su espressa richiesta dell’autorità consolare italiana in acque territoriali straniere o, in caso di urgenza, di propria iniziativa, in alto mare.

Per concludere, è molto rilevante e attinente alla ricerca in itinere, l’importanza che nell’ambito delle attività *constabulary* assume il controllo delle Sea Lane of Communications (SLOC) da parte della MM, al fine di prevenire in

⁴² Che ad oggi sono 4 con L’arma dei Carabinieri che ha molte funzioni di polizia e per questo ha anche una stretta dipendenza dal Ministero degli Interni.

mare le attività di sostegno al terrorismo internazionale, in considerazione del fatto che le attività illecite di tale natura possono essere condotte sia sotto copertura di normali traffici marittimi sia nell'ambito del trasporto e del traffico di migranti (Caffio 2003). Secondo questa considerazione sarebbe auspicabile che il controllo del traffico di migranti fosse correlato a quello delle attività marittime illecite in favore del terrorismo internazionale.

Per quanto concerne la presenza nel Mar Mediterraneo da parte della Marina Militare nell'ambito della strategia navale nazionale, negli anni '90 si è avvertita l'esigenza di implementarne il controllo e si comincia a parlare per le prime volte di "Mediterraneo allargato"⁴³ (La Rosa 2006, p. 83). La MM in base ai propri compiti istituzionali ha sempre assicurato la sua presenza costante nel Mar Mediterraneo e in misura particolare nello Stretto di Sicilia con la Vigilanza Pesca (VI.PE), a partire dal 1959 ed ha altresì assicurato una presenza navale continua nelle acque internazionali dello Stretto di Sicilia, interessate maggiormente alle attività di pesca da parte delle flotte pescherecce siciliane (ai sensi del D.M. del 25 settembre 1979-Aspetti Giuridici). Questo tipo di attività e presenza continua nel Mediterraneo da parte di unità della MM, oltre ad assicurare il rispetto della normativa vigente sulla pesca, ha potuto assicurare nel tempo il contributo in attività SAR, come previsto dalle vigenti norme ma ancor prima come legge morale del marinaio e di solidarietà fra le genti di mare, specialmente in situazioni di pericolo. Inoltre nel 2004 era stata attivata un'operazione nazionale denominata "Costant Vigilance" per controllare i flussi migratori. Le due missioni, continuano ad operare entrambi ai giorni nostri.

⁴³ Ossia il Mediterraneo propriamente detto, con i suoi approcci marittimi, esteso fino al Mar Nero, al Golfo Persico e al Mare Arabico.

CAPITOLO III

IL CASE STUDY: L'OPERAZIONE MARE NOSTRUM

3.1 Teorie sociologiche dell'organizzazione militare.

La Marina Militare, alla stregua delle altre Forze Armate, è un aggregato sociale che utilizza un insieme di risorse materiali e simboliche per conseguire un determinato scopo. Dei diversi punti di vista analitici dai quali è possibile esaminare il fenomeno militare - socio-politico, socio-economico, psicologico-sociale etc.- *“il punto di vista organizzativo appare particolarmente adatto a portare alla luce la specificità del militare, e contemporaneamente il suo carattere emblematico nei confronti di altre, in apparenza lontane, realtà sociali”* (Battistelli 1990, p. 11). La peculiarità della sua missione, come pure le caratteristiche estreme dell'ambiente in cui la persegue (la guerra), inducono l'organizzazione militare ad assumere forme strutturali del tutto particolari. La prima importantissima e imponente ricerca di rilievo concernente il mondo militare è stata quella condotta da Stouffer e il suo gruppo di ricerca, sull'*American Soldier*, sulle Forze Armate americane⁴⁴. L'aspetto più interessante di questa indagine è sicuramente l'analisi degli atteggiamenti (*attitudes*). I ricercatori cercarono di studiare i militari nella loro socialità, il loro porsi nel gruppo, “con i fini non necessariamente coincidenti con l'organizzazione, e anzi spesso diversi o addirittura opposti; il loro essere, assieme, qualcosa di altro e di diverso della sommatoria dei singoli individui”, (Battistelli 1990, pp. 100-101). I ricercatori dell'*American Soldier* intuiscono l'importanza del gruppo primario, o gruppo informale, o gruppo dei pari, quale categoria cui verrà più o meno costantemente ricondotto il soldato americano nella fase di combattimento. Nel

⁴⁴ Complesso di ricerche condotto per quasi 5 anni sull'esercito americano con 4 volumi che ne sintetizzano i risultati: il primo volume affronta il tema del soldato nella vita militare; il secondo affronta il tema del militare in combattimento; il terzo la propaganda di guerra; il quarto la misurazione degli atteggiamenti (Stouffer 1949;1950).

richiamato studio viene posta la discrepanza che vi è fra le caratteristiche dell'istituzione militare e quella della società civile, facendo emergere tre elementi di fondamentale distanza: per primo la sua organizzazione autoritaria, che richiedeva una rigida obbedienza; secondo, il suo sistema sociale altamente stratificato, nel quale le gerarchie di dignità erano formalmente e minuziosamente stabilite da regole ufficiali, comprendenti sanzioni per infrazioni, durante il servizio e al di fuori del servizio; terzo, la sua enfasi sui modi tradizionali di fare le cose e la sua ostilità verso l'iniziativa (Stouffer e altri, I vol., 1949, p. 55). L'organizzazione militare è sempre stata, dunque, un aggregato sociale che si caratterizza in una struttura segnata dalla necessità di programmare meticolosamente e codificare il maggior numero possibile di comportamenti e non può quindi esaltare un sistema di ranghi che è pur presente in tutte le altre organizzazioni. *“Rispetto alle altre organizzazioni, la necessità di una rigidità programmatoria, è caratterizzata da una carica di legittimazione particolarmente forte, che si traduce nell'enfasi attribuita ai simboli del potere”* (Battistelli 1990, p. 117). Tale legittimazione è necessaria sia internamente, nei confronti di obiettivi altamente politici e in quanto tali, aleatori ed eventualmente controversi, sia all'esterno, per rafforzare una struttura e una gerarchia sottoposta ad una forte azione di competizione e/o di marginalizzazione da parte di altri sottosistemi e attori sociali⁴⁵. Un importante aggiornamento critico del concetto di gruppo, sempre applicato all'esercito americano durante la guerra del Vietnam è proposto da Charles C. Moskos, secondo cui il gruppo primario è cruciale come fonte di solidarietà e soddisfazione affettiva avanzata dalle scienze sociali durante la seconda guerra mondiale e accentua ancor di più la sua importanza, ritenendo il gruppo, non solo come fonte di rassicurazione psicologica ma anche come un concreto mezzo per l'attuazione delle strategie individuali. L'Autore richiama la distanza storica e psicologica tra l'America ottimista della Seconda guerra mondiale e quella inquieta del Vietnam, dove la strategia del soldato era una sola: sopravvivere (Moskos 1971). L'Autore sostiene che è l'adesione ai valori del

⁴⁵ “L'establishment militare ha elaborato una complessa struttura per accordare il suo limitato contributo di status e di prestigio a propri membri. Assai diffuso il criterio che viene universalmente applicato nelle forze armate: la distinzione fra ufficiali e soldati” (Janowitz, Little 1965, p. 40).

sistema sociale di provenienza che consente al gruppo primario di funzionare e quindi di mantenere il soldato in combattimento. A prescindere dal giudizio di valore in merito agli ideali condivisi, è da sottolineare l'importanza che, per il soldato in combattimento, riveste l'identificazione con il più ampio sistema sociale. Mentre l'esplicita adesione di carattere politico e ideologico potrebbe anche mancare, ciò che non deve assolutamente mancare è l'adesione (anche latente, come implica la sua natura) di carattere sociale. Solo essa è in grado di creare quell'obbligazione morale che, unita all'azione del gruppo riesce a mantenere l'individuo nella situazione (Battistelli 1990, p. 124). Il concetto di gruppo possiede una caratteristica fondamentale, quella di essere proficuo ai fini dell'organizzazione in particolare nella situazione di guerra. L'evoluzione della missione dell'organizzazione militare, negli anni, ha portato i sociologi militari a spostare l'epicentro dal micro al macro-sociale. Gli artefici di questa nuova prospettiva sono stati: Huntington che ha anticipato questa nuova prospettiva con un libro sui militari e lo stato (1957), ma il vero punto di partenza fu segnato da Janowitz con un volume che presenta i risultati di un'analisi storico-documentaristica sulle caratteristiche sociali di oltre 760 generali e ammiragli dell'esercito e della Marina degli Stati Uniti e i dati provenienti da un questionario somministrato a 550 ufficiali in servizio presso il Pentagono. Quest'opera rappresentò la base di partenza per un nuovo filone di studi che, arricchito dai successivi contributi dello stesso Janowitz e di altri sociologi, dominò incontrastato sessant'anni spingendo la sua influenza fino ai nostri giorni. *“Rispetto ai sociologi dei gruppi, che si caratterizzava come una dimensione del tutto interna all'organizzazione sia sul piano ideologico che su quello scientifico, l'ottica “forze armate e società” proposta da Janowitz rappresenta un vero salto di qualità”*, (Battistelli 1990, p. 128). L'aspetto più interessante e la principale novità identificata da Janowitz è nella crescente convergenza in termini di analogie di forma e di prossimità di contenuti, fra l'organizzazione militare da un lato, le altre organizzazioni e la società civile nel suo complesso dall'altro. All'origine di questa evoluzione è l'apparizione delle speciali tecnologie incorporate nelle nuove armi: *“Con l'introduzione delle armi e dei missili nucleari, l'esercito sembra quasi essersi convertito in un gigantesco stabilimento*

industriale” (Janowitz 1960, p. 374). Questo processo di “civilizzazione” ha provocato diverse conseguenze:

- prima di tutto, se l’esercito è sempre più simile a un’impresa, chi comanda non sarà più un militare, nella sua forma pura di “leader eroico”, ma il manager, nella nuova forma di militare-manager;
- secondariamente, se il prodotto dell’esercito non è l’effettuazione della guerra, dati i costi insostenibili di un conflitto nucleare, bensì la sua prevenzione, allora la cultura e i modelli organizzativi del militare cambiano in proporzione;
- infine, la natura rigida dell’arma nucleare rende da subito politiche le singole fasi della sua progettazione, produzione, adozione, dislocamento, spingendo quindi il controllo ad opera del ceto politico negli intimi gangli dell’organizzazione. Questa, dal suo canto, acquisisce competenze e autorevolezza in ambiti già di esclusivo dominio dei politici (Janowitz 1960).

Preme ricordare a questo punto della trattazione, che la deterrenza è da sempre un compito dell’organizzazione militare e che questo aspetto in età nucleare è divenuto il compito più importante. Sempre lo stesso Autore fa notare che se il soldato deve concentrarsi soprattutto sulle possibili strategie da attuare per evitare la guerra, piuttosto che combatterle, ciò non può che avere ricadute sulla sua “mentalità”, la cui caratteristica è la convinzione della inevitabilità dei conflitti. Altri importantissimi cambiamenti rintracciabili nell’organizzazione militare, sono riconducibili alla generale evoluzione della società civile, come quelle correlate alle forme di potere impiegate all’interno dell’organizzazione, che rappresenta in se una *“rivoluzione organizzativa e che comporta la direzione attraverso i mezzi della persuasione, della spiegazione e della competenza”*, (Janowitz 1960, p. 375). E’ indubbio che nelle Forze Armate, analogamente a quanto avviene nelle omologhe organizzazioni civili, seppure con modi e tempi propri, all’obbedienza si tenta di sostituire il consenso, alla costrizione disciplinare, la partecipazione, la promozione del morale e della capacità d’iniziativa, (Battistelli e Pozzi, 1977 e Battistelli 1990).

Sempre correlato al rapporto fra sistema sociale e subsistema militare è il cambiamento che si registra, negli Stati Uniti come in Europa nella base sociale degli ufficiali. Siffatti cambiamenti sono i sintomi di una democratizzazione del sistema militare (Janowitz 1960). Sostenitore e studioso dell'importante ruolo assunto dagli ufficiali come gruppo professionale, come elemento decisivo dell'organizzazione militare e del rapporto fra Forze Armate e società è Huntington. La tesi principale di Huntington è che l'ufficiale moderno è un professionista. Egli è tale non solo quando svolge la sua attività come mestiere, ma soprattutto, in quanto tale attività incorpora in sé *“un'alta vocazione al servizio della società”* (Huntington 1957, p. 392), così come la svolge un medico, un avvocato etc., e dove debbono essere tre le caratteristiche distintive di una professione come: la 'competenza' (*expertise*), la 'responsabilità', (*responsibility*), l'“appartenenza corporativa”, (*corporateness*)⁴⁶. Sempre, in merito alla dimensione organizzativa del militare, un aspetto importante è la dimensione di “comunità linguistica”, che Olmeda (1985) presenta come la comune appartenenza a un linguaggio, fondata nel corso del lungo processo di iniziazione e quindi maturata all'interno dell'organizzazione. A sua volta il linguaggio è una sintesi non soltanto di contesti specialistici ma anche di valori, di norme e di simboli. Nella versione elaborata e condivisa dai militari, il linguaggio tende verso la variante che Bernstein chiama “ridotta” (in quanto contrapposta a “elaborata”), caratterizzata cioè dal particolarismo del contesto istituzionale e dei contenuti affrontati, dalla scarsa propensione al cambiamento e all'autocorrezione, dal forte richiamo ai simboli e ai principi autoritativi. La rigidità e il riduzionismo del discorso militare sono ricondotti da Olmeda alla struttura, che potremmo definire binaria, alla logica bellica, essa stessa estensione dello schmittiano “politico”. *“Questa tendenza ad unificare ciò che è complesso deriva dalla politicità intrinseca alla professione militare, determinata dalla possibilità reale della guerra: il riconoscimento di questo implica il compito di distinguere in modo corretto amico e nemico. Da ciò la semplificazione della realtà operata dal*

⁴⁶ Responsabilità e competenza come risultati dell'autorità nelle organizzazioni sono discussi in Simon 1967, pp. 215-219.

linguaggio militare delle coppie di opposti: patria/antipatria, onore/disonore, ordine/anarchia etc.” (Battistelli 1990, p. 140).

A fornirci un'importante contributo sul bilancio complessivo delle caratteristiche dell'organizzazione militare, concorrono i due testi di Lang e di Geser. Lang (1965a), fa un punto sulla produzione americana del secondo dopoguerra nel campo dell'analisi organizzativa applicata alle forze armate, da una matrice prevalentemente funzionalista. Geser (1981), fornisce un aggiornamento e una sintesi delle specificità e dei problemi dell'organizzazione militare muovendo concettualmente dal funzional-strutturalismo sistemico di Niklas Luhmann. Lang espone alcuni dilemmi che, seppur presenti in ogni organizzazione, assumono forme particolarmente pronunciate in ambito militare. Fra queste forme, il più delicato equilibrio viene riscontrato tra lo *staff* e la *line*. Un organismo denominato Stato Maggiore era sorto nella prima metà del diciannovesimo secolo nell'esercito prussiano dalla consuetudine del comandante in capo di circondarsi di un'élite di ufficiali specializzati nelle diverse branche dell'arte militare per ricevere consiglio durante le operazioni, da lì in poi si era imposto negli altri eserciti europei (Battistelli 1990). Seppur è da considerare come strumento efficace e tutt'ora largamente in uso, lo staff non è tuttavia privo di controindicazioni per i rischi che può presentare: il più tipico è nella stessa natura di funzione e di organo aggiuntivo, e la possibile duplicazione-sovrapposizione nei confronti dell'azione gerarchica. Da qui i non facili rapporti tra organi di staff e organi di line di pari grado, come pure tra superiori e inferiori con funzioni sia differenti che simili. *“Tali situazioni conflittuali, che sono all'ordine del giorno in pressoché tutti i sistemi organizzativi, nelle forze armate appaiono drammatizzate poiché pongono a repentaglio la gerarchia del grado, il principio autoritativo per eccellenza dell'organizzazione militare”*, (Battistelli 1990, p. 142).

Geser (1990), nella più complessiva e aggiornata applicazione dell'organizzazione militare della teoria dei sistemi, nella versione “funzional-strutturalistica” che in Luhmann vede il suo capofila, pone la questione sulle analogie e le differenze, polarizzata intorno alla tesi della crescente convergenza tra organizzazioni militari e civili e sul fronte opposto, alla irriducibile peculiarità dell'organizzazione militare. La via d'uscita da questa polarizzazione sembra, a

questo Autore, l'applicazione dell'ottica che nelle organizzazioni vede dei sistemi aperti, i quali elaborano le proprie strutture interne in funzione dei propri compiti e delle situazioni ambientali in cui si inseriscono, alla luce del fatto che la principale dote dei sistemi chiusi è la *programmabilità*, mentre la principale dote dei sistemi aperti è l'*adattamento*. L'organizzazione militare a differenza di tutte le altre amministrazioni, si contraddistingue e si caratterizza, per i suoi fini e secondo mezzi che si possono definire estremi e al personale militare si chiede la disponibilità a impegnarsi, in una situazione bellica, fino al sacrificio della vita e queste costituiscono la specificità dell'organizzazione militare (Battistelli 2008). Alla luce della teoria dei sistemi, l'organizzazione militare e in particolare il rapporto che il suo sistema organizzativo intrattiene con l'ambiente è determinante per le forme strutturali che il sistema assume. Il carattere statico o dinamico o addirittura turbolento dell'ambiente in cui l'organizzazione opera è decisivo per plasmare le variabili organizzative, cioè le strutture, i modelli di comportamento e le strategie. Queste variabili oscillano tra la massima stabilità e la massima flessibilità e rendono l'organizzazione militare come un "giano bifronte", in cui "*nelle condizioni di pace (o meglio di preparazione alla guerra) si ispira a criteri (individualistici e moderni) della razionalità economica, nelle condizioni di guerra si ispira ai criteri (collettivistici e pre-moderni) dell'onore e del sacrificio*", (Battistelli 2008, p. 10). A differenza delle altre organizzazioni che hanno un solo ambiente in cui operare, l'organizzazione militare ne ha due: l'ambiente di *pace* e l'ambiente di *guerra*. A queste due condizioni, dopo la caduta del muro di Berlino che ha rappresentato la fine dello scenario bipolare (contrapposizione fra gli USA ed ex URSS), si assiste a uno scenario mondiale che è insieme unipolare (massima concentrazione del potere in un unico stato), e multicentrico (quanto alla proliferazione del potere tra molti attori statuali e non), l'organizzazione militare non si confronta più con la situazione netta guerra o pace del mondo bipolare, ma si presenta un nuovo scenario o terzo ambiente rappresentato dalle operazioni di supporto alla pace (*peace support operations, pso*)⁴⁷. Un ulteriore tipologia di missione che viene condotta dalle Forze armate,

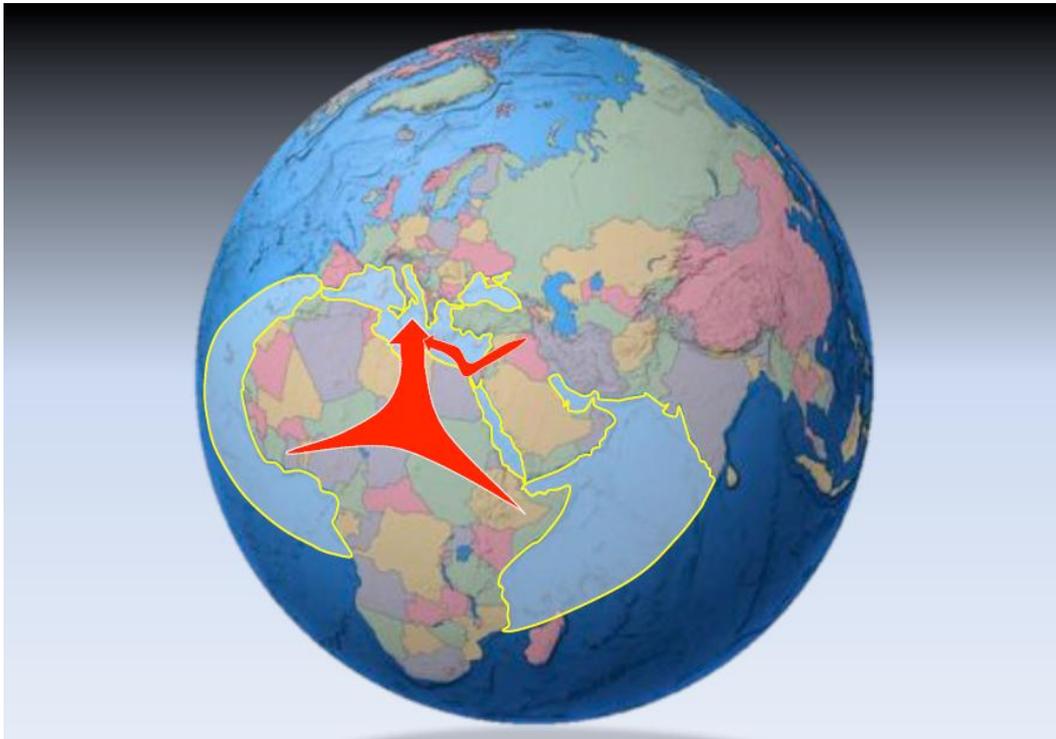
⁴⁷ Meglio conosciute rispetto alla denominazione più tecnica con il termine più politicizzato di *peacekeeping*.

specialmente in mare e dunque dalle Marine dei paesi europei, sono le missioni di tipo *Constabulary*, operazioni di polizia internazionale, che erano già state previste da Janowitz (1960), come uno dei futuri compiti delle Forze armate, in funzione di *Constabulary forces*, in cui rientra il *case study* esaminato nell'ambito dell'OMN.

3.2 *L'oggetto della ricerca – una premessa*

Per la conduzione dell' "Operazione Mare Nostrum" (d'ora in poi OMN), è stato costituito il 29° Gruppo Navale che ha messo in campo e condotto da una parte l'operazione umanitaria di ricerca, soccorso e riconoscimento in mare dei migranti nonché lo screening sanitario avanzato e dall'altra quella militare finalizzata ad assicurare i trafficanti all'Autorità giudiziaria. Tutto questo dunque, in sinergia con altri organi dello Stato italiano, su mandato del Governo Italiano (in quel momento era in carica il ("governo Letta") a partire dal 18 ottobre del 2013 e fino al 31 ottobre del 2014 ("governo Renzi"), a seguito delle tragedie di Lampedusa, per far fronte all'incremento del flusso di migranti che partivano dalle coste del Nord Africa e, in special modo, il flusso che partiva dalle coste libiche diretto principalmente verso le coste lampedusane, verso le Isole Pelagie e verso le coste orientali della Sicilia, rappresentava circa il 93% delle partenze - come dichiarato da Minniti (L'espresso - 22 maggio 2014) - sceso al 91% - come dichiarato dal premier Renzi (TG1 - 15 ottobre 2014).

Fig. 1. Il convoglio delle partenze dei migranti dalla Libia.



Fonte: *Marina Militare Italiana*.

3.3 Il contesto iniziale dell'Operazione Mare Nostrum

Il caso studiato dalla presente ricerca riguarda giustappunto l'operazione "Mare Nostrum", che il governo italiano in carica all'epoca pose in essere a seguito dell'elevatissimo numero di morti annegati nelle acque antistanti l'isola di Lampedusa, provenienti dal Nord Africa (coste libiche specialmente), due Regioni che fino a quel momento erano sembrate molto lontane almeno geograficamente e culturalmente. Quella che viene definita "*tragedia di Lampedusa*", consiste nel naufragio di una imbarcazione libica usata per il trasporto di migranti avvenuto nella notte del 3 ottobre 2013 a due miglia dal porto di Lampedusa (lo scafista tunisino, Khaled Bensalem che ha causato la strage è stato recentemente condannato a 18 anni di carcere dal tribunale di Agrigento – notizia del

03.07.2015)⁴⁸. A causa dell'affondamento si sono registrati ben 366 morti accertati e circa 20 dispersi presunti, numeri che la pongono come la più grave catastrofe marittima nel Mediterraneo dall'inizio del XXI secolo. La barca era giunta a circa mezzo miglio nautico (meno di un kilometro) dalle coste lampedusane, poco lontano dalla famosa località turistica conosciuta come l'Isola dei Conigli. I migranti, nel tentativo di segnalare la propria posizione incendiarono una coperta ma le fiamme si propagarono subito sul ponte. I sopravvissuti dichiararono di essere stati ignorati in mare e di non essere stati soccorsi dai pescherecci⁴⁹.

A seguito delle prime operazioni di recupero, fra la notte del 3 e il 4 ottobre, 194 corpi sono stati tratti in salvo dalle acque e il numero delle vittime, a quel momento era stimato tra i 325 e i 363 individui. Altri 108 corpi sono stati recuperati entro il 9 ottobre, quando è stato possibile accedere alla parte interna dello scafo dell'imbarcazione poggiata sul fondo, a circa 47 metri sotto la superficie dell'acqua. Quando il numero dei corpi recuperati era salito a 302, emerse che 210 di essi appartenevano a uomini, 83 a donne e 9 a bambini. L'11 ottobre è stato riferito che tutti i corpi erano stati recuperati dal vascello e che il numero delle vittime aveva raggiunto i 339. Circa 50 corpi a quel momento erano ritenuti essere ancora dispersi, e le ricerche di ulteriori corpi nella zona sono continuate usando aerei e dispositivi robotici. Altri 20 corpi sono stati trovati e recuperati il 12 ottobre, portando il totale delle vittime accertate a 366. Secondo le dichiarazioni di alcuni sopravvissuti, il barcone avrebbe avuto a bordo 518 persone; il numero risulterebbe dai conteggi dei pulmini che li portarono sul natante a Misurata. Tuttavia, la somma dei 155 superstiti e dei 366 corpi recuperati, dà un totale di 521, a cui potrebbero essere sommati un'ulteriore possibile ventina di dispersi. Secondo la testimonianza del superstite eritreo Mussiie Ghebberhiert, le persone imbarcate erano invece 545, in massima parte eritrei. I superstiti del naufragio sono stati inseriti nel registro degli indagati e accusati di reato di clandestinità per essere entrati illegalmente in Italia, secondo

⁴⁸ www.refugeearchives.wordpress.com

⁴⁹ <http://www.lastampa.it/2013/10/03/italia/cronache/barcone-naufraga-a-lampedusa-almeno-dieci-migranti-morti-RcHuWJTslKzG8s8b3OjcPO/pagina.html>

le leggi sull'immigrazione vigenti al momento del naufragio (Legge Bossi-Fini, poi modificata con l'abolizione del reato di clandestinità via mare per coloro che provano ad entrare illegalmente per la prima volta sul territorio italiano). La legge delega sulla riforma del sistema sanzionatorio assegna 18 mesi di tempo al governo per abrogare il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. La legge 67/2014 rubricata "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio" è una legge che, sul fronte dell'immigrazione, vuole depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, introdotto dal centrodestra nel 2009. L'Italia ha provveduto a depenalizzare solo il primo ingresso clandestino, e la circolazione sul territorio nazionale senza permesso di soggiorno prevede l'espulsione. Inoltre, continuerà a commettere reato chi non ottempera a un foglio di via, chi rientra dopo un'espulsione o chi viola altre disposizioni contro gli irregolari, come ad esempio l'obbligo di firma in Questura o la consegna del passaporto⁵⁰.

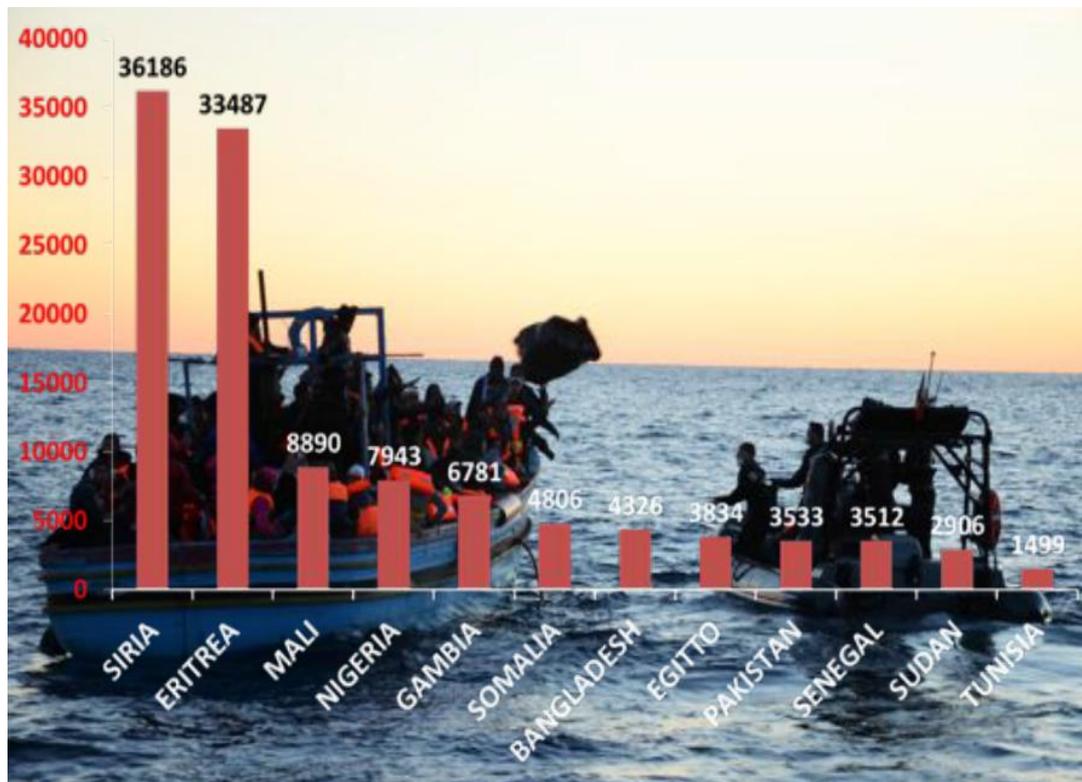
Dal grafico che segue si evince che i migranti che si collocano ai primi posti, provengono da paesi dove è a rischio la loro vita e dunque in base alla Convenzione di Ginevra hanno diritto alla protezione umanitaria.

Con riferimento al naufragio e alle vittime, sono state numerose le dichiarazioni delle autorità politiche italiane ed europee, ma è sicuramente quella di Papa Francesco che ha scosso di più le coscienze degli italiani. Il Papa rilasciò la seguente testuale dichiarazione: "Viene la parola vergogna: è una vergogna!", ha esclamato Papa Francesco riferendosi al naufragio di Lampedusa, "Pregate Dio per l'anima delle vittime del naufragio al largo delle coste di Lampedusa".

A Radio Vaticana il Presidente della Repubblica allora in carica, Giorgio Napolitano ha dichiarato: "Innanzitutto, bisogna reagire e agire. Non ci sono termini abbastanza forti per indicare anche il nostro sentimento di fronte alla tragedia di questa mattina. Papa Francesco ha detto: "Vergogna", io posso aggiungere: Provo vergogna e orrore, è necessario rivedere le leggi anti-accoglienza".

⁵⁰http://www.stranieriinitalia.it/attualita_reato_di_clandestinita._l_abolizione_e_legge_ma_tra_un_anno_e_mezzo_18702.html

Graf. 1. Gli arrivi dei migranti, suddivisi per nazionalità di partenza salvati durante l'OMN.



Fonte: Marina Militare Italiana.

Il sindaco di Lampedusa, Giusi Nicolini, ha dichiarato *“Mare pieno di cadaveri”* ed ha inviato un telegramma al presidente del Consiglio Enrico Letta invitandolo *“a venire a Lampedusa per contare i morti”*.

Il presidente della Commissione Ue in carica all'epoca dei fatti, José Manuel BARROSO afferma: *“Tragedia che riguarda la UE”*.

La morte dei migranti africani a Lampedusa *“deve spingere all'azione”*. Lo ha detto il segretario generale dell'Onu Ban Ki Moon⁵¹.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Enrico Letta ha scritto su Twitter che si è trattato di *“una tragedia immensa”*. Il Consiglio dei Ministri proclamò una giornata di lutto nazionale per onorare le vittime del naufragio. L'11 ottobre, a distanza di appena 8 giorni si registrò un ulteriore naufragio di migranti a causa dell'affondamento di due imbarcazioni da parte di due motovedette libiche, fra Lampedusa e Malta, che causeranno ancora una volta un

⁵¹ <http://qn.quotidiano.net/cronaca/2013/10/03/959634-lampedusa-migranti-barcone-morti.shtml>

ingente numero di vittime. Il ripetersi di questa nuova tragedia, smuoverà ulteriormente le coscienze degli italiani e della classe politica italiana a prendere maggiore consapevolezza e provvedimenti incisivi rispetto a quella che fino ad allora era conosciuta semplicemente come emergenza sbarchi e emerse anche grazie ai media, meno sensazionalisti e più accorti, un fenomeno più complesso che richiede delle scelte importanti per affrontare il fenomeno delle migrazioni forzate.

A seguito del naufragio di Lampedusa, l'allora Governo Letta decise di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia, autorizzando l'*Operazione Mare Nostrum*, una missione militare ed umanitaria la cui finalità era di prestare soccorso ai clandestini in mare prima che potessero ripetersi altri tragici naufragi. Il Dispositivo aeronavale è stato messo in campo in pochissimi giorni stante il contesto emergenziale nel quale si rese necessaria la sua istituzione. L'obiettivo sarà quello di intervenire in aiuto dei migranti, avvicinandosi il più possibile ai porti dei Paesi nordafricani dai quali salpano i barconi fatiscenti che traghettano migranti alle porte dell'Europa. La speranza originaria era che tale operazione potesse fungere da deterrente nei confronti di coloro che organizzano questo illecito traffico di esseri umani, intercettandoli ancor prima che potessero abbandonare al loro destino i passeggeri e cogliendoli, dunque, in piena flagranza di reato, punibile, in base a quanto prescrive la giurisprudenza, con la detenzione dello "scafista" o/e trafficante da 5 a 15 anni.

Fig. 2. *Un barcone pieno di migranti salvato dall'Operazione Mare Nostrum.*



Fonte: Marco Sestini, 2° premio World Press Photo 2015, fra le Foto singole nella categoriae Notizie generali.

3.4 L'analisi della politica migratoria messa in atto con Mare Nostrum

L'OMN ha rappresentato un'azione in controtendenza rispetto alle politiche migratorie italiane, inserite in un ampio contesto europeo e segnate dal controllo e dalla chiusura delle frontiere, che rientrano in un contesto definito "fortezza europea" (Sassen 1999), nei confronti di coloro, come meglio esplicitato nella parte teorica della tesi nel cap. 1 par. 4, che subendo violazioni dei diritti umani da parte di regimi repressivi, costituiscono un ampio spettro di cause di "migrazioni di fuga" e, come ribadito in letteratura, "in anni recenti i profughi erano considerati emigranti involontari, costretti ad abbandonare la patria da circostanze indipendenti dalla loro volontà" (Sassen 1999, p. 13), come è stato il caso delle "Primavere arabe".

Negli ultimi anni viene usata, assieme alle altre, una nuova categorizzazione, quella di “migrazioni forzate” (Veiter 2000), che si discosta poco da quelle precedentemente diffuse in letteratura. Negli ultimi anni la netta separazione fra migranti economici e migranti forzati sembra vacillare, si va infatti affermando l’idea secondo cui rifugiati e immigrati altro non sono che individui in cerca di migliori opportunità in un paese più sviluppato (Sassen 1999). E’ chiaro che la distinzione non può che essere netta, così come si evince dal diritto internazionale. L’Italia per le politiche migratorie adottate fino al 2009 è stata condannata per il respingimento in mare di un’imbarcazione intercettata (6 maggio 2009, durante il governo Berlusconi fautore del patto di amicizia Italia-Libia con il leader libico Gheddafi e con Maroni ministro dell’Interno all’epoca dei fatti) ed i suoi passeggeri furono respinti in Libia e a seguito condannati (23 febbraio 2012) dalla Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) con la sentenza Hirsi Jamaa ed altri. L’impiego della Marina Militare Italiana nell’alto mare - Mar Mediterraneo - nell’ambito delle politiche dell’immigrazione e in particolare nelle politiche migratorie di controllo delle frontiere e dell’accesso di cittadini stranieri sul suolo italiano, ha rappresentato una condizione eccezionale ed innovativa, seppure alle marine militari è riconosciuto dalle convenzioni internazionali, il ruolo di polizia dell’alto mare. Il controllo dell’immigrazione è un compito demandato alle forze di polizia e nello specifico è assegnato alla Guardia di Finanza e alla Polizia di Stato ma la Marina Militare ha assunto un ruolo di primo piano nella gestione dei migranti perché si operava in alto mare con un sistema operativo ad hoc complesso ed integrato che non si era mai attuato prima. La Marina Militare aveva già effettuato in passato innumerevoli operazioni di salvataggio in alto mare, ma erano contesti diversi e dovuti ad episodi limitati nel tempo. Prima della OMN si sono verificati diversi naufragi nel Mar Mediterraneo fino a giungere a quello che è stato il richiamato naufragio del 3 ottobre 2013 che ha causato la morte per annegamento di 366 migranti. A seguito di quell’evento e dell’indignazione generale che ha smosso la coscienza generale è stata messa in atto l’OMN, con il contributo maggiore della M.M.. Pertanto, al fine di intercettare tempestivamente barconi in difficoltà in cui mancavano le condizioni di sicurezza per navigare, il Mare Mediterraneo è stato suddiviso in più zone di pattugliamento per rendere più efficace le operazioni di soccorso e salvataggio.

In questo caso c'è stato uno schieramento di unità navali ben equipaggiate da un punto di vista sanitario e dotate di opportuni equipaggiamenti di sicurezza, in primis giubbotti salvagente e zattere. Con questa operazione l'Italia, grazie alla M.M., ha attuato una politica migratoria segnata dalla solidarietà e dal soccorso delle vite umane in mare, grazie alla quale sono stati sottratti a morte certa migliaia di migranti, è stata posta in essere una intensa lotta contro i trafficanti di esseri umani ed è stato attivato anche uno screening sanitario avanzato, meritando, per l'insieme di queste azioni, l'appellativo di paladina dei diritti umani.

Contrariamente a quanto affermato sia a livello europeo che italiano, l'operazione Mare Nostrum non è stata certamente un "pull factor" che ha attratto i migranti. *"La realtà è che il numero di migranti che vengono in Europa dipende da altri fattori, in particolare dalle crisi che ci circondano"*. Anzi, sempre secondo l'Ammiraglio Foffi, Comandante in capo della squadra navale, *"una scoperta più anticipata possibile delle imbarcazioni non solo permette di evitare tragedie, ma dà alla magistratura anche più elementi per lottare efficacemente contro le organizzazioni criminali che trafficano con i migranti"*⁵². Questa tesi riguardo al fatto che Mare Nostrum era considerato un elemento che attirava i profughi è sostenuta e rafforzata dai numeri esposti dall'Ammiraglio, Capo di Stato Maggiore della Marina Militare in Commissione Diritti Umani del Senato, quando ha affermato che *"nel primo mese senza Mare Nostrum nel Mediterraneo vi sono stati + 485% degli arrivi; - 65% la superficie di mare pattugliata; meno efficacia operativa; meno attenzione a salvare le vite umane; meno controlli sanitari e della polizia nei confronti dei migranti sbarcati; meno coordinamento; meno scafisti arrestati. L'obiettivo raggiunto: i costi sono un terzo di prima. La facile previsione per i prossimi mesi: più morti"* (Audizione Senato, Commissione diritti umani, 09/12/2014) .

Questi flussi migratori non possono che dipendere dal conseguente caos lasciato dalle Primavere arabe, in alcuni paesi, in primo luogo Libia e Siria. Poi la feroce dittatura in Eritrea, il caos in Somalia, considerata ormai uno stato fallito e gli svariati conflitti religiosi in atto in diverse aree dell'Africa a cominciare dall'ISIS (Stato Islamico Iraq e Siria) che è ormai arrivato in Libia. Tutti questi

⁵² Amm. Foffi Cinc Agenzia Redattore sociale in: Analisi difesa 08.05.2015

motivi sopra elencati, rappresentano i molteplici “push factors”, ossia i numerosi fattori che spingono sempre più migranti forzati a lasciare il proprio paese diventato troppo pericoloso per vivere e li costringe a scegliere una delle vie di fuga che in molti casi li porta, dopo aver attraversato diversi paesi africani, il deserto e, giunti in Libia, ad approdare sulle coste siciliane, spesso paese di transito che rappresenta per i migranti la porta di ingresso in Europa. Questa è una delle rotte disponibili per i migranti, probabilmente quella più conosciuta all’opinione pubblica ed è quella che può rivelarsi più tragica, seppur vi è anche la “rotta balcanica” che in termini quantitativi supera quella via mare. Nella rotta balcanica vi operano dei trafficanti specializzati, nelle “vie di terra”, che portano fra una tratta e l’altra, chiedono una ricca ricompensa in denaro, a giungere all’approdo “finale” in Europa.

Questi eventi in corso hanno cambiato radicalmente il fenomeno migratorio rispetto al periodo precedente le Primavere arabe, agevolato dal fatto che non ci sono molti controlli in Libia, da dove parte la stragrande maggioranza dei migranti diretti verso l’Italia. Un dato molto più importante è che il numero dei migranti è caratterizzato dalla stragrande maggioranza di soggetti che fuggono da una condizione che mette a repentaglio la propria vita, dunque migranti forzati, e da una parte minoritaria di migranti economici. Rispetto a tale flusso migratorio viene propagata e alimentata-inculcata l’idea, da parte dei mass-media e di alcuni partiti politici, che i migranti non autorizzati arriverebbero in Italia tutti via mare (Ambrosini 2011). Di certo il viaggio attraverso il mare rappresenta la modalità che assume spesso un risvolto tragico per la tipologia e le modalità in cui si svolge e che andremo ad esaminare. Un rapporto dell’International Migration Institute dell’Università di Oxford ha fatto luce su questo fenomeno, rappresentando forse una realtà ben diversa (De Hass 2007). Secondo le ricerche e le stime disponibili, coloro che arrivano via mare non rappresentano più del 10-12% dell’immigrazione irregolare che dall’Africa arriva in Italia. E’ plausibile che questa percentuale sia aumentata di qualche punto percentuale, ma non supera comunque il 18%. Ciò che non è cambiato con le Primavere arabe è lo scopo dei migranti, cioè giungere attraverso una rete di contatti, disposti ad aiutarli in Europa e che in molti casi finanzia il loro progetto di una vita futura sicura e migliore rispetto a quella che si sono lasciati alle spalle. Una considerazione che

mi sembra doveroso fare poiché pochi ne sono consapevoli, è che il numero di migranti che intraprende un viaggio così lungo è una parte minoritaria rispetto a tutti coloro che lasciano il loro paese: si stima infatti un 20% di migranti rispetto all'80% che si ferma nei paesi confinanti ritenuti sicuri. Questo avviene per due ragioni: la prima è un fattore economico dato che per intraprendere questo viaggio occorrono tanti soldi e la via libica rappresenta quella più economica e che richiede diverso tempo, anche anni. In secondo luogo il migrante che intraprende il viaggio deve avere una rete di contatti presso il paese europeo in cui vuole stabilirsi. Bisogna considerare inoltre che i flussi migratori sono sempre in cambiamento intraprendendo o rafforzando nuove rotte come si sta verificando nell'ultimo periodo con la rotta via terra balcanica (fonte Frontex), ma anche in relazione alle organizzazioni dei trafficanti che si specializzano sempre più.

Mare Nostrum ha rappresentato la capacità della Marina Militare di operare in sinergia con i diversi organi e corpi dello stato, condividendo e integrando le informazioni in possesso da parte di ognuno. Ma ha rappresentato anche uno sforzo enorme dal punto di vista economico, dato che l'intera spesa economica della missione, che ammonta a oltre 9 milioni di euro al mese, era interamente a carico della Marina Militare la quale, per fronteggiare la situazione, ha dovuto tagliare su altri capitoli di spesa, specialmente l'addestramento del personale.

Inoltre va segnalato il contributo essenziale e imprescindibile delle Ong e dei volontari. *“Senza di loro, molte delle cose che facciamo sarebbero impossibili. Ci aiutano nell'identificare le persone più vulnerabili, ci aiutano a evitare risse fra diverse etnie, forniscono assistenza medica e psicologica. Anche le Ong con tendenze più antimilitariste si sono dimostrate alleati validi e affidabili”*⁵³. Questo aspetto potrebbe considerarsi un po' una rivoluzione copernicana nell'ambito delle forze armate che in passato sono state poco permeabili al mondo civile. L'operazione voluta dall'autorità politica ha messo in atto un gesto di solidarietà da parte dell'Italia, che da sola e con scarso contributo iniziale da parte dell'Europa ha dovuto affrontare la cosiddetta “emergenza sbarchi” nel Mar Mediterraneo, dimostrando che il “sistema paese” si è messo

⁵³ Amm. Foffi Cinc Agenzia Redattore sociale in: Analisi difesa 08.05.2015

velocemente in azione e con grande sinergia, ognuno per la sua parte, per salvare e prestare soccorso e assistenza al maggior numero di migranti che in molti casi rischiavano la morte certa. Quello che mi è parso interessante indagare e far emergere è che la missione Mare Nostrum che la Marina Militare è stata chiamata a svolgere, non è la propria ragione d'essere o quantomeno non è la principale. Inoltre volevo evidenziare quali mezzi e strumenti sono stati messi in campo dalla M.M.; se tutto ciò ha cambiato, e in che misura, l'identità e l'organizzazione della Forza Armata; quali sistemi organizzativi ha messo in campo e se questi si sono rivelati efficaci. Sicuramente l'OMN è nata in un momento contingente tragico, in ordine al quale il nostro Paese non poteva restare indifferente, soprattutto alla luce del fatto che l'Italia si annovera come paladina dei diritti umani. Inoltre grazie a questa operazione si assiste ad un uso innovativo della Marina Militare nell'ambito delle politiche migratorie e nell'ambito delle capacità duali della forza armata (sia per scopi militari che per scopi civili) e in questo contesto la M.M. ha posto l'accento della missione sulla dimensione civile e umanitaria. In merito all'esodo biblico di migranti che cercano di giungere sulle coste italiane, l'Italia ha garantito il suo massimo contributo.

Si potrebbe concludere, riguardo all'operazione Mare Nostrum, richiamando le parole dell'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano *“Con l'Operazione Mare Nostrum l'Italia è all'avanguardia, non abbiamo girato la testa dall'altra parte”*, (Notiziario della Marina, 06/2014).

Fig. 3. La figura riporta una significativa dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano



Fonte: *Marina Militare Italiana*

3.5 Il Case Study

Il caso studiato è l'operazione militare a carattere umanitario attuata nel Mar Mediterraneo meridionale denominata missione "Mare Nostrum" (OMN), iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare e monitorare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti che con ogni tipo di imbarcazione (solitamente fatiscenti e sovraffollati), intraprendeva un viaggio per cercare di giungere nelle coste italiane, quale porta di ingresso all'Europa.

L'OMN condotta e gestita in primis dalla Marina Militare con lo scopo dichiarato del "*contrastato delle azioni illegali connesse al traffico di esseri umani, potenziamento della salvaguardia della vita umana in mare e filtro sanitario*

*avanzato*⁵⁴, è stata un'operazione con un assetto organizzativo complesso, articolato e integrato con diversissimi altri organismi partecipanti alla stessa, e nell'ambito della quale tutti i soggetti attivi hanno apportato un supporto indispensabile. L'OMN è terminata il 31 ottobre 2014 in concomitanza con l'avvio della nuova Operazione coordinata dall'Agenzia Frontex a carattere europeo denominata Triton. Nell'ambito della stessa missione è stata fin da subito prevista un'uscita graduale di Mare Nostrum cosiddetta *phasing out*, della durata di due mesi (fino al 31 dicembre 2014), con il Dispositivo Navale di Sorveglianza e Sicurezza Marittima (DNSSM), inserito all'interno dell'assetto Triton⁵⁵. Vi è da sottolineare e porre in evidenza fin d'ora che la nuova operazione nasce con un obiettivo completamente diverso rispetto all'OMN. Lo scopo prioritario di Triton è infatti il controllo delle frontiere e l'attività di Ricerca e Soccorso in mare (Sar) non è più, contrariamente al passato, attività prevalente. Inoltre i soli pattugliatori, in numero limitato, che partecipano a questa nuova missione su base volontaria e attinti dagli stati europei aderenti, operano entro le 30 miglia dalle coste italiane, mentre Mare Nostrum si spingeva fino a ben 170 miglia dalle coste stesse, con un maggior dispiegamento di uomini e con mezzi di stazza più grande. L'assetto della missione Triton è cambiato nel tempo sia come assetto in se e per se che come mandato e nell'ultimo tempo è stato incrementata sia per estensione, portata fino ad oltre 100 miglia dalla costa, sia per numero di unità impegnate e sia per il mandato, che ha permesso di tutelare i salvataggi, anche se lo scopo primario è quello del controllo delle frontiere marittime esterne all'Unione Europea.

Per comprendere meglio la portata dell'operazione Mare Nostrum, è bene illustrare nel dettaglio le peculiarità, la dimensione, gli obiettivi, gli uomini e i mezzi impiegati nell'ambito dell'operazione stessa, soffermandoci sugli aspetti più salienti.

⁵⁴ www.marina.difesa.it

⁵⁵ www.marina.difesa.it

Fig. 4. La figura illustra tutti i passaggi delle operazioni poste in essere e da chi venivano espletati a bordo delle navi, dal salvataggio fino allo sbarco nel place to safety (sbarco nel porto sicuro).



Fonte: Marina Militare Italiana.

L'OMN consisteva nel *continuum* e nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione "Constant Vigilance", che la Marina Militare svolge fin dal 2004 con una nave che naviga (o che incrocia, per usare una terminologia prettamente marinaresca) permanentemente nello Stretto di Sicilia anche se la presenza della Marina Militare nel Mediterraneo risale al 1959, con l'Operazione Vigilanza Pesca (VIPE) - operazione che ha il compito di assicurare il libero esercizio delle attività di pesca da parte dei pescherecci nazionali in acque internazionali nel pieno rispetto delle leggi nazionali vigenti.

Il comando dell'operazione Mare Nostrum è stato affidato alla M.M. per diverse ragioni, tra le quali si annoverano:

- La M.M. è dotata di maggiori capacità di comando e controllo di forze aeronavali da terra e in mare;

- Tipologia dei mezzi e personale addestrato per operare in mare per lunghi periodi di tempo senza supporto da terra;
- le operazioni possono essere condotte anche con avverse condizioni meteorologiche;
- i suoi mezzi e il suo personale hanno capacità duale; le tecnologie e i mezzi della Marina Militare sono impiegabili sia per scopi militari che civili (*dual-use*). Tutte le navi della Marina Militare, per assolvere ai loro compiti militari, sono state pensate e progettate con elevate capacità in termini di autosufficienza logistica, capacità di movimento, flessibilità d'impiego e possibilità di fornire diversi tipi di supporto e servizi, senza dovere interagire o dipendere dal territorio, sul quale, o vicino al quale, è richiesto di interagire o operare, che gli conferiscono una naturale capacità “duale”.

Le navi sono infatti paragonabili a delle comunità o cittadine, più o meno grandi, autonome in ogni servizio (energia, acqua, viveri, alloggi, sanità, etc.), con la sostanziale differenza che si trovano ad operare in alto mare e non sulla terra ferma. Gli uomini e i mezzi della marina si addestrano continuamente per poter operare in contesti duplici⁵⁶;

- e non ultimo i compiti di polizia dell'alto mare, quali compiti propri delle marine militari come previsto dal diritto internazionale.

L'Operazione Mare Nostrum aveva dunque una duplice dimensione:

- ✓ quella umanitaria, di garantire la salvaguardia della vita in mare;
- ✓ quella militare, di assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti.

L'OMN si poneva dunque come obiettivo, l'incremento della sicurezza marittima e la salvaguardia della vita umana in mare (safety and security) attraverso:

- il contrasto delle azioni illegali connesse al traffico di esseri umani (quali navi madri e scafisti) e quindi la dimensione militare dell'operazione, attuando il ruolo di polizia dell'alto mare “constabulary” ;

⁵⁶ <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/capacita-dual-use/Pagine/dual-use.aspx>

- al contempo è stato prevalente il potenziamento della capacità di salvaguardia della vita in mare attraverso la presenza di un dispositivo aeronavale di assistenza e soccorso (la componente umanitaria dell'OMN) ed inoltre era
- molto importante attuare un filtro sanitario avanzato, a bordo delle navi che permetteva un primo screening sanitario di tutti i migranti per evitare che si propagasse qualsiasi tipo di infezione.

Il dispositivo vedeva impiegato il personale e i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana e le Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana (le Crocerossine), nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato imbarcato sulle unità della M.M. e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo e alla salvaguardia e alle prime cure dei flussi migratori via mare. Proprio per questo motivo è stato imbarcato personale proveniente da Fondazioni e associazioni volontaristiche ONLUS che, a vario, titolo hanno dato il loro prezioso contributo, come la Fondazione Francesca Rava, il Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta in Italia (CISOM) e l'associazione Save The Children, che ha fornito un indispensabile contributo stante l'attenzione che ha dedicato ai bambini. Quest'ultima associazione è intervenuta però solo nell'ultima parte dell'operazione, a seguito dell'istituzione di un nuovo accordo. E poi ancora si annovera il fondamentale ruolo dei mediatori culturali presenti a bordo delle navi, alle dirette dipendenze degli uomini della Polizia di Stato e, quindi, del Ministero dell'Interno.

La Marina Militare partecipava, in particolare, al dispositivo aeronavale con un impiego di:

- dai 700 ai 1000 militari;
- 1 Nave “flag ship” Anfibia tipo *Landing Platform Dock*-LPD con funzione di Comando e Controllo dell'intero dispositivo Navale e *hub* logistico-sanitario del personale sanitario, e non, presente a bordo. Sulla nave di Comando era imbarcata la *Task force* del Dipartimento di Pubblica Sicurezza-Direzione Centrale

dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, per il fotosegnalamento e la successiva identificazione dei migranti con l'ausilio dei "mediatori culturali". L'Unità sede del 29° Gruppo, si alternava, ogni 3-4 mesi fra navi anfibe (S. Marco, S. Giusto, S. Giorgio) e per un brevissimo periodo la Nave rifornitrice Etna. Sono tutte dotate di notevoli capacità sanitarie di primo intervento, dato che a bordo è presente un vero e proprio piccolo ospedale con la capacità di effettuare veri interventi; inoltre è compresa una tenda e una barella di bio-contenimento, con disponibilità di mezzi da sbarco e gommoni a chiglia rigida. Inoltre l'Unità ha la possibilità di ricevere a bordo i rappresentanti di altri Dicasteri/Organismi nazionali/internazionali coinvolti nell'operazione; sempre sulla nave anfibia erano imbarcati ed integrati e cooperavano nell'assetto operativo, i medici e gli infermieri della Fondazione Francesco Rava, i medici del Ministero della Salute (USMAF), il Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta (CISOM), le cosiddette *crocerossine* infermiere volontarie della Croce Rossa Italiana (CRI) ed il Corpo Militare della CRI che supportavano i medici e il personale sanitario di bordo della MMI con l'obiettivo di fornire l'assistenza medico-sanitaria ai migranti;

- 2 fregate, classe FREMM (Fregate Europee Multi Missione), Unità multiruolo (nell'ottica delle capacità "Duale", o *Dual-Use*);
- 2 pattugliatori/corvette Classe Costellazioni/Comandanti/classe Minerva, due unità ciascuno con un elicottero SH- 212, di cui uno con missione primaria di Vigilanza Pesca;
- 1 elicottero medio-pesante tipo SH90 (TRR) imbarcato sulla Nave Anfibia oltre che a nr. 2 Aeromobili a Pilotaggio Remoto Camcopter S-100;
- 1 elicottero della Marina tipo EH 101 *Maritime Patrol Helicopter* (MPH), per la sorveglianza marittima a lungo raggio, con capacità *Forward Looking InfraRed* (FLIR), o imbarcato a bordo di Unità

Navali *Landing Platform Dock* (LPD) ovvero rischierato a terra su Lampedusa o Catania a seconda delle esigenze operative;

- 1 velivolo P180 della M.M. e 1 velivolo P180 P.S., muniti di dispositivi ottici ad infrarosso *Forward Looking InfraRed* (FLIR), rischierati a Pratica di Mare;
- rete radar costiera della M.M. con capacità di ricezione dei Sistemi Automatici di Identificazioni della Navi Mercantili *Automatic Identification System - AIS*⁵⁷.

Inoltre, partecipavano al dispositivo altri mezzi aerei quali:

- Velivoli da pattugliamento marittimo – MPA Atlantic (con equipaggio misto Aeronautica e Marina Militare), di base a Catania e Sigonella;
- Un aeromobile a pilotaggio remoto (APR) tipo Predator “B” (fino a giugno 2014) con base ad Amendola (FG);
- 1 LRMP Breguet Atlantic rischierato a Sigonella;
- 1 elicottero medio tipo AW139 (Polizia di Stato) rischierato a Lampedusa;
- 1 elicottero leggero utility AW109 (Carabinieri) rischierato a Lampedusa, impiegato nel pattugliamento marittimo con capacità *Forward Looking InfraRed* (FLIR).

Il dispositivo si è avvalso ancora di:

- 1 unità minore tipo MTC (Moto Trasporto Costiero) per esigenze di supporto logistico, pronta a muoversi con breve preavviso qualora necessario;
- rete radar costiera della M.M. con capacità di ricezione dei Sistemi Automatici di Identificazioni della Navi Mercantili *Automatic Identification System* (AIS) e i sistemi elettro-ottici con videocamere dotate di associati sensori infra-rosso. (Informazioni della Difesa, 4/2014, Roma, 21-22);

⁵⁷ (<http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>)

- 1 *Forward Logistic Site* (FLS) – attivato dal 12 novembre 2013 con lo scopo di ottimizzare il supporto logistico di terra alle navi militari facenti parte del 29° Gruppo Navale per la sorveglianza e l'intervento in mare e l'inoltro di materiali/gestione dei movimenti del personale di passaggio. Il FLS è dotato di posti letto, servizio mensa disponibile presso il Distaccamento Aeroporto AM di Lampedusa, capacità di comunicazioni VHF/UHF e messaggistica.

A questo assetto prettamente italiano, si è aggiunto nel periodo che va dal 15 dicembre 2013 al 31 gennaio 2014 il Pattugliatore (PV) Triglav 11 della Marina Militare Slovena che ha partecipato all'OMN.

La cabina di regia, a terra, al fine di migliorare l'efficacia dell'azione dei mezzi impegnati in operazioni di controllo dei flussi migratori, come individuato e concordato dai ministri della Difesa (Mauro) e del vice-premier nonché Ministro dell'Interno (Alfano), era la centrale operativa della Marina Militare, dove ha sede il Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV). Ciò ha permesso, specialmente per gli uomini e mezzi della Marina, il miglior raccordo possibile per le comunicazioni provenienti da tutti i mezzi operanti in mare e quelle provenienti dai diversi organismi che a vario titolo partecipavano alla missione e che per tale ragione avevano inviato presso la sala operativa di CINCNAV il proprio personale (Polizia, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto-Guardia Costiera). In questa centrale venivano raccolte, correlate, analizzate e valorizzate le informazioni sulla sicurezza marittima (salvaguardia della vita in mare, sicurezza delle linee di comunicazione marittime, prevenzione di attività illegali, tutela dell'ambiente marittimo, etc.) fornite dai mezzi aereonaviganti, dalle reti radar costiere della M.M. e di altri Dicasteri, ma anche di altri Stati del mondo e del mediterraneo che partecipano al programma (Virtual Regional Maritime Traffic Centre), uno scambio volontario di informazioni relative ai traffici mercantili in arrivo e partenza dai porti dei Paesi aderenti al progetto. L'attività di coordinamento interministeriale ha consentito di ottimizzare al meglio l'impiego di uomini e mezzi sia in mare che a terra, con risultati senza precedenti. Queste informazioni hanno contribuito alla sorveglianza dell'intera area della OMN, circa 70.000 km quadrati di mare, 7+1 aree ripartite tra i mezzi navali ed aerei in

pattugliamento per una giusta razionalizzazione di azione (Informazioni della Difesa, 4/2014, Roma, 12-23).

La M.M. nell'ottica del coordinamento delle attività di uomini e mezzi con quelli di altri dicasteri e per ottimizzare le risorse disponibili e rendere fruibili le informazioni raccolte nel corso delle attività di pattugliamento e di *Search and Rescue* (SAR), ha impiegato il proprio personale presso la Centrale Aeronavale della Guardia di Finanza (Gdf) con sede a Pratica di Mare, anche per il supporto fornito nell'ambito dell'Agenzia Frontex.

Per lo stesso motivo il Comando operativo in mare del Dispositivo aeronavale era affidato a un ufficiale Contrammiraglio imbarcato su una nave anfibia con capacità di comando e controllo (flag ship). E' definita una LPD (Landing Platform Dock), cioè una unità da trasporto anfibio dotata di bacino allagabile. Su tale Unità imbarcava anche personale del Dipartimento Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, che con le sue capacità rafforzava i controlli per l'identificazione dei migranti direttamente da bordo. I controlli sanitari invece erano svolti su tutte le unità del dispositivo, dallo staff medico di bordo, affiancato dai medici dell'ISMAF (Istituto di Sanità Marittima Aeronautica delle Frontiere), dal personale del Corpo Militare e delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana, dal personale volontario sanitario del CISOM (Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta) e della Fondazione Francesca Rava. Nell'ultimo periodo erano presenti personale dell'associazione Save the Children Italia Onlus con cui la Marina ha stipulato un accordo di collaborazione. Quest'ultimo contributo è stato molto importante per dare il miglior aiuto possibile nei confronti della tutela dei minori, nello specifico i minori stranieri non accompagnati (MSNA), attraverso la costante presenza del personale di Save the Children, al fine di fornire, a bordo delle unità navali della Marina Militare, il necessario orientamento e supporto psicologico, le informazioni legali e la mediazione culturale ai minori stranieri⁵⁸.

Altra cabina di regia, con personale misto proveniente dai diversi organismi che hanno partecipato all'operazione, operava presso la sala di Coordinamento Operativo per l'Immigrazione "Roberto IAVARONE", quindi un

⁵⁸ <http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/Pagine/MareNostrum.aspx>

Centro nazionale di coordinamento per l'immigrazione, configurata all'interno della Direzione Centrale dell'Immigrazione e delle Frontiere (*National Coordination Center-NCC*) che contrasta il fenomeno migratorio illegale e fa capo al Ministero dell'Interno (MININTERNO). Il Centro nazionale di coordinamento per l'immigrazione, nel contesto del Controllo dei Flussi Migratori, di cui fanno parte personale di Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Carabinieri, Marina Militare e Capitaneria di Porto-Guardia Costiera, è deputato al coordinamento delle Forze di Polizia con le Forze Armate impegnate in attività di controllo dei confini nazionali per il contrasto all'immigrazione illegale, gestite da vere e proprie organizzazioni criminali⁵⁹. Il Ministero ha il compito di gestire il foto-segnalamento e l'identificazione dei migranti e lo smistamento dei migranti recuperati da parte delle Unità impegnate nell'ambito della missione OMN, comunicando di volta in volta il porto di sbarco.

Preme precisare che l'Operazione Mare Nostrum operava congiuntamente ad altre operazioni:

- Frontex è un'istituzione dell'Unione Europea il cui scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e l'implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l'Unione Europea per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere;
- Eurosur, è il nuovo sistema di sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri sotto l'egida dell'Unione Europea che prevede, principalmente, l'impiego di droni (aerei privi di piloti capaci di sorvegliare tratti di mare distanti dal luogo delle operazioni).

L'intero budget necessario alla conduzione della missione, ha gravato interamente sul bilancio della Marina Militare. La Marina Militare, che fra tutte le forze partecipanti è stata l'organizzazione che ha messo in campo le maggiori risorse, a causa di tale operazione ha dovuto tagliare i suoi fondi destinati ad altre attività tipiche della Forza Armata. Per l'operazione è stato dato il massimo contributo che si poteva dare in termini di schieramento in mare e questo ha avuto un costo che ha superato i 9 milioni di euro per ogni mese dell'operazione. Alla

⁵⁹ www.mininterno.it

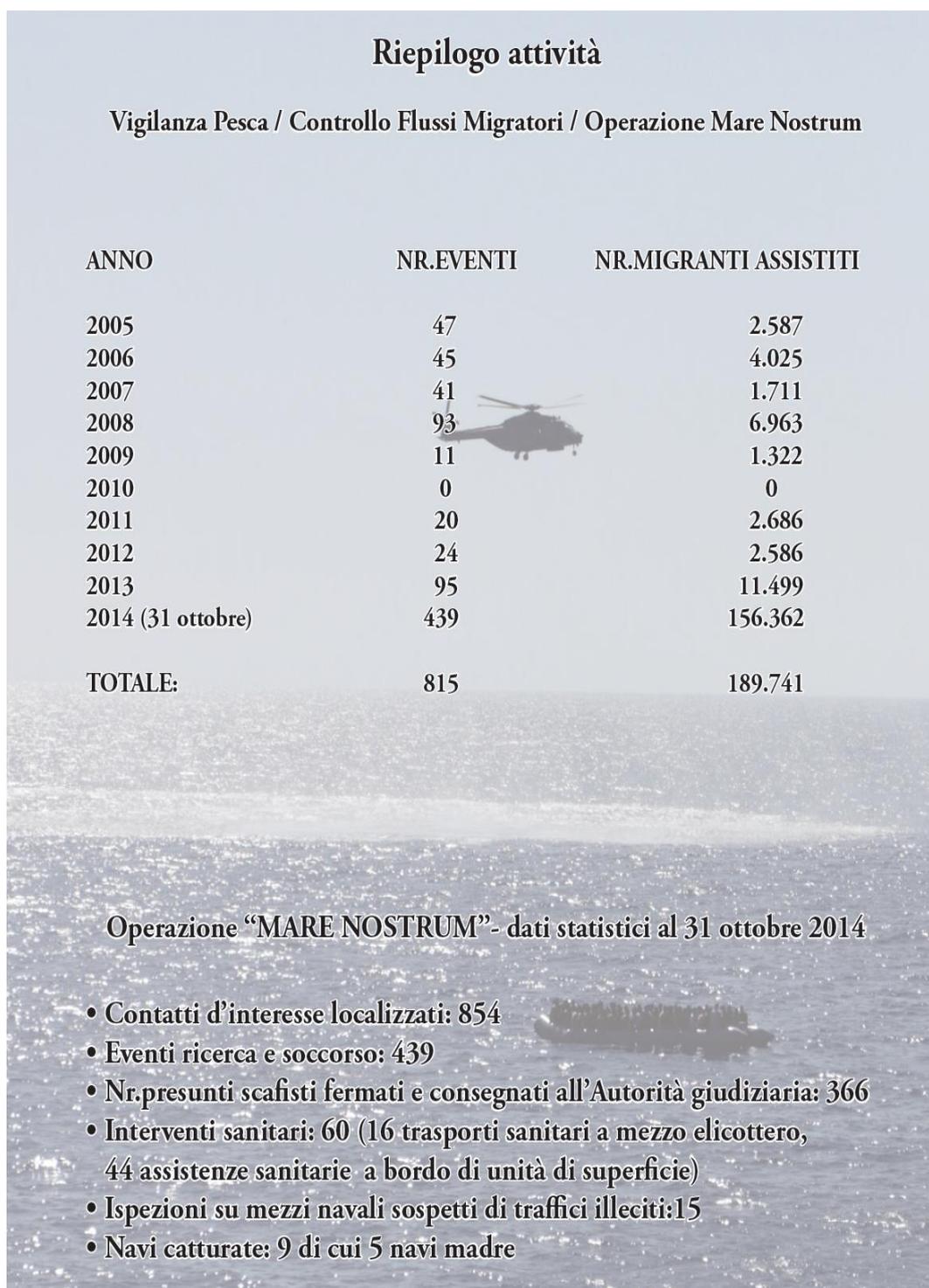
luce di quanto sopra esplicitato e dettagliato ci si è chiesto quale è stato e quale, forse, sarà l'impatto sull'identità della Marina Militare sia da un punto di vista organizzativo, sia per ciò che attiene al ruolo della stessa specialmente nel Mar Mediterraneo a seguito delle cosiddette "Primavere Arabe".

Durante la missione Mare Nostrum sono stati consegnati alla giustizia 366 scafisti e tratti in salvo 156.362 migranti. Tale risultato è stato ottenuto grazie allo stretto coordinamento tra i Comandanti di bordo, gli ufficiali specialisti in materie giuridiche (*Legad*) del 29° Gruppo Navale (G.N.), di quelli del Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV) e del Gruppo Interforze di Contrasto all'Immigrazione Clandestina (G.I.C.I.C) della Procura di Siracusa⁶⁰.

Nella figura 6 che segue si mostra la comparazione fra l'attività svolta dalla Marina Militare dal 2005 al 31 ottobre 2014.

⁶⁰ www.marina.difesa.it

Fig. 5. Comparazione fra l'attività svolta dalla Marina Militare Italiana dal 2005 al 31 ottobre 2014.



Fonte: Marina Militare Italiana.

3.6 La scelta metodologica adottata sul campo per la raccolta dei dati del “case study”

La scelta della ricerca empirica nasce da motivazioni personali e professionali. Le motivazioni personali concernono l'interesse sociologico alla migrazione e io stesso ho vissuto il progetto migratorio per motivi di lavoro, seppur sotto il profilo della migrazione interna. Nel caso del fenomeno studiato è evidente che ci troviamo in un'altra dimensione sociologica dell'immigrazione internazionale, come meglio illustrato nel prosieguo del presente capitolo, nella misura in cui ho cercato di comprendere le dinamiche del fenomeno migratorio e le posizioni assunte dai diversi Stati Europei attraverso la letteratura sviluppata in materia. Il secondo motivo è di carattere prettamente professionale e di orgoglio personale, in quanto appartenente alla Marina Militare Italiana. La ricerca vuole approfondire il modus operandi e organizzativo adottato nel corso dell'OMN e comprendere l'impatto che la stessa operazione ha avuto sull'identità, sull'immagine e sull'organizzazione della Forza Armata. Infatti, al precipuo scopo di addivenire a tale risultato di ricerca, sono stati intervistati 12 testimoni privilegiati, selezionati in base ad uno specifico impiego di gestione nell'ambito dell'OMN o che hanno avuto un rapporto diretto con i migranti, al fine di confutare o confermare le ipotesi iniziali.

La strategia scelta per questo case study, avente come oggetto l'Operazione Mare Nostrum (OMN), si prefigge di analizzare e constatare in che misura tale strumento militare ha risposto, da un punto di vista organizzativo, alla cosiddetta “emergenza sbarchi”.

Nell'ambito di tale lavoro è stato scelto un approccio qualitativo non-standard e dunque l'indagine è avvenuta attraverso un gruppo di testimoni non rappresentativo del fenomeno studiato e al tempo stesso con un approccio non standardizzato dove ci si è posti di studiare il modus operandi, alcuni aspetti organizzativi, formativi, culturali, dal punto di vista del personale militare della Marina Militare impegnato nella missione “umanitaria a carattere militare” quale è stata Mare Nostrum, svoltasi dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014. Il frame prescelto in cui inquadrare questa parte empirica della ricerca è *“un mondo aggregato di individui costruito intorno ad un tipo di attività specifica che può*

essere di natura professionale (...). Nonostante tale comune peculiarità, ogni mondo sociale è caratterizzato da proprie logiche d'azione, di relazione di mutamento, che lo contraddistinguono e lo rendono un oggetto sociologicamente riconoscibile” (Tusini 2006, p. 75).

La scelta del “case study” è stata compiuta anche tenendo conto di alcuni fattori, come la scelta delle procedure di costruzione della documentazione empirica in cui bisogna tenere conto delle caratteristiche personali del ricercatore, della sua conoscenza personale (Polanyi 1990; Marradi 1996) e più in generale, della sua persona, della sua competenza relazionale, del suo modo di essere nel mondo.

Un fattore non trascurabile è legato al contesto in cui si è svolta la ricerca, cioè il mondo militare, che si caratterizza come un settore soggetto alla riservatezza delle informazioni finalizzata a garantire la sicurezza dello stesso apparato, di cui lo scrivente conosce le dinamiche, vivendole in primo piano e, come innanzi anticipato, ne conosce la terminologia specifica che all'uopo andrò a tradurre e spiegare, sia per ciò che attiene ai modi di dire che ai termini più idiomati tipicamente affini alla condizione di professionisti della Marina Militare.

Il passo successivo della scelta del piano di rilevazione dei testimoni privilegiati è stato segnato dall'approccio non standard e non probabilistico, attraverso un gruppo non rappresentativo del personale della Marina Militare che ha partecipato alla missione, selezionato tenendo conto dei vincoli posti dal campo della Difesa e correlati alla riservatezza di molti dati relativi a informazioni, uomini e mezzi. Seppure il gruppo intervistato non può considerarsi statisticamente rappresentativo della popolazione, alla luce delle interviste effettuate è emerso che, stante l'organizzazione della Marina Militare segnata da una gerarchia molto stabile, tutti coloro che hanno operato lo hanno fatto in maniera molto univoca o quantomeno prossima l'una dall'altra, con un atteggiamento segnato dallo stesso coinvolgimento e solidarietà e al tempo stesso standardizzato.

Il tipo di selezione richiesto, una volta che il mio progetto di ricerca è stato accettato e reputato d'interesse per la Forza Armata da parte dell'Ufficio Affari Generali (UAG) dello Stato Maggiore della Marina Militare, è stato proposto ed

accolto dal punto di contatto assegnatomi ossia l'Ufficio Stampa del Comando in Capo della Squadra Navale (CINCNAV) di Roma, dopo due visite informali in cui ho incontrato testimoni qualificati della M.M.. Nel corso di questi due incontri, personale addetto mi ha illustrato nel dettaglio l'assetto organizzativo della missione e fatto visitare ed informato sul funzionamento della Centrale operativa della M.M. che era continuamente in contatto con le navi militari impegnate nell'ambito dell'OMN, ma anche con altri Enti ed organi dello Stato, che a vario titolo, erano impegnati nell'ambito della missione stessa. Queste due visite si sono rivelate fin da subito utilissime nella misura in cui mi hanno permesso di osservare il lavoro sul campo delle diverse figure impegnate e, al tempo stesso, di colloquiare e chiedere chiarimenti sui meccanismi di funzionamento dell'assetto organizzativo dell'operazione. Successivamente mi è stato richiesto di fornire una lista, comprendente l'elenco delle figure che avrei voluto intervistare e le domande che avrei voluto somministrare per i fini della ricerca. Nella lista da me proposta è stato individuato un elenco di testimoni privilegiati cui somministrare le interviste, scelti in quanto avevano operato direttamente in un determinato ambito dell'operazione sia a Roma - quindi da terra - che in alto mare, attraverso scelte dirette nell'ambito della missione sia da un punto di vista operativo che ha portato ad un contatto diretto durante tutte le fasi dell'operazione. Questa scelta è stata dettata dalla determinazione di conoscere quanto più in profondità determinati aspetti, attraverso il racconto da parte di chi ha operato in prima linea e che, quindi, ha conosciuto in profondità il problema della gestione dei migranti, da soccorrere con operazioni di salvataggio in mare.

3.7 Tecniche di rilevamento dei dati

Il rilevamento dei dati è stato effettuato attraverso la somministrazione di interviste⁶¹ semi-strutturate⁶², condotte in modalità *face to face* (tranne una che è stata rilevata attraverso un collegamento telefonico causa impegni lavorativi dell'intervistato) con un grado medio di direttività, con una traccia contenente delle domande uguali per tutti i testimoni privilegiati (in grado di fornire informazioni utili all'operazione conoscitiva messa in atto). Si ribadisce che il denominatore che accomunava tutti gli intervistati è che questi ultimi sono stati tutti coinvolti direttamente sul campo e, conseguentemente, hanno avuto tutti un rapporto diretto con i migranti. E' vero che fra i soggetti intervistati rientrano anche coloro che hanno operato da terra, ma preme precisare che essi hanno comunque partecipato in prima linea, avendo assunto funzioni di comando nell'ambito dell'operazione o avendo intrattenuto un rapporto diretto con i migranti, nella concezione metodologica che *“le persone che parlano al ricercatore sono considerate soggetti che esprimono, in un dialogo improntato alla fiducia, la loro esperienza e le loro convinzioni, il loro punto di vista e le loro definizioni delle situazioni vissute”* (Danazière e Dubar 2000, p.5).

In questa fase o momento della ricerca empirica che ha permesso la costruzione della documentazione empirica, attraverso il lavoro sul campo (Cardano 2012), la scelta è ricaduta sullo strumento delle interviste, poiché ho voluto dare molta importanza alla raccolta delle informazioni rilasciate da coloro che hanno avuto il contatto diretto con i soggetti (colleghi) coinvolti nel case study. Inoltre, stante alla letteratura della metodologia della ricerca, le interviste sono lo strumento più diffuso in tutti quegli ambiti dove è necessario un contatto diretto con i soggetti, come nell'ambito delle scienze umane, di cui fa parte la

⁶¹ “considerare l'intervista come un'attività sociale e una funzione cognitiva in cui l'intervistato non è solo depositario di opinioni e di ragioni, ma una vera e propria fonte di conoscenza” (Bichi, 2000, pag. 18)

⁶² “le interviste semi strutturate vengono utilizzate per raccogliere informazioni, stabilire fatti e fornire testimonianze che siano il più possibile autentiche; per questo è strutturata da domande precise e il ricercatore agisce come un inquirente che deve ricostruire quello che davvero è accaduto” (Bichi 2000, p. 24)

sociologia. Questa scelta è stata compiuta anche per dare valore allo strumento della parola come linguaggio, “*del resto la specie umana comunica attraverso la parola*”, (Atkinson 1998; trad. it., 2002, p. 65), tra due soggetti che assumono ciascuno un ruolo specifico, attraverso un’interazione diretta. Tutto ciò allo scopo di produrre informazioni rilevanti su un oggetto cognitivo ai fini della mia ricerca, sull’adeguatezza del modello operativo adottato dalla Marina Militare per fronteggiare il fenomeno migratorio in alto mare, aspettandomi delle risposte alle mie domande di ricerca, basate sia sulla teoria sia sulla “realtà” vissuta da chi vi ha operato direttamente (Ricolfi 1997, p. 19). La mia appartenenza alla M.M. mi ha permesso di “trasbordare” parte del linguaggio tecnico specifico del “marinaio” adoperato dal personale militare, in linguaggio in uso nella comunità scientifica.

L’intervista semi strutturata si compone di dodici (12) domande con diverse modalità di risposta, che lasciano la possibilità di esprimersi e rispondere, in ogni caso, in maniera libera ed ampia ad ogni domanda che viene rivolta al soggetto intervistato. In ogni domanda viene richiesto di esprimere il proprio pensiero o giudizio su una o due tematiche oggetto della ricerca e dunque a questioni che attengono l’identità e le modalità d’azione della M.M. con la missione Mare Nostrum. Le tematiche che sono state sottoposte agli intervistati, riguardano questioni organizzative, identitarie e alle modalità d’azione e quindi abbracciano prettamente l’area strategica della Forza Armata.

Esaminandole singolarmente, cominciando dalla prima domanda si evince il chiaro intento di indagare quale delle due tematiche - *dimensione militare* e *dimensione umanitaria* – prevale nell’ambito dell’OMN.

Attraverso la somministrazione della seconda domanda, si sono cercate risposte in seno alla tematica della *logistica* e all’adeguatezza della stessa missione.

Con la somministrazione della terza domanda è stato chiesto di esprimersi in merito all’adeguatezza delle Unità navali impiegate e, quindi, l’ambito indagato riguarda una dimensione strategica della M.M.

Proseguendo nell’indagine si è posta la tematica della gerarchia e, nello specifico, la questione attinente i rapporti gerarchici fra il personale militare e quello civile presente a bordo durante la missione Mare Nostrum.

L'intervista prosegue con una domanda sul tema dell'arricchimento nell'ambito della cultura militare o del linguaggio militare, visto il variegato connubio fra diverse figure presenti a bordo, specialmente civili, con cui dover cooperare e confrontarsi.

E' stata poi posta una domanda che attiene a come si conciliassero due aspetti importanti della missione, quali la dimensione umanitaria e quella dei controlli dei confini nazionali e dunque una dimensione militare o/e di polizia.

La tematica che si vuole analizzare con la somministrazione della settima, ottava e nona domanda attiene alla questione dell'arruolamento di determinate figure particolarmente importanti per addivenire ad una ottimale riuscita della missione, rispettivamente nell'ordine, la figura dei medici, degli infermieri e quella dei mediatori culturali. In misura particolare è stato chiesto agli intervistati di esprimersi in merito a quale è stato o quale poteva essere un sistema efficace di arruolamento o reclutamento delle figure sopra citate. Nella domanda sono state provocatoriamente suggerite tre prospettive di arruolamento: il canale dell'arruolamento interno, il canale del reclutamento esterno e il reclutamento attraverso la rete.

La decima domanda affronta ancora il tema dell'arruolamento associato al tema della formazione e in particolare è stato chiesto se ai fini della massima efficienza ed efficacia della missione, a parere degli intervistati, si ravvisava la necessità di arruolare e di impiegare nuove figure.

Nell'undicesima domanda viene richiesto agli intervistati un parere riguardo a quelle che sono state le ripercussioni dell'operazione "Mare Nostrum" sull'identità della Marina Militare Italiana con specifico riguardo alle possibili ricadute sull'immagine collettiva della Forza Armata.

Nell'ultima domanda si affronta il tema del cambiamento e viene richiesto come gli intervistati valutano il cambiamento del ruolo della Marina Militare nell'ambito della nuova missione a carattere europeo Triton, non ancora avviata a pieno regime al momento della somministrazione delle interviste.

3.8 La scelta dei testimoni privilegiati

Delle complessive 12 interviste, 3 sono state somministrate (nel mese di novembre 2014) a 3 ufficiali superiori presso CINCNAV Roma, rispettivamente al Capo Servizio Operazioni di CINCNAV, al Capo Servizio Sanitario CINCNAV e al Responsabile delle Operazioni Mare Nostrum della Centrale Operativa di CINCNAV.

Ciascuna delle figure elencate ha prestato la propria attività presso la Centrale Operativa, intervenendo direttamente alle operazioni, ognuno per le questioni di propria competenza. Le restanti nove interviste sono state somministrate a Brindisi in due giornate diverse: le prime nel mese di novembre 2014 e le altre nel mese di febbraio 2015. In questo caso si è trattato di personale della M.M. che ha avuto un contatto diretto con i migranti. I 4 soggetti intervistati nel mese di novembre 2014, sono qualificabili come testimoni privilegiati che hanno effettuato uno o più temporanei imbarchi su Unità della Forza Armata, sia come piloti di elicotteri, sia come fanti di Marina della Brigata Marina San Marco ed hanno portato alla saturazione semantica delle informazioni e dei dati nel corpus delle interviste che si volevano raccogliere ai fini della ricerca. La modalità d'analisi scelta è stata quella dell'analisi del contenuto e del testo, facendo emergere i dati dalle parole dei testimoni privilegiati intervistati (Demazière e Dubar, 2000).

Si rimanda al paragrafo successivo per l'analisi di dettaglio delle interviste.

3.9 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Definizione della Missione Mare Nostrum

L'idea di somministrare la prima domanda dell'intervista semi strutturata “*Se dovesse darmi una definizione della missione Mare Nostrum come la definirebbe?*”,

a testimoni privilegiati che hanno assunto un ruolo di primo piano nell'ambito dell'OMN o che vi hanno partecipato attivamente, nasce con l'intento di indagare e far emergere qual è stato, dal punto di vista dei soggetti attivi dell'OMN, l'approccio prevalente a bordo fra una dimensione militare e una dimensione

umanitaria vissuta dai testimoni privilegiati della M.M., intervistati, nella loro qualità di attuatori di politica migratoria, così come voluto dal decisore politico. L'intento è quello di chiarire aspetti e rispondere ad alcuni interrogativi posti fin dagli albori dell'OMN e che avevano allarmato tanto i mass media quanto alcune tra le associazioni più critiche nei confronti dell'operazione. In misura particolare, infatti, si cercherà di far emergere due tematiche: da un lato la dimensione militare, di difesa e sicurezza dei confini della cosiddetta "fortezza Europa", dall'altra la dimensione umanitaria e solidale nei confronti dei migranti forzati in fuga da situazioni di pericolo, che è insita in ogni marinaio uomo di mare sia esso civile o militare.

Questa domanda è strettamente correlata ai concetti teorici di "*fortezza Europa*" così come coniato da Sassen nel 1999, al concetto teorico delle "*migrazioni forzate*" così come coniato da Veiter nel 2000 e alla "*sicurization*" della questione migratoria (Codagnone 1995; Huysmans 1995), ossia il proliferare di tentativi finalizzati ad arrestare l'immigrazione "non voluta" sebbene regolare, composta dai migranti per ragioni familiari e umanitarie.

Nell'ambito del concetto di "*fortezza Europa*", inteso come rigido controllo delle frontiere è considerato prioritario giustappunto il controllo delle frontiere, mentre nell'ambito del concetto di "*migrazioni forzate*" inteso come quei migranti costretti a lasciare il loro paese, è fondamentale il rispetto dei diritti previsti dalle Convenzioni internazionali, di cui si è trattato al cap. 2, quali la Convenzione di Ginevra del 1951, la Convenzione del Diritto del mare del 1982, la Convenzione SOLAS del 1974 e la Convenzione SAR del 1979.

Nello specifico si è voluto rilevare se nell'ambito della richiamata missione erano presenti o meno entrambe le dimensioni, militare e umanitaria, e quale delle due è prevalsa.

Dall'analisi del contenuto delle risposte emerge che in merito alla sopracitata domanda, gran parte del personale della M.M., è stato concorde nel ritenere che l'OMN è stata una missione dal carattere prioritariamente umanitario, di aiuto nei confronti di popolazioni che vivono situazioni di forte disagio, come traspare dalle parole di un pilota di elicotteri della Marina Militare intervistato a Brindisi, che di seguito si riportano:

“Dal mio punto di vista l’Operazione Mare Nostrum è essenzialmente un’operazione umanitaria, un’operazione di soccorso in mare di popolazioni che in questo momento stanno mirando verso l’Europa dal Nord Africa e Medio Oriente”.

Esaminando trasversalmente le risposte, emerge chiaramente in tutte la priorità attribuita al salvataggio dei migranti intercettati o ricercati in alto mare a seguito di una richiesta di soccorso all’I.M.R.C.C. (Italian Maritime Rescue Coordination Center), Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera. Come è noto, si tratta di migranti che navigano senza le dovute misure di sicurezza, a bordo di imbarcazioni sovraffollate che ne compromettono la galleggiabilità e la stabilità in mare aperto, senza dispositivi di sicurezza, a bordo di imbarcazioni fatiscenti, senza acqua né cibo, etc.. L’aspetto umanitario, nei confronti dei migranti che si possono qualificare perlopiù come “migranti forzati” (Veiter 2000), è stato l’aspetto imprescindibile che è emerso, poiché in primis è prevalso il sentimento di uomini di mare solidali nei confronti di altri uomini che in mare versano in condizioni di pericolo, a prescindere dalla loro identità. E’ pur vero che le operazioni di salvataggio vengono poste in essere al fine di ottemperare alle Convenzioni sul mare, che obbligano a tale compito, ma lo spirito con il quale gli uomini della M.M., hanno condotto le operazioni degli innumerevoli salvataggi era, proteso verso un aspetto umanitario, intriso del desiderio di salvare vite umane che hanno intrapreso la via della fuga dai loro Paesi d’origine in cerca di un futuro migliore in Europa come le interviste ci confermano. Facendo una distinzione fra i testimoni privilegiati che hanno operato a terra da CINCNAV a Roma - cabina di regia dell’operazione - e coloro che hanno operato direttamente in mare perlopiù su Nave San Giorgio (Unità *flag ship* sede del comando in mare dell’operazione), emerge lo scopo e l’obiettivo principale dell’intera operazione, come dichiarato dal Comandante dell’Unità *flag ship* che ha operato nell’ultima parte dell’OMN:

“Questa è un’operazione che come sa è nata per fornire una risposta forte, una risposta efficace, per incrementare il livello di sicurezza in mare, in un tratto di mare particolarmente sensibile e flagellato soprattutto dagli ultimi due eventi tragici dell’ottobre del 2013”.

In questa risposta emergono il senso di responsabilità e l'impegno con cui è stata gestita tale operazione, affrontando quest'ultima anche con un certo orgoglio e con non poche rinunce, per raggiungere il massimo obiettivo, come peraltro dimostrato dai numeri dei salvataggi. Attraverso questa operazione l'Italia si è dimostrata sensibile e solidale nei confronti di un fenomeno che spesso ha assunto una dimensione tragica e si è dissociata dal concetto della "Fortezza Europa" (Sassen 1999), puntando al salvataggio del maggior numero possibile di vite umane. I testimoni privilegiati che hanno avuto un ruolo di primo piano nell'ambito dell'OMN operando da CINCNAV, da dove venivano condotte e guidate tutte le operazioni di soccorso in mare portate a termine durante l'operazione Mare Nostrum, hanno invece fatto emergere una dimensione strategica ed innovativa nell'uso della Forza Armata, come si evince dall'intervista del Responsabile della sala operativa nel Coordinamento dell'Operazione Mare Nostrum presso il CINCNAV a Roma, nella parte in cui afferma che:

“La missione Mare Nostrum ha rappresentato una grande innovazione in quello che è stato l'impiego della Marina, in quanto ha risposto a due esigenze fondamentali: la prima è quella della salvaguardia della vita umana in mare derivante dall'eccezionale flusso migratorio costituito da gente proveniente da diverse parti dell'Africa a bordo di mezzi fatiscenti e molto spesso non in grado di reggere il carico umano per l'intera traversata. L'altro grosso task (compito) che la missione Mare Nostrum ha avuto è stato quello di perseguire le organizzazioni criminali che sui migranti hanno lucrato fino all'arresto di un elevatissimo numero di malavitosi”.

Sempre in ordine alla prima domanda, ho trovato molto interessante cogliere le differenze nelle risposte fornite dei testimoni privilegiati che hanno operato in mare, distinguendo fra coloro che ricoprono una posizione inferiore nella scala gerarchica (sottufficiali) e coloro che invece ricoprono una posizione più alta nella catena gerarchica (ufficiali). Nelle risposte dei primi emerge chiaramente una dimensione fortemente emotiva (orgoglio, gioia e anche paura), dettata dal fatto di aver operato per primi, d'aver vissuto per primi il salvataggio e d'aver guardato negli occhi pieni di emozioni i migranti in pericolo di vita. La loro commozione maggiore viene associata al ricordo del salvataggio dei bambini.

Questi sentimenti venivano ricordati e trasmessi in maniera vivida in misura particolare dal fuciliere di Marina intervistato, che aveva partecipato più volte all'OMN, in qualità di conduttore della motozattera che si avvicinava all'imbarcazione dei migranti in difficoltà per il successivo trasbordo degli stessi: *“L'Operazione Mare Nostrum la definirei come un'Operazione che ha dato la possibilità di salvare la vita a tantissima gente e quindi una missione umanitaria di grandissimo spessore, perché i numeri lo confermano, quindi sicuramente, una missione umanitaria di aiuto”*.

I testimoni privilegiati appartenenti invece ad un rango gerarchico più elevato, nel corso delle interviste, hanno mostrato, oltre all'indiscutibile prioritario approccio umanitario, anche un approccio tattico alla missione concordemente al loro ruolo. Infatti nelle loro risposte se da un lato si accentua e si afferma imprescindibile l'impellenza e la priorità al salvataggio della vita umana in mare dei migranti, dall'altra parte si abbraccia anche il secondo pilastro della missione che era quello militare, della difesa e sicurezza dei nostri confini, dell'Italia e degli italiani e del contrasto dei traffici illeciti che hanno portato all'arresto di un numero elevato di presunti scafisti. Questi concetti emergono dalla risposta del Capo Servizio Operazioni di CINCNAV, nella parte in cui afferma, in risposta alla prima domanda che:

“Mare Nostrum è stata sicuramente una grossa missione umanitaria condotta nello stretto di Sicilia dalla Marina Militare. Ma non solo una missione umanitaria ma anche una missione di sicurezza e di homeland security (sicurezza del territorio) volta a garantire la sicurezza dello Stato italiano al contrasto dei traffici illeciti, in particolare al contrasto del traffico dei migranti e di esseri umani”

E' dunque evidente che non veniva tralasciato il tema della sicurezza e quindi la “sicurization” della questione migratoria (Codagnone 1995; Huysmans 1995), per tenere sotto controllo la migrazione non voluta, ma soprattutto quella che potrebbe arrecare danno all'Italia come l'infiltrazione terroristica, ed anche per perseguire coloro che speculano sui migranti come gli scafisti e nei confronti di ogni traffico illecito.

Altro importante aspetto dichiarato dalla missione era l'aspetto sanitario. Infatti l'OMN nasceva come *“contrasto delle azioni illegali connesse al traffico*

di esseri umani, potenziamento della salvaguardia della vita umana in mare e filtro sanitario avanzato". Lo scopo di portare in mare un filtro sanitario è stato attuato per salvaguardare i cittadini italiani dalla trasmissione di malattie trasmissibili come l'Ebola, che ha allarmato non poco l'opinione pubblica. Questo concetto è stato ben esplicitato nella risposta rilasciatami, durante l'intervista, dal Capo Servizio Sanitario di CINCNAV nonché medico, che ha affermato che:

"...la frontiera sanitaria è stata spostata in mare ed ha consentito di filtrare, di portare a terra identificando precocemente le persone che richiedevano un'assistenza sanitaria. Se lei pensa ad una persona con una malattia diffusibile, che sbarca di notte in maniera clandestina e si confonde nella popolazione, probabilmente questa persona non solo non viene curata ma può rappresentare anche un potenziale pericolo per le altre persone con cui entra in contatto. L'idea di aver effettuato questo filtro la cui efficacia è stata ulteriormente ribadita dalla volontà, in questa fase diciamo di rimodulazione del dispositivo, di continuare ad avvalersi delle capacità sanitarie a bordo dell'LPD che funge da hub sanitario..."

Preme precisare che queste interviste sono state somministrate tra la fase di uscita graduale (phasing out) dell'OMN - terminata il 31 ottobre 2014 - e l'inizio dell'operazione a carattere europeo Triton. Durante questa uscita graduale dell'OMN è stato avviato il Dispositivo Navale di Sorveglianza e Sicurezza Marittima (DNSSM), in cui è continuato il filtro sanitario avanzato, prova del suo valore ed efficacia nel tutelare sia i migranti sia gli italiani.

Nella fase conclusiva dell'analisi delle prime risposte emerge che l'OMN è stata vissuta dagli intervistati, seppure con le dovute differenze, come un'operazione in cui si è dato priorità al salvataggio e alla ricerca dei migranti in mare che rischiavano la loro vita per diverse ragioni, quindi si può affermare che la missione ha assunto un carattere prevalentemente umanitario, volto alla tutela di ogni singolo migrante e i numeri dei migranti recuperati e sottratti alla morte evidenziano in misura inconfutabile il successo dell'OMN.

L'altro importante task (compito) della missione era il contrasto ai traffici illeciti e la lotta ai trafficanti di esseri umani: questo aspetto è stato perseguito ogni qualvolta è stato possibile, adoperando tecnologia avanzata come i velivoli a guida remota, silenziosi e non visibili per non allertare gli scafisti, che

sorvegliavano e registravano ciò che succedeva in mare. Una raccolta di immagini che veniva usata in fase probatoria per l'individuazione degli stessi scafisti. Questo obiettivo è stato perseguito anche con l'uso di sommergibili e il tutto veniva inviato alla Procura della Repubblica competente, che nella maggior parte dei casi era la Procura di Catania.

Infine il terzo obiettivo, e cioè lo screening sanitario avanzato, è stato condotto portando in alto mare il controllo sanitario. Tale scelta si è rivelata ottimale sia per la tutela del migrante sia per la salute pubblica dei cittadini italiani e al contempo sono stati ottimizzati i tempi in fase di consegna dei migranti nel posto di sbarco sicuro (*place of safety*) assegnato dal Ministero dell'Interno. Infatti precedentemente all'attuazione dello screening sanitario avanzato, il controllo sanitario dei migranti avveniva giustappunto a terra nel posto di sbarco sicuro.

Fig. 6. *Momenti del salvataggio di un barcone di migranti in difficoltà.*



Fonte: Marina Militare Italiana.

3.10 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La logistica delle unità impiegate nella missione

L'idea di somministrare la seconda domanda dell'intervista nasce con il precipuo intento di indagare l'aspetto tematico correlato alla logistica delle unità impiegate nell'ambito della missione Mare Nostrum. Riguardo a questa dimensione bisogna considerare, come meglio esplicitato nel cap. II par. 6 nella parte teorica che dettaglia il ruolo e i compiti della Marina Militare, che la Forza Armata ha lo scopo principale di assicurare la difesa dello Stato e delle nostre coste, a norma dell'art. 89 comma 1 del codice dell'ordinamento militare. Da questo compito prioritario discende il fatto che le Navi della M.M., vengono programmate e costruite per assolvere al meglio questo compito principale. Fermo restando l'assolvimento di questo compito e qualora determinate esigenze richiedano l'intervento della M.M., previo mandato politico e l'indirizzo da parte del ministro competente, la Forza Armata nei casi di straordinaria necessità ed urgenza fornisce, a richiesta, e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità, secondo i dettami dell'art. 92 del richiamato codice. Alla M.M., sono dunque demandati due tipi di compiti: quello militare e quello svolto dalla M.M., stessa in cooperazione con altre istituzioni, grazie ai suoi uomini, ai mezzi e alle tecnologie di cui dispone. L'OMN è stata sicuramente una missione che ha assolto prioritariamente il secondo tipo di compito, cioè il concorso alle operazioni di ricerca e soccorso in mare (SAR- Search and Rescue), quale caratteristica fondamentale dell'OMN. Questa tipologia di attività rientra nella logica del concetto Dual Use (in base al quale le attività non militari condotte dalla Marina si definiscono capacità *dual-use*) e le tecnologie e i mezzi della Marina Militare sono impiegabili sia per scopi militari che civili. È una caratteristica intrinseca di tutte le Unità navali della Marina, da sempre impegnata in compiti che, per loro natura, sono strettamente connessi anche al mondo civile nell'articolato e complesso contesto dell'ambiente marittimo, ma non soltanto. Tutte le navi della Marina Militare, per assolvere ai loro compiti militari, sono state pensate e progettate con elevate capacità in termini di autosufficienza logistica, capacità di movimento, flessibilità d'impiego e possibilità di fornire diversi tipi di supporto e

servizi, senza dover interagire o dipendere dal territorio, sul quale o vicino al quale, è richiesto di operare, che gli conferiscono una naturale capacità “duale”. La seconda domanda di seguito riportata, è stata pensata per comprendere l’efficacia e le criticità riscontrate sulle unità, correlate specialmente all’elevato numero di migranti che di volta in volta veniva recuperato in mare:

Secondo Lei la logistica delle navi impiegate nell’Operazione Mare Nostrum era adatta allo scopo? Se sì o no, perché?

Con la citata domanda si vogliono far emergere ed esaminare le ripercussioni prodotte sull’assetto logistico delle navi ma anche valutare quanto efficace si è rivelata la dimensione duale della logistica delle navi militari in ordine a questo tipo di operazioni. La risposta del Comandante intervistato presso CINCNAV fa emergere un quadro molto interessante sulla dimensione logistica delle navi, nella misura in cui afferma:

“Dunque, la logistica delle navi impiegate nell’Operazione Mare Nostrum ha subito adeguamenti. Ricordiamoci che la missione è nata per reagire ad un’emergenza, ad un evento straordinario, quindi le navi di per se pur essendo abituate ed equipaggiate per stare fuori dai territori nazionali hanno reagito con il normale approntamento di una tipica nave militare. Nel prosieguo dell’operazione sono state messe in essere tutte le misure di adeguamento finalizzate a ottimizzare, a rendere più efficaci gli impieghi, a ricercare la collaborazione con gli altri Enti e Dicasteri dello Stato che erano direttamente interessati, che sono stati risolutori in diverse circostanze, quindi diciamo parlerei di piccoli aggiustamenti o di aggiustamenti legati appunto a rendere più efficace l’obiettivo che si voleva raggiungere”.

La missione, pianificata in ambito politico e dallo Stato Maggiore Marina, è divenuta operativa in meno di 15 giorni dopo il tragico naufragio del 3 ottobre del 2013, quindi come sappiamo l’OMN ha operato nell’alto mare Mediterraneo dal 18 ottobre 2013. Questa è stata la ragione per cui la risposta è stata emergenziale e dopo un primo approntamento di massima, è stata successivamente implementata rendendola compatibile e maggiormente rispondente alle situazioni ed esigenze che si presentavano di volta in volta in mare. È evidente che l’operazione è nata con lo scopo di giungere il prima possibile in alto mare per salvare le vite umane e contestualmente ricercare le

soluzioni necessarie per poter migliorare l'accoglienza a bordo dei migranti, per rendere sistematico il controllo sanitario e il foto-segnalamento nonché l'acquisizione delle impronte digitali.

Preme precisare che la logistica delle navi della M.M., era già stata programmata e costruita per questo tipo di attività, ma le nuove circostanze che di volta in volta si verificavano, richiedevano un suo riadattamento e rimodulazione. E' chiaro che quando si tratta di dover gestire grossi numeri, l'emergere di una certa quota di criticità è inevitabile, a causa degli spazi ristretti a disposizione e della non disponibilità di posti al coperto per tutti. Alcuni aspetti logistici e servizi per i migranti sono stati organizzati dall'Unità anfibia impiegata nell'ambito della missione, nonché a bordo dell'unità *flag ship*, sede dello staff del 29° Gruppo Navale (GN), anche con l'ausilio del Ministero dell'Interno e di poliziotti degli uffici immigrazione appartenenti ad alcune questure, insieme agli uomini del servizio di polizia scientifica e ad altri già appartenenti ad una squadra speciale "anti-immigrazione" operativa in Sicilia, che si alternavano ogni 15 giorni sulle navi della Marina Militare. Due mediatori culturali completano il nucleo messo a disposizione dal Dipartimento della pubblica sicurezza, come nel caso delle azioni di foto-segnalamento e rilevamento delle impronte digitali, mentre altre attività sono state concordate con il Ministero della Salute e in particolare con l'ufficio USMAF, Ufficio di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera, a bordo delle navi della Marina Militare per anticipare l'effettuazione dei controlli per la profilassi internazionale a bordo prima dell'arrivo a terra (come già emerso nel corso dell'analisi della prima domanda dell'intervista).

Tutte le attività sopra richiamate e il numero dei migranti, che hanno avuto picchi di 1700 su una sola imbarcazione, lasciano immaginare quanto complessa poteva essere a bordo della nave lo scenario che si presentava. Nell'OMN operavano in maniera congiunta 5 unità navali, come meglio esplicitato al Cap. 3 par. 2, che avevano uno schieramento baricentrico in cui la nave LPD, unità *flag ship* era anche "*hub*" o "*collector ship*" e, quindi, di raggruppamento di migranti recuperati in mare, specialmente nell'ultimo periodo in cui era in essere l'OMN, dove i migranti venivano salvati e recuperati da altre unità minori della M.M. impegnate in questa operazione, per poi essere trasbordati sull'unità *flag ship* (nave sede del Comando dell'OMN). Questo ha consentito che le unità minori non

venissero stressate per più del tempo necessario dal punto di vista logistico, ma è servito anche per ottimizzare i tempi e ritornare ad occuparsi di altre operazioni SAR. Alla logistica dunque si è dedicata molta attenzione, come si evince dalla risposta del Comandante di una delle Unità anfibe intervistato:

“Diciamo che l’aspetto logistico è stato sicuramente un fattore di significativa rilevanza in tutta l’operazione, lo si è curato sfruttando, puntando sulla logistica completa e flessibile che le navi della Marina Militare possiedono e sul supporto logistico delle basi navali. Mi riferisco soprattutto ad Augusta, quindi un supporto pre-esistente, ma anche da un supporto logistico fornito da strutture implementate ad hoc come il forward logistic support (FLS) sull’isola di Lampedusa. Questo centro ha svolto e assolto tutti i compiti peculiari della struttura logistica di questo livello e cito i più significativi: ha consentito di assicurare l’arrivo in teatro di tutti i pezzi di rispetto (termine marinaresco che indica i pezzi di ricambio) necessari alle unità per risolvere ad esempio delle avarie, curare la logistica del personale che ha fatto parte delle componenti che a vario titolo hanno supportato l’attività”.

Queste affermazioni dimostrano che per rendere il più possibile ottimale l’aspetto logistico, vi è stato il supporto di altre strutture che contribuivano ad ovviare alle problematiche che si presentavano. Inoltre all’OMN, sia per il luogo dove si svolgevano le operazioni quindi l’alto mare, sia anche per le unità che sono state impiegate, si è voluto dare un’impronta di autonomia ed autosufficienza, come si evince dalle parole proferite dal Tenente di Vascello intervistato che ha operato sull’unità Flag ship rispetto alla questione logistica: *“...l’Operazione Mare Nostrum nasce con un carattere di autosufficienza...”.*

In sintesi, nel corso delle interviste, è emerso che nell’OMN si è formata una rete che ha cercato continuamente di prestare la massima attenzione alla logistica.

In conclusione si può affermare che sul tema oggetto della seconda domanda, il personale ha ritenuto che la logistica delle navi impiegate si è rivelata essenzialmente adatta allo scopo, ovviamente a seguito di giuste rimodulazioni e le maggiori difficoltà erano legate non tanto alla inadeguatezza della logistica, quanto piuttosto all’elevato numero di naufraghi a bordo, soprattutto per le Unità navali minori. Infatti tali difficoltà non hanno riguardato le unità maggiori come la

nave Anfibia tipo Landing Platform Dock-LPD, la quale si caratterizza per le sue capacità sanitarie di unità ospedaliera e sanitario di primo intervento, ampi spazi di ricovero naufraghi grazie all'ampio ponte garage, il bacino allagabile (quali peculiarità tipiche delle navi anfibia). Dunque le unità navali maggiori si sono rilevate ben equipaggiate e particolarmente idonee all'attività di salvataggio in mare. La presenza di un capiente garage ha garantito in ogni fase e per tutti i superstiti, un luogo coperto durante le ore o giornate trascorse in mare prima di approdare al "place of safety" (luogo sicuro di sbarco), permettendo di rifocillare i migranti con i pasti e con altri generi di prima necessità, come coperte termiche e vestiti asciutti. È chiaro che in operazioni come queste l'obiettivo superiore resta il salvataggio della vita umana in mare e le cure necessarie per i più bisognosi, non tralasciando la sicurezza del personale. È interessante far emergere il punto di vista di colui che intervenendo per primo e ripensando all'operazione, afferma che:

"Diciamo che quando si salva la vita ad una persona va bene qualsiasi mezzo, perché si tratta di salvare vite quindi non si tratta di andare a fare un'attività strategica dove serviva una logistica particolare, quindi le navi sono fatte per stare in mare, per navigare e poi nel momento del bisogno sono versatili, quindi per me sì, voglio dire".

Si può concludere che il pensiero principale che ha accomunato tutti gli intervistati è stato il bene supremo di salvare le vite umane in mare, cioè quei migranti che nella maggior parte dei casi venivano trasferiti verso la nave anfibia che era quella dotata di maggiori capacità "dual use". Solo dopo aver provveduto al recupero di tutti coloro che versavano in condizioni di pericolo sono state messe in atto tutte quelle rimodulazioni ritenute necessarie a rendere quanto più confortevole e agevole possibile il resto della traversata verso l'Italia. Proprio su questo fronte, dato che la M.M. dovrà rinnovare presto la propria flotta, verranno costruite nuove navi più veloci e duali, come confermato dall'Ammiraglio De Giorgi nella sua qualità di CSMM. Sotto il ponte di volo ci sarà uno spazio cablato e condizionato, col pavimento strutturato per sorreggere moduli di vario tipo, dal container standard a quello mercantile, o appositamente realizzato per entrare nella pancia della nave e costituire magari un ospedale. Essendo equipaggiate con un ponte di volo, i migranti feriti potranno essere trasferiti in

luoghi idonei a mezzo di elicotteri. L'aver previsto ancora uno spazio attrezzato per l'ospedale, garantirà la stabilizzazione a bordo dei feriti più gravi e si potrà procedere all'evacuazione. *“Sono navi concepite per uso duale – ha concluso l'ammiraglio De Giorgi – però sono navi che fanno anche la sicurezza in alto mare perché avranno il cannone e tutti i loro equipaggiamenti che potranno essere aggiornati con facilità”*⁶³.

Quanto sopra mostra come la rimodulazione della nuova logistica delle navi della Forza Armata ponga attenzione anche e soprattutto al fenomeno migratorio e di conseguenza nella costruzione delle nuove navi si tiene presente l'esigenza di continuare a gestire al meglio, anche in futuro, questo fenomeno, che al momento in cui si scrive non sembra affatto attenuarsi.

Fig. 7. Foto raffigurante il bacino allagabile di una nave anfibia in cui può entrare il Gis con i migranti recuperati in mare.



Fonte: Marina Militare Italiana

⁶³ <http://www.secoloditalia.it/2015/05/marina-militare-verso-restyling-flotta-in-arrivo-nuove-navi-veloci/>

3.11 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La strategia adottata dalla Marina Militare

Con la somministrazione della terza domanda dell'intervista si è posto l'intento di esaminare l'impatto dell'OMN sul tema della strategia della M.M.. Con la richiamata operazione, la Forza Armata ha sospeso le attività addestrative, sia per fornire il maggior numero di mezzi e uomini ma anche per trovare adeguate risorse, dato che i costi per la stessa sono gravati interamente sul bilancio della M.M., come meglio dettagliato al cap. 3 par. 1. Questo aspetto emerge chiaramente nella risposta data allo scrivente da uno dei tre Comandanti intervistati presso Cincnav che si sono occupati direttamente dell'operazione. La domanda è stata formulata in questi termini:

“Ritiene che da un punto di vista strategico il numero di Unità navali impiegate si è rilevato sufficiente? Se sì o no perché?”

La risposta che segue fa emergere un chiaro quadro dello slancio che è stato dato per assolvere al meglio a questo nuovo compito assegnato alla Forza Armata a seguito delle stragi in mare che avevano smosso le coscienze dell'opinione pubblica:

“Guardi, il numero di navi è stato gestito in maniera chirurgica, precisa, seguita in tempo reale proprio perché l'esigenza che si aveva era quella di ottimizzare le risorse e renderle più efficaci. Sono state ricercate tutte le sinergie con i mezzi delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, ma anche con le navi mercantili e con tutte le unità che a vario titolo incrociavano le acque nell'area delle operazioni Mare Nostrum, quindi allo stato attuale ritengo che il numero si è rilevato sufficiente, grazie alle sinergie che abbiamo appena nominato”.

Da questa risposta emerge che la M.M., ha operato cercando di ottenere il massimo risultato possibile adoperandosi e lavorando in stretta sinergia con le altre forze messe in campo dagli altri Enti e Corpi dello Stato, ricercando anche la cooperazione con le navi mercantili, sia italiane che straniere, questo in ossequio agli obblighi del diritto internazionale che tutelano la vita umana in mare. Coordinarsi con tutti coloro che si trovavano in mare è stata la strategia migliore per rendere più efficace il numero delle unità impiegate. Questa efficacia è ribadita dai numeri di migranti salvati e il conseguenziale attenuarsi, in maniera

considerevole, dei morti in mare, di quelli di cui si è avuta notizia e perciò si può affermare che l'emergenza è stata pienamente fronteggiata. Resta chiaro, come dichiarato da un altro comandante responsabile delle operazioni presso Cinnav, che:

“...se uno mette più assetti in mare il risultato può essere migliore...”

Considerando l'esiguità delle risorse disponibili si può di certo affermare che è stato fatto il massimo sforzo, in un tratto di mare vasto da controllare.

Preme precisare che nel periodo estivo, in cui il flusso migratorio era più elevato, si è registrata la sofferenza maggiore da parte delle unità navali minori anche alla luce del fatto che le navi che trasportavano i migranti appena sbarcati dovevano dirigersi verso il porto sicuro di sbarco assegnato dal Ministero dell'Interno, che nell'ultima fase delle operazioni erano Taranto o Salerno mentre prima era in Sicilia. Ciò ha inevitabilmente richiesto più giorni di navigazione stante la maggiore distanza con lo Stretto di Sicilia.

Il tratto di mare da sorvegliare è stato suddiviso in zone di pattugliamento, come meglio descritto al I par. di questo capitolo, in cui operavano le 5 navi militari coordinate dalla *flag ship*, che avevano a bordo la componente elicotteristica, come dichiarato dal Tenente di Vascello imbarcato sull'Unità anfibia San Giorgio:

“...gli assetti elicotteristici imbarcati hanno permesso di allungare il braccio di sorveglianza del dispositivo. Non ultimo l'utilizzo del Camcopter che è uno dei mezzi senza pilota di ultima acquisizione della Marina Militare il quale ha permesso di effettuare una sorveglianza a lungo raggio, ovviamente con bassa scoperta da parte dei migranti o dei presunti scafisti, questo perché? Non solo al fine di trovare il singolo scafista, quindi colui che trasportava o che comunque era coinvolto nelle associazioni diciamo malavitose, ma essenzialmente per evitare che l'avvistamento di un elicottero potesse portare ad un'agitazione a bordo del natante quindi incrementare il rischio a bordo per i migranti...”

Alla luce di quanto sopra dichiarato è evidente che da un punto di vista strategico, oltre alle 5 navi impiegate, bisogna considerare quello che possiamo definire il braccio lungo delle navi stesse, che permetteva anche i salvataggi a distanza delle unità, qualora necessario, trattandosi di elicotteri equipaggiati con salvagenti e gommoni gonfiabili che potevano decollare in qualsiasi momento,

direttamente dal ponte di volo della nave, in situazioni critiche segnalate o appena avvistate, qualora il contesto lo richiedesse. Quest'ultima si è mostrata una risorsa particolarmente strategica, messa in atto con risultati positivi in certe situazioni in cui non si poteva aspettare che giungessero le unità navali. A questo assetto strategico sopra descritto, bisogna ancora aggiungere il supporto fornito dalla rete costiera della Marina Militare, come evidenziato dal Capitano di Vascello intervistato a Brindisi a bordo del San Giorgio, quando afferma che:

“...un aspetto che non sempre viene evidenziato è che noi abbiamo una rete radar della Marina e stazione AIS (Automatic Identification System), che ha supportato quella che è la compilazione della situazione in superficie (avevano un quadro completo della situazione). Ecco, chiaramente tutti questi assetti sono stati poi opportunamente rimodulati, riconfigurati in relazione a quella che era l'esigenza contingente...”

In queste parole emerge ancora più chiaramente lo sforzo strategico messo in atto, che non ha riguardato solo le 5 unità opportunamente dislocate secondo un piano ben preciso e coordinato dall'unità sede del comando, ma che usufruiva del supporto sia degli elicotteri, sia della sinergia con altri mezzi operanti in particolare con quelli delle Capitanerie di Porto e dei mercatili, ma anche della rete radar costiera che trasmetteva i dati raccolti al Comando operativo a terra presso CINCNAV e quest'ultimo, dopo averli opportunamente elaborati, trasmetteva l'assetto ottimale per operare al meglio durante l'esigenza corrente. Stante quanto premesso si può affermare che la Marina Militare ha messo in campo una strategia con tutti i mezzi di cui disponeva per affrontare una situazione che prima assumeva la connotazione di un vero e proprio bollettino di guerra, in cui molti migranti perdevano la vita. La strategia della M.M., ha invece consentito di trarre in salvo, a bordo delle proprie unità, quasi centomila migranti e non vi è stato più alcun naufragio di cui si sia avuta notizia certa.

A seguito dell'analisi del nuovo scenario che si sta manifestando nel Mar Mediterraneo al momento in cui si scrive, conseguentemente alle cd. Primavere Arabe ed ai mutati interessi geostrategici degli Stati Uniti d'America (USA), la M.M.I., ha programmato il suo nuovo piano strategico ponendo molta importanza al ruolo del Mediterraneo e degli interessi economici ad esso correlati, come gli approvvigionamenti energetici dalla Libia, l'Algeria e la circolazione delle merci

via mare verso e dai nostri porti. La Marina Militare ha perciò avviato un importantissimo piano pluriennale di rinnovamento che prevede “...*Sei pattugliatori d’altura (più un’opzione per altri quattro) che possono svolgere sia operazioni di carattere civile, (come la protezione e il soccorso in mare, attrezzati con i più avanzati sistemi di rilevazione e di radar) sia militari...*” (Pagni L., La Repubblica, 08.05.2015). Questo nuovo piano è chiaramente attuato nell’ottica dell’importanza del Mediterraneo per l’Italia sia da un punto di vista economico che strategico. Il piano di rinnovamento delle Unità della M.M., che per la maggior parte sono operative da troppi anni e quindi poco adeguate ai nuovi compiti, è stato chiaramente improntato nell’ottica del Dual use della Forza Armata, per i compiti sia militari che civili che la M.M., svolge sempre più. Le navi, una volta consegnate, perlopiù pattuglieranno le rotte dei migranti nel Mediterraneo, con mezzi ancora più idonei, sempre più flessibili sia per azioni umanitarie che di offesa in caso di sbocchi navali. Il costo di questa commessa assegnata a Fincantieri e Finmeccanica ammonta a circa 3,5 miliardi e si inquadra in un piano sottoscritto dall’Occar (L’Organizzazione congiunta per la cooperazione sugli armamenti) di cui oltre al nostro paese fanno parte Gran Bretagna, Germania, Francia, Belgio e Spagna⁶⁴.

Tenendo in considerazione le attuali risorse disponibili del nostro Paese, questa è evidentemente la più adeguata risposta strategica che la M.M., poteva adottare a seguito del mutato scenario strategico e geopolitico che sta interessando il Mar Mediterraneo, che permetterà di approntare una nuova policy più incisiva nel Mediterraneo e di primo piano.

⁶⁴ La Repubblica, 08.05.2015.

Fig. 8. Foto raffigurante lo sbarco di migranti nel porto assegnato.



Fonte: Marina Militare Italiana.

3.12 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati - Rapporti gerarchici tra figure professionali e catena di comando

La quarta domanda si prefigge di comprendere se le molteplici figure presenti a bordo provenienti dal mondo civile ed appartenenti alle diverse organizzazioni che, a vario titolo, hanno partecipato alla missione, come al cap. 3 par. 1 meglio esplicitato, hanno avuto un impatto sull'organizzazione militare e, più nello specifico, sulla classica gerarchia militare della Forza Armata. Chiaramente il personale civile appartenente alle diverse ONG (Organizzazioni Non Governative), non agisce e non è abituato alla gerarchia militare nel suo operare quotidiano.

Questo assunto ha rappresentato il presupposto per la formulazione della domanda successiva e l'ipotesi ad essa correlata. È stato pertanto chiesto ai testimoni privilegiati di esprimersi in merito alla seguente domanda:

“Nell’ambito dell’Operazione Mare Nostrum come si coniugavano i rapporti da un punto di vista gerarchico tra le diverse figure professionali e la catena di comando?”

Partendo dal concetto che *“Le Forze Armate non sono un’organizzazione come tutte le altre”*, (Battistelli 2008, p. 9), esse non possono certamente rappresentare né un’azienda né tanto meno sono un classico ramo della pubblica amministrazione, anche se ne condividono alcuni aspetti basilari. In estrema sintesi, possiamo esplicitare che *“si definiscono sistemi insieme di risorse interagenti tra loro inseriti in un contesto (tendenzialmente formato da altri sistemi) denominato ambiente”* (Battistelli 2008, p. 9).

Analizzare la gerarchia militare nell’ottica del sistema, ci permetterà di comprendere al meglio gli adattamenti adoperati, in ambito organizzativo. La M.M., è certamente un’organizzazione complessa, che si trova a gestire ed agire, in vista del conseguimento di determinati obiettivi, un insieme di risorse materiali e immateriali in cui si annovera il personale militare che è tenuto al rispetto del regolamento di disciplina, cioè quelle azioni e comportamenti a cui è tenuto il buon militare e la cui inosservanza comporta sanzioni specifiche, sconosciute ai normali cittadini (Greco 2008). L’assetto gerarchico rigido della M.M., è necessario per assolvere i propri compiti specialmente riguardo ad alcuni aspetti e *“la disposizione all’obbedienza è la variabile centrale dell’analisi organizzativa”* (Bonazzi 2012, p. 339). *“I vincoli di sistema, generati dalla particolare mission dell’organizzazione militare, influenzano fortemente anche le relazioni fra i diversi membri dell’organizzazione, (Ammendola 2008, p. 59), impongono “una marcata differenziazione di status tra [...] comandanti e subordinati”* (Striuli 2004, p. 70). Questi riferimenti teorici evidenziano la necessità di un’organizzazione ben delineata per poter fronteggiare al meglio le azioni e le reazioni, che diversamente potrebbero essere istintive e dove invece necessita la distinzione fra i diversi livelli gerarchici estremamente formalizzata secondo la logica ultima del comandante verso i subordinati. Gli aspetti sopra delineati fanno emergere un ambiente con delle connotazioni del tutto proprie, che necessitano di

giusti accorgimenti per potersi interfacciare con organizzazioni di diversa natura. Alla fine è del tutto evidente che l'organizzazione militare può contare su un consolidato apparato gerarchico formale, difficilmente reperibile a un analogo livello di strutturazione non solo in altre articolazioni della Pubblica Amministrazione, ma anche nelle Organizzazioni non governative. Queste ultime, nella missione sopra richiamata, hanno operato confrontandosi con la gerarchia militare in cui è "inquadrato" il personale militare della M.M., che si basa sulla subordinazione rispettosa dell'inferiore al superiore, sul cosiddetto spirito di corpo e sull'onore militare. È chiaro che molti aspetti sopra richiamati sono più netti in un contesto legato ad un teatro operativo tipico della Forza Armata e, comunque, erano ben delineati nello scenario che si è prospettato durante l'OMN. Lo scenario formale che si presentava a bordo delle Unità navali della M.M., e i relativi rapporti fra il personale militare e quello civile delle ONG, è stato adeguatamente rappresentato nella risposta (di seguito riportata), del Comandante che ha seguito le operazioni dalla sala operativa a terra, costituita a Roma presso CINCNAV:

"I rapporti erano stabiliti da accordi fissati e studiati dallo Stato Maggiore Marina (SMM), con gli altri Enti e Dicasteri con i quali ci si doveva interfacciare. Sulla base di questi accordi scritti, stabiliti precedentemente dallo SMM, venivano date direttive che poi ricevevano dalle diverse categorie discendenti che a vari livelli hanno lavorato per coordinarsi, per mettere in atto le direttive che ricevevano dalle rispettive catene di comando, quindi direi che i rapporti erano ben dettagliati all'interno delle proprie organizzazioni e hanno previsto un efficace lavoro di coordinamento nei vari livelli".

Da questa risposta emerge chiaramente che lo SMM ha ritenuto necessario dover studiare degli accordi ad hoc per rendere chiaro quali dovevano essere i compiti di ognuno e quali i rapporti da adottare a bordo delle Unità navali, al fine di agevolare i rapporti soprattutto nelle relazioni con il personale civile, non abituato ad operare secondo le disposizioni dettate dalla disciplina militare e la relativa gerarchia militare. Dunque gli accordi che sono stati raggiunti a livello ministeriale hanno poi portato alla stesura di vere e proprie direttive emanate dalle rispettive organizzazioni e questo lavoro ha facilitato la convivenza a bordo dei diversi operatori che a vario titolo hanno partecipato a questa importante missione. Le richiamate direttive hanno sicuramente facilitato i rapporti e

garantito il raggiungimento di un aspetto fondamentale della missione, quale il coordinamento dei vari soggetti attivi, così rendendo il più efficiente, efficace e contenuta possibile da un punto di vista economico, la missione, in ossequio al famigerato principio di economicità cui tutte le organizzazioni dovrebbero tendere soprattutto alla luce delle ristrettezze economiche delineatesi negli ultimi anni in Italia.

Il corpus di un'altra risposta rilasciata sempre presso CINCNAV da un Comandante responsabile dell'operazione che ha dunque seguito le operazioni dal Comando terrestre della M.M., fa emergere altri aspetti rilevanti:

“All'interno di Mare Nostrum hanno collaborato una serie di organizzazioni non governative (ONG), Corpi Armati dello Stato che sono esterni alla Marina Militare e altre Forze Armate per le quali non c'era una dipendenza gerarchica una dall'altra. Tutti si sono adoperati per ottenere il risultato finale che era quello, da una parte, di soccorrere e prestare assistenza a questi naufraghi, perché una volta che sono in mezzo al mare sono naufraghi, non sono solo migranti e dall'altra parte per tutto quello che doveva essere fatto per assicurare alla giustizia i malfattori e trafficanti di esseri umani, quindi non c'è stata dipendenza gerarchica, c'è stata cooperazione con un coordinamento orizzontale di vari livelli, che vista la buona volontà di tutti gli autori che hanno partecipato all'operazione, si è rivelata particolarmente efficace e funzionante”.

Da quanto sopra riportato, emerge un ulteriore aspetto organizzativo della gerarchia militare, che ha permesso una gestione orizzontale di tutte quelle figure che normalmente operano in una organizzazione civile, come la Fondazione Francesca Rava e Save the Children, dove i responsabili delle rispettive catene di comando si interfacciavano per trasmettere le relative disposizioni, così come previsto dal protocollo d'intesa concordato in sede centrale. Questo approccio è stato seguito anche con gli altri Corpi ed Enti dello Stato presenti sulla nave e tutti avevano un proprio referente a bordo, responsabile di tutto il personale imbarcato, che si interfacciava con il comando. Questo stesso approccio è stato adottato anche per disciplinare i rapporti con i militari di altre Forze Armate presenti a bordo.

Una buona panoramica relativa alla *governance* ci è stata fornita dal Comandante della nave anfibia - quale unità *flag ship* dell'OMN - che ospitava lo

staff al comando di tutta la missione. L'intervista che segue ci permetterà di conoscere dettagliatamente l'organizzazione adottata nel contesto operativo:

“...tutto il personale che opera a bordo ricade in quella che è la struttura gerarchica che fa capo al Comandante. Il Comandante che è comandante di corpo è ufficiale di polizia giudiziaria. Il personale delle varie associazioni, quindi prevalentemente personale civile, che peraltro almeno nel periodo in cui abbiamo operato era sempre ben consapevole sia della realtà di bordo e sia del proprio ruolo sempre peculiare, specifico, ha operato nell'ambito di una struttura diciamo con preminenti rapporti funzionali, andando a supportare principalmente il settore sanitario, che visto dall'ambito del più ampio settore di supporto logistico, penso al personale delle fondazioni-associazioni Rava, Cisom, Usmaf, Save the Children con una preminente predisposizione verso il supporto logistico e sanitario specifico. Poi l'altro grosso settore, quello relativo alle identificazioni del personale anche di sicurezza, che diciamo, invece, svolge il ruolo principale da parte del nucleo di Polizia di Stato che erano mediamente nella misura di 14-15 elementi ed ha svolto un'importantissima attività in mare quindi di identificazione lontano dalle coste italiane. Quindi un'attività preventiva sia sotto il profilo sanitario che sotto il profilo della sicurezza e di identificazione e quindi diciamo di sicurezza complessiva per il paese”.

Completa il quadro relativo all'aspetto organizzativo e gerarchico presente a bordo, il Tenente di Vascello sott'ordine al Capo Servizio Operazioni dell'unità anfibia intervistato, che ha partecipato alla missione con nave San Giorgio, quando riferisce che:

“Essenzialmente per quanto riguarda la parte militare il Comandante, essendo il Comandante di Corpo, era responsabile di tutto il personale imbarcato. Più che di rapporto gerarchico dobbiamo parlare di rapporti funzionali, anche perché abbiamo lavorato con associazioni civili, quindi ONG che possono essere la Fondazione Rava, il CISOM che non sono associazioni gerarchizzate. Quindi si aveva un responsabile che si interfacciava con il Comandante per gli aspetti operativi e con il Comandante in II (Seconda) per gli aspetti della sicurezza e logistici. Quindi vi è stato più un rapporto funzionale di cooperazione nell'ambito dell'OMN.

Dalla risposta fornita si profila un ulteriore ambito, quello funzionale, adottato a bordo delle navi per rendere più efficiente ed efficace i rapporti da un punto di vista organizzativo. Lavorando su funzioni settoriali ben specifici, le figure che hanno operato a bordo delle navi, facevano riferimento al Capo Servizio responsabile di quel settore. Questa dimensione emerge chiaramente nell'ambito sanitario delle Unità navali, come descritto dal medico di bordo intervistato:

“Diciamo che per quanto riguarda la componente sanitaria, io essendo il Capo Componente responsabile sanitario di nave San Giorgio, ero responsabile e il coordinatore di tutto il team sanitario, compreso il personale civile delle varie associazioni e organizzazioni, tutti facevano riferimento a me e quindi io fungevo da tramite con il comando della nave. Questo era indispensabile per, diciamo, mantenere in ordine l'equipaggio in una situazione in cui l'equipaggio si trova ad essere molto più numeroso a bordo dell'unità rispetto al solito”.

Questo approccio è confermato, anche dal sott'ufficiale infermiere imbarcato a bordo dell'unità San Giorgio il quale riferisce che:

“Allora, a bordo dell'unità navale c'era un comando complesso che diciamo aveva il compito di gestire a tutti i livelli sia i militari che i civili. Quindi nelle varie unità, nelle varie cellule del personale in temporaneo imbarco sia civile che militare, parlo della Polizia, medici delle varie Fondazioni Rava, CRI, lo staff del comando si interfacciava direttamente con i responsabili delle varie associazioni civili che ovviamente mandavano le persone in temporaneo imbarco, a bordo della nave seguivano una linea gerarchica sotto cui dipendevano. Per dire nella parte infermieristica, quindi sanitaria dipendevano dal Capo Servizio Sanitario, ovviamente nei limiti del possibile...non ci sono stati mai problemi di alcun tipo, quindi diciamo che a mio avviso è sembrato consolidato da anni e anni sì!”

L'aspetto organizzativo più importante adottato a bordo delle navi, da un punto di vista sanitario, che è stato un aspetto fondamentale della missione, è stato indubbiamente l'approccio funzionale al settore specifico, nell'ambito di un comando complesso, in cui le figure civili, in temporaneo imbarco-servizio venivano impiegate ed operavano e che attraverso il responsabile preposto seguivano le direttive impartite, sia dalla loro associazione ma in primis e nell'immediato anche quelle impartite dal Comandante della nave militare in cui

operavano. Questo ha permesso di operare da una parte in maniera organizzata ed efficace nel pieno rispetto e dell'indipendenza delle funzioni loro attribuite e dall'altra parte avevano l'obbligo di riportare al Comandante dell'unità, l'evolversi delle situazioni in atto in maniera ben delineata, anche in considerazione del fatto che su quest'ultimo gravava tutta la responsabilità dell'operato del personale imbarcato sia militare che civile. Quest'ultimo aspetto è meglio evidenziato da quanto riferisce nell'intervista il Comandante in II (Seconda) di Nave San Giorgio.

“Certamente il rapporto gerarchico non è proprio il termine giusto, più che altro è un rapporto funzionale tra i vari team coinvolti. Ovviamente c'era una cooperazione, una convivenza a bordo di diversi team tra cui la Polizia di Stato e diverse Organizzazioni non Governative (ONG) ...omissis.... tutto converge e fa capo al Comandante dell'Unità, tutti rispondo a lui delle proprie azioni. Però da un punto di vista operativo il rapporto gerarchico era un rapporto funzionale inteso comunque in una reciproca collaborazione, cooperazione nel far sì che il meccanismo nel complessivo di tutta la procedura, ma anche i protocolli sanitari, i protocolli di sicurezza e di controllo fossero correlati nella maniera corretta...”

L'approccio adottato ha permesso ad ognuno di mettere in campo le proprie competenze, quali quelle sanitarie (medici ed infermieri) o quelle relative alla parte immigrazione fornito dalla Polizia di Stato, per citarne alcune, coniugando al contempo la necessità di raccordare e coordinare tutte le figure dell'organizzazione di bordo, facendo sì che ognuno potesse lavorare in maniera ordinata fornendo il proprio contributo e produrre il risultato atteso. Sicuramente se delle criticità ci sono state e soprattutto se di criticità si può parlare, sono rimaste circoscritte al momento iniziale, allorquando questa grossa macchina organizzativa è partita. Seppure era già stato tutto delineato in partenza, in corso d'opera è stato necessario un collaudo e l'avvicinarsi del personale di volta in volta alla fine del turno di una missione, richiedeva ogni volta una nuova fase di iniziazione.

L'unico motivo di difficoltà riscontrato, dovuto al contesto delle operazioni in mare, ci viene riportato dal pilota di elicotteri intervistato che ha operato su unità tipo fregate e cacciamine:

“Ovviamente c’è da dire che i civili non sono abituati alla logistica delle nostre unità navali, quindi questa è l’unica cosa alla quale devono abituarsi, devono prendere il piede marino il prima possibile.”

“Piede marino” è un modo di dire tipico del linguaggio marinaresco e significa non soffrire il mal di mare ed essere in grado di continuare ad operare su una nave nonostante l’ondeggiamento. Indubbiamente, siffatto senso di disagio è stato avvertito maggiormente a bordo delle unità minori, dove l’ondeggiamento del mare si avverte di più, ma chiaramente esula dalla dimensione gerarchica e dei rapporti ad essa correlata qui in esame.

Un altro importante aspetto che è emerso è quello riportato da tutti coloro che avevano un rapporto diretto con i migranti durante le operazioni Sar (search and rescue-ricerca e soccorso), e che nelle risposte fanno emergere il modus operandi correlato a quel determinato contesto emergenziale. In una delle risposte viene descritto che:

“...la catena gerarchica c’è sempre stata, però quando c’era un evento Sar, praticamente un recupero in mare di naufraghi, lì prevaleva l’umanità, la priorità era salvare le persone in mare. Il Comandante dava una mano, il civile dava una mano, cioè ognuno con i propri ruoli, perché la missione prioritaria era prendere quella povera gente e porla in un posto sicuro che in quel momento, il posto sicuro era la nave militare che stava arrivando in soccorso”.

Queste affermazioni racchiudono il senso più evidente della missione e cioè la salvaguardia della vita umana in mare e durante tali operazioni ognuno si è prodigato fornendo il massimo contributo personale, senza soffermarsi sulla dimensione gerarchica e soprattutto senza chiedersi se quel ruolo o compito spettasse a se o ad altri.

In conclusione si può affermare che la M.M. come Forza Armata si è dimostrata flessibile nel suo impegno, così come la gerarchia militare ha dimostrato di essere stata coesa, segnata dall’etica e dallo spirito di corpo. E’ interessante sottolineare che in quel determinato contesto, operando cioè in una missione in cui si è reso indispensabile lavorare a stretto contatto con figure di diversa estrazione civile, è stata sempre garantita a queste ultime la propria autonomia funzionale nell’ambito delle proprie competenze e interfacciandosi con la catena di comando della nave è stato riportato costantemente e pedissequamente

l'evolversi della situazione al Comandante della nave, sul quale ricadeva la responsabilità ultima dell'intera operazione. Preme dunque esaltare l'elevata capacità organizzativa e lo spirito di adattamento mostrato dalla catena di comando e da parte di tutto il personale della M.M. che è stato in grado di adeguarsi alle circostanze contingenti.

3.13 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – L'incidenza della missione sulla cultura e sul linguaggio militare

La quinta domanda è stata posta al fine di ricavare elementi validi a esplorare la cultura militare e la dimensione militare:

“A suo avviso questa operazione ha inciso sulla cultura militare o sul linguaggio militare?”

Questa domanda è stata somministrata con la consapevolezza che *“il mondo militare è mutato a fondo sulla spinta di istanze sociali, tecnologiche storico-politiche, ma al tempo stesso – nonostante l'evolversi dei tempi e l'avvicinarsi di nuove generazioni – si è tramandato un patrimonio di conoscenze, perfino di miti e leggende”* (Greco 2008, p. 95). La domanda somministrata tende a conoscere i cambiamenti legati alla prima parte del richiamato riferimento teorico, con la consapevolezza che lo stesso Autore ribadisce che la prassi mostra che il militare lo si fa e basta: nel senso che i principi della vita militare li si assimila, immersi in un addestramento pratico e immediato o sicuramente nelle missioni. Allo stesso modo, nell'ambito del case study di questo lavoro, i principi della vita militare vengono assimilati nel corso dell'Operazione Mare Nostrum e i momenti di riflessione e di approfondimento sono in genere rimandati alle fasi avanzate della carriera, ai gradi elevati (Greco 2008, p. 95).

La cultura è un aspetto importantissimo di un'organizzazione al punto che autori come Schein reputano che *“L'idea centrale (1984;1985), è che l'analisi di un'organizzazione consiste nello studiare la sua cultura”*. Questo perché la cultura è l'elemento più importante di un'organizzazione, ciò che consente di spiegare la struttura, le scelte strategiche, il reclutamento e la condotta dei singoli individui (Bonazzi 2002, p. 400). Lo studio della lingua rappresenta invece una

parte più generale della “scienza dei segni” (de Saussure 1970). L’Autore citato attribuiva come oggetto di studio la vita dei segni in seno alla vita sociale. Accanto ad altri sistemi di segni esponenti delle idee, come l’alfabeto dei muti, lo studioso ginevrino metteva anche i “segnali militari” intendendo con questo concetto, in un’accezione più ampia, che *“la lingua è un sistema di segni esponenti delle idee e, pertanto, è confrontabile con la scrittura, l’alfabeto dei sordomuti, i riti simbolici, le forme di cortesia, i segnali militari”* (de Saussure 1970, p. 25). Per le specifiche esigenze connesse all’esplicazione dei loro compiti, i militari hanno bisogno di comunicare in modo certo e sicuro. Il mondo militare è per sua necessità permeato da diversi codici, quali la divisa, i modi di muoversi, di gestire etc.. Il sistema normativo militare deriva dalla cultura della società circostante, ma se ne differenzia e si articola secondo esigenze e meccanismi propri. Possiamo convenire con la definizione che segue secondo la quale *“La cultura militare ha un suo schema di regole e norme che prescrivono in modo dettagliato e minuzioso come si devono comportare coloro che quella lingua vogliono parlare in modo corretto”* (Greco 2008, p. 104).

È quindi questo l’aspetto che la sopracitata domanda vuole far emergere per comprendere come e se, alla luce dell’OMN in cui si è operato con diverse figure civili, vi è stato un arricchimento della cultura militare o del linguaggio militare. A questa domanda, il gruppo di persone intervistate ha risposto in maniera diversificata ma è prevalsa l’opinione che l’OMN non ha inciso né sulla cultura militare né sul linguaggio militare.

Preme precisare che personalmente ho trovato molto interessanti alcune delle motivazioni addotte dagli intervistati, a tratti addirittura sorprendenti per lo scrivente. Le risposte in seguito analizzate fanno emergere infatti che l’arricchimento c’è stato, ma ha riguardato la cultura e il linguaggio intesi in senso generalizzato e non è stato specifico, cioè legato ai due temi somministrati. L’unico “caso” a favore dell’ipotesi iniziale, che ha risposto in maniera affermativa alla domanda somministrata, è stato rappresentato da un medico di bordo di nave San Giorgio. Si riporta di seguito parte della risposta:

“Sì, penso di sì, anche in maniera significativa, perché chiunque, diciamo a maggior ragione noi militari, di fronte ad una situazione come può essere quella di dover soccorrere un barcone pieno di gente in difficoltà, non può che

cambiarti, o più che cambiarti forse spingerti di più a riflettere, cosa che ad oggi non si fa più facilmente, con quella che è la fortuna di tutti noi, comunque inevitabilmente di fronte a queste situazioni si son trovate ad affrontare il mare. Ci rendiamo conto di essere persone fortunate.

Il resto delle persone del gruppo intervistato, sia che abbiano vissuto l'OMN a terra o a bordo della navi della M.M., ha risposto che la stessa operazione ha inciso sulla cultura in generale del personale della M.M., ed inoltre è emerso che l'attività di soccorso in mare non è del tutto nuova poiché questo tipo di attività è stata sempre condotta dal personale appartenente alla M.M., come riportato dal Capitano di Vascello medico intervistato presso Cinnav Roma, che ripensando a un passato abbastanza lontano risponde:

“Devo dirle che a mia memoria nel 1979 io ero in Accademia Navale e il Comandante, l'ammiraglio Agostinelli, di lì a pochi giorni, partiva per l'operazione nel mare del Vietnam e nel mare della Cina, quindi da sempre la Marina è stata impegnata in attività di soccorso. Siamo andati a rivedere le procedure di quel periodo, le immagini, quindi la storia della Marina e delle operazioni di soccorso era dedicata ai marinai, quindi non abbiamo fatto niente di nuovo. Sicuramente l'abbiamo fatto in una situazione particolare perché la gravità dei conflitti e delle situazioni di tensione in Africa hanno acuitizzato il flusso migratorio quindi questo ha portato a numeri, a situazioni, a fragilità del flusso. Insomma l'abbiamo visto, gli episodi di tragicità sono legati al “push factor” che è rappresentato dalla spinta a scappar via, a salvarsi, a migrare...”

Questa risposta seppur non conferma l'ipotesi iniziale, dimostra quanto sia stato necessario incrementare lo sforzo in questa tipologia di fenomeno, la cui portata e l'intervallo temporale in cui si è protratto si sono rivelati molto ampi. La M.M., ha dunque sempre svolto operazioni di soccorso in mare, fin dal passato, sia in situazioni di emergenza, sia anche in situazioni di normale attività, nell'ambito delle quali potevano presentarsi circostanze in cui si rendeva necessario intervenire in soccorso di soggetti che versavano in condizioni di difficoltà, come previsto dalle Convenzioni internazionali di cui al Cap. 2, ma soprattutto per lo spirito che accomuna ogni marinaio e militare della M.M..

La differenza rispetto al passato consiste nel fatto che è aumentato il numero degli interventi di salvataggio in mare e che si è affinata la tecnica dei salvataggi divenendo sempre più specializzata, con attività poste in essere ad hoc.

Altra risposta che conferma che la M.M., ha sempre condotto operazioni di soccorso in mare e che fa emergere nuovi aspetti interessanti, anche se in un contesto differente è quella fornita dal CV (Capitano di Vascello), intervistato presso Cinnav, che si occupava di tutte le missioni in atto, compresa la missione “Mare Nostrum”:

“...la Marina Militare ha prestato soccorso alla vita umana in mare da sempre quindi non è sicuramente una cosa nuova. E' ovvio che nel tempo gli equipaggi delle navi si avvicinano, quindi questa è stata un'occasione per esporre un maggior numero di persone ed equipaggi a questo nuovo episodio. Episodi simili nella storia della Marina ce ne sono stati tanti in passato, negli anni novanta con la crisi dell'ex Jugoslavia ma non solo. Quindi non è sicuramente una cosa nuova ma ha arricchito sicuramente il bagaglio professionale delle nuove leve che stanno a bordo delle navi in questo periodo”.

È evidente in questa risposta che l'OMN è stata la prima esperienza per i più giovani che avendo meno esperienza non avevano avuto la possibilità di partecipare a operazioni simili e confrontarsi con il fenomeno dei salvataggi in mare, mentre per altri è stata un'esperienza che si è ripetuta, anche se in altri scenari e contesti. È verosimile ipotizzare che seppure i più giovani non avevano vissuto in prima persona questo tipo di esperienza, di certo ne avevano sentito parlare dai colleghi più anziani imbarcati sulle stesse unità o durante il percorso formativo nelle scuole di formazione della Forza Armata.

Un aspetto che viene rimarcato in questa risposta è che la M.M., ha sempre fornito il suo supporto in svariate operazioni di soccorso poiché ciò risiede nell'indole della cultura militare e del linguaggio militare della F.A.. Ciò è ancora più vero se si pensa ai reparti più operativi della Forza Armata. L'aspetto che è oggettivamente cambiato è il numero delle persone che necessitavano di soccorso e dunque bisognose di assistenza umanitaria, come confermato dal Comandante dell'unità San Giorgio intervistato a Brindisi a bordo dell'unità navale quando riferisce che:

“...gli equipaggi delle nostre navi, gli equipaggi della Marina sono impiegati per questo tipo di attività o comunque di questa natura, analoghe, che hanno questo tipo di tipologia. Certamente l’OMN ne ha costituito un amplificatore con peculiarità, soprattutto con grandi numeri, numeri elevati e esperienze associate, che certamente hanno richiesto di mettere in campo un’organizzazione specifica per dare delle adeguate risposte logistiche proprio in relazione a questi grandi numeri. Grandi numeri a cui sono poi connesse anche esperienze estremamente varie ed estremamente diverse. Quindi ne deriva da ciò un discendente arricchimento professionale e sotto il profilo umano in senso generale...”

In questa risposta del Comandante emerge l’arricchimento dell’OMN in senso generale e ampio da un punto di vista professionale ed umano del personale militare della Marina che vi ha partecipato.

Nei dati raccolti in un’altra intervista, che mi è stata rilasciata a Brindisi, emerge ancora una volta l’importanza dell’arricchimento umano alla luce della solidarietà che mostrano i marinai e quindi i militari della Marina, e in una accezione più vasta, tutti gli italiani.

“...omissis...la nostra cultura sia di italiani che di marinai è già intrinseca nel nostro Dna. Questo perché l’operazione Mare Nostrum ha portato alla luce un determinato tipo di attività che la Marina svolge già da tanti anni ed eravamo abituati ad effettuare questo tipo di operazioni. Sicuramente a livello umano c’è stato un accrescimento soprattutto nel personale più giovane che si è confrontato per la prima volta con questo fenomeno...omissis... Sicuramente c’è stato un cambio della norma di linguaggio, a livello sia come nave...omissis.... Il fatto di interfacciarsi non più soltanto nell’ambiente militare ma interfacciarsi con altre realtà, come quelle delle associazioni non governative e quelle della Polizia di Stato, sicuramente ha ampliato sia la nostra cultura sia nell’interfacciarsi con queste persone...omissis.... avere informazioni da queste persone capire le motivazioni che li portavano ad intraprendere questo viaggio”.

Questa risposta conferma ulteriormente quanto detto sopra ed inserisce un aspetto nuovo correlato alla necessità di interfacciarsi non più solamente con personale militare ma anche la necessità di confrontarsi con personale delle Ong, della Polizia di Stato, mediatori culturali, che ha apportato al personale militare quell’arricchimento di linguaggio necessario per una migliore comunicazione. Il

filo conduttore che lega le risposte è che la Marina ha sempre svolto questo tipo di attività segnate dalla dimensione umanitaria e che prima dell'Operazione Mare Nostrum non era emersa. L'OMN è servita giustappunto a questo, così come è servita alle nuove leve per approcciare questa attività che si differenzia da quelle del passato, poiché Mare Nostrum si caratterizza per il numero di salvataggi decisamente più elevato.

Nell'ambito dell'OMN si è registrata una crescita culturale in generale e un arricchimento del bagaglio culturale, nell'apprendere in che situazione versano molte popolazioni non tanto lontano da noi.

Un'altra intervista riporta in maniera specifica i riflessi prodotti sotto il profilo comunicativo quando afferma che:

"...omissis...è stata una bellissima esperienza dal punto di vista della comunicazione, cioè io credo che abbiamo avuto degli importanti riflessi dal punto di vista comunicativo. Cioè c'è stato un vasto coinvolgimento dei media in questa attività. Noi ne abbiamo avuti diversi a bordo, anche di stampa internazionale e questo ha sicuramente un effetto positivo di crescita, anche delle nostre, diciamo, professionalità e quindi sicuramente c'è stato un miglioramento da questo punto di vista, un arricchimento dal punto di vista comunicativo in particolare, credo".

Il contenuto di questa intervista mette in risalto l'aspetto comunicativo e i riflessi positivi che hanno avuto coloro che hanno operato nell'ambito della missione. Aspetto comunicativo che in passato ha dedicato poco spazio al ruolo delle Forze Armate in questo ambito, probabilmente anche per l'atteggiamento di chiusura adottato da queste ultime nel passato, presumibilmente dovuto al rischio della diffusione di notizie distorte e critiche nei confronti delle Forze Armate. La risposta dell'intervista che fa un'analisi ancora più ampia su quelle che sono state le ripercussioni dell'OMN sull'identità della Marina, anche rispetto ai temi su cui si è cercato riscontro ed in un senso più ampio sull'intera nazione rispetto all'interesse suscitato da questo fenomeno, è quella fornitami dal Capitano di Fregata intervistato a Roma presso Cincnav, il quale afferma che:

"Questa operazione ha inciso sulla cultura generale del periodo che viviamo, perché ci ha messo di fronte ad un'emergenza che ha toccato l'interessa e l'interesse dell'opinione pubblica, militare e civile. Tutti sono stati coinvolti ed

hanno conosciuto i risvolti di questa emergenza a tutti i livelli, quindi per forza di cose hanno anche interessato l'organizzazione militare, la cultura militare, contestualizzando chiaramente il nostro impegno, così come un militare fa sempre. Diciamo si adegua ed è reattivo nei confronti delle varianti di situazioni che intervengono. Quindi diciamo, direi, che l'operazione Mare Nostrum ha variato la visione di tutta l'opinione pubblica compresa quella dei militari”.

L'ultima intervista riportata conferma in parte l'ipotesi iniziale e rimarca che il filo conduttore che la lega alle altre interviste riguarda le ripercussioni prodotte sotto l'aspetto comunicativo. Infatti questa missione ha portato, per la prima volta, a conoscenza dell'opinione pubblica l'impegno profuso dalla Marina sul fronte umanitario e ha anche accresciuto la cultura in generale dei militari. Grazie a questa missione è inoltre aumentato l'interesse nei confronti del fenomeno dei migranti via mare che in passato i media e la politica italiana ed europea avevano sempre trascurato.

3.14 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La conciliazione fra la dimensione umanitaria e quella della difesa dei confini

Con la somministrazione di questa domanda, si è voluto indagare come si conciliassero, nella richiamata missione “Mare Nostrum”, le due anime dell'intervento, apparentemente contrastanti: la dimensione culturale e la dimensione militare.

La prima dimensione riguarda l'aspetto culturale della Marina che, attraverso tutto il suo personale o meglio il suo equipaggio a bordo delle navi, ha da sempre aiutato e soccorso tutti coloro che versavano in condizioni di pericolo in mare. *“Le attività connesse alla salvaguardia della vita umana in mare (SAR) rientrano fra i compiti secondari della Marina e pertanto vengono svolte sulla base delle richieste che pervengono dal MRCC (Maritime Rescue Coordination*

*Centre) di Roma del Comando Generale delle Capitanerie di Porto*⁶⁵. Il Soccorso e la ricerca in mare è comunque previsto e obbligatorio per tutti coloro che si trovano in mare, dalle vigenti norme di diritto internazionale (poste in rassegna ed esplicitate nella parte teorica del presente lavoro al secondo capitolo), che sono piuttosto recenti rispetto alla millenaria vocazione delle genti di mare di soccorrere qualsiasi naufrago a prescindere dalla propria nazionalità.

L'altra dimensione indagata è la dimensione militare della Marina Militare che, come Forza Armata, ha il compito prioritario di garantire la difesa e la sicurezza marittima in mare e delle nostre coste⁶⁶. Dimensione che ha rappresentato uno dei due pilastri dell'OMN, visto il rischio paventato delle infiltrazioni terroristiche e, al contempo, l'obiettivo dichiarato di assicurare alla giustizia i trafficanti di esseri umani che hanno speculato sulla vita dei migranti. Al precipuo scopo di far emergere ed analizzare queste due dimensioni è stata somministrata la seguente domanda:

“Come pensa che si conciliassero la dimensione umanitaria con quella di difesa dei confini nazionali?”

La domanda è stata somministrata nell'ipotesi che, rispetto al passato, ciò che è sicuramente mutato in aumento sono i numeri dei migranti, ciò a causa delle numerose crisi umanitarie (vedasi in misura particolare i migranti forzati che hanno originato le Primavere Arabe manifestatesi in diversi paesi del Nord Africa e del Medio Oriente e di alcuni paesi del Golfo, così come esplicitato al Cap. 1), e alla conseguente necessità di affrontare il fenomeno dell'immigrazione con un'organizzazione più complessa ed integrata fra i vari Organi ed Enti che sono stati coinvolti in questa operazione, come peraltro evidenziato nelle sotto riportate tabelle.

⁶⁵ Camera dei Deputati Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze Armate anno 2013

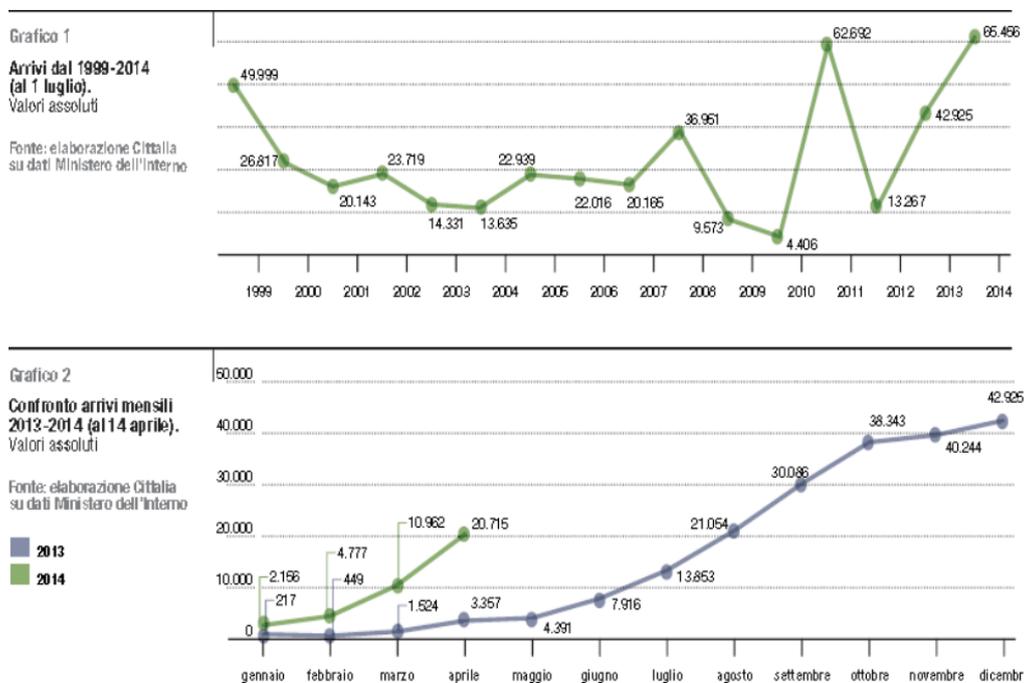
⁶⁶ Compiti previsti dal codice dell'ordinamento militare e dal codice della navigazione

Tab. 1. I numeri dell'Operazione Mare Nostrum.

Tabella 3 I numeri dell'Operazione Mare Nostrum	Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
		34		4.323		
	di cui					
	Interventi Marina Militare		Interventi misti			
			Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Mare Nostrum 2013 (Dal 18 ottobre al 31 dicembre)	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
	29	3.870	0	0	5	453
	Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
	259		46.695			
	di cui					
	Interventi Marina Militare		Interventi misti			
			Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Mare Nostrum 2014 (Dal 1 gennaio al 14 luglio)	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
	216	41.554	36	5.417	7	1.724

Fonte: Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con Unchr, p. 10.

Graf. 2. Gli arrivi di migranti in Italia dal 1999 al 2014 e confronto degli arrivi mensili fra il 2013 e il 2014.



Fonte: Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con Unchr, p. 8.

I numeri rappresentati sui grafici e l'analisi delle risposte raccolte durante la fase di somministrazione delle interviste, confermano l'ipotesi iniziale secondo la quale l'aspetto che ha subito variazioni in aumento riguarda giustappunto i numeri, la retorica dei mass media, la complessità del fenomeno e delle persone da aiutare e non ultime le caratteristiche dei migranti che perlopiù sono migranti forzati. Non è cambiato il ruolo della Marina Militare, quello che è cambiato semmai è stato l'impegno profuso dagli appartenenti alla Forza Armata in tale compito, che ha impattato sull'organizzazione oltre che sulla mission della Forza Armata stessa. La dimensione umanitaria e il tema del controllo alle frontiere, che rientra nell'accezione più ampia della difesa dei confini nazionali, sono stati inequivocabilmente le colonne portanti dell'OMN.

La prima dimensione, quella umanitaria, è stata la dimensione prevalente, caratterizzata da due anime preponderanti e cioè quella culturale della Marina e quella del soccorso, come è emerso fin dalla somministrazione della prima domanda dell'intervista e già ampiamente sottoposta ad analisi. La domanda qui in esame, si pone nell'ambito del dibattito sulla "securitization" della questione migratoria (Codagnone 1995; Huysmans 1995), ossia il proliferare di tentativi finalizzati ad arrestare l'immigrazione "non voluta" sebbene regolare, composta dai migranti per ragioni familiari e umanitari. Alla dimensione della difesa e controllo delle frontiere e dei confini con l'OMN è evidente che è stata data la giusta attenzione soprattutto in termini di sicurezza imprescindibile più che di difesa militare, intesa come controllo sanitario per la sicurezza dei migranti ma anche per la tutela del personale operante nell'OMN, soprattutto in termini di salute pubblica con particolare riguardo alle malattie diffusibili, come l'ebola, aspetti altamente sensibili all'opinione pubblica e che i mass media hanno alimentato oltremisura, avendo inutilmente ampliato la portata del fenomeno. Alla M.M. nel corso di questa operazione è stata demandata la regolazione dei flussi migratori e il controllo dell'ammissione sul territorio di cittadini stranieri, che è una delle due grandi classi in cui vengono suddivise le politiche pubbliche in materia di immigrazione richiamate nella parte teorica al cap. 2 par. 1 del presente lavoro.

Ulteriore aspetto della sicurezza emerso, è stato quello rivolto ad assicurare i trafficanti alla giustizia perseguendoli con l'arresto e fornendo prove a

corredo dell'intera fase probatoria. Molta attenzione è stata rivolta ad eventuali infiltrazioni terroristiche, aspetti che hanno allarmato l'opinione pubblica italiana attraverso i mezzi di comunicazione e al centro di dibattiti politici affrontati con toni allarmistici in ambito televisivo. A definire il quadro della situazione e dell'approccio strategico adottato, nell'ambito dell'OMN è la risposta del Comandante intervistato a Roma presso CINCNAV, che riferisce:

“...omissis...l'operazione Mare Nostrum ha rappresentato ed evidenziato una necessità innovativa di controllo dei confini. Cioè il controllo dei confini dal punto di vista di controllo degli ingressi all'interno dei confini nazionali, che quindi ha perfettamente sposato ed ha lavorato, ha camminato di pari passo con la dimensione umanitaria, perché l'obiettivo della missione era quello di offrire una sicura risposta all'emergenza umanitaria garantendo però il cittadino italiano e il migrante salvato proprio da coinvolgimenti con organizzazioni che non hanno fatto altro che lucrare fondamentalmente su queste disgrazie. L'opinione pubblica e il cittadino italiano ha visto probabilmente nell'Operazione Mare Nostrum un'azione di screening, lontano dai confini nazionali, di controllo lontano dai confini nazionali finalizzato alla garanzia di sicurezza all'interno dei confini”.

Dal tenore letterale della risposta innanzi riportata nonché dalle altre risposte acquisite nel corso delle interviste, si evince che la dimensione umanitaria è stata la ragione che ha ispirato la nascita dell'operazione e al contempo il fulcro della stessa missione. All'interno della dimensione umanitaria si possono cogliere poi diverse sfaccettature quali: il soccorso di un elevato numero di persone, così come non si era mai registrato prima; la cultura della Marina Militare; la sicurezza sanitaria dei migranti e dei cittadini italiani, dato che la nostra Italia ha rappresentato il luogo di sbarco degli stessi migranti; la questione della giustizia correlata allo sfruttamento dei migranti da parte dei trafficanti; la sorveglianza sul potenziale di infiltrazione terroristica da scongiurare. Tutto ciò, essendo stato svolto lontano dalle nostre coste, ha rassicurato l'opinione pubblica italiana, spesso allarmata dai mass media, che hanno parlato di invasione di migranti mentre, in realtà, si è trattato comunque di grossi numeri ma in ogni caso gestibili da un'organizzazione complessa come è stata quella dell'OMN, che ha garantito la sicurezza nazionale e non solo la difesa dei confini in senso proprio.

Continuando ad esaminare trasversalmente le risposte alle domande somministrate emerge chiaramente anche la dimensione culturale del salvataggio in mare operato dalla Marina Militare e della dimensione del soccorso correlata in primis alla sicurezza sanitaria del migrante e del personale impegnato nella missione e secondariamente della sanità nazionale.

Inoltre emerge l'attenzione rivolta alla sicurezza in termini di ordine pubblico connesso allo sbarco dei migranti sul suolo italiano. A tal proposito si riporta il giudizio del Comandante del Servizio Operazioni, presso Cincnav, che ha fornito un quadro della questione con le parole che seguono:

“...Omissis... il soccorso della vita umana in mare è un obbligo che hanno tutti i marinai, indipendentemente che siano militari o meno, è comunque un obbligo delle nostre coscienze. Come si concilia questo con la sicurezza è quella che noi chiamiamo homeland security (difesa della patria, del territorio). Per esempio in passato partivano sicuramente tanti migranti dalle coste dell’Africa, molti di questi migranti morivano per strada, molti arrivavano non controllati sulle coste italiane. Con Mare Nostrum non voglio dire la totalità, ma la stragrande maggioranza dei migranti non arrivava più direttamente sulle coste italiane, ma veniva prima filtrata sulle nostre navi, dove avveniva sia uno screening sanitario sia uno screening dal punto di vista della sicurezza e dell’identificazione delle persone e nessuno, o perlomeno pochi, rimanevano quelli che arrivavano non controllati sulle coste italiane. Questo ha garantito una maggiore sicurezza per lo Stato italiano in generale”.

Da quanto sopra riportato si evince ed emerge la dimensione culturale del personale della Marina Militare, che è quella di salvare chiunque versa in condizioni di pericolo in mare, che è poi ciò che anima tutti gli uomini di mare a prescindere che siano militari, personale della marina mercantile, che fra l’altro ha dato un grande contributo nelle fasi di salvataggio o personale civile in generale che si è trovato a fornire aiuto. Il salvataggio delle vite umane in mare, viene attuato dagli uomini della Marina Militare a prescindere dall’esistenza di leggi che lo obbligano, giacché questi ultimi lo hanno sempre eseguito, ispirati da un obbligo morale che contraddistingue ciascun membro della Marina Militare.

Strettamente connesso a questo aspetto della missione è quello relativo alla dimensione del soccorso: i mezzi e gli uomini della Marina Militare, infatti, si

trovavano ad intervenire e a dover prestare soccorso a un elevato numero di migranti in arrivo, spesso bambini molto piccoli, donne in stato di gravidanza e anziani che, viaggiando per giorni in mare, con imbarcazioni fatiscenti, sovraccariche e privi di ogni misura di sicurezza, necessitavano di assistenza e soccorso immediato. Questo aspetto del soccorso correlato al salvataggio è divenuto, nell'ambito della missione, l'aspetto più complesso, prioritario, affrontato il più possibile in sinergia con altri Enti e Organi dello Stato e non, che in quel contesto e momento potevano offrire un contributo e su cui, quindi, prestare la massima attenzione e da cui logicamente discendevano tutti gli altri obiettivi prefissati della missione: come quello della sicurezza in senso lato e della sicurezza sanitaria. In questo contesto ed ai fini della presente ricerca, il termine della sicurezza non è da intendersi come concetto teorico della "securitization" della questione migratoria (Codagnone 1995; Huysmans 1995), ossia il proliferare di tentativi finalizzati ad arrestare l'immigrazione "non voluta" sebbene regolare, composta dai migranti per ragioni familiari e umanitarie, compito fra l'altro demandato alle forze di polizia e nel caso di specie del mare alla Guardia di Finanza, ma come sicurezza o tutela del migrante e dei cittadini italiani di essere tutelati da malattie diffusibili e da eventuali terroristi o delinquenti infiltrati nei barconi che potrebbero costituire fonte di pericolo per l'intera nazione.

Questo era lo scopo dell'OMN, che ha permesso nell'immediato di salvare il più alto numero di migranti e, secondariamente, il controllo sanitario degli stessi e, ove possibile, assicurare alla giustizia coloro che sfruttavano tale fenomeno. Tutto ciò in passato non avveniva, vista la mancanza di un'operazione di questa portata, e questo non poteva che essere e rappresentare un potenziale rischio, sia in termini sanitari che di sicurezza in termini di ordine pubblico. Alla sopracitata domanda, il Comandante pilota intervistato, che è stato impegnato su diverse Unità e per diversi periodi nel dispositivo Mare Nostrum, risponde affermando che:

"...Omissis...Se il compito primario era quello di ricerca e salvataggio, il secondario è quello della difesa dei confini nazionali. Siamo sempre in alto mare quindi l'attenzione rimane sempre rivolta ad una difesa dei confini nazionali. Possiamo chiamarla così o un controllo del tratto di mare dove si opera."

Dal contenuto della risposta, si conferma la priorità assunta dalla dimensione culturale del soccorso e del salvataggio e che la dimensione della sicurezza, in termini di sicurezza sanitaria e di potenziali migranti con profilo delinquenziale che potevano essere gestiti e individuati a bordo delle navi, ha rappresentato un riflesso diretto della stessa presenza delle navi in mare e della complessità del lavoro svolto su più ambiti dalle navi. Indubbiamente ciò ha generato qualche sofferenza in più nella gestione a bordo delle navi più piccole, come emerso anche dall'analisi della precedente domanda inerente la logistica delle navi, ma il coordinamento della cabina di regia attuata presso l'unità comando ha permesso di fronteggiare anche tale problematica. Di certo la collaborazione con la Polizia di Stato e più segnatamente il supporto del personale della Polizia che si occupa dell'immigrazione e del controllo delle frontiere, è stato fondamentale nello svolgere e curare una materia in cui la Marina Militare non ha competenza, né dispone di strumenti per poterlo fare, pur fornendo tutto il supporto possibile e fatte salve i compiti e le responsabilità di ufficiale di polizia giudiziaria che ricadono sul comandante della nave. Questo aspetto è riportato e si evince da quando riferito dal 1° Maresciallo infermiere intervistato a bordo di nave S. Giorgio a Brindisi quando afferma che:

“...Omissis...la sorveglianza della nazione c'era, perché una nave in mezzo al mare fa quello. In più quando c'era la necessità recuperavamo naufraghi, per cui le cose andavano di pari passo. Per quanto riguarda, diciamo la parte immigrazione, la polizia dava tutto il supporto, tutta quella parte veniva svolta a bordo della nave, quindi carte, documenti con i mediatori culturali, la polizia riusciva ad interfacciarsi abbastanza bene con i migranti”.

La presenza delle navi della Marina Militare nel Mar Mediterraneo durante l'Omn ha permesso, oltre che una maggiore sorveglianza in mare ed un elevatissimo numero di salvataggi di migranti in mare, quale obiettivo sempre prioritario come evidenziano i numeri delle tabelle riportate in più parti di questo lavoro, anche l'instaurazione di una serie di rapporti di collaborazione tra cui quella con i mediatori culturali che arrivavano al seguito del team della Polizia di Stato e che hanno reso più “fluido” lo svolgersi delle diverse fasi delle operazioni, a cominciare dal salvataggio fino all'identificazione dei migranti. L'argomento

legato alla figura del mediatore è stata trattata con domanda specifica somministrata durante le interviste.

La sicurezza dei migranti in primis e conseguentemente delle nostre coste, oltre ad essere garantita dalla presenza di un consistente numero di navi militari della Marina Militare che pattugliavano il Mediterraneo, era garantita anche dalla presenza di un team di poliziotti a bordo delle Unità navali che si occupavano dell'identificazione dei migranti ed eventualmente dell'individuazione di coloro che erano segnalati alle nostre autorità o a livello internazionale, dal personale esperto di frontiere e dell'immigrazione. Alla Polizia di Stato dunque era demandato il compito fondamentale di curare un aspetto che potremmo considerare meno umanitario e di soccorso, ma che puntava invece sulla sicurezza. Per quanto detto, quindi, la missione non ha tralasciato nessuno dei due aspetti, seppur il soccorso era prioritario in qualsiasi momento.

Grazie a questa missione, la Forza Armata, oltre a confermare la cultura del salvataggio di un elevato numero di persone in difficoltà in mare, ha sviluppato una dimensione del soccorso dispiegando i mezzi più adeguati in suo possesso e avvalendosi anche di altre organizzazioni che hanno partecipato con le loro competenze specifiche ed hanno di fatto rappresentato un valore aggiunto alla missione. La priorità del salvataggio e della dimensione umanitaria della missione, la necessità di avere una situazione reale nel Mediterraneo, grazie al controllo effettuato da una molteplicità di dispositivi, ha permesso di effettuare la quasi totalità dei salvataggi oltre che garantire sicurezza e il contrasto ai trafficanti di esseri umani.

A rendere ancora più chiaro il connubio delle due attività sono le parole del Capitano di Vascello intervistato a Roma presso Cincnav, quando in riferimento alla conciliazione della dimensione umanitaria prevalente e prioritaria con quella del tema della difesa dei confini nazionali afferma che:

“ Non sono due aspetti separati di questa attività, sono due aspetti che coincidono e il nostro paese ha dato prova di una particolare sensibilità in questo. Lo ha fatto, ovviamente, affiancando e affinando oltre all'aspetto di ricerca e soccorso e di assistenza sanitaria, anche quello di acquisire una Maritime Situational Awareness (consapevolezza della situazione marittima), quindi il nostro lavoro è anche quello di avere un controllo di quanto si sviluppava nel Mediterraneo in

maniera da rilevare immediatamente le situazioni contestuali di illegalità. La testimonianza dell'elevato numero di criminali che sono stati assicurati alla giustizia, credo siamo a 366, nel periodo di Mare Nostrum....”.

Quanto sopra riportato, dimostra quanto sia stato importante avere consapevolezza di ciò che stava accadendo nell'area delle operazioni, per essere efficienti ed efficaci nella gestione del fenomeno migratorio in maniera onnicomprensiva. Le diverse forze scese in campo hanno fatto sistema, il cosiddetto “sistema paese”, lavorando per un unico scopo, ossia salvare il più alto numero di persone possibile, evidenziando la vocazione e la cultura della Marina Militare che è quella di aiutare chiunque versi in condizioni di difficoltà in mare, ma anche la solidarietà e il contributo di tutti coloro che hanno proferito il proprio impegno, con compiti diversi, in questa operazione, dimostrando che l'Italia è paladina dei diritti umani. A tal proposito è bene ricordare l'importante contributo fornito da chi, come la marina mercantile, pur non essendo direttamente impegnato in questa missione, non ha fatto mancare il proprio contributo quando è stata chiamata in causa, salvando un elevato numero di migranti, dimostrando quanto è insita in ogni marinaio, a prescindere se militare o civile, la cultura dell'assistenza e soccorso nei confronti di coloro che versano in difficoltà, come confermato dall'ufficiale sott'ordine al Capo Servizio Operazioni di nave S. Giorgio:

“...omissis...il dispositivo Mare Nostrum nasce come sorveglianza di un'area di operazione e all'interno di questa provavamo a fronteggiare eventi di soccorso in mare, ma così come si sono trovati a fronteggiarlo anche i mercantili in area. Questo perché è insito in ogni navigante, come target primario, la salvaguardia della vita umana in mare. Quindi non difendevamo le coste perché non avevamo nulla da difendere ma essenzialmente noi intervenivamo qualora ci fosse la necessità di soccorrere un natante fermo, sinistrato o comunque ci fosse pervenuta o direttamente o tramite Maricogecap (Comando Generale delle Capitanerie di Porto), una richiesta di soccorso”.

Nell'ultima parte dell'intervista sopra riportata emerge chiaramente la priorità del soccorso, salvataggio e salvaguardia dei migranti che versavano in condizioni di difficoltà o perché avvistati direttamente dal dispositivo “Mare Nostrum” o perché veniva segnalato dall'organo della Marina Militare, preposto

in tale materia, ossia Maricogecap. Viene affermata ancora una volta la cultura della Marina Militare e degli uomini di mare nell'aiutare chi è in difficoltà e una cultura del soccorso organizzato e complesso che ha permesso un così elevato numero di salvataggi. La difesa dei confini territoriali marini invece, seppur è un compito prettamente spettante alla Marina Militare non è stato attuato, dato che la "minaccia" degli stessi non poteva provenire da imbarcazioni fatiscenti, semmai si poteva parlare di garantire la sicurezza rispetto ad eventuali e potenziali attacchi terroristici, anche se quest'ultima ipotesi è stata esclusa. Durante la missione è stato applicato più il concetto della sicurezza, assegnato in via prioritaria alla Forze di Polizia, che di difesa che è invece demandato alle Forze Armate. Vi è da sottolineare però che probabilmente la presenza delle navi militari in mare ha svolto comunque una forte azione deterrente dinnanzi alle tanto paventate potenziali infiltrazioni terroristiche all'interno del flusso migratorio.

Fig. 9. Foto raffigurante un salvataggio di migranti su un gommone.



Fonte: *Marina Militare Italiana.*

3.15 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati - I canali di reclutamento di medici e infermieri e i conseguenti rapporti gerarchici tra personale civile e militare.

Le successive due domande sono state poste con la finalità di indagare la questione organizzativa dell'organico del personale della M.M. nell'ambito della missione, con specifico riferimento ai medici e agli infermieri, quali figure indispensabili per l'ottimale riuscita della missione. E' stato chiesto agli intervistati come questi ultimi sono stati "arruolati", considerando che la M.M., per i suoi normali compiti istituzionali, non ha nel proprio organico alcune figure specifiche. Le stesse domande inoltre, si prefiggono di indagare le eventuali difficoltà derivanti dai rapporti di collaborazione intercorsi tra personale non militare e personale Militare della M.M., in particolare quelli correlati all'inquadramento gerarchico relativo alla catena di comando o di gestione del personale civile imbarcato temporaneamente. Oltre a voler comprendere su quale dimensione la FF.AA., ha puntato di più, se al mercato o alla gerarchia, "Markets and Hierarchies" (Williamson 1975).

Sebbene siano presenti sia medici che infermieri nell'organico della M.M., di certo la Forza Armata non disponeva dell'elevato numero delle figure che necessitavano per la gestione dell'OMN, né disponeva di tutte le specializzazioni necessarie per fronteggiare la situazione emergenziale. Inoltre si deve considerare che *"le risorse non sono soltanto materiali, sono anche culturali, come sottolinea il Simbolismo organizzativo"* (Bonazzi 2002, p. 23), e le figure mancanti si sono aggiunte alle normali risorse umane della M.M., e alle ingenti risorse materiali in possesso della Forza Armata e, verosimilmente, si poteva ipotizzare che avrebbero avuto un impatto considerevole sulla cultura organizzativa della Marina. Le due domande di seguito riportate verranno analizzate assieme dato che è emerso chiaramente che le procedure di arruolamento e di gestione sono state analoghe. ***"I medici/gli infermieri necessari nell'ambito dell'operazione Mare Nostrum, come sono stati arruolati?"***

Siffatte domande, così formulate, avevano l'intento in primo luogo di far emergere quali sono state le modalità di arruolamento/reperimento dei medici e

degli infermieri necessari all'OMN, rispetto ai tre possibili canali cui, per ipotesi, si poteva attingere: canale interno, canale esterno o attraverso la rete.

Vediamo nello specifico in cosa consistono i tre citati canali e cosa emerge dalle interviste:

- Rispetto al primo canale di arruolamento, è emerso che si è effettivamente attinto alle risorse professionali interne alla forza, limitatamente al numero disponibile di risorse stesse: mediante l'integrazione organica del personale impiegato altrove ed inviato in temporaneo imbarco per incrementare l'unità "tabellare" medica standard prevista sulle unità navali;
- Rispetto al secondo canale di arruolamento si è prefigurato e ipotizzato che l'eventuale arruolamento di nuovi medici potesse essere "assoldato" attraverso concorsi pubblici o/e contratti esterni banditi e istituiti ad hoc per tale esigenza. Preme precisare che nello specifico, però, dalle interviste emerge che nell'ambito dell'OMN non si è fatto ricorso a tale fattispecie;
- Rispetto al terzo canale di arruolamento si è ipotizzato che attraverso la rete potesse avvenire il reperimento di medici specialisti e infermieri specializzati, di cui la Forza Armata non dispone in misura sufficiente, nonché il reperimento di quelle figure specialistiche, come pediatri, ginecologi, ostetrici, virologi, rianimatori, specialisti della prevenzione e delle malattie infettive, che la Marina non ha proprio in organico, perché naturalmente non necessari allo svolgimento ordinario delle proprie funzioni ma che si sono resi necessari nell'ambito della richiamata missione. Dall'analisi delle interviste è emerso che il reperimento di tali figure è avvenuto attraverso la rete, attingendo da Organi ed Enti dello Stato e/o da altri organismi in contatto con la M.M..

A fornirmi una risposta comprendente un quadro puntuale della strategia operativa adottata dai responsabili al comando della Forza Armata per "arruolare" temporaneamente le figure necessarie e per rendere, contestualmente, il più efficace possibile la missione rispetto alla questione sanitaria, è stato il Capitano di Vascello medico, Capo Servizio Sanitario del Cincnav a Roma, il quale in alcuni stralci dell'intervista fa le seguenti affermazioni puntuali:

“...omissis...noi abbiamo impiegato personale organico alla Marina Militare, quindi i nostri ufficiali medici presenti a bordo, a fronte dei numeri e della complessità e a volte anche della criticità di alcune situazioni sanitarie, abbiamo ritenuto opportuno, affiancarli con un determinato personale. In particolare è stato fatto un accordo tra la Marina Militare e il Ministero della Salute per imbarcare i medici degli uffici di sanità marittima aereoportuali e di frontiera, gli uffici USMAF, che sono deputati alla validazione da un punto di vista sanitario dell'ingresso delle navi. Tutte le navi mercantili, passeggeri e militari che ottemperando ad un regolamento sanitario internazionale del 2005 danno contezza se hanno personale con problemi sanitari rilevanti ai fini della salute pubblica nazionale, ovvero si verifica se tra di loro ci sono persone che sono affette da malattie. Ovviamente stiamo parlando di malattie diffusibili che possono avere un rilevante impatto, stiamo parlando di ebola per esempio. Con questa collaborazione con i medici degli Usmaf li abbiamo portati a bordo delle nostre navi...omissis...”

In questa prima parte dell'intervista, le dichiarazioni fornite lasciano comprendere che la gestione della parte sanitaria, alla stregua degli altri aspetti della missione, è stata un work in progress, dovuta all'evoluzione continua della portata del fenomeno migratorio e delle sue caratteristiche intrinseche, come è stata la questione del rischio di contagio ebola. Per ciò che attiene, dunque, al reclutamento dei medici e degli infermieri, è chiaro che, almeno inizialmente si è provveduto a reperire, attraverso il canale interno, il personale sanitario necessario. Nelle fasi successive, alla luce dei numeri e del tipo di specializzazioni medico-sanitarie richiesti per fronteggiare al meglio la situazione - caratterizzata da migranti, molto provati fisicamente dal tipo di viaggio intrapreso, che venivano salvati dalle navi militari e dagli allarmi sanitari lanciati perlopiù dai mass media connessi al fenomeno migratorio, in primis il rischio del contagio ebola che ha allarmato l'opinione pubblica- la Forza Armata in risposta a tale allarme, ha posto in essere, dapprima, un accordo con i medici dell'Usmaf, i quali avevano competenze specifiche e in particolare ciò avrebbe permesso di far rispettare un regolamento sanitario risalente al 2005 che prevede un controllo sanitario di tutte le persone che raggiungono il nostro paese via mare, allo scopo di fronteggiare le malattie diffusibili pericolose, giustappunto il caso dell'ebola. Questo accordo ha

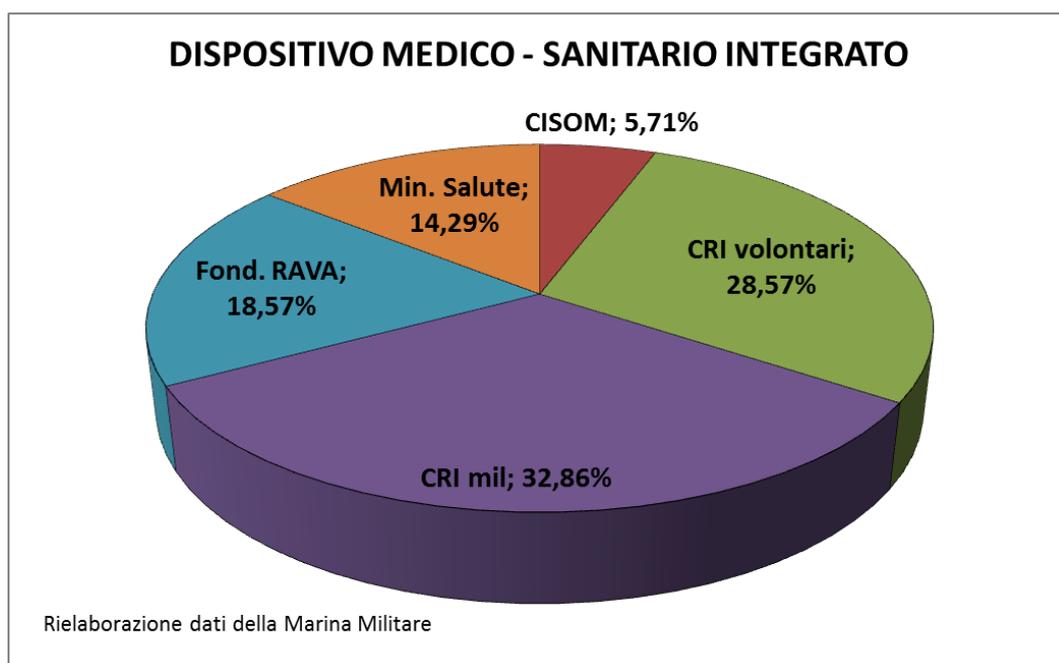
permesso, da una parte, l'incremento del numero dei medici e degli infermieri a bordo delle navi della Marina, tramite l'arruolamento degli stessi attraverso una rete di contatti dello Stato Maggiore della Marina, dall'altra ha reso il più sicuro possibile l'accesso da un punto di vista sanitario dei migranti che arrivano sulle nostre coste, eseguendo i controlli già in alto mare e non all'arrivo dei migranti nei porti di sbarco degli stessi. Questa è stata una scelta organizzativa e gestionale che ha garantito la sicurezza e la tutela sotto il profilo sanitario, in primo luogo nei confronti di coloro che operavano direttamente con i migranti e secondariamente nei confronti dei cittadini italiani allarmati dal rischio di diffusione delle malattie che potevano diffondersi con l'arrivo dei migranti. A seguito del continuo incremento del flusso migratorio e delle criticità che potevano presentarsi a bordo delle Unità navali, la Marina ha deciso di incrementare il numero di medici e infermieri attraverso il canale della rete, grazie a vecchie e nuove collaborazioni poste in essere dallo Stato Maggiore, così come affermato dallo stesso responsabile sanitario presso Cinnav, in un altro stralcio dell'intervista che mi ha rilasciato:

“...omissis...abbiamo avuto dei medici volontari di organizzazioni con cui la Marina ha stretto una serie di accordi: c'è stato il Corpo di Soccorso del Sovrano Militare dell'Ordine di Malta (CISOM); i preziosissimi medici del Corpo militare della Croce Rossa Italiana (CRI), che hanno portato alcune competenze particolari; ci sono stati i medici della fondazione Rava. Ci siamo coordinati con loro per avere anche delle figure professionali particolarmente rispondenti, quali sono stati diciamo le aree di maggior interesse, anche storicamente, legati al fatto che il mondo della pediatria per esempio, è un mondo particolare, il mondo dell'ostetricia, su cui noi operiamo in certe situazioni, non nel mare, ma operiamo in situazioni diciamo diverse. Quindi abbiamo imbarcato degli ostetrici, dei ginecologi, dei pediatri, dei rianimatori, delle persone che potevano essere indicate e rispondere alla tipologia di emergenze. L'abbiamo fatto anche con dei medici che avevano anche delle competenze nel mondo della prevenzione, delle malattie infettive, quindi abbiamo cercato di essere bilanciati da questo punto di vista e devo dire che abbiamo chiesto anche una certificazione alle organizzazioni, cioè basata su curriculum e sull'esperienza professionale. Questo

ha avuto il fine di dare una cornice giuridica il più possibile rispondente e coerente. Non abbiamo preso il volontario che alza la mano e voleva venire, ma ci doveva essere un percorso di validazione, di responsabilità, che quella persona aveva effettivamente alla spalle un bagaglio professionale adeguato...omissis..."

In secondo luogo, la domanda si pone di indagare un aspetto ancora più importante e cioè quello di comprendere se l'arrivo di un certo numero di medici specialisti civili a bordo delle navi della M.M., abbia generato delle difficoltà e al tempo stesso come il personale civile sia stato inquadrato-gestito da un punto di vista gerarchico dall'organizzazione militare.

Graf. 3. Nel grafico vengono riportate le percentuali di tutte le componenti del servizio sanitario presenti a bordo delle navi militari



Come sopra descritto e analizzando il contenuto dell'intervista che precede, è plausibile affermare che l'organizzazione abbia voluto fronteggiare, in un primo momento dell'Operazione, l'esigenza di personale sanitario necessario avvalendosi del personale interno e organico alla Marina alla luce del fatto che l'organizzazione interna non incontra le stesse difficoltà che si manifestano nel mercato, nell'ipotesi in cui sorgano dei conflitti tra le parti. Sebbene i conflitti tra aziende diverse siano spesso risolti in modo informale al di fuori delle aule del

tribunale (Macaulay 1963; Leff 1970), *“non sempre ciò è possibile e i rapporti tra le aziende sono perciò spesso tesi. Vertenze costose sono quindi talvolta inevitabili. L’organizzazione interna è, invece, meno soggetta a tali conflitti (le parti sono infatti maggiormente inclini a cooperare) ed in grado di risolverli ricorrendo alla gerarchia, cioè un sistema estremamente efficiente di risoluzione delle divergenze strumentali”* (Williamson 1975, p. 174).

A questo richiamato rischio si può aggiungere un problema, ancora più grave, che è il danno all’immagine dell’Istituzione militare e ai suoi valori. Successivamente, visto l’acutizzarsi del fenomeno migratorio è stato necessario supportare il lavoro del personale sanitario interno con personale sanitario esterno sia militare (come quello della Croce Rossa Italiana) che non, per la maggior parte, proveniente da organizzazioni con cui la Marina aveva avuto modo di collaborare e con cui nel mentre aveva stretto accordi bilaterali di collaborazioni attraverso il proprio Stato Maggiore, centro nevralgico dell’organizzazione militare. Si è reso quindi necessario porre in essere la ricerca di personale medico e infermieristico specializzato in ambiti specifici particolarmente utili ai fini della missione, di cui la Marina non disponeva sia numericamente, ma soprattutto per la natura dei suoi compiti istituzionali, dando e generando alla stessa missione un notevole valore aggiunto in termini di efficacia ed efficienza dinanzi alla gestione della componente sanitaria. Un aspetto importante e non trascurabile, seppur in tempi ristretti da rispettare dovuti all’urgenza, è stata la selezione del personale ricercato, dal potenziale bacino di volontari provenienti dalle organizzazioni con cui la Marina Militare aveva stretto accordi, al fine di non pregiudicarne il giusto contributo. Questo è stato posto in essere, basando la scelta su criteri oggettivi correlati ai curricula e alle esperienze pregresse da parte di coloro che avevano espresso la volontà di partecipare all’OMN, dimostrandosi selettivi al precipuo scopo di mantenere alta la funzionalità e l’efficacia del servizio sanitario a bordo, alla ottimale gestione di tale personale nell’ambito della stessa componente, informandoli su ciò a cui sarebbero andati incontro e dell’obiettivo ultimo che era la sicurezza propria e quella da garantire alla nazione. Questo ha permesso di svolgere, a bordo delle navi da guerra, lo screening sanitario e la sorveglianza sindromica, cioè il rilievo su alcuni pazienti per constatare se fossero affetti da alcune malattie, e se in particolar modo fossero diffusibili, attuando le relative

misure, a cominciare dal loro isolamento, per garantire la sicurezza sanitaria ad ampio spettro.

Riassumendo, dunque, i medici e gli infermieri a bordo sono stati attinti attraverso due canali: inizialmente ci si è avvalsi esclusivamente del personale interno alla Marina, affiancando alle posizioni previste normalmente un supporto aggiuntivo di medici disponibili e necessari allo scopo della missione; successivamente si è proceduto reclutando ulteriori medici e specializzazioni attraverso la rete degli accordi o protocolli d'intesa stipulati dallo Stato Maggiore della Marina, come ha confermato il Comandante di nave San Giorgio intervistato:

“...omissis...tutto il personale sanitario, medici e personale infermieristico, che abbiamo avuto a bordo, in parte faceva parte ed ha operato, diciamo nella struttura dell’equipaggio. Quindi la nave ha nel proprio organico tabellare un equipaggio che dal punto di vista sanitario prevede un medico e due infermieri, in aggiunta a questo personale, che la nave ha in maniera permanente, sono stati inviati dei sanitari in temporaneo imbarco, quindi personale della Marina Militare e chiaramente c’è la possibilità, attraverso le varie associazioni, principalmente Cisom, Rava, di reclutare attraverso delle apposite convenzioni da parte dello Stato Maggiore della Marina, il personale specialistico, faccio riferimento, per esempio al personale ginecologo, al personale ostetrico che si è reso particolarmente necessario, un virologo, un infettologo, quindi in quei settori particolarmente sensibili che necessitavano di una particolare attenzione e che hanno consentito, con la loro presenza di svolgere l’attività in piena sicurezza e hanno dato un valore aggiunto all’intera missione...omissis...”.

Siffatta strategia ha permesso di reclutare tutti i medici necessari, sia da un punto di vista numerico sia sotto il profilo delle specializzazioni. Quindi, se l’invio di medici aggiuntivi rientra in un procedimento ordinario alla Forza Armata, quello della rete si è rivelata una strategia vincente sia dal punto di vista del reperimento di ulteriori medici, ma anche e soprattutto per ricercare medici particolarmente rispondenti alla necessità della missione, frutto della cooperazione precedentemente posta in essere dalla Marina, che ha siglato accordi sia con Associazioni, sia con Ong, ma anche protocolli d’intesa con il Ministero della Salute.

Altro aspetto emerso nel corso delle interviste è frutto della collaborazione con un'altra Forza Armata ossia l'Aeronautica Militare, che ha fornito alla Marina un esperto di telemedicina in collegamento con l'ospedale militare del Celio di Roma, come sistema capo maglia di telemedicina della Difesa, e in qualche caso è stato utilizzato anche il canale di back up (di appoggio) che è quello di cui si avvalgono gli specialisti interni della Marina, come affermato dal Capitano di Vascello medico intervistato:

“...omissis...noi abbiamo ormai diffusa la presenza a bordo della telemedicina. Ha un'enorme validità su alcune patologie, in particolare su quelle traumatiche dove l'immagine diagnostica può essere confortata, sull'immagine ecocardiografica, sull'elettrocardiogramma, quindi il conforto di avere uno specialista di riferimento, di rappresentargli il caso clinico, di poter condividere con lui l'immagine di quello, da un tracciato ad un'immagine tipografica, radiologica. Questo è stato il grande conforto...omissis...è un'acquisizione tecnologica che ormai fa parte delle nostre capacità sanitarie...omissis...”.

Quanto sopra riportato dimostra quanto la Marina Militare si sia spesa per questa missione mettendo in campo tutte le *skills* in suo possesso sia dal punto di vista sanitario che tecnologico, per quella che è stata la più grande emergenza immigrazione via mare che uno Stato si sia trovato a dover fronteggiare, tanto per i numeri quanto per la sua durata.

Dall'analisi delle risposte emerge implicitamente che la Marina Militare ha puntato in un primo momento, vista anche l'urgenza, a reperire i medici necessari attraverso il canale interno, quindi aumentando l'organico delle navi attraverso l'imbarco temporaneo, puntando sulle risorse interne e su una gestione puramente gerarchica del personale, questo perché ciò ha reso più fluida la gestione del personale. In un secondo momento, stante la necessità di reclutare altro personale sanitario specializzato in altre branche, di cui la Forza Armata non dispone, ha attivato il canale della rete che ha permesso di potenziare e migliorare il servizio reso sulle navi. La gestione del personale viene reputata, dal personale militare, il più possibile rispondente al sistema gerarchico rivelatosi necessario e funzionale sulle navi, come confermato dal pilota di elicotteri intervistato, nella parte in cui afferma:

“Per quella che è stata la mia esperienza, sicuramente a bordo di unità navale, la presenza di un medico militare, Marina Militare e infermiere Marina Militare, secondo me potrebbe essere necessaria sicuramente la presenza anche di personale civile a coadiuvare il lavoro del medico militare è sicuramente utile, non dico necessaria, ma utile. Però la figura del medico del personale Marina Militare dovrebbe essere imprescindibile a bordo, in quanto la persona della Marina Militare sa come ci si muove a bordo della nave, sa quali sono le attrezzature e le installazioni ecc. ecc. Non ho avuto l’esperienza dell’LPD mista fra personale civile e militare. Dove sono stato io, sulle fregate o pattugliatori c’è stato o il medico militare o il personale sanitario civile, in entrambi i casi non abbiamo rilevato alcun tipo di problematica, però credo, a mia esperienza che un medico civile guidato da un medico militare, medico della Marina Militare potrebbe essere la soluzione, una delle soluzioni ideali. Stesso discorso vale per gli infermieri che comunque sono alle dipendenze. Se c’è un medico militare abbiamo già comunque una guida di struttura gerarchica”.

Da quanto riportato sopra emerge espressamente la necessità di gestire il personale con una modalità che sia il più possibile rispondente al modello gerarchico, sia per la consuetudine e forma mentis, ma soprattutto per la fluidità e rapidità d’azione. Riguardo le problematiche nella gestione e nell’operare, fra personale civile e personale militare, dalle interviste non si riscontrano difficoltà, dato l’obiettivo comune condiviso che era l’esigenza umanitaria di salvaguardare le vite, che ha portato alla piena collaborazione tra le figure militari e civili, come confermato dal fuciliere di Marina intervistato a bordo di nave San Giorgio:

“...omissis...c’è stata una collaborazione piena, sia professionale che umanitaria su tutti i campi: non io sono militare, tu sei civile, no! Collaborazione, l’unico termine per definire....omissis...”.

Le uniche criticità che sono emerse sono da correlare alle difficoltà del personale civile di dover operare a bordo delle navi militari, dovute alle condizioni strutturali e operative della nave e alle condizioni del mare, come riportato dal pilota intervistato:

“...omissis...Non ho mai rilevato nessun tipo di interferenze, nè di problematiche particolari per quanto riguarda rapporti gerarchici fra le varie componenti, chiamiamoli, civili e militari. Ovviamente c’è da dire che i civili non sono

abituati alla logistica delle nostre unità navali, quindi questa è l'unica cosa alla quale rimangono criticità, devono abituarsi, devono prendere il piede marino il prima possibile”.

Per ciò che attiene il reclutamento del personale infermieristico, l'unica particolarità che emerge rispetto al reclutamento del personale medico riguarda il fatto che nel caso degli infermieri, non sono state richieste specializzazioni particolari così come è stato per i medici, se non per il bio-contenimento (strumenti/apparati utilizzati per evitare la diffusione di malattie diffusibili):

“...omissis.. grazie alla presenza delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana e grazie al Corpo Militare della CRI che nelle ultime attività di Mare Nostrum ha fornito anche un supporto tecnico per la gestione delle barelle e stazioni di bio-contenimento, moduli abbastanza sofisticati e importanti che consentono di rispettare i protocolli di sicurezza dal punto di vista sanitario per il controllo di queste persone che venivano salvate in mare...omissis...”

Oltre alla differenza di specializzazioni, richiesta ai medici e non agli infermieri emerge che il personale infermieristico, nella prima fase dell'operazione è stato, in maniera preponderante, arruolato internamente alla Forza Armata e solo in una fase successiva è stato reclutato attraverso la rete, attingendo sia dalla Fondazione Rava sia dalla Croce Rossa Italiana. In particolare la M.M. ha potuto contare sull'indispensabile intervento delle crocerossine, che in passato avevano già collaborato con la Marina Militare, come confermato dal Comandante della nave San Giorgio:

“Dal punto di vista infermieristico un supporto particolarmente gradito e particolarmente efficace nel risultato, l'abbiamo avuto dalle II.VV. della Croce Rossa Italiana, quindi noi avevamo tre o quattro crocerossine. Chiaramente è un Corpo che aveva già partecipato ad altre missioni e non erano nuove alla Marina Militare, hanno anche partecipato alla missione di Haiti o anche a missioni umanitarie più datate. C'era qualcuno che aveva partecipato sulla nave San Giorgio, credo a quattro missioni, ci fu una missione a favore della popolazione Curda e quindi ripeto testimonianze di crocerossine che avevano partecipato ad altre attività oltre a fornire un supporto professionale specifico, trattandosi anche di persone con una certa esperienza”.

Per ciò che attiene al personale infermieristico a differenza dei medici, emerge l'aspetto di aver maturato una pregressa esperienza in altre simili missioni, almeno da parte delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana (CRI), le cosiddette crocerossine. L'aspetto comune sia ai medici che agli infermieri riguarda l'aver posto in essere un processo di validazione e di formazione nell'ambito del quale è stata illustrata a questi professionisti, fin da prima che arrivassero a bordo, la situazione in cui si sarebbero imbattuti di lì a breve, per non trovarsi in difficoltà dopo essere saliti a bordo delle navi, come ribadito dal Capitano di Vascello;

“...omissis.. C'è stato un processo di validazione, di formazione, prima che la gente arrivasse sulle navi, sono stati informati, formati, addestrati a quello che avrebbero dovuto fare a bordo, ...omissis...chi arrivava a bordo era pronto a lavorare dal momento in cui aveva messo giù la valigia, si inseriva immediatamente nel dispositivo, soprattutto con garanzie di sicurezza verso lui e verso le persone che sarebbero state oggetto di cure”.

La tutela delle persone è stata messa in primo piano. Molto interessante è l'aspetto del volontariato, delle persone che sono state reperite attraverso la rete e cioè persone che avevano voluto partecipare volontariamente alla missione attraverso e per il tramite dell'organizzazione di riferimento, spesso rinunciando ad un proprio periodo di ferie per partecipare a questa missione. I medici, sia militari che civili, e gli infermieri, sia militari che civili, hanno lavorato a stretto contatto. La Marina ha cercato chiaramente di reperire il maggior numero possibile di figure sanitarie che si sono rilevate preziosissime in un'operazione simile. I risultati raggiunti dimostrano una gestione del settore sanitario alquanto ottimale, infatti il successo dell'OMN è stato riportato dal dottore responsabile intervistato presso Cinnav Roma, attraverso le seguenti cifre:

“ 97 mila visite effettuate, su queste in 50 casi abbiamo provveduto a fare il trasporto-evacuazione a terra perché la gravità, la complessità delle patologie lo richiedeva, quindi ci sono state patologie particolari. Non abbiamo avuto nessun decesso a bordo, nonostante la gravità di alcune situazioni, quindi la testimonianza che il dispositivo ha funzionato. Le prestazioni di emergenza sono state 1700, che richiedevano un'azione immediata di stabilizzazione del paziente...omissis..”

Da quanto rilevato in più interviste, emerge la gratificazione del personale sanitario che ha partecipato all'OMN, dato che un certo numero di essi è tornato più volte, in tempi e navi diverse, a bordo delle unità impegnate nell'operazione, in maniera del tutto volontaria e nella maggior parte dei casi trascorrendo tale periodo a bordo dopo aver richiesto e ottenuto il corrispondente periodo di ferie dalla struttura in cui stabilmente lavorava.

“...omissis...Loro addirittura, so per certo perché detto dagli interessati, acquisivano un periodo di ferie e volontariamente venivano sulle unità, quindi volevo dire il reclutamento era del tutto automatico, per cui ha sempre funzionato bene, non abbiamo mai avuto problemi...omissis...”.

La fine di Mare Nostrum ha lasciato un segno, anche dal punto di vista sanitario. Infatti con il frequente verificarsi di casi di donne in stato di gravidanza a bordo delle navi militari e addirittura di un caso di parto a bordo, la Marina Militare ha avviato un progetto di collaborazione con l'ASL di Torino 2, in cui i medici della Ginecologia e Ostetricia dell'ospedale fecero da istruttori agli ufficiali medici della Forza Armata per gestire le emergenze ostetriche e ginecologiche a bordo delle navi italiane (La Stampa, 08.06.2015). Questo dimostra il segno che l'operazione ha lasciato sull'organizzazione e sul modus operandi della M.M., come ha dichiarato, nel richiamato articolo della Stampa, l'Ammiraglio Mascia, capo del Corpo Sanitario e capo dell'Ispettorato di Sanità della M.M. *“L'ASL Torino 2 ci ha proposto un progetto formativo specifico, che prevede stage per gli ufficiali medici neolaureati e abilitati, presso l'Ostetricia e Ginecologia del Maria Vittoria, per acquisire know how teorico-pratico necessario per prestare adeguatamente questa nuova e delicata assistenza”.* Con la fine di Mare Nostrum non è finita l'emergenza migranti né l'impegno della M.M. su questo tema, che anzi è continuata con la partecipazione all'operazione Triton prima e con Mare Sicuro successivamente. Mare Sicuro è un dispositivo aeronavale operativo dal 12 marzo 2015, dispiegato nel Mediterraneo centrale, al fine di tutelare i molteplici interessi nazionali, oggi esposti a crescenti rischi

determinati dalla presenza di entità estremiste e assicurare coerenti livelli di sicurezza marittima⁶⁷.

3.16 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Il mediatore culturale nell'ambito della missione Mare Nostrum

La domanda che segue riguarda, come nel caso dei medici e degli infermieri, la *governance*, la *policy* e l'arruolamento della figura e del ruolo dei mediatori culturali durante l'*Omn*, figure che si sono rivelate importantissime. L'analisi della domanda somministrata mira inoltre ad indagare come gli stessi si sono inseriti nell'ambito del sistema gerarchico tradizionale e come i mediatori stessi hanno impattato, in seno all'organizzazione militare, alla figura leader (Brown 1989) istituzionale e la sua leadership (Trentini 1997; Turner 1971). Anche in questo caso è stato richiesto ai testimoni privilegiati intervistati, *come sono stati arruolati i mediatori culturali* allo scopo di comprendere in primo luogo il canale attivato e che ha portato questa figura ad operare sulle navi della Marina Militare. Sulla base del contenuto delle interviste rilasciate, si è cercato di comprendere come è stata gestita tale figura all'interno del sistema organizzativo e gerarchico militare e se la stessa ha generato problematiche di gestione e di convivenza in seno all'organizzazione e all'operatività della missione.

L'inserimento di questa figura nell'ambito della missione, riveste un carattere di primaria importanza, come emerge dalle interviste, poiché innanzitutto ha permesso di espletare e curare un aspetto fondamentale dell'*Omn* quale una comunicazione efficace fra il personale direttamente impegnato nel soccorso e assistenza e i migranti, fungendo anche da collante culturale fra il migrante e il soccorritore. Questa è stata certamente una figura innovativa e un ulteriore valore aggiunto di questa missione ed è proprio nell'ambito dell'*OMN* che viene inserita per la prima volta sulle unità della M.M.I.. Preme precisare fin da subito che la

⁶⁷ www.marina.difesa.it

figura dei mediatori culturali non era alle dipendenza della Marina Militare Italiana bensì una risorsa in seno alla Polizia di Stato. La richiamata missione, per l'obiettivo che si era posta e per le caratteristiche organizzative e di governance che ha assunto, rappresenta e rientra in quelle *“politiche di welfare nel settore dell'assistenza”*, che in Italia per semplicità vengono anche definite *“politiche sociali”* (Bertin, Fazzi 2010, p. 11). Al tempo stesso, l'attività posta in essere, per le sue caratteristiche intrinseche, ha assunto i connotati di quello che in letteratura viene definito *welfare mix*, cioè un sistema caratterizzato dalla presenza di una pluralità di attori pubblici e privati in cui emerge una sostanziale responsabilità da parte di un ente pubblico che abbia il ruolo di cabina di regia e laddove il livello di collaborazione e il programma d'intervento sono fondamentali per giungere i risultati prefissati e scongiurare dunque *“effetti perversi”*. La domanda è stata formulata nei seguenti termini:

“I mediatori culturali necessari nell'ambito della missione Mare Nostrum, come sono stati arruolati?”

Si premette che la M.M. non dispone nel proprio organico di una simile figura (che non è pienamente istituzionalizzata, visto che fino ad oggi, manca un albo professionale che regolamenta questa categoria), perché evidentemente fino ad oggi non è stata reputata necessaria per svolgere i compiti istituzionali ad essa demandati dalla normativa vigente, ma che invece nella richiamata missione ha assunto un ruolo di indispensabilità per il supporto fornito nella fase di comunicazione, calmando gli animi già a cominciare dalle operazioni di soccorso che spesso erano segnate dal panico generato dai migranti spaventati dal rischio che potessero essere abordati dalle autorità libiche e tale circostanza poteva facilmente provocare il capovolgimento dell'imbarcazione, specialmente durante le operazioni di trasbordo. L'aspetto che si vuole far emergere è quindi il modello di *governance* adottato dalla M.M., inteso come valorizzazione e coordinamento del ruolo dei mediatori culturali, dell'ambito progettuale e operativo della *mission* dell'Omn riguardo questi nuovi attori. Dall'analisi delle risposte, emerge subito chiaramente un primo dato legato ai mediatori e cioè che la figura del mediatore culturale ha assunto, come già evidenziato, un ruolo chiave, agevolando il flusso delle comunicazioni ed emerge che la stessa ha rappresentato una figura nuova nell'ambito del personale della Marina Militare intervistato. A presentarci una

situazione chiara di quello che succedeva a bordo dell'unità flag ship è il Comandante della nave stessa, che in gran parte delle dichiarazioni che mi ha fornito, conferma quanto sopra evidenziato e per queste ragioni ho ritenuto utile riportare un ampio stralcio delle lunga intervista rilasciatami a Brindisi a bordo dell'unità San Giorgio:

“Questa è una figura che io non conoscevo e soprattutto non conoscevo le modalità di impiego e l'utilità e l'efficacia che invece è stata rilevata. Normalmente i mediatori culturali facevano parte, nel numero di 2, del nucleo di Polizia di Stato, chiaramente impiegati prevalentemente per agevolare le attività connesse all'identificazione. Sono stati però impiegati in tutte, diciamo, le fasi dall'arrivo a bordo fino poi alla fase di identificazione, quindi è uno strumento eccezionale per trasmettere fiducia, per trasmettere tranquillità attraverso quella che è la comunicazione preminente, e quindi consentendo davvero di gestire tutte le situazioni nella maniera più agevole, più costruttiva. Con l'arrivo, nella fase finale, dell'organizzazione Save the Children, anche loro avevano nel nucleo un mediatore culturale, peraltro arrivato in Italia proprio attraverso, diciamo, traffici di questo tipo, che si è fatto una vita in Italia ed adesso dà questo contributo nell'ambito di organizzazioni nazionali ed internazionali. Il numero poteva essere come dire, implementato, era adeguato in base alle esigenze insomma? Certamente in questo settore se ce ne fosse stato qualcuno in più non sarebbe stato inutilizzato, però ritengo che il numero dei presenti, conoscendo quella che era la risorsa, sia stata sufficiente per gestire le varie situazioni. Peraltro anche la nave aveva una struttura organizzativa, che attraverso la cartellonistica di vario tipo consentiva di dare dei segnali, delle informazioni, quelle più importanti, e quindi dalla fase d'imbarco lungo tutto un circuito che permetteva di effettuare, inizialmente il controllo sanitario, il supporto di prima necessità...omissis...generalità identificative...”.

Elaborando l'intervista resa emerge che l'arruolamento dei mediatori culturali, è stato esterno alla Forza Armata e nello specifico è avvenuto attraverso la rete di contatti della Polizia di Stato che, come organo dello Stato, ha partecipato alla missione con il compito di svolgere l'identificazione dei migranti in ottemperanza al disposto del Regolamento di Dublino che obbliga il primo Stato di approdo dell'UE alla registrazione dei migranti. Successivamente si è attivato un ulteriore

canale, grazie al network delle F.A., in diretto contatto con alcune associazioni, che avevano al loro interno membri che parlavano la lingua araba e che si sono resi disponibili a bordo delle navi della MMI. E' il caso di alcuni membri dell'Organizzazione Save the Children, che hanno di fatto implementato il numero dei mediatori dando priorità all'esigenza dei tanti minori che approdavano sulle nostre coste. Dall'intervista emerge che questa figura, e nello specifico quelli che arrivavano per il tramite del Mininterno, erano alle dipendenze funzionali della Polizia di Stato durante le fasi dell'identificazione, ma stante le altre esigenze e necessità che si presentavano a bordo in molti casi, sono stati chiamati a fornire il loro contributo sia durante le fasi di soccorso che durante il colloquio anamnestico fra i sanitari/soccorritori e i migranti con problemi di salute. Questo ha permesso un impiego ottimale di tale risorsa al fine di rendere il più "fluida" possibile anche altre fasi dell'operazione. Pertanto in alcuni casi di particolare necessità, i mediatori sono stati distaccati dalla loro attività principale e posti alla dipendenza funzionale della Marina Militare.

Dall'analisi di un'altra intervista, emerge che si è avvertita la necessità di reperire in breve tempo tali figure e si ribadisce che il numero dei mediatori era risicato per un ottimale svolgersi delle operazioni, specialmente quando si è registrato un elevato numero di migranti approdati, in particolare in coincidenza con i mesi estivi, segnati dal più alto numero di partenze. Si riporta di seguito quanto riferito, al riguardo, dal Comandante intervistato a Roma presso Cincnav:

"...omissis...trattandosi sempre di un'emergenza ... omissis dalla richiesta di supporto che è stata messa in atto, è derivata la risposta di tutte le strutture che potevano offrirvi, quindi ritengo che anche l'offerta è stata abbastanza rispondente alle esigenze. E' chiaro che un numero maggiore di mediatori culturali avrebbe in certe circostanze facilitato il flusso di comunicazione con i migranti, invece si è dovuto rimandare ...omissis..."

L'assenza di mediatori culturali nell'organico della Forza Armata così come l'assenza di pregresse forme di collaborazione e dunque di un canale precedentemente adottato nell'arruolare queste figure, ha portato la M.M. a dover cercare canali di reclutamento del tutto nuovi e se il numero di mediatori presenti a bordo fosse stato maggiore, soprattutto in alcune circostanze ossia nel periodo di

maggiore afflusso di migranti, sicuramente le operazioni si sarebbero svolte più velocemente e con risultati ancora più soddisfacenti.

Questo nuovo canale di arruolamento è stato gestito esternamente alla M.M., e nello specifico dal Ministero dell'Interno, al seguito e alle dipendenze del team della Polizia di Stato imbarcato sulle navi militari. Ciononostante si sono registrate delle criticità, dovute all'esiguo numero di mediatori culturali, sofferte soprattutto in particolari momenti di maggiore afflusso di migranti, in misura particolare durante il periodo estivo, allorquando le partenze e conseguentemente gli sbarchi lungo le nostre coste, aumentavano. Maggiori unità di mediatori culturali, specialmente dopo il salvataggio e recupero dei migranti, avrebbero alleviato sia lo stress dei migranti che quello del personale impegnato nelle operazioni di soccorso e salvataggio. Facendo un paragone con le due domande precedentemente poste, emerge che il canale di arruolamento di medici e infermieri era basato su accordi bilaterali con altre organizzazioni, e quindi sostanzialmente il reperimento del personale necessario è avvenuto attraverso la rete. Ciò ha evitato molte difficoltà e ha reso ottimale il funzionamento del profilo sanitario della missione. Nel caso dei mediatori culturali vi sono state delle sofferenze e difficoltà e non si è riusciti ad evitare un po' di stress sia ai migranti che al personale militare e non impegnato nell'ambito della missione, come confermato dal Comandante Responsabile delle operazioni intervistato a Roma presso Cinnav:

“...Il mediatore culturale è uno degli incarichi fondamentali dell'operazione Mare Nostrum, infatti erano i primi che avevano un contatto linguistico con i migranti e grazie a loro si è riusciti a mantenere una situazione sempre calma a bordo, spiegare chi eravamo e perché eravamo lì, che eravamo lì per soccorrerli e una volta calmati gli animi, sicuramente le operazioni di soccorso erano più facili”.

Le criticità sono state da una parte la carenza del numero di mediatori culturali a bordo delle 5 unità navali costantemente impegnate, a turno, nella missione e dall'altra la mancanza di accordi diretti e bilaterali da parte della M.M., con Enti e organizzazioni che avrebbero potuto reperire un numero sufficiente e soddisfacente di queste figure. E' mancato dunque un arruolamento di tali figure attraverso la rete che è stata la strategia vincente rispetto al personale medico e

paramedico impiegato nell'ambito della stessa missione. Si è cercato di sopperire a tale carenza addirittura adoperando personale interno che avesse competenze affini a quella di un mediatore culturale (figura che non è ancora legalmente riconosciuta e quindi non esiste un albo professionale di mediatore culturale), come espressamente dichiarato dal Comandante innanzi intervistato. La Forza Armata infatti si è avvalsa del personale che aveva una conoscenza dell'arabo e della cultura araba appresa a seguito di missioni o per motivi familiari, come nel caso di italiani di seconda generazione, che nella Forza Armata sono presenti sebbene in numero esiguo.

Viene richiamata ed evidenziata, dall'intervistato, la carenza di mediatori culturali a bordo delle navi minori poiché è stata attribuita priorità all'imbarco dei mediatori culturali, al seguito del nucleo di Polizia di Stato, quasi esclusivamente sulle unità maggiori, che spesso hanno fatto da *hub* di raccolta dei migranti durante lo svolgimento della missione per ottimizzare il tempo e i costi della missione stessa. E' desumibile che il mediatore culturale sia stato impiegato nell'ambito dell'OMN esclusivamente con la finalità di agevolare le procedure di polizia, quindi identificazione, foto-segnalamento e rilascio delle impronte digitali, ma in realtà tale figura era indispensabile in tutte le fasi della gestione dei migranti a partite dal loro salvataggio. La loro carenza, infatti, ha generato difficoltà soprattutto nelle fasi iniziali del soccorso. Il numero di mediatori non è stato incrementato nonostante fossero evidenti le esigenze e le necessità di superare le difficoltà riscontrate sulle Unità minori.

Quanto sopra esplicitato trova ulteriore conferma nell'intervista del pilota di elicotteri il quale afferma:

“Qui la mia esperienza è veramente breve, perché nel primo periodo, appena iniziata l'Operazione Mare Nostrum su nave Maestrale, è stato l'unico periodo di una decina di giorni che abbiamo ospitato il mediatore culturale che però era al seguito della Polizia di Stato, del gruppo di Polizia di Stato. Non ho avuto altre esperienze...”

Questa ricerca autonoma della M.M., e non solo legata al Mininterno, di mediatori culturali messa in atto quando già l'esigenza dell'organizzazione dell'operazione lo richiedeva, per rendere più fluide le diverse fasi delle operazioni su tutte le

unità impegnate nell'Omn è confermata dal Comandante Responsabile delle operazioni intervistato a Roma presso Cincnav il quale riferisce:

“...Dal punto di vista dei mediatori culturali siamo rimasti, ci siamo tra virgolette arenati con quelli che sono stati forniti tramite il Ministero degli Interni, che nella fase iniziale dell'operazione erano stati distribuiti su varie unità navali, ma che nella parte finale sono quasi sempre rimasti a bordo soltanto della nave flag ship. Quindi in tutta onestà abbiamo sofferto di mancanza di mediatori culturali su navi minori. Laddove ci sia un mediatore o un militare che nel suo back ground avesse una formazione da mediatore culturale è stato sicuramente utilizzato...omissis...la presenza di mediatori culturali a bordo avrebbe sicuramente agevolato, aiutato maggiormente l'operato delle navi minori”.

Laddove non si è riusciti ad organizzarsi in maniera ottimale, visti i tempi ristretti, la Forza Armata ha cercato di mettere a disposizione le *skills* del personale. La carenza dei mediatori rivela una lacuna della missione e si conferma come sulle Unità minori queste figure hanno operato per brevissimi periodi.

Dalle interviste raccolte emerge, in maniera ricorrente, l'importanza del lavoro svolto dalla figura di mediatore culturale e del numero esiguo degli stessi che ha generato alcune difficoltà gestionali e organizzative legate all'elevato numero di soccorsi e salvataggi effettuato, specialmente in alcuni periodi della missione.

Il loro inquadramento nell'ambito gerarchico era alle dipendenze del nucleo o team di Polizia di Stato e dunque del Ministero dell'Interno, ma essendo tali figure inserite nel dispositivo della Marina Militare, i mediatori assumevano anche una dipendenza funzionale dal comandante della nave che sulla base di esigenze prioritarie, concordava di distaccarli di volta in volta impiegandoli laddove necessario. Nell'ambito dell'Omn si è assistito ad uno spostamento dal tradizionale concetto di governo ispirato alla programmazione, alla gerarchia tradizionale e al sistema, ad una parziale rivisitazione di tali elementi in favore della rete e della *governance* basata su dinamiche che si sviluppano fra gli attori che hanno dense relazioni di tipo gerarchico (Bertin, Fazzi 2010, pp. 17-18) o che in questo ambito potremmo definire dipendenza funzionale, così come è stata definita dai testimoni privilegiati intervistati.

Nell'ambito delle fasi in cui i mediatori culturali erano presenti, *“potremmo dire che si è sviluppata quella capacità (dello stato) di gestire un mix*

*di gerarchia, mercato e rete per costruire dinamiche di regolazione coerenti con la complessità del sistema attivato per la realizzazione delle politiche di interesse della comunità (in questo senso pubbliche)”, (Bertin, Fazzi 2010, p. 23), sia italiana e dunque nazionale che a livello europeo e quindi internazionale. Questo tipo di attività potremmo dire che ha cercato di mettere in atto quello che in letteratura è stata definita la *governance ibrida* e nell’ambito della stessa si è cercato di superare le contrapposizioni fra Stato, mercato e rete. Laddove è mancata questa interconnessione ottimale durante l’Omn, l’efficienza e l’efficacia sono venute meno, anche nell’unità *flagship* che ha avuto sempre a bordo i mediatori culturali, seppure in numero insufficiente, come emerge dall’intervista rilasciata dall’infermiere militare intervistato a bordo di nave San Giorgio:*

“Loro seguivano l’iter della Polizia di Stato, quindi erano inquadrati nel sistema del Ministero dell’Interno, e per quanto riguarda il numero, secondo me loro erano in numero di due, cioè i vari team avevano due mediatori culturali. A mio avviso una constatazione che ho potuto fare è che loro erano insufficienti.”

Questa carenza ha rallentato da una parte lo svolgimento di alcune operazioni come l’assistenza sanitaria, ma anche l’identificazione degli stessi, inoltre si è generato un difetto o carenza di comunicazione specialmente nelle fasi delicate che dimostra quanto fosse importante questo ruolo.

I mediatori culturali hanno rappresentato il collante ideale da un punto di vista comunicativo e culturale fra le unità e il personale impegnato nell’Omn e i migranti da soccorrere e salvare già dal loro avvistamento, dove in alcuni casi, i migranti temevano di avere di fronte unità navali militari libiche e dunque avevano paura ed era necessario rassicurarli e successivamente trasbordarli in condizioni di sicurezza. Ciò trova conferma in quanto affermato dal fuciliere di marina intervistato a Brindisi:

“...Omissis...sicuramente il mediatore culturale...Omissis... tutti sempre hanno contribuito per far sì che ci si capisse, ci si organizzasse al meglio, magari loro sono stati necessari quando c’erano veramente difficoltà nella comunicazione, però per quanto riguarda l’arruolamento in qualsiasi maniera avvenisse questo arruolamento, voglio dire andava bene. Loro sono serviti a far sì che noi riuscissimo meglio a comunicare con loro, cioè a volte c’erano difficoltà perché popoli proprio di tribù dove non parlavano inglese, né arabo, quindi non ci si

capiva, solo tra di loro riuscivano. Quindi il mediatore riusciva a comunicare. allora capivamo e così si lavorava meglio. Se uno non comunica non riesce a capire le esigenze che avevano.”

Pare evidente che nell'operare vi era la necessità di agire secondo uno scopo e la gestione dei mediatori era funzionale alla comunicazione con i migranti. Anche sotto il profilo sanitario si rendeva necessario poter comunicare con i migranti per comprendere le esigenze del paziente e al tempo stesso poter fornire loro le giuste spiegazioni. A confermare ancora l'importanza di questa figura, con speciale riguardo alla parte sanitaria (ambito nel quale si sono rivelati molto importanti), è il Comandante responsabile del Servizio Sanitario intervistato presso Cincnav, quando afferma che:

“...Omissis...anche per noi tecnici, il mediatore culturale copre un gap, quindi un gap linguistico è estremamente importante nell'approccio con il paziente, le diverse specializzazioni da mediatore culturale, le diverse conoscenze linguistiche ne fanno un elemento importante. La Marina non le ha reclutate direttamente, ma sono persone che sono arrivate per tramite del Ministero dell'Interno, attraverso una loro catena di comando. Quello che le posso dire è che hanno svolto un ruolo estremamente importante”.

Da quanto sopra emerge che il deficit di comunicazione con i migranti generava difficoltà da entrambi le parti, colmate dall'intervento del mediatore. I maggiori problemi emergevano con i migranti meno istruiti dell'Africa Subsahariana, alcuni dei quali non conoscevano né la lingua inglese né la lingua francese, lingue invece conosciute in maniera più o meno approfondita da buona parte del personale militare operativo.

Quanto descritto è confermato dal militare della Brigata Marina San Marco:

“...io sulle navi che ho fatto non ho avuto mai un mediatore culturale. Praticamente noi con il nostro linguaggio inglese...omissis... riuscivamo a farci comprendere...omissis...c'è anche da dire che molte volte si trovavano culture, tipo somale, che parlavano soltanto la lingua loro, lì era un pochino più complicato...omissis...”

Dove è mancato il mediatore, il personale ha cercato di sopperire grazie alla personale conoscenza della lingua inglese, appreso durante i corsi di formazione organizzati dalla Forza Armata e specialmente grazie alle numerose missioni,

spesso a carattere internazionale cui partecipa il personale operativo, come quello della Brigata Marina San Marco intervistato.

In conclusione si può constatare che il canale di arruolamento adottato nel corso dell'intera missione è stato esterno alla Marina Militare ed è avvenuto per il tramite del Ministero dell'Interno. Nell'ultima parte della missione, poi, vi è stato un supporto da parte dell'organizzazione Save the Children con cui la Marina Militare aveva attivato un protocollo d'intesa, e quindi attraverso il canale della rete. Il loro numero si è rilevato carente e stante la conclamata impossibilità di ottenere un maggior numero di mediatori tramite il Ministero dell'Interno, sarebbe stato necessario attivare ulteriori protocolli d'intesa con nuove organizzazioni in grado di fornire tali figure e raggiungere un congruo numero di mediatori da impiegare nella Missione.

3.17 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – La formazione del personale

La domanda che segue è stata somministrata con l'intento d'indagare se rispetto all'ambito organizzativo della Marina gli intervistati ritenessero necessario, alla luce dei risvolti assunti dall'OMN, l'arruolamento e/o la formazione del personale con competenze specifiche, che dopo la missione vengono ritenute importanti, per affrontare scenari di operazioni simili nel futuro e dunque operare meglio. Per indagare il sopracitato tema è stato chiesto ai testimoni privilegiati intervistati:

“Con riferimento all'arruolamento e alla formazione del personale, a suo avviso sarebbe stato necessario introdurre nuove figure? Se sì, quali?”

La richiamata domanda è stata posta in questi termini al fine di accertare fino a che punto l'OMN ha inciso sull'assetto organizzativo presente e futuro della Forza Armata e conseguentemente se e cosa si ritenesse necessario cambiare e/o implementare nella parte organizzativa e formativa del personale della Marina Militare. Alla sopracitata domanda, nella maggior parte dei casi, il personale intervistato ha risposto che non si ravvede la necessità di inserire nuove figure, evidenziando il fatto che ormai la missione cui loro stessi avevano partecipato

attivamente era nella fase finale e quindi all'atto dell'intervista, essendo già trascorso un anno dall'inizio della missione stessa, erano state apportate tutte le possibili modifiche e i miglioramenti auspicati. L'aspetto di maggiore successo che viene ricordato dal personale intervistato è stata l'integrazione fra le diverse componenti, sia militari che civili. Questo optimum ovviamente non ha potuto evitare tutte le criticità che potevano presentarsi a bordo ma è stato chiaramente fatto tutto il possibile nei limiti delle risorse e delle competenze della Forza Armata, come si evince dalla risposta del Comandante di nave San Giorgio, intervistato a Brindisi:

“...tutte le professionalità espresse, sia in ambito civile che militare, si sono dimostrate idonee ed adeguate per assicurare tutte le necessarie esigenze in un contesto dove il valore aggiunto è stato proprio il raggiungimento di una piena integrazione tra le varie componenti, e questo non è un fatto scontato...ho trovato una realtà già consolidata...una realtà nella quale l'aspetto integrazione è il risultato davvero significativo...l'assetto finale credo che sia stato comunque il risultato di aggiustamenti e di implementazioni che nel corso dei mesi si sono rese necessarie, per cui è stata fatta già quest'azione di aggiustare l'aggiustabile, per cui in ultima analisi l'assetto organizzativo implementato era assolutamente idoneo per tipologia di casistica che fino a quel momento si era verificata”.

La risposta evidenzia che in corso d'opera alcuni cambiamenti e aggiustamenti sono stati posti in essere in relazione alle esigenze che riscontravano le unità navali impegnate e alle varie sfaccettature e differenti peculiarità che il fenomeno migratorio stesso, di volta in volta, assumeva. La stessa missione Mare Nostrum infatti dal momento della sua prima attivazione, era partita con un assetto di mezzi e uomini impiegati più ridotto e poi potenziato nel corso del tempo, sia con mezzi e uomini interni alla Forza Armata che con il potenziamento del personale civile. La Marina si è quindi adeguata nel corso del tempo, migliorando l'assetto organizzativo e formativo per renderlo più rispondente alle esigenze, per velocizzare le operazioni di salvataggio e la procedura di sbarco dei migranti, per alleviare da una parte le sofferenze dei migranti salvati e dall'altra per avere un assetto in mare da più tempo. Proprio per questo motivo sono stati svolti ad Augusta, presso la base navale della Marina, dei corsi di formazione a favore del personale della Marina organizzati

dall'UNCHR, aventi ad oggetto informazioni utili sulla gestione dei migranti⁶⁸. Dove questo non è stato possibile, e quindi è mancata qualche figura necessaria, il personale presente sulle navi ha fatto uno sforzo maggiore per ovviare alle carenze e disagi e dunque alla domanda somministrata relativa all'arruolamento e alla formazione del personale, un infermiere intervistato ha evidenziato che:

“Per quello che posso immaginare no, perché comunque non ci sono stati mai problemi. Per cui per quanto posso immaginare le figure erano necessarie...dal punto di vista sanitario magari più stabilmente la parte diciamo ginecologica. Quindi ostetrica e ginecologo in pianta stabile. Però purtroppo la gente che veniva da fondazioni umanitarie quindi volontari, alcune volte mancavano queste figure, però ci siamo districati lo stesso pure qui”.

Lo stralcio della risposta sopra riportata, dimostra che seppure si è presentata qualche criticità dal punto di vista sanitario, è stata superata e il sistema della rete ha retto bene all'esigenza per un periodo piuttosto lungo durato oltre un anno. E' chiaro che un'eventuale politica di aumento di personale interno e di formazione di figure specializzate in determinati settori, specialmente quello sanitario, si sarebbero rilevate utili risorse nel periodo in cui ha operato la missione, segnata da difficoltà economiche dell'Italia e di conseguenza per le Forze Armate e per la Marina Militare chiamata a fare la sua parte di sacrifici. Questo aspetto è stato ben delineato dal Comandante medico responsabile sanitario presso Cinnav Roma nella parte in cui afferma:

“Noi in un momento di spending review, di stretta e le Forze Armate sono state chiamate ad una restrizione dei loro organici ed a un robusto dimagrimento, per quanto posso dirle la Marina ha fatto grandi sacrifici e testimonia il valore delle risorse che ha in campo, quindi l'idea di scendere ulteriormente è un'idea pericolosa per intaccare le capacità nazionali...”

Nella risposta si evidenzia che le ristrettezze economiche hanno comportato una restrizione dell'organico e che quindi non avrebbero potuto avere maggiore supporto sanitario interno alla missione.

Sempre nell'ottica del personale interno che ha operato nell'ambito della missione, viene richiamata la necessità della presenza di un maggior numero di

⁶⁸ www.marina.difesa.it

personale a bordo per poter alleviare la stanchezza del personale segnato dall'elevato numero di attività e delle ore impiegate nel salvataggio e assistenza ai migranti, come si evince dalla risposta del fuciliere di Marina della Brigata San Marco intervistato:

“...credo che il personale che era lì a lavorare, credo che eravamo tutti ben formati, a livello sia professionale che culturale, quindi abbiamo lavorato tranquillamente, non avevamo bisogno di una persona in più o persone in meno nella figura specifica, la persona in più la si poteva avere perché magari si lavorava su più giorni e quindi potevi avere la necessità di avere una persona in più giusto per il turnover, ma il resto eravamo, voglio dire, tutti al posto giusto nel momento giusto quando si lavorava, quindi né uno in meno né uno in più”.

Sarebbe stato quindi auspicabile incrementare, qualora fosse stato possibile, sia il numero del personale che è stato maggiormente coinvolto nelle operazioni, sia il personale impegnato nella parte logistica delle navi impiegate per rendere un servizio migliore da parte dell'organizzazione e per garantire un'equa ripartizione del lavoro stesso, come affermato dal Comandante pilota intervistato a Brindisi che aveva partecipato a più turni di missione nell'ambito dell'Omn su diverse unità navali, soprattutto a bordo di quelle minori:

“...forse durante operazioni del genere bisognerebbe privilegiare la presenza o aumentare la presenza del personale logistico, che curi la logistica di questo tipo di operazione, sicuramente per poter facilitare l'operazione e poter suddividere il lavoro in più persone magari affrontare i giorni particolari con un po' più di riposo. Semplicemente quello”.

Dalla risposta sopra riportata si evince la sofferenza dovuta al periodo del maggiore afflusso di migranti sulle unità navali, che ha creato non pochi disagi alle unità navali più piccole impiegate e che ha stressato maggiormente gli equipaggi. Queste sensazioni sono state chiaramente più avvertite dove gli spazi disponibili erano più risicati e dunque sui Pattugliatori e Corvette impiegate in seno alla missione. La Marina Militare come le altre Forze Armate nasce per essere indipendente il più possibile quando opera in contesti operativi e quindi la loro *mission* è quella dell'autonomia adoperando le diverse figure professionali in servizio al momento del bisogno. La Marina Militare si caratterizza per la sua flessibilità di assetto e d'impiego delle figure più idonee, come è successo per

l'Omn, che fra l'altro, com'è ormai noto, ha impiegato anche professionalità provenienti dal mondo civile. Quanto sopra esplicitato è ancora più chiaro nelle parole del Comandante responsabile dell'Omn intervistato a Roma presso Cincnav:

“Guardi, qui rientriamo nella flessibilità d'impiego di una Forza Armata. La Marina ha diciamo, per istituzione proprio come peculiarità caratteristica, quella di adeguarsi alle esigenze in atto, quindi fundamentalmente è questo quello che è accaduto, e quindi ogni singola Unità navale pur mantenendo un'organizzazione standard che è tipica di un unità militare ha adeguato, ha messo in atto alcuni aggiustamenti che servivano a finalizzare una risposta più pronta e decisa. Quindi non ritengo che quest'adeguamento abbia in qualche modo influito sulla efficace risposta della Marina. La capacità di rispondere in maniera pronta fa proprio parte dell'organizzazione militare”.

Dunque la Forza Armata per sua natura deve disporre sia di uomini specializzati in più settori che mezzi adeguati per raggiungere il fine dell'autonomia necessaria. Questo è un assunto fondamentale nel caso di operazioni prettamente militari, mentre nel caso di missioni umanitarie è chiaramente necessario richiedere un supporto di figure specializzate adeguate allo scopo della missione. Questo emerge dalla risposta del Comandante in II di Nave San Giorgio, intervistato a Brindisi a bordo della stessa Unità e che ha vissuto in prima linea l'operazione e le relative necessità, essendo egli stesso responsabile del personale, della sicurezza e della logistica nell'ambito dell'organizzazione della nave. Alla sopracitata domanda ha risposto che:

“...spesso ci ho pensato, però devo dire la verità, io credo proprio per le peculiarità, proprio per la Forza Armata, permette di avere numerose professionalità al suo interno e non credo che ci sia necessità di ulteriori figure professionali, per cui mi sento di dire di no. Ovviamente è importante, come giustamente fa notare lei, che l'emergenza richiama delle professionalità di cui comunque noi già disponiamo nell'ambito militare, quindi c'è un coinvolgimento di diverse componenti...”.

Specifico che con il termine “componenti” nell'organizzazione militare s'intende quella sanitaria, elicotteristica, logistica etc.. L'unica intervista che ha fatto emergere una carenza di figure specializzate quali i mediatori culturali, è

quella resa dal Comandante delle operazioni presso Cinnav Roma. Caso che non può considerarsi deviato se confrontato con la domanda, sopra analizzata, che affronta il tema specifico dei mediatori culturali in cui la quasi totalità degli intervistati aveva evidenziato questa carenza nell'ambito della stessa missione. La risposta rilasciatami rimarca chiaramente e ancora una volta, questa lacuna:

“Penso che l'unica cosa che si poteva fare e potrebbe essere utile, è incrementare la presenza dei mediatori culturali che sono mancati alle Unità minori. Per il resto a mio giudizio tutte le figure sono state sufficientemente presenti su tutte le navi”.

L'identità della Marina rimane improntata a svolgere il ruolo di difesa della nazione seppur aprendosi a nuovi impieghi e compiti, nell'ottica dell'uso duale della Forza Armata, reperendo eventuali figure necessarie attraverso la rete o dove possibile attraverso la formazione interna.

3.18 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati - L'impatto dell'OMN sull'immagine della Marina Militare

L'undicesima domanda somministrata si prefigge l'obiettivo d'indagare il tema dell'immagine collettiva della M.M. e in modo particolare se e in che misura l'OMN abbia inciso sull'immagine della Forza Armata nella società civile. La Marina Militare (all'uopo si rimanda al Cap. 2 par. 6), così come le altre Forze Armate, nasce e si sviluppa come un'organizzazione essenzialmente chiusa e distaccata dalla società civile. Per tale sua peculiarità, la società civile non conosceva i compiti che le Forze Armate e quindi anche la M.M., svolgevano e hanno svolto e gli stessi mass media, fino a poco tempo fa, ne parlavano ben poco anche per la difficile accessibilità garantita ai giornalisti. La M.M., negli ultimi anni, sembra aver voluto cercare *“un punto di equilibrio tra la necessità di avvalersi dei benefici del sistema chiuso, controllando e selezionando l'interscambio con un ambiente che ha caratteristiche ed esigenze proprie e contemporaneamente avvalersi dei vantaggi del sistema aperto, alimentando l'interscambio materiale e simbolico con il proprio ambiente di riferimento”* (Battistelli 2012, p. 12). Questo è stato possibile implementando le attività congiunte con la società civile nel campo della ricerca scientifica, nelle operazioni

di Protezione Civile, nelle operazioni di supporto alla pace, per il sociale o carattere umanitario, segnatamente come l'Omn. Il cambio della *policy*, della M.M., ha avuto certamente effetti positivi e per cercare di gettare luce sulla richiamata dimensione è stata somministrata ai testimoni privilegiati una domanda per sondare come essi percepiscono, a seguito di un *framme* ben preciso quale è stata l'operazione Mare Nostrum, l'immagine collettiva della M.M., A tal scopo è stata somministrata la seguente domanda:

“Pensa che questa operazione abbia influito sull'immagine collettiva della Marina Militare? Se no perché, se sì come?”.

Alla sopracitata domanda, tutti gli intervistati hanno concordato sull'idea che l'Omn ha inciso positivamente sull'immagine collettiva della M.M., facendo emergere l'organizzazione e le professionalità della M.M., come mette in luce la risposta del Comandante in seconda di nave San Giusto quando afferma che:

“...ne sia uscita con un'immagine sicuramente rafforzata. Sicuramente si è dato modo di capire quanta professionalità, quanta dedizione, quanto sacrificio i nostri equipaggi abbiano investito in questa importante attività, in questa importante operazione, quindi credo che l'immagine della Marina Militare ne sia uscita vincente”.

Dalla risposta emerge la consapevolezza che la M.M., ha adottato un *modus operandi* vincente, che seppur ha comportato molto impegno e sacrificio da parte del personale impiegato nella missione, è stata portata in alto l'immagine della Forza Armata, che ha messo in campo delle professionalità e dei mezzi per la società civile e non per compiti prettamente militari, come nel caso della difesa dello stato. Questo aspetto emerge chiaramente dalla risposta del pilota di elicotteri intervistato il quale afferma che:

“...sicuramente ha influito a dare un'immagine positiva della Marina, perché come avevo detto in precedenza probabilmente sia i civili che i militari, ci siamo resi conto che la Marina non è fatta soltanto per scopi, diciamo, prettamente militari, ma sicuramente anche per questo tipo di operazioni di salvaguardia della vita umana, esercitazioni e operazioni dual use, quindi chiamiamole protezione civile e quindi l'immagine della Marina Militare, dei militari in genere, sicuramente ha trovato giovamento in questa operazione”.

Emerge dunque la consapevolezza di aver fatto qualcosa di importante per la società civile e soprattutto di costruttivo, mentre è altamente probabile che l'opinione pubblica associ alle Forze Armate un ruolo distruttivo e/o comunque bellico. Già dopo la caduta del muro di Berlino le Forze Armate hanno iniziato ad assumere un ruolo di supporto alla società civile. Con l'Omn viene inoltre evidenziato che l'opinione pubblica si è avvicinata al tema dell'immigrazione, per diversi motivi e di conseguenza ha conosciuto il lavoro svolto dalla Marina, come evidenziato dal Comandante intervistato a Roma presso Cincnav, quando afferma che:

“...Questa operazione ha senz'altro avvicinato la Marina Militare all'opinione pubblica, perché ha trattato argomenti che sono di dominio e di interesse di tutti. Afferiscono alla sicurezza sul territorio nazionale, quindi sono quegli argomenti che facilmente sono comprensibili, trattabili e di interesse della più estesa totalità dei cittadini italiani, quindi c'è stato un quotidiano parlare della Marina Militare, ma in quanto inserita in un ciclo che era totalmente vicino all'opinione pubblica, quindi in quest'ottica senz'altro”.

Dalla risposta traspare quindi che per far emergere il ruolo della Marina in questa attività, si è rivelato indispensabile il contributo offerto dai mass media e l'interesse verso un tema sensibile all'opinione pubblica, in cui la Forza Armata ha assunto un ruolo di primissimo piano e che inevitabilmente la poneva al centro di un ampio dibattito pubblico, sotto il profilo di una molteplicità di aspetti a cominciare, come riportato nell'intervista, della questione della sicurezza nazionale.

Altro importante aspetto, relativo all'incremento dell'immagine della Marina è emerso dall'analisi dell'intervista del Comandante di nave San Giorgio quando afferma che:

“...i risultati ottenuti siano elementi inconfutabili dell'efficacia complessiva che i mezzi e che la Forza Armata è stata in grado di mettere in campo e quindi l'immagine della Marina. Di fatto la Marina ha confermato, ha rafforzato la sua immagine di Forza Armata non solo in ambito nazionale, ma anche in ambito europeo e internazionale, di una Forza Armata snella, flessibile, altamente operativa, multiruolo. Il concetto del “dual use” più volte usato dal nostro Comandante, Capo di Stato Maggiore, ecco, in questo tipo di attività ha avuto

credo la più piena applicazione, quindi capacità umanitarie messe a disposizione per esigenze di ben altre attività”.

Da queste affermazioni emerge l'orgoglio per il lavoro svolto, correlato e anzi rafforzato dai risultati tangibili ottenuti, dai mezzi e dagli uomini della Marina che hanno dimostrato il loro impegno e merito e che al tempo stesso ha rafforzato l'immagine della Forza Armata sia in ambito nazionale che a livello europeo e internazionale. Questo è stato possibile grazie al tema sensibile di cui si è occupata la Marina e di conseguenza vi sono state diverse visite, a bordo delle Unità navali specialmente nella *flag ship*, di truppe televisive e testate giornalistiche che hanno assistito direttamente al lavoro svolto in mare dagli uomini e dai mezzi della Marina, dando anche a livello internazionale grande risvolto positivo all'immagine alla Forza Armata che in questo ambito è diventato un modello (deduzioni acquisite anche grazie alle note di campo).

Altro importante aspetto che è emerso dalle interviste è correlato al fatto che con questa operazione la M.M., ha potuto far conoscere il proprio ruolo e capacità al di fuori delle mere competenze di difesa, assumendo ruoli e svolgendo compiti a carattere umanitario, ma nel contempo anche di Forza Armata che ha dato il contributo maggiore, che ha operato in sinergia con tutti i Corpi ed Enti impegnati nell'ambito della stessa missione, facendo emergere la capacità dell'Italia di lavorare per raggiungere un unico obiettivo secondo lo schema definito “Sistema Paese”, dove tutti hanno profuso il massimo impegno e solidarietà verso i migranti. Questo aspetto è emerso nell'intervista somministrata al Tenente di Vascello che ha operato su nave San Giorgio, di cui si riporta un estratto:

“...la Marina Militare ha fatto vedere quello di cui è capace. Finalmente ha fatto vedere come l'Italia nel suo insieme può lavorare. Non si è parlato solo di Marina, ma si è parlato, come dice il Capo di Stato Maggiore, di un Sistema Paese, che opera contemporaneamente, unito per un solo scopo che è quello di salvare vite umane. Infatti la Marina è stato centro nevralgico ma non dobbiamo dimenticare che ci sono stati altri assetti...”.

Coloro che hanno partecipato a questa operazione lo hanno fatto sia in mare che a terra e cioè con tutto quello che riguarda la parte dell'accoglienza che faceva e fanno capo al Ministero dell'Interno.

Altro importante aspetto emerso è la solidarietà e sensibilità dimostrata, che è tipica degli italiani ma in questo caso anche dei militari che probabilmente nell'immaginario collettivo non si reputano molto sensibili e solidali. Questo aspetto è riassunto dalle parole e dalle emozioni (è difficile riportare in questo lavoro le emozioni vissute e trasmesse a me durante le interviste) che sono emerse durante il rilascio della seguente intervista da parte di un fuciliere di Marina che nell'ambito della missione ha operato nel primo intervento di salvataggio e che quindi ha vissuto la fase più delicata dell'operazione di salvataggio:

“...Mare Nostrum ha dato un lustro, uno spicco oltre che alla Marina italiana a tutta l'Italia, perché noi militari prima di essere militari a casa abbiamo tutti una famiglia, quindi lavoriamo con quello spirito di umanità, perché prendendo un bambino in mare tu pensi a tuo figlio e a tante cose. Quindi la Marina ancora una volta ha dimostrato il suo lustro nel mondo”.

Gli uomini della Marina hanno evidenziato dunque che l'impegno fornito sul tema dei migranti è stato un impegno senza precedenti in termini di uomini e mezzi che al tempo stesso ha portato, con il loro intervento a partire dal 18 ottobre 2013, alla diminuzione o scomparsa dei morti in mare, quelli di cui si poteva avere conoscenza o notizia e questo aspetto non può che meritare la riconoscenza generale e il giusto riflesso e plauso da parte della società civile a livello internazionale per lo sforzo profuso in un contesto particolare come il mare e con persone bisognose provenienti da un'altra cultura, come emerge dalle parole di un militare della Brigata Marina San Marco intervistato a Brindisi:

“...ancora una volta abbiamo dimostrato di poter aiutare il prossimo, di operare a 360 gradi anche in mare, nonostante le differenze culturali, con tutto. ... ciò ha dato un'immagine positiva della Marina”.

In un'altra intervista emerge un aspetto interessante relativo all'opinione pubblica italiana che rispetto all'avvio dell'operazione Mare Nostrum si è dimostrata divisa fra coloro che erano favorevoli e coloro che non lo erano per diverse ragioni, spesso politiche, ma comunque nessuno ha mai messo in discussione l'operato della Marina, pienamente voluto dai decisori politici e in cui la Forza Armata ha presentato il proprio piano ottimale:

“Sicuramente ha influito e penso abbia influito in maniera positiva allorché ci sia stata l'Italia divisa fra chi era a favore di Mare Nostrum e chi è contro Mare

Nostrum. Credo che l'operato della Marina Militare sul mare così come è riportato dai media e così come è apprezzato dalla gente, ha messo in luce comunque un grosso sforzo della Marina Militare. Penso che questo sia stato apprezzato, se ci sono state delle contestazioni sono sull'opportunità o meno di condurre l'operazione ma non sul modo in cui questa è stata condotta”.

Un'altra interessante intervista rilasciata dal Comandante responsabile sanitario di Cinnav Roma, fa emergere un aspetto interessantissimo che mette al centro del ragionamento il tema dell'impatto sull'immagine collettiva della Marina. Gli stessi migranti salvati che non hanno l'aspirazione di fermarsi in Italia giacchè diretti in altri paesi, mostrano riconoscenza verso l'Italia.

“...non dobbiamo sottostimare due aspetti importanti di Mare Nostrum: il primo di una grande riconoscenza. L'Italia diventa un punto di riferimento per la comunità internazionale, noi forse dimentichiamo che un domani saranno cittadini di un mondo diverso che cambia e avranno un grande rispetto per il nostro paese...”.

L'impatto sull'immagine collettiva da parte dei migranti è probabilmente emotivamente l'impatto più forte registrato: i migranti hanno mostrato un forte apprezzamento verso l'Italia che non è rimasta indifferente dinnanzi al fenomeno che ha interessato il Mediterraneo.

Fig. 10. Foto scattata a bordo di una Nave militare impegnata nell'Omn.



Fonte: Marina Militare Italiana..

Per concludere questa dimensione si riportano le parole pronunciate dal Capo dello Stato in merito al senso di umanità della Marina, nel messaggio del Presidente Mattarella in occasione della festa della Marina Militare del 10.06.2015 “...In tutti questi anni la Marina ha dimostrato di saper operare a livello di eccellenza, affrontando con rigore, capacità e senso di umanità, le difficili sfide poste dalle crisi internazionali, nel mediterraneo e nei teatri più lontani. In particolare l’abnegazione e la professionalità nell’affrontare l’estenuante e tragica situazione dei flussi migratori via mare, costituiscono un vanto per voi e per l’Italia intera. Vi siete conquistati l’ammirazione internazionale...”

Concludo affermando che lo sforzo compiuto ha avuto un ritorno d’immagine notevole anche a livello internazionale come confermato dal rapporto EURISPES 2014 che colloca la Marina Militare Italiana al primo posto fra tutte le forze armate⁶⁹.

⁶⁹ Capitolo 6, scheda 52: Mare Nostro, la Marina Militare al servizio della collettività.

3.19 Ricerca sul campo: l'analisi dei dati – Il passaggio dall'OMN a Triton

Nell'ultima domanda somministrata ai testimoni privilegiati intervistati, si è cercato di captare quali cambiamenti si prospettavano con il passaggio dall'Omn a carattere esclusivamente italiano (come meglio descritto al Cap. 3 par. 2) alla missione a carattere europeo Triton (Cap. 3 par. 2). Si è cercato di individuare quali scenari si prefigurassero dal punto di osservazione di chi ha operato direttamente ed ha ormai acquisito piena conoscenza ed esperienza del fenomeno migratorio nel Mediterraneo e delle relative azioni migliori da poter mettere in atto. La descrizione di questo passaggio, raccontata da chi l'ha vissuta in prima persona, può aiutare a comprendere come cambierà il ruolo della M.M., e ad apprezzare ancor più il contributo reso dalla stessa M.M.I., e di conseguenza scopriremo come cambia l'assetto organizzativo della Forza Armata e il modo di percepire la propria identità nell'ambito della nuova missione. Per comprendere questo aspetto è stato chiesto al personale militare:

“Come pensa che stia cambiando il ruolo della Marina Militare nell'ambito della nuova missione a carattere europeo Triton?”

Il parere degli intervistati è emerso in forma chiara e variegato dall'analisi del testo delle interviste. In particolare ho notato che gli intervistati hanno posto l'attenzione su aspetti diversi nel confronto fra le due operazioni. Nella maggioranza dei casi i testimoni privilegiati evidenziano che il passaggio fra le due operazioni sarà graduale, stante la fase di affiancamento prevista prima dell'uscita finale dell'assetto della Marina Militare. Infatti dopo la fine dell'Omn avvenuta il 31 ottobre 2014 e l'inizio di Triton previsto alla stessa data, la M.M., ha attivato il Dispositivo navale di sorveglianza marittima (DNSSM), posto in essere fino al 31 dicembre del 2014 per uscire gradualmente e non passare improvvisamente da un assetto ad un altro, senza soluzione di continuità al fine di garantire sempre la propria presenza nel Mar Mediterraneo e prestando la giusta attenzione a questo fenomeno, come riportato dal Capitano di Fregata intervistato a Roma presso Cincnav:

“...la Marina continua ad essere presente nelle aree benché con assetti in processo di phasing out (uscita graduale). La Marina è da sempre presente nel

Mediterraneo, continuerà ad esserlo, continuerà ad agire secondo delle situazioni che si dovranno configurare. Triton è un ulteriore tool (strumento) che viene a essere presente all'interno del bacino del Mediterraneo, che ha la missione di controllare le frontiere e diciamo questo è il lavoro che sta facendo con i task (compiti) che derivano dalla missione principale che alcune volte prevedono anche le effettuazioni di Sar (ricerca e soccorso)... E' chiaro che bisogna spingere sulla sinergia fra questi assetti, perché appunto trattandosi di un fenomeno che non si è calmato nè risolto, ma un fenomeno che possiamo inserire sulla base del momento storico che viviamo, che continuerà ad esistere, continuerà con la stessa forza e la stessa capacità numerica, quindi piuttosto bisogna parlare appunto di un supporto reciproco, di un'integrazione reciproca finalizzata ad ottenere risultati".

Da quanto dichiarato e riportato è del tutto evidente che le due missioni hanno un mandato evidentemente diverso. Infatti se con l'Omn il compito prioritario era la ricerca e il soccorso (Sar) dei migranti, con unità navali di grossa stazza, che potevano spingersi fino a 170 miglia dalla costa siciliana giungendo a ridosso delle coste libiche prediligendo l'aspetto umanitario, con Triton le unità sono piccole ed il loro raggio di azione è di soli 30 miglia dalla costa. Il loro mandato prioritario non è la ricerca ed il soccorso ma il controllo delle frontiere esterne dell'Ue, quindi una missione di sicurezza.

Altro aspetto importante che è emerso è il tentativo di trovare subito una sinergia con il nuovo strumento in campo per rendere ottimale la sua efficacia fin dall'origine, specialmente nelle eventuali azioni Sar che devono essere obbligatoriamente garantite trattandosi di un obbligo internazionale, per cui nessuno può esimersi d'intervenire. Inoltre viene riportato che la Marina rimarrà presente facendo la propria parte, seppur con assetti ridotti nel Mar Mediterraneo cercando di dare il proprio supporto alla nuova missione. Il periodo di insediamento della nuova missione, iniziato in prossimità dell'inverno e con l'uscita definitiva del dispositivo (Dnssm) avvenuta in data 01.01.2015, farà sì che Triton opererà da sola in pieno inverno quando i flussi migratori per ovvie ragioni di navigabilità saranno ridotti per l'estrema difficoltà di attraversare il Mar Mediterraneo e questa è una condizione favorevole per Triton, che consentirà di integrarsi e operare meglio con l'aumentare dei flussi in primavera e specialmente

in estate. Con la fine di Mare Nostrum quindi il fenomeno migratorio non verrà affrontato solamente dall'Italia con un accento marcatamente solidale verso i migranti, ma cambierà approccio in termini non tanto di sicurezza ma di "sicurization" della questione migratoria (Codagnone 1995; Huysmans 1995), con tentativi finalizzati ad arrestare l'immigrazione "non voluta". L'Italia viene adesso inserita in un ampio contesto europeo e dopo l'Omn la politica migratoria sarà segnata dal controllo e dalla chiusura delle frontiere, che rientrano in un contesto definito "fortezza europea" (Sassen 1999) esplicitato al Cap. 1 par. 4. L'inserimento della politica italiana, attraverso le forze messe in campo e quindi con il contributo della M.M., emerge dall'intervista rilasciata dal Comandante di nave San Giorgio:

"...finita l'attività di diretto coinvolgimento della Marina, la Marina Militare adesso come Marina europea fornirà all'Agenzia Triton il proprio contributo, omogeneamente e in supporto al contributo che tutti gli altri paesi stanno fornendo sulla base delle proprie capacità contingenti...la Marina Militare farà la sua parte al pari di tutte le marine che aderiscono a questa iniziativa".

Oltre che con l'Operazione Mare Nostrum, bisogna evidenziare, come peraltro già emerso nelle pagine precedenti, che unità della Marina sono presenti nel Mar Mediterraneo anche per svolgere altre attività, come l'operazione "Mare Sicuro", "Vigilanza Pesca (VI.PE)", "Controllo dei flussi migratori". Tutto ciò fa sì che ogni nave della Marina Militare intervenga qualora se ne ravvisasse la necessità.

Altro aspetto che è emerso riguarda il fatto che i testimoni privilegiati, all'epoca delle interviste, non essendo ancora attiva la nuova operazione Triton, non avevano un'idea chiara di come potesse operare Triton e quindi non hanno voluto e potuto fornire un loro parere, dichiarando che avrebbero potuto farlo solo dopo avervi partecipato, come emerge dall'estratto del testo di un'intervista:

"Io sinceramente non lo so perché non ho partecipato ancora a questo tipo di operazione, quindi non ho elementi. Spero che con la partecipazione degli altri Stati insomma possa migliorare questo tipo di missione e possono dare un aiuto maggiore come ha fatto l'Italia, insomma, che possano lavorare nello stesso modo in cui ha lavorato l'Italia, insomma, la Marina Militare, che abbiano a cuore anche loro la vita umana".

A questa tematica trattata nell'ultima domanda dell'intervista hanno risposto in maniera analoga per lo più coloro che nella scala gerarchica ricoprono una posizione più bassa che se da una parte non conoscevano ancora il nuovo piano operativo, dall'altra probabilmente si riservavano di rispondere apertamente perché non ne avevano il mandato né gli strumenti idonei.

Altri due testimoni privilegiati hanno fatto emergere un aspetto interessantissimo relativo al bagaglio di competenze accumulato nell'arco di un anno di attività e grazie a cui la Forza Armata è diventato un modello efficace nell'affrontare fenomeni migratori simili a quelli gestiti nel Mar Mediterraneo e dunque può fornire i giusti suggerimenti sull'approcciarsi ed affrontare il fenomeno migratorio via mare. Questo concetto è ben esplicitato dall'intervista rilasciatami dal Comandante in seconda di nave San Giorgio quando afferma che: *"...la Marina Militare ha in sé un grosso bagaglio di esperienza che può sicuramente mettere a disposizione, lo ha fatto in un periodo di transizione da Mare Nostrum a Triton, per cui il ruolo della Marina Militare rimane sempre importante...credo che Triton possa contare su quello che la grande esperienza, diciamo il trascorso, insomma il frutto dell'esperienza, il frutto del trascorso che si è maturato da parte nostra in questo periodo dell'attività in mare"*.

Altro importante parere è quello fornito dal Comandante di Cincnav che pone l'accento sulla differenza sostanziale delle due missioni, al punto tale da non essere facilmente paragonabili. E' proprio per ovviare a questo inconveniente e cioè per non passare da un assetto articolato e con un modus operandi consolidato nel tempo ad un altro con capacità operative ridotte, che la Marina Militare con il suo apporto di esperienza, farà in modo di attenuare il più possibile questo divario, fornendo la propria competenza di esperti del fenomeno affrontato per poco più di un anno. La visione del Comandante è esplicitata in questo estratto dell'intervista:

"La Marina Militare partecipa a Triton con il proprio assetto, per lo meno con Triton 2014, con un Pattugliatore in aggiunta. A questo abbiamo aggiunto un'organizzazione che chiamiamo phasing out (uscita graduale), per supportare la transizione da Mare Nostrum che ovviamente vedeva un numero cospicuo di unità navali e assetti imbarcati e non è ovviamente una transizione a Triton che è un dispositivo capacitivamente di gran lunga inferiore a quello che era Mare

Nostrum, quindi per evitare di passare da tutto a niente in un attimo abbiamo un dispositivo ridotto rispetto a quello che era Mare Nostrum che dovrebbe agevolare questo passaggio verso Triton, finché Triton sarà in grado di muoversi da sola...”.

In questa ultima intervista emerge chiaramente il tono critico rispetto alle capacità operative di Triton sotto diversi aspetti, sia per mandato che per i mezzi impiegati, sia ancora per la capacità di coordinarsi fra loro, almeno nella fase iniziale, dato che la nuova cabina di regia non sarà più quella della Marina Militare presso Cincnav, essendo stata assegnata al comando della Guardia di Finanza presso Pratica di Mare a Roma. Quindi la comparazione fra le due missioni risulta difficile. Il miglior auspicio è che l’esperienza di Mare Nostrum sia massimizzata dalla nuova missione Triton.

Conclusioni

A conclusione di questo lungo quanto sofferto lavoro, si possono fornire alcune, prime, indicazioni in ordine a quale sia stato l'impatto che l'operazione Mare Nostrum ha avuto su alcune caratteristiche della Marina Militare Italiana e come sono cambiate alcune dimensioni della stessa quali: l'identità, l'immagine e l'assetto organizzativo. Nel corso della trattazione di questo case-study si è cercato di fornire al lettore, senza alcuna pretesa di esaustività stante la portata del fenomeno, una panoramica del teatro degli eventi, una illustrazione circa le teorie sociologiche di riferimento, una cornice dell'impianto normativo sul tema dell'immigrazione e gli strumenti possibili per valutare l'impatto che l'immigrazione, scaturita conseguentemente all'avvento delle Primavere Arabe, ha prodotto sulla Marina Militare Italiana.

Il punto di partenza di questo lavoro è stato lo studio del flusso migratorio proveniente dalle coste del Nord Africa, libiche specialmente, che ha generato un problema complesso, sotto una molteplicità di aspetti, cui il governo italiano ha dovuto far fronte a seguito delle Primavere Arabe scoppiate nel dicembre del 2010, a causa dei diversi paesi coinvolti e dei risvolti ad esse connesse, come l'ingente aumento del flusso migratorio via mare, dovuto alla particolare vicinanza del nostro paese alle coste libiche, distanti appena poche miglia marine. Tale difficoltà è stata certamente acuita dallo scenario in cui si verificava tale traffico di migranti, e cioè quello marino, vasto e irto di pericoli, in cui si doveva affrontare e gestire il fenomeno migratorio. Il governo italiano, presieduto da Enrico Letta, per affrontare questo ingente problema dovuto all'alto numero di sbarchi che si stava registrando lungo le coste lampedusane, e siciliane in particolare, non avendo dei piani consolidati in precedenza per gestire un fenomeno di questa larga portata, decise di mettere in atto un piano di emergenza che si concretizzò nell'operazione denominata Operazione Mare Nostrum. Quest'ultima prese il suo avvio il 18 ottobre del 2013 e vide come attore principale la Marina Militare Italiana, cui fu dato l'onore e l'onere di gestire questo flusso via mare, coadiuvata da altre forze, messe in campo per contribuire a far fronte a questa emergenza.

Questo tipo di attività si colloca nella prima grande classe delle politiche pubbliche in seno alle politiche migratorie che sono rivolte alla regolazione dei flussi migratori e al controllo dell'ammissione sul territorio dei cittadini stranieri. Il tema delle politiche migratorie ad oggi non risulta gestito in maniera univoca e uniforme dall'Unione Europea, anche se sono state costituite agenzie come Frontex e sistemi come Easo e Eurosur. Un aspetto molto interessante di questa operazione riguarda, innanzitutto, la scelta di una politica migratoria controcorrente rispetto alle politiche di chiusura delle frontiere in atto in seno all'Unione Europea, che hanno portato alla teorizzazione del concetto di Fortezza Europea.

Soffermandosi sul caso italiano, preme sottolineare che il governo ha intrapreso una scelta innovativa, demandando alla Marina Militare il compito di gestire il flusso migratorio via mare e l'operazione aereo-navale ad essa connessa, nonostante si trattasse di una Forza Armata il cui mandato istituzionale principale non è il contrasto all'immigrazione clandestina (che il Ministero dell'Interno ha espressamente demandato alla Guardia di Finanza), bensì quello della Difesa dei confini e il controllo del traffico mercantile nelle acque internazionali. Durante l'elaborazione di questo studio, si è cercato giustappunto di rilevare questo aspetto peculiare, facendo un focus sull'impatto che questa operazione ha avuto su alcune variabili quali, l'identità, l'immagine e l'organizzazione della stessa Marina Militare Italiana.

I risultati a cui si è pervenuti, indicano che la Marina Militare Italiana non ha modificato la propria cultura di fondo, dato che il salvataggio della vita umana in mare è sempre stato un compito insito nei componenti della Forza Armata, prima ancora che come obbligo di legge dettato dalla normativa, viene concepito come obbligo morale e rispetto per tutti coloro che in mare versano in condizioni di difficoltà o, come nel caso esaminato, in estreme condizioni di pericolo con grave rischio per la propria incolumità. La Forza Armata, quindi, tanto per tradizione quanto per valori, ha sempre effettuato i salvataggi di naufraghi tutte le volte che è stata chiamata in causa, mentre la vera novità rispetto al passato ha riguardato l'elevato numero dei salvataggi effettuati, che per il periodo in cui ha operato il Dispositivo aereo-navale (dal 18 ottobre 2013 fino al 31 ottobre 2014),

ammontano a ben 156.362 migranti salvati e assistiti in mare, alcuni di essi anche in condizioni molto critiche da un punto di vista sanitario.

Dall'analisi delle interviste emerge chiaramente che il personale della Marina Militare impiegato nell'ambito della missione ha considerato quale scopo prioritario della missione stessa l'obiettivo umanitario, che rappresenta uno dei tre pilastri dell'Operazione stessa, assieme al controllo delle frontiere e al contrasto ai trafficanti di esseri umani. I militari della Marina Militare si sono rilevati flessibili nel loro impiego, così come il contesto della missione richiedeva, cultura che si è stratificata negli anni a seguito delle missioni espletate dalla stessa Forza Armata, meno conosciute, nell'ambito delle attività di protezione civile di soccorso alle popolazioni alluvionate, terremotate o con crisi idriche etc.

Rispetto al secondo tema trattato, è emerso che l'immagine della Marina Militare è cresciuta sia nell'opinione pubblica nazionale, come confermato dai sondaggi, sia a livello internazionale, per il risalto mediatico operati dalla stampa e dalle televisioni estere, ma anche e non ultimo grazie al dibattito che si è generato intorno alla missione. E' emerso che l'opinione pubblica, proprio grazie alla missione Mare Nostrum, ha conosciuto da vicino la Forza Armata, le sue potenzialità e il suo operato, che in passato risultavano invece poco conosciuti.

Rispetto al terzo grande tema che si è analizzato, afferente all'organizzazione della Forza Armata, si registra l'impatto maggiore e più significativo. Rispetto al tema dei cambiamenti organizzativi che potevano essere osservati si è concentrata l'attenzione sulle seguenti dimensioni: la logistica delle navi e il relativo numero di navi impiegate; la prassi gerarchica e l'impatto delle figure necessarie allo scopo della missione quali i medici, gli infermieri specialistici, i mediatori culturali; la formazione del personale e non ultima la questione della rete. Esaminate una per una queste dimensioni, è emerso che riguardo alla logistica la Marina Militare ha impiegato per l'Operazione Mare Nostrum le navi in uso alla Forza Armata che potevano essere le più indicate per lo scopo della missione. Sono state scelte le navi più flessibili come impiego, quali le navi anfibe, che erano le navi *flag ship* sede del comando e fungevano da *hub* di migranti, e le navi fregate multiruolo, perché capaci, da un punto di vista logistico, di essere modulate a secondo dello scopo e dotate di spazi interni più ampi. Bisogna precisare che nessuna nave nasce con uno scopo così specifico, ma è emerso che

la progettazione di nuove navi terrà conto delle esigenze sorte in questa circostanza, che non può di certo considerarsi placata per sempre ma che è invece da ascrivere nel novero di fenomeni strutturali, come portato dai processi di globalizzazione. Qualche difficoltà è stata riscontrata nelle Unità navali più piccole, e relativamente al numero, le navi impiegate sono state cinque, coincidente col numero massimo complessivo che la Marina Militare poteva effettivamente impiegare dato che alcune navi venivano utilizzate nello svolgimento di altre attività e considerato che la Marina stava attraversando una fase di ristrutturazione in senso riduttivo.

Riguardo all'organizzazione gerarchica adottata nell'ambito della stessa operazione, in cui erano impiegate diverse figure militari, anche di altre Forze Armate, e figure civili provenienti dal Terzo Settore, si rileva l'adozione di un modello organizzativo funzionale orientato allo scopo. Si può affermare che il modello organizzativo adottato ha funzionato e si è integrato all'interno di un sistema gerarchico ben definito, con funzioni chiare e capace di agire in tempi rapidissimi, così come necessitava il tipo di missione condotta.

La maggiore autonomia funzionale riscontrata è stata assegnata al team sanitario, e ai medici in particolare, che comunque si rapportavano attraverso il loro responsabile al Capo Servizio Sanitario e, tramite quest'ultimo, al Comandante della nave. Durante il lavoro di ricerca è emerso che la M.M., come Forza Armata ha dimostrato di saper condurre e gestire sia operazioni militari che civili, com'era nello spirito dell'OMN e nell'ottica del *dual use*. Tutto questo è stato gestito attraverso una *governance* integrata ed efficace nella gestione della gerarchia militare che ha permesso un'autonomia funzionale riguardo ad alcune figure impiegate, che rispondevano principalmente al Capo Servizio Sanitario di bordo, seppure le decisioni finali rimanevano in capo al comandante della nave. Così come per i medici, anche le altre figure impiegate nell'ambito della stessa missione hanno collaborato a tutti i livelli ed è emerso lo spirito collaborativo che più di tutto era imposto dalla tipologia di missione improntata al salvataggio e alla cura delle persone soccorse o recuperate in mare.

La figura del mediatore culturale, oltre a rilevarsi una figura innovativa e molto utile ai fini dell'ottimale conduzione della missione, è stata quella che al tempo stesso si è rivelata più carente in termini numerici e che ha generato qualche

difficoltà, sicchè si è dovuto sopperire con le competenze linguistiche in possesso del personale militare. Preme precisare che tale figura non è stata gestita, a differenza delle altre, direttamente dalla Marina Militare, bensì dal team della Polizia dello Stato che arrivava sulle navi. Nella parte finale dell'operazione si è cercato di incrementare il numero di tali figure grazie ad un protocollo d'intesa fra la Marina e l'Organizzazione Save the Children che è arrivata a bordo delle navi con un mediatore culturale cui era stato attribuito il compito di occuparsi prioritariamente dei bambini recuperati in mare.

Altro aspetto rilevante che è emerso da questo studio è correlato all'apertura della Forza Armata in un ambito operativo, a figure nuove provenienti dal mondo civile e dalle organizzazioni del volontariato, che hanno portato il loro *know how* e le loro *skills*. Si è trattato di figure di cui la Marina Militare, pur incrementando al massimo il personale di cui disponeva nella propria pianta organica, non disponeva in misura sufficiente né, in termini numerici, né in termini di professionalità, trattandosi di figure tipicamente non richieste per l'assolvimento dei compiti istituzionali propri della Forza Armata (valga per tutti l'esempio dei ginecologi). Siffatto connubio tra le diverse figure provenienti da ambiti e Settori diversi è stato possibile grazie ai vari protocolli d'intesa stipulati fra lo Stato Maggiore della Marina e le diverse organizzazioni coinvolte. Questa apertura in ultima analisi non ha intaccato l'identità della forza armata, semmai lo ha arricchito e si è integrata funzionalmente con la gerarchia militare, lasciandone impregiudicata l'efficienza, specialmente in un contesto emergenziale ove il fattore tempo è essenziale nel prendere decisioni e trasmetterle nell'immediato grazie all'attivazione di una catena di comando ben delineata.

Altra importante ricaduta che si è riscontrata riguarda il tema dell'arricchimento della formazione del personale sanitario militare. A seguito dell'Operazione Mare Nostrum la Marina Militare ha stilato protocolli d'intesa con alcuni ospedali italiani, al fine di garantire una preparazione di base nell'ambito di competenze ostetrico-ginecologiche, così come si sono rese necessarie nell'ambito della missione.

Ulteriore aspetto che preme evidenziare è che nell'ambito di questa missione la Marina Militare ha assunto il coordinamento di altri Enti e Corpi dello Stato, oltre che delle Organizzazioni che a diverso titolo hanno partecipato alla missione,

coordinamento che in passato non era mai stato attuato in missioni simili, come nel caso della crisi albanese risalente al 1991.

In conclusione, si ritiene di poter affermare che l'Operazione Mare Nostrum non ha inciso sulla cultura della M.M.I., da sempre volta al soccorso e all'aiuto. Lo spirito del salvataggio, prima ancora di essere considerato un obbligo prescritto dalla legge italiana, fa parte di un processo consuetudinario millenario, ormai consolidato, della cosiddetta gente di mare, dicitura ascrivibile a tutti gli uomini appartenenti alla Marina Militare. Viceversa, l'immagine e la modalità operativa e d'azione hanno dovuto far fronte alla necessità di importanti e significativi adattamenti. Ma si è potuto constatare che con l'operazione Mare Nostrum la Marina Militare ha affrontato il tema dell'immigrazione con senso di responsabilità, non assistendo passivamente al fenomeno migratorio - che spesso assumeva risvolti tragici - ma ponendo in campo adeguate azioni e tutte le risorse disponibili. La Marina Militare, si è dimostrata all'altezza del compito istituzionale affidatole, dimostrando in seno a questa missione dual use e flessibilità dell'uso dei propri mezzi e nell'assumere tale compito ha fruito di un impatto positivo, arricchendola di una preziosa esperienza umana e professionale che oggi continua ad essere messa in campo per continuare ad affrontare questo drammatico fenomeno, ormai da considerarsi strutturale.

Bibliografia

AA.VV., (1983), *Politica estera e di difesa*, Centro di Studi Strategici, LUISS, Roma.

AA.VV., (2011), *(Contro)Rivoluzioni in corso. Primavera araba o inverno mediterraneo? Dal Nord Africa al Pakistan, la terra trema se la Libia diventa una grande Somalia* – in *Limes*, n. 3/11- Rivista di Geopolitica.

AA.VV., (2011), *Il grande tsunami. Guerra in Libia, rivoluzione d'Egitto. Tremano i sauditi e l'Italia resta sola* – in *Limes*, 1/11- Rivista di geopolitica.

AA.VV., (2011), *Le Rivoluzioni a metà* – in *Aspenia* n. 52 – Rivista di affari internazionali.

AA.VV., (2012), *Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo*, in *Terra Nuova* quarta edizione.

AA.VV., (2013), *I conti del Golfo* – in *Aspenia* n. 60- Rivista di affari internazionali.

Agnoli M.S. (2004), *Lo straniero in immagine*, Franco Angeli, Milano.

Ambrosini M., (2006), *Dalle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Milano.

Ambrosini M., (2007), *Gli immigrati e la religione: fattore d'integrazione o alterità irriducibile?*, in *Studi Emigrazione*, marzo 2007, n. 165, pp. 33-60.

Ambrosini M., (2008), *Un'altra globalizzazione, la sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna.

Ambrosini M., (2009), *La costruzione di identità trasversali: relazioni e appartenenze sociali attraverso i confini*, in *Storia D'Italia*, Annali 24, Migrazioni, (a cura di), Corti P, Sanfilippo M, Einaudi, Torino.

Ambrosini M., (2010), *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia come e perché*, il Saggiatore, Milano .

Ambrosini M., (2011a), *Relazione presentata alla I Conferenza nazionale del PD*, 25/26 marzo, Roma.

Ambrosini M., (2011b), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, II ed., Bologna.

Ambrosini M., (2013), *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, il Mulino, Bologna.

Ambrosini M., (2014a), *L'immigrazione irregolare, volti e cause di un fenomeno sfaccettato*, in *Rivista Marittima*, n. marzo, pp. 12-20.

Ambrosini M., (2014b), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella Editrice, Assisi.

Ambrosini M., (a cura di), (2016), *Europe: No Migrant's Land?*, Epokè-ISPI, Novi Ligure-Milano.

Ambrosini M., (a cura di), Marchetti C., (2008), *Cittadini possibili, un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano.

- Ambrosini M., Abbatecola E., (a cura di), (2009), *Migrazioni e società, una rassegna di studi internazionale*, Franco Angeli, Milano.
- Ammendola T., (2004), (a cura), *Guidare il cambiamento: leadership nelle Forze Armate*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani), ed altri, (2014), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, HaunagDesign, Roma.
- Arcuri L., Castelli L., (2000), *La cognizione sociale. Strutture e processi di rappresentazione*, Laterza, Bari-Roma.
- Arent H., (1963), *Sulla Rivoluzione*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Atkinson R., (1998), *The life story interview*, London, Sage. Tr. it. (2002), *L'intervista narrativa. Raccontare la storia di sé nella ricerca formativa, organizzativa e sociale*, Raffaello Cortina, Milano.
- Badie B., (1990), *I due stati. Società e potere in Islam e occidente*, Marinetti, Genova.
- Barbagli M., (2008), *Immigrazione e sicurezza in Italia*, il Mulino III ed., Bologna.
- Batacchi P., (2013), *Con quale strumento navale la Marina si prepara ad affrontare il futuro?*, in *Rivista Marittima*, n. ottobre, pp. 134-18.
- Batacchi P., (2014), *I nuovi Pattugliatori Polifunzionali d'Altura della Marina*, in *Rivista Marittima*, n. febbraio, pp. 46-57.
- Batacchi P., (2016), *Il caos libico*, in *Rivista Marittima*, n. maggio, pp.14-19.
- Battistelli F., (1976), *Militari e ideologia: Un'analisi del contenuto della pubblicistica militare italiana*, in *La Critica sociologica*, n. 37, pp. 60-70.
- Battistelli F., (1990), *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Franco Angeli, Milano.
- Battistelli F., (2003), *L'organizzazione militare italiana fra integrazione sociale e ruolo internazionale*, n. monografico di *Quaderni di Sociologia*, n. 32.
- Battistelli F., (2004a), *Gli italiani e la guerra. Tra senso di insicurezza e terrorismo internazionale*, Carrocci, Roma.
- Battistelli F., (2004b), *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Angeli, II ed., Milano.
- Battistelli F., (2006), *La guerra, la morte, i media, La guerra, la morte e i media*, in V. Mathieu (a cura), *Conflitto e narrazione. Il racconto della guerra nella società della comunicazione di massa*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 139-177.
- Battistelli F., (2007), *Sicurezza sociale e sicurezza strategica*, in *Pol.is*, n. 3, 2007, pp. 124-129.
- Battistelli F., (2008a), *Manuale di sociologia militare, con elementi di psicologia sociale*, Angeli, Milano.
- Battistelli F., (2008b), *La fabbrica della sicurezza*, Angeli, Milano.
- Battistelli F., (2008c), *Produttori di sicurezza. I Corpi di polizia in Italia tra competizione e cooperazione*, in *Quaderni di sociologia*, XLVI, n. 1, 2008, pp. 167-190.

- Battistelli F., Galantino M.G., Lucianetti L.F., Striulli L., (2012), *Opinioni sulla guerra. L'opinione pubblica italiana e internazionale di fronte l'uso della forza*, Angeli, Milano.
- Battistelli F., Isernia P., (2002), *L'opinione pubblica italiana e la politica estera*, Roma, in *Istituto di ricerca Archivio Disarmo*, Roma.
- Battistelli F., Pozzi E., (1977), *Il missile e la sciabola*, in *La Critica sociologica*, n. 42, pp. 119-134.
- Bauman Z., (1999a), *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna.
- Bauman Z., (1999b), *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Laterza, Bari-Roma.
- Bauman Z., (2005), *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari.
- Bauman Z., (2007), *La società sotto assedio*, Laterza, Roma-Bari.
- Beck U., (2003), *La società cosmopolita, Prospettive dell'epoca postnazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Beck U., (2009), *L'Europa cosmopolita. Realtà e utopia*, in *Mondi Migranti*, n. 2, pp. 7-22.
- Benhabib S., (2005), *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Il Mulino, Bologna.
- Benhabib S., (2008), *Cittadini Globali*, Bologna, Il Mulino.
- Bertin G., Fazzi., (2010), *La Governance delle politiche sociali in Italia*, Carrocci Faber, Roma.
- Bettini M., (a cura di), (1992), *Lo straniero. Ovvero l'identità culturale a confronto*, Laterza, Roma-Bari.
- Bichi R., (2000), *La società raccontata*, Franco Angeli, Milano.
- Bichi R., (2002), *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Vita e Pensiero, Roma.
- Boccagni P., (2009), *Il transnazionalismo, fra teoria sociale e orizzonti di vita dei migranti*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, Il Mulino, pp. 519-543.
- Boileau A. M., (1987), *Ricerca valutativa*, in *Nuovo dizionario di sociologia*, (a cura di) Demarchi F., Ellena A., Cattarinussi B., Ed. Paoline, Milano.
- Bonazzi G., (2002), *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano.
- Bonifazi C., (1998), *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, II ed., Bologna.
- Borracino M., (2012), *2011. L'anno che ha sconvolto il Medio Oriente*, Terrasanta, Milano.
- Brochmann G., (1998), *Controlling Immigration in Europe. Nation-state Dilemmas in an International Context*, in van Amersfoort e Doornik, pp. 22-41.
- Brondino M., Brondino Y., (2012), *Il Nord Africa brucia all'ombra dell'Europa*, Joka Book, Milano.
- Brown R., (1989), *Group Processes: Dynamics Within and Between Groups*, Oxford, Wiley-Blackwell, II, ed. 1999, tr. It. *Psicologia sociale dei gruppi. Dinamiche intragruppo e intergruppi*, Il Mulino, 2005, Bologna.

Bruni C., (2010), *Politiche sociali e valutazione. Fra teoria sociale e sociologia applicata*, Bonanno editore, Acireale-Roma.

Bugart F., (1995), *Il fondamentalismo islamico*, Società editrice internazionale, Torino.

Busonero A.,(2014), *Operazione "Mare Nostrum" una grande operazione umanitaria*, in *Informazioni della Difesa*, pp. 12-23.

Caffio F., (2003), *Immigrazione clandestina via mare. L'esperienza italiana nella vigilanza prevenzione e contrasto*, in Supplemento di ottobre alla *Rivista Marittima*, Roma.

Caffio F., (2007), *Glossario di DIRITTO DEL MARE*, III ed., Rivista Marittima, Roma.

Caffio F., (2013), *Operazione Mare Nostrum*, in *Rivista Marittima*, n. novembre, pp. 11-19.

Caforio G., (1987), *La sociologia militare in Italia*, in *Rivista Sociologia e ricerca sociale*, Franco Angeli, n. 23, pp. 27-44.

Caligiuri A., (2010), *Le operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina alle frontiere marittime dell'Unione europea e la tutela dei richiedenti asilo*, pp. 359-386, in *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità nazionale e ordinamenti sovranazionali*, Cedam, Padova.

Camarda G., (2007), *Tutela della vita umana in mare e difesa degli interessi dello Stato: i tentativi d'immigrazione clandestina* in *Rivista di Diritto dell'Economia dei Trasporti e Dell'Ambiente*, pp. 1-29.

Camera dei Deputati, (2012), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, WWW.camera.it.

Camera dei Deputati, (2013) *Relazione sullo stato della disciplina e sullo stato dell'organizzazione delle Forze Armate*, Tipografia del Senato, Roma.

Campitelli E., (2006), *Strategie di contrasto all'immigrazione clandestina via mare*, Scuola Superiore di Polizia, Roma.

Cancellieri A., Ostanel E., (a cura di), (2014), *Immigrazione e giustizia spaziale. Pratiche, politiche e immaginari*, in *Rivista Mondi Migranti*, Franco Angeli, n. 1., Genova.

Cannavò L., Frudà L., (a cura di), (2007), *Ricerca sociale. Tecniche speciali di rilevazione, trattamento e analisi*, (vol. II), Carrocci, Roma.

Caponio T., Colombo A., (a cura di), (2005), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, il Mulino, Bologna.

Caracciolo L., (2012), *Il fuoco dell'estremismo sulla Primavera araba*, dal quotidiano *La Repubblica* del 13 settembre 2012.

Cardano M., (2012), *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carrocci, Roma.

Caritas di Roma, (2011), *Osservatorio romano sulle migrazioni*, Ottavo rapporto, Arti Grafiche, Pomezia.

Caritas-Migrantes, (2010), *Immigrazione. Dossier statistico 2010*, Idos, Roma.

- Castaldo M., (2012), *Dopo la primavera araba*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, a. 79, fasc. 313, pp. 35-47.
- Castles S., (2004), *Global perspectives on forced migration*, Jakarta workshop, December, Paper.
- Castles, S., Miller M. J., (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York, Guilford Press.
- Cataldi G., (1990), *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Giuffrè, Milano.
- Cattaruzza M., (2000), *L'esodo istriano: questioni interpretative*, in M. Cattaruzza, M. Dogo, R. Pupo (a cura di) *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazioni nel Novecento europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Cattaruzza M., (2000), *L'esodo istriano: questioni interpretative*, in *Esodo. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento*, ESI, Napoli.
- Centro Astalli, (2014), *Rapporto annuale 2014*, Roma, supplemento a "Servir", n. 3-4, Associazione Centro Astalli.
- Ciconte E., Romani P., (2002), *Le nuove schiavitù. Il traffico degli esseri umani nell'Italia del XXI secolo*, Edizioni Riunite, Roma.
- Ciola M., (2016), *I flussi migratori dei Balcani tra egoismo degli Stati e cooperazione regionale*, in *Rivista Marittima*, n. maggio, pp. 20-23.
- Cipollini R., (a cura di), (2002), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio*, Franco Angeli, Milano.
- Cipollini R., Cuppone F., Giannone S., (2004), *La componente cognitiva del pregiudizio etnico: cognizioni, credenze e conoscenze sugli stranieri immigrati*, in Agnoli, (a cura di), (2004), pp.74-156.
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), (2012), *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello d'integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*, Imprinting srl, Roma.
- Codagnone C., (1995), *Flussi migratori e politiche sociali in Europa*, in *Primo rapporto delle sulle migrazioni 1995*, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milano, pp. 60-96.
- Colombo E., (1996), *La rappresentazione sociologica dello straniero*, in *Rivista di Sociologia e ricerca sociale*, n.51, Franco Angeli, Milano.
- Colombo E., (1999), *Rappresentazione dell'Altro. Lo straniero nella riflessione sociale occidentale*, Guerini, Milano.
- Colombo, A., Sciortino, G. (a cura di), (2002), *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna.
- Corbetta P., (1999), *Metodologia e tecnica della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Corrao F. M., (2012), *Le rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea*, Mondadori Education, Milano.
- Corti P., Sanfilippo M., (a cura di), (2009), *Storia d'Italia*, in *Annali 24, Migrazioni*, Torino, Giulio Einaudi.

- Cosentino M., Staglini R., (1993), *La Marina Militare Italiana*, EDAI, Firenze.
- Cotesta V., (1999), *Sociologia dei conflitti etnici*, Laterza, Roma-Bari.
- Cotesta V., (2002), *Lo straniero. Pluralismo culturale e immagini dell'Altro nella società globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Council of Europe, (2000), *Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities*, prepared by J. Niessen, Council of Europe, July, Publishing, Strasbourg.
- Cuttitta P., (2009), *Confini territoriali e sovraterritoriali dei controlli dell'immigrazione*, in *Rivista Ragion pratica*, n.33, dicembre, pp. 399-422.
- Cuttitta P., (2006), *I confini dell'Europa a sud del Mediterraneo. Strumenti e incentivi per l'esternalizzazione dei controlli*, in *Migrazioni, frontiere, diritti*, (a cura di), Cuttitta P., Vassallo Paleologo, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, pp. 13-40.
- D'Errico M., (2010), *Note sulla disciplina militare*, in *Rivista Marittima*, n. marzo, pp.59-64.
- Dal Lago A., (2006), *Esistono davvero i conflitti tra culture?*, in Galli C., (a cura di), *Multiculturalismo*, il Mulino, Bologna, pp. 45-80.
- Dal Lago A., (2012), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- Damazière D., Dubar C., (2000), *Dentro le storie, Analizzare le interviste biografiche*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Dassù M., (2013), *Lo scenario geopolitico mondiale*, in *Rivista Marittima*, n. ottobre, pp.12-16.
- De Cecco V., (2004), *Un grande Medio Oriente o un Mediterraneo allargato*, in *Informazioni della Difesa*, n. febbraio, pp. 30-34.
- De Giorgi G., (2014a), *Marina Militare Italiana: punto di situazione*, in *Rivista Marittima*, n. gennaio, pp. 12-21.
- De Giorgi G., (2014b), *10 giugno: Festa della Marina Militare. Le celebrazioni di un atto eroico che si rinnova nel nostro agire quotidiano in ogni operazione in cui veniamo impegnati*, in *Rivista Marittima*, n. giugno, pp. 10-21.
- De Giorgi, (2013a), *Io conto su di voi!*, in *Rivista Marittima*, n. febbraio, pp. 8-12.
- De Giorgi, (2013b), *La Marina Militare oggi*, in *Rivista Marittima*, n. giugno, pp. 8-29.
- De Hass H., (2007), *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the Union*, Oxford, Imi.
- De Michelis G., (2012), *Mediterraneo in ebollizione, cause e prospettive della Primavera araba*, Baroli, Milano.
- de Renzis Sonnino A., (2015), *Operazione Sophia. L'Italia guida la lotta di esseri umani nel Mediterraneo*, in *Informazioni della Difesa*, n. 4, pp. 8-25.
- de Saussure F., (1970), *Corso di linguistica generale*, tr. it. Laterza, Bari.

- Di Nicola A., (2010), *Criminalità e devianza degli immigrati*, in *Fondazione Ismu*, 2011, pp. 177-191.
- Di Pietro F., (2004), *Le problematiche normative in tema di immigrazione clandestina per via marittima*, in *Diritto&Diritti*, Ragusa.
- Dini M., Yvonne (2012), *Il Nord Africa brucia all'ombra dell'Europa*, Jaca Book, Milano.
- Domini R., (2011), *Leadership e Comando*, in *Rivista Marittima*, n. marzo, pp.75-77.
- Dreby J., (2006), *Honor and virtue: Mexican parenting in the transnational context*, in *Gender and Society*, vol.20, n. 1, pp.32-59.
- Düvell F., (2006), (a cura di), *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control*, Palgrave Mac Millan, Basingstoke.
- EMN Italia settimo rapporto, (2014), *Immigrati e sicurezza sociale, il caso italiano*, IDOS, Roma.
- Faist T., (1997), *The crucial meso-level*, in *Hammar e Al. (eds.) (1997)*, pp.187-217.
- Farid A., (2012), *La rivoluzione libica. Dall'insurrezione di Bengasi alla morte di Gheddafi*, Il Saggiatore, Milano.
- Ferrarotti F., (1981), *Storia e storie di vite*, Laterza, Bari.
- Ferrarotti F., (2000), *La tentazione dell'oblio. Razzismo, antisemitismo e neonazismo*, Laterza, Roma-Bari.
- Fondazione ISMU (2011), *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Gabrielli C., (2010), *L'obbligo di salvataggio in mare nelle attività dell'Agenzia Frontex secondo la decisione del Consiglio dell'Unione*, in *Gli Stranieri*, Viterbo, p. 95 ss.
- Gaiani G., (2014), *Operazione Mare Nostrum*, in *Rivista Marittima*, n. gennaio, pp. 36-43.
- Galantino M.G., (2010), *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di emergenza*, Angeli, Milano.
- Galieni S., Patete A., (2002), *Frontiera Italia*, Città aperta, Troina.
- Gatta G., (2011), *Clandestinità e luoghi terzi. Legittimazione, sicurezza, soggettività*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 1, gennaio-marzo, pp. 37-61.
- Geddes A., (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, London.
- Geser H., (1990), *Le forme organizzative in campo militare e in campo economico*, tr. it. In Battistelli, 1990, pp. 427-451.
- Ghosh B., (a cura di), (2000), *Return Migration. Journey of Hope or Despair?*, International Organization for Migration-United Nations, Geneva.
- Giannattasio P., (a cura di) (2002), *La Difesa, Libro Bianco 2002*, Consorzio A.G.E., Roma.
- Giordanella N., (2012), *Rivoluzioni arabe e social network*, Milano, Saggiatore.

- Giovannetti M., Pastore M., (2002), *La letteratura della migrazione in Italia*, in *Atti del Convegno "Culture della migrazione e scrittori migranti"*, Ferrara, pp. 265-268.
- Glaser B.G., Strauss A. L., (2009), *La scoperta della Grounded Theory, Strategie per la ricerca qualitativa*, tr. it. Armando Editore, Roma.
- Granovetter M., (1985), *Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness*, American Journal of Sociology, Chicago, tr. it. *Azione Economica e Struttura Sociale. Il problema dell'embeddedness*, in M. Magatti, (1991).
- Granovetter M., (1991), *Azione economica e struttura sociale*, in M. Magatti (a cura di), *Azione economica come azione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Greco L., (1999), *Homo militaris. Antropologia e letteratura della vita militare*, Angeli, Milano.
- Hebermas J., Taylor C., (1998), *Multiculturalismo*, Feltrinelli, Milano.
- Hondagneu Sotelo P. e Avila E.,(1997), *I'm here but I'm there: the meanings of Latina transnational motherhood*, in *Gender and Society*, vol. 11, pp. 548-71.
- Huysmans J., (1995), *Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues*, in *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, (a cura di) Miles R., Thranhardt, Pinter Publishers, London, pp. 53-72.
- Idos, (a cura), (2015), *Dossier statistico immigrazione 2015*, Imprinting, Roma.
- INPS, (2011), *IV rapporto. La regolarità del lavoro come fattore d'integrazione*, Edizioni Idos, Roma.
- Janowitz M., (1960), *The professional Soldier. A Social and Political Portrait*, Free Press, (II, ed. 1971), New York.
- Jean C., (2011), *Il secondo risveglio arabo e le lezioni della Libia*, in *Quaderni speciali di Limes*, anno III n. 2 pp. 57-68.
- Jelloun T.B., (2006), *Non capisco il mondo arabo*, Bompiani, Milano.
- Jelloun T.B., (2011), *La rivoluzione dei gelsomini*, Bompiani, Milano.
- Kissinger H., (2006), *L'arte della diplomazia*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Koser K., (1997), *Social networks and the asylum cycle: the case of Iranians in the Netherlands*, in *International Migration Review*, vol.31, n.3, pp.591-611.
- La Rosa P., (2006), *Investire in marittimità-La strategia navale Nazionale*, ISTRID, Roma.
- Leanza U., Graziani F., (2014), *Traffico di migranti e potere di enforcement e di jurisdiction in mare*, in *Rivista Marittima*, n. febbraio, pp. 10-25.
- Leff A., (1979), *Injury, Ignorance and Spite-The Dynamics of Coercive Collection*, in *Yale Law Journal*, n. 80, November, pp. 1-46.
- Liberti S., (2011), *A sud di Lampedusa. Cinque anni di viaggi sulle rotte dei migranti*, Minimum, Roma.
- Lippman W., (1922), *Public Opinion*, Harcourt Brace, New York; tr. It., (1999), *L'opinione pubblica*, Donzelli, Roma.

- Livi Bacci M., (2012), *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Livi Bacci M., Martuzzi Veronesi F., (1990), *Le risorse umane del Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna.
- Losito G., (2003), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Angeli, Milano.
- Macaulay S., (1963), *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, in *American Sociological Review* n. 28.
- Maccheroni M., (2013), *Migranti, intervista all'Ammiraglio Agrisano sul fenomeno migratorio*, in *Notiziario della Guardia Costiera*, n. agosto/ottobre, pp. 46-55.
- Macioti M. I., (2013), *Politiche di accoglienza verso immigrati e rifugiati. Come migliorarle?*, in *La critica sociologica*, n 185.
- Macioti M. I., Pugliese E., (1991), *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Macioti M. I., Pugliese E., (2010), *L'esperienza migratoria, immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Mahler, S.J., (2003), [1998], *Theoretical and empirical contributions. Toward a research agenda for transnationalism*, in *Guarnizo e Smith* (2003), pp. 64-100.
- Marchetti C., (2006), *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, EMI (Editrice Missionaria Italiana), Bologna.
- Marchetti C., (2014), *I rifugiati: da eroi a profughi dell'emergenza*, Associazione Asmira, Milano.
- Marcuri M., Torelli S.M., Parsi E., (2012), *La primavera araba. Origini ed effetti delle rivolte che stanno cambiando il medio oriente*, Vita e Pensiero, Milano.
- Marotta G., (1995), *Immigrati: devianza e controllo sociale*, Cedam, Padova.
- Marotta M., (1963), *Alcune questioni di sociologia dell'organizzazione militare*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Vol. 6, pp. 1361-1372.
- Marradi A., (1984), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze.
- Massey D. S., (2002), *La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo*, in *Stranieri in Italia, Assimilati ed esclusi*, (a cura di), A., Colombo, G., Sciortino, pp. 25-49, Il Mulino, Bologna.
- Mauss, M. (2003) *Sociologia e antropologia*, São Paulo, Cosac & Naify.
- Medici Senza Frontiere, (2006), *Oltre la frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Memoli R., Saporiti A., (1995), *Disegno della ricerca e analisi dei dati*, Euroma, Roma.
- Mercuri M., Torelli S.T., (a cura di), (2012), *La Primavera araba. Origini ed effetti delle rivolte che stanno cambiando il Medio Oriente*, Vita e Pensiero, Milano.
- Merton R.K., (1972), *Insiders e Out-siders: un capitolo di Sociologia della conoscenza*, in *Tabboni*, (a cura 1990), Angeli, Milano.
- Mezran K., Amad V., (2011), *L'altro islam*, Rubbettino, Catanzaro.

- Mezran K., Varvelli A., (a cura), (2012), *Libia, fine o rinascita di una nazione?*, Donzelli, Roma.
- Mezzadra S., (2006), *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione, ombre corte*, Verona.
- Minuto J., (2013), *Il fenomeno dell'immigrazione clandestina in Italia e nel resto d'Europa: ruolo ed efficacia dei dispositivi aeronavali di contrasto*, IASD, Roma
- Missiroli A., (1994), (a cura), *Obiettivi e strumenti di una nuova politica estera italiana*, in *note & ricerche* n. 45, Roma, Centro Studi Politica Internazionale.
- Molinari A., (2005), *Traversate. Vite e viaggi dell'emigrazione transoceanica italiana*, Selene Edizioni, Milano.
- Monfreda N., Aveta S.,(2010), *Il contrasto dell'immigrazione clandestina. La legislazione nazionale ed internazionale e la prassi operativa degli interventi in mare*, Filo diritto, Bologna.
- Montesperelli P., (1998), *L'intervista ermeneutica*, Franco Angeli, Milano.
- Monzini P., (2008), *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*, Working Paper, in *CeSPI*, n. 43 settembre, Roma.
- Morlino L., (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Morlino L., (2005), *Spiegare la qualità democratica: quanto sono rilevanti le tradizioni autoritarie?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, pp. 191-212.
- Nacamulli R.C.D., Rugiardini A., (a cura di), (1985), *Organizzazione & Mercato*, il Mulino, Bologna.
- Nascimbene B., (2009), *Relazione*, Convegno annuale 2009, Dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo statuto italiano del non cittadino", Cagliari 16-17 ottobre 2009.
- Nuscheler F., (1995), *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Opladen: Leske und Budrich, Otto, K.A.
- O'Byrne D., (2012), *Sociologia, fondamenti e teorie*, Pearson, Milano-Torino.
- Oberai A. S., (1987), *Migration, Urbanization and Development*, International Labour Office, Geneva.
- OMI e UNHCR, (2006), *Soccorso in mare – Guida a principi e pratiche da applicarsi a migranti e rifugiati*, International Training Centre of the ILO, Torino.
- Pace E., Guolo R., (1998), *I fondamentalismi*, Bari, Laterza.
- Pagani V., (2014), *Libia, alla ricerca della stabilità regionale*, in *Rivista Marittima*, n. gennaio, pp. 44-51.
- Palidda S., (2008), *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Papademetriou D.G., Hamilton K.A. (1995), *Managing Uncertainty: Regulating Immigration Flows in Advanced Industrial Countries*, International Migration Policy Program-Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- Pellitteri A., (2008), *Introduzione allo studio della storia contemporanea del mondo arabo*, Laterza, Bari.

- Piantedosi M., (2004), *Libertà fondamentali, misure di polizia e sistema sanzionatorio nella legislazione sull'immigrazione*, http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/piantedosi.htm
- Pieri P., (1995), *Guerra e politica*, Mondadori, Milano.
- Pisillo Mazzeschi R., (2004), *Strumenti comunitari di prevenzione e di contrasto dell'immigrazione clandestina*, in *Rivista Il diritto dell'Unione europea*, pp. 723-766 Giuffrè Editore, Milano.
- Pomponio P., (2010), *L'immigrazione clandestina via mare*, in *Rivista Marittima*, n. marzo, pp.13-20.
- Portes A., (1995), *The economic sociology of immigration*, Russel Sage Foundation, New York.
- Portes, A., Böröcz J., (1989), *Contemporary immigration: Theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation*, in *International Migration Review*, vol. 23, n. 3, pp. 606-630.
- Pozzi E., (1971b), *La caserma come istituzione sociale manipolante*, in *La Critica sociologica*, n. 19, pp. 88-124.
- Pugliese E., (2002), *L'Italia tra migrazione internazionale e migrazione interna*, il Mulino, Bologna.
- Pugliese E., (2009), *Il lavoro degli immigrati*, in *Storia d'Italia, Annali 24, Migrazioni*, (a cura di), Corti P., Sanfilippo M., Torino, Giulio Einaudi, pp. 573-591.
- Quirico D., (2011), *Primavera araba, Le rivoluzioni dall'altra parte del mare*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Ragliani M., (2012), *Leadership: la sfida del domani*, in *Rivista Marittima*, n. ottobre, pp. 67-70.
- Rapalino P., (2013), *L'evoluzione del ruolo della portaerei Italiana. Dalla crisi in Kosovo alle operazioni in Libia (1999-2011)*. Intervista al Comandante in Capo della Squadra Navale ammiraglio di squadra Filippo Maria Foffi, in *Rivista Marittima*, n. aprile, pp. 8-21.
- Reyneri E., (1979), *La catena migratoria*, Il Mulino, Bologna.
- Riccardo C., (2011), *Caos arabo*, Mesogea, Messina.
- Riccardo C., (2012), *Il giorno dopo le primavere arabe*, Mesogea, Messina.
- Ricolfi L., (a cura), (1997), *La ricerca qualitativa*, NIS, Roma.
- Rinauro S., (2009), *Il cammino della speranza. L'emigrazione clandestina degli italiani nel secondo dopoguerra*, Giulio Einaudi, Torino.
- Rizzi F., (2011), *Mediterraneo in rivolta*, Castelvecchi, Roma.
- Romano S., (2004), *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Rizzoli, Milano.
- Ronca S., (2016), *L'Ordine di Malta e il soccorso in mare*, in *Rivista Marittima*, n. maggio, pp. 8-13.
- Rositi F., (1993), *Strutture di senso e strutture dei dati*, in *Rassegna italiana di Sociologia*, XXXIV, 2, pp. 177-200.

- Rugiardini A., Nacamulli, (a cura di), (1985), *Organizzazione e mercato*, Bologna, il Mulino.
- Salaff J., Greve A., "Paths into economy: structural barriers and the job hunt for skilled PRC migrants", Paper presented at International Migration: New patterns, new theories, the Nottingham Trent University, 11-13 september, 2000
- Salamone L., (2006), *Polizia marittima ed antimmigrazione alla luce della recente normativa*, Diritto & Diritti, Ragusa.
- Sanfelice di Monteforte F., (2012), *L'immigrazione e le sue complessità*, in *Rivista Marittima*, n. giugno, pp. 21-26.
- Sassen S., (1988), *The Mobility of Labor and Capital: A Study*, in *International Investment and Labor Flow*, New York.
- Sassen S., (1997), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Sassen S., (1999), *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano.
- Sassen S., (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Milano.
- Sayad A., (1999), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, tr. it. [2002], Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Sbailò C., (2011), *Nord Africa: La drammatica conclusione di un doppio ciclo politico-istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, Bologna, Il Mulino.
- Schein E. H., (1985), *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass, trad. It. 1990, *Cultura d'azienda e leadership*, Guerini e Associati, Milano.
- Schein E. H., (1984), *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*, in *Sloan Management Review*, n. 25, trad.it. *Verso una nuova consapevolezza della cultura organizzativa*, in P. Gagliardi (a cura di), (1986), *Le imprese come cultura*, Isedi, Torino.
- Schuster L., (2009), *Dublino II ed Eurodac: esame delle conseguenze (in)attese*, in *Mondi Migranti*, 3, pp. 37-56.
- Scida G., (2000), *I sociologi italiani e le dinamiche dei processi migratori*, in *Quaderni ISMU*, Angeli, Milano.
- Sciortino G., (2000), *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Angeli-Fondazione Ismu, Milano.
- Sciortino G., (2003), *Le politiche di controllo migratorio in Europa e in Italia*, in *Fondazione Cariplo/Fondazione Ismu* (2003, 91-101).
- Scovazzi, T., (1999), *Le norme di diritto internazionale sull'immigrazione illegale via mare con particolare riferimento ai rapporti tra Albania e Italia*, in de Guttry, A., Pagani F., (a cura di), (1999), *La crisi albanese del 1997*, p. 239 ss., Giuffrè, Milano.
- Scuto F., (2012), *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè Editore, Milano.
- Silverman D., (2002), *Come fare ricerca qualitativa*, Carrocci, Roma.
- Simmel G., Simon D (a cura di), (2006), *Lo straniero*, il Segnalibro, Torino.

- Sombart W., (1916), *Gli stranieri*, Der Moderne Kapitalismus, Duncker & Humblot, Berlin; tr. it., in Tabboni (a cura di), [1986].
- Speltini G., Palmonari A., (1999), *I gruppi sociali*, Mulino, Bologna.
- Statera G., (1995), *Logica dell'indagine scientifico-sociale*, Angeli, Milano.
- Statera G., (1997), *La ricerca sociale. Logica, strategie, tecniche*, Seam, Roma.
- Stella G.A. (2010), *L'Orda, quando gli albanesi eravamo noi*, BUR, Bergamo.
- Striuli L., (2004), *Leadership e cultura militare*, pp. 39-72, in Ammendola [2004], Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Tabboni S., (a cura di), (1990), *Vicinanza e lontananza: modelli e figure dello straniero come categoria sociologica: Elias, Merton, Park, Schutz, Simmel, Sombart*, Angeli, Milano.
- Tani A., (2013), *Mediterraneo teatro di conflittualità. Con quale strumento navale possiamo affrontare le sfide dei prossimi anni?*, in *Rivista Marittima*, n. gennaio, pp.7-16.
- Tarrius A., (1992), *Les formis d'Europe migrants riches, migrants pauvres et nouvelles villes internationales*, L'Harmattan in Paris, France.
- Thomas, W.I., (1997), *Gli immigrati e l'America. Tra il vecchio mondo e il nuovo*, tr.it. Roma, Donzelli (edizione originale: 1921; edizione italiana a cura di R.Rauty)
- Tilly C., (1990), *Transplanted networks*, in Yans-McLaughlin, V. (ed.), *Immigration reconsidered: history, sociology and politics*, pp.79-95, Oxford University Press, New York.
- Trentini G., (1997), *Oltre il potere : discorso sulla leadership*, Angeli, Milano.
- Trigilia C., (1989), *Economia dei costi di transazione e sociologia: cooperazione o conflitto?* In *Stato e mercato*, n. 25.
- Turner D. F., Williamson O. E., (1971), *Market Structure in Relation to Technical and Organizational Innovation*, in Hearsh J. B., ed., *International Conference on Monopolies, Mergers and Restrictive Practices*, London, HMSO, pp. 127-144.
- Tusini S., (2006), *La ricerca come relazione. L'intervista nelle scienze sociali*. Franco Angeli, Milano.
- UCOM, (2008), *Taccuino della Marina Militare*, Stabilimento Grafico Militare, Gaeta.
- Varvelli A., (2009), *L'Italia e l'ascesa di Gheddafi*, Baldini Castoldi Dalai, Milano.
- Vassallo Paleologo F., (2008), *Respingimenti di migranti in acque internazionali e diritto alla vita*, su *Melting Pot Europa*, p. 4, Padova.
- Veiter T., (1967), *Soziale Aspekte der italienische Fluchthlinge aus den adriatischen Kustengebieten*, in T. Mayer Maly, A. Nowak, T. Tomandl, *Festschrift fur Hans Schmitz*, Wien-Munchen, vol. II, p. 280.
- Volta M., (2013), *Leadership e motivazione*, in *Rivista Marittima*, n. maggio 2013, pp. 64-71.
- Williamson O. E., (1975), *Markets and Hierarchies*, The free press, New York.

- Zanfrini L., (1997), *La ricerca sull'immigrazione in Italia*, Quaderni ISMU, n. 1, Fondazione Cariplo I.S.MU., Milano.
- Zanfrini L., (1998), *Leggere le migrazioni, I risultati della ricerca empirica, le categorie interpretative, i problemi aperti*, Franco Angeli, Milano.
- Zanfrini L., (2000b), “*Programmare*” *per comprendere. I fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori*, Franco Angeli, Milano.
- Zanfrini L., (2003b), *Politiche migratorie e reti etniche: un intreccio da costruire?* In *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*, (a cura di) La Rosa M., e Zanfrini L., Franco Angeli, Milano, pp. 225-249.
- Zanfrini L., (2007), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari.
- Zannoni F., (1996), *La frontiera liquida. La politica di sicurezza italiana nel Mediterraneo*, Diabasis, Parma.
- Zetter R., (2009), *La securitizzazione e le politiche europee in materia di asilo e rifugiati*, in *Mondi Migranti*, 3, pp. 7-25.
- Zlotnik H., (1995), *Migration and family: the family perspective*, in *Asian and Pacific Migration Journal*, vol. 4, n. 2-3.

Sitografia:

<http://centroastalli.it/>

http://ec.europa.eu/index_it.htm

<http://frontex.europa.eu/>

<http://it.peacereporter.net/>

<http://www.aggiornamentisociali.it/>

<http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/>

http://www.camera.it/_bicamerali/schengen/home.htm

http://www.camera.it/leg17/436?shadow_organoparlamentare=2289

<http://www.cespi.it/home.html>

<http://www.cir-onlus.org/>

<http://www.corriere.it>

http://www.difesa.it/Content/Documents/Codice_aggiornato_con_DLgs_24febbraio2012.pdf

<http://www.difesa.it/Pagine/default.aspx>

<http://www.esteri.it/mae/it>

<http://www.eurasia-rivista.org>

<http://www.eurispes.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu/portal/it>

<http://www.giustizia-amministrativa.it>

<http://www.governo.it>

<http://www.guardiacostiera.gov.it/>

<http://www.iai.it/it>

<http://www.ilsole24ore.com>

<http://www.interno.gov.it/it>

<http://www.isa-sociology.org/>

<http://www.istat.it/it/>

<http://www.lastampa.it>

<http://www.limesonline.com>

<http://www.marina.difesa.it/Pagine/default.aspx>

<http://www.marina.difesa.it/Pagine/Default.aspx>

<http://www.migrationpolicy.org>

<http://www.nato.int/>
<http://www.neodemos.info/>
<http://www.notiziegeopolitiche.net>
<http://www.parlamento.it>
<http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/home.wp>
<http://www.repubblica.it/>
<http://www.senato.it>
<http://www.sprar.it/>
<http://www.temi.repubblica.it>
<http://www.un.org/>
<http://www.un.org/en/sections/about-un/>
<https://geopoliticamente.wordpress.com/>
<https://www.unhcr.it/>
www.difesa.it/Pagine/default.aspx
www.isag-italia.org
www.ispionline.it
www.migrationpolicycentre.eu

Appendice

Sceda d'intervista

L'intervista semi-strutturata che si intende somministrare, elaborata dal sottoscritto con la preziosa collaborazione del Prof. Bruni, si pone l'obiettivo di analizzare e constatare in che misura, attraverso l'analisi aggregata dei risultati, con la missione "Mare Nostrum" l'Italia ha risposto alla cosiddetta "emergenza sbarchi" nel Mar Mediterraneo, come all'interno del Dispositivo aeronavale gli uomini e le Unità della Marina Militare stanno assolvendo questo compito, quanto efficace si sta rivelando il modello operativo adottato e dove eventualmente la Marina Militare potrebbe migliorare o integrare il modus operandi adottato ad esempio rispetto alla formazione degli uomini, rispetto ad alcune competenze specifiche quali i diritti umani, alla logistica, all'assistenza igienico-sanitaria e all'arruolamento e/o temporaneo impiego di determinate figure necessarie al fine di migliorare l'approccio al "nuovo" compito assegnato ed anche l'eventuale rideterminazione del sistema gerarchico.

Non ci sono risposte giuste o sbagliate. Le chiediamo semplicemente di rispondere alle domande in modo sincero e di esprimere una Sua opinione.

Per ragioni di praticità, l'intervista sarà registrata e il contenuto verrà utilizzato esclusivamente ai fini della presente ricerca.

I dati saranno raccolti in forma rigorosamente anonima e le Sue risposte saranno considerate strettamente confidenziali.

Grazie per la collaborazione!

DOMANDE SOMMINISTRATE:

1. Se dovesse darmi una definizione della missione “Mare Nostrum”, come la definirebbe?
2. Secondo Lei la logistica delle navi impiegate nell’operazione “Mare Nostrum” era adatta allo scopo?
 - No.
 - Se sì, perché?
3. Ritieni che dal punto di vista strategico il numero di unità navali impiegate si è rivelato sufficiente?
 - No.
 - Se sì, perché?
4. Nell’ambito dell’operazione “Mare Nostrum” come si coniugavano i rapporti da un punto di vista gerarchico tra le diverse figure professionali civili e la catena di comando?
5. A suo avviso, questa operazione ha inciso sulla cultura militare o sul linguaggio militare?
6. Come pensa che si conciliassero la dimensione umanitaria con quella di difesa dei confini nazionali?
7. I medici, necessari nell’ambito della missione “Mare Nostrum”, come potevano essere arruolati?
 - Internamente;
 - Esternamente;
 - Continuare ad essere reclutati attraverso la rete.
8. Gli infermieri, necessari nell’ambito della missione “Mare Nostrum”, come pensa che potevano essere arruolati?
 - Internamente;
 - Esternamente;
 - Continuare ad essere reclutati attraverso la rete.
9. I mediatori culturali, necessari nell’ambito della missione “Mare Nostrum”, come pensa che potevano essere arruolati?
 - Internamente;

- Esternamente;
- Continuare ad essere reclutati attraverso la rete.

10. Con riferimento all'arruolamento e alla formazione del personale, a Suo avviso, sarebbe stato necessario inserire nuove figure?

- No.
- Se sì, quali?

11. Pensa che questa operazione abbia influito sull'immagine collettiva della Marina Militare?

- Se no, perché?
- Se sì, come?

12. Come pensa stia cambiando il ruolo della Marina Militare nell'ambito della nuova missione a carattere europeo Triton?

Ringraziamenti

Non potrei che rivolgere il primo ringraziamento alla Marina Militare Italiana che mi ha fornito la più grande opportunità di crescita personale, professionale e formativa, appoggiando fin da subito e con entusiasmo, lo sviluppo del progetto presentato: in particolare sono riconoscente al TV Antonio Dell'Anna che ha arricchito il presente lavoro con preziosi suggerimenti, garantendo supporto tecnico, fattiva collaborazione e mostrando qualificata competenza, nonché ai testimoni privilegiati per il tempo dedicato e le dettagliate informazioni fornite. Ringrazio il mio tutor Prof. Carmelo Bruni che mi ha accompagnato e supportato durante tutte le fasi di questo lungo e impegnativo percorso di ricerca. Ringrazio per ultimi, ma non per importanza, la mia famiglia, mia moglie Rosaria, per la sua vicinanza e per aver sempre creduto in questo progetto, i miei figli Carlo e Francesca, per il tempo e le attenzioni a loro sottratti, per sviluppare al meglio questo lavoro.