 Etica & Politica / Ethics & Politics, XXI, 2019, 1, pp. 299-314
ISBN: 1825-5167

GEOGRAFIE DELLA SICUREZZA

EDOARDO GREBLO
Università di Trieste
Dipartimento di Studi Umanistici
edgreblo@tin.it

ABSTRACT
Many recent studies have interpreted the extraterritorialization of migratory controls in the perspective of the state of exception. The hypothesis suggested in the essay is that border spaces are not regulated areas of void or legal suspension, but the expression of security practices included in the political guidelines of democratic states. Indeed border areas are not conceived to create a unique and unified barrier between included and excluded, but to grade the system of rights according to circumstances and situations. Therefore, the reorganization of spatial coordinates signals the emergence of a geography of security interweaving governmental approaches, management styles and diversified and flexible protocols, an integral part of the more general political and legal developments.

KEYWORDS
State, immigration, borders, law, exception

1. LA MOBILITAZIONE ADATTATIVA DEL CONFINE

Nell'immaginario tradizionale, il confine coincide con la linea geopolitica di separazione fra Stati-nazione. Questa immagine è il risultato della storia moderna dello Stato, e corrisponde alla volontà di offrire un chiaro orientamento spaziale alla necessità di produrre ordine e difendere i cittadini dai rischi, reali o immaginari, che incombono sulla comunità nazionale. Il confine definisce uno spazio di stabilità protetto dall'incertezza e dal disordine che dominano all'esterno. Oggi però, assai più che in passato, i confini vengono strategicamente utilizzati – attraverso la retorica discorsiva dell'emergenza e della minaccia esistenziale all'identità nazionale – per riorganizzare il rapporto tra sicurezza e libertà secondo vari e mutevoli gradi di articolazione. All'amplificazione delle funzioni di controllo e sorveglianza associate ai confini sembra associata la tendenza a considerare la libertà di circolazione come un valore che può essere subordinato alla sicurezza. Questa forma di libertà assume, in misura progressivamente crescente, il profilo di un diritto derivato, che può essere tutelato solo all'interno di uno spazio politico reso sicuro grazie ai dispositivi di vigilanza (ed eventualmente di blocco) della mobilità umana indesiderata. Nel momento in cui la delocalizzazione dei processi

produttivi promossa dalla globalizzazione trova un corrispettivo nella esternalizzazione e deterritorializzazione dei confini, per chi viene fermato o trattenuto in una zona di confine collocata al là (in un paese terzo o in strutture di detenzione *offshore*) o al di qua (nelle *zone d'attente* ubicate in porti o aeroporti) dei margini territoriali dello Stato, ciò equivale a ritrovarsi prigioniero di un regime giuridico anomalo, rispondente a forme di gestione burocratico-amministrativa che possono essere discrezionali e non prive di elementi di arbitrarietà. Lo spazio normativo che rientra nella giurisdizione dello Stato cessa di essere uniforme perché, quando si tratta di eseguire respingimenti preventivi o di gestire strutture di detenzione amministrativa esternalizzate, il sistema dei diritti valido per i nazionali può essere alterato, modificato o persino, in alcuni aspetti, revocato.

Il blocco e la deviazione delle imbarcazioni intercettate in alto mare, il reclutamento di paesi terzi cui viene demandato il compito di esercitare il ruolo di "avamposti" del controllo, il finanziamento di strutture di detenzione extraeuropee coordinate per interposto governo, l'esportazione dei saperi di polizia sotto l'etichetta di "buone pratiche" da un lato, e la creazione di sfere di extraterritorialità all'interno della giurisdizione domestica dall'altro, rappresentano altrettante modalità per creare dei dispositivi di legalizzazione differenziata. La giustificazione addotta a sostegno di queste procedure di *disentitlement* giuridico rinvia alla dimensione di extraterritorialità proiettata sui luoghi nei quali i migranti irregolari vengono fermati o confinati. Gli irregolari che vi sono trattenuti si ritrovano ai margini o al fuori della giurisdizione nazionale, ed è per questo che possono vedersi precluso il godimento dei diritti fondamentali che i nazionali possono dare per scontati, poiché i loro tentativi di accedere allo spazio giuridificato dello Stato sono avvenuti in violazione delle procedure che regolano i movimenti transfrontalieri. Le forme di esclusione giuridica possono essere varie: dalla negazione del giusto processo alla detenzione amministrativa a tempo imprecisato, dalla impossibilità di fare ricorso ai tribunali alle condizioni di quasi-isolamento, dalla difficoltà per i difensori di esercitare effettivamente i diritti di difesa all'espulsione anche in pendenza del ricorso giurisdizionale sino alla pressione ambientale dovuta all'espletamento delle pratiche nei locali del ministero dell'Interno e non nelle aule di giustizia. Si tratta di situazioni che gettano una nuova luce sulle politiche contemporanee della sicurezza: le democrazie liberali, che pure continuano a funzionare secondo i principi dello Stato di diritto per cui, sotto la forma di leggi generali e astratte, tutti i soggetti godono di diritti eguali, nello stesso tempo limitano o addirittura sospendono l'esercizio dei diritti fondamentali a una specifica categoria di persone – le persone escluse dallo spazio politico che lo Stato regola giuridicamente in modo uniforme. Questi spazi di *disentitlement* giuridico cono costituiti dalle zone di confine, che sono tali sia perché dipendono dalla politica dei confini sia perché illustrano, non solo metaforicamente, i limiti dello Stato liberale.

Nel tentativo di fare i conti con le violazioni dei diritti umani commesse dalle democrazie liberali, molti studi critici hanno esplorato la relazione tra sicurezza, legge e spazi di confine adottando la lente dell'eccezione (Agamben, 1995, 1996). Le definizioni che questi studi hanno proposto per caratterizzare gli spazi posti sotto il potere sovrano, ma sottratti alla regolazione normativa ordinaria, sono molteplici: arcipelaghi dell'eccezione, spazi dell'eccezione, campi, spazi intermedi (Butler, 2004; Minca, 2005; Rahola, 2003; Ramoneda, 2007). Il paradigma dell'eccezione – che si ispira sia a Schmitt, per il quale il potere sovrano è quello che ha la capacità di sospendere la legge, sia a Benjamin, per il quale l'eccezione è divenuta la regola – ha contribuito a mettere in luce la logica della violenza sovrana che informa la politica dei confini. Ciò è avvenuto dedicando una particolare attenzione all'analisi degli spazi in cui si verificano discrepanze giuridiche rispetto alla giurisdizione ordinaria così profonde da costringere i migranti a vedersi precluso il godimento dei diritti fondamentali. Questi spazi – secondo l'approccio eccezionalista – non sono zone di anomia solo a causa del fatto che chi vi è confinato si ritrova in una zona di sospensione rispetto alle norme che informano le procedure giuridiche ordinarie, quanto in virtù della loro stessa dimensione 'ontologica'. Si tratta di luoghi dell'eccezione sovrana, dove il dominio della forza sembra regnare incontrastato e ridurre gli esseri umani alla condizione di "nuda vita", cioè una vita, portatrice ultima e opaca della sovranità, che può essere catturata dal potere in quella forma estrema della relazione che include qualcosa unicamente attraverso la sua esclusione (Agamben, 1996). Sullo sfondo di queste concezioni vi è l'idea che queste politiche della sicurezza siano un'eccezione rispetto al sistema dei diritti proclamato nelle Costituzioni, che, indirizzandosi a un numero indeterminato di destinatari, non prevede eccezioni ed esclude ogni privilegio o discriminazione nella sua applicazione.

Tuttavia, l'approccio eccezionalista "presuppone o una completa spoliazione di migranti e rifugiati (in quanto eccezione), oppure l'esistenza di una pienezza giuridica (in quanto regola)" (Mezzadra e Neilson, 2014: 240). Viene così meno la possibilità di comprendere le modalità, varie e diversificate, attraverso le quali le territorialità ritagliate *ad personam* articolano una serie di condizioni di status giuridico variamente differenziate. Le zone di confine non sono infatti pensate per creare una barriera unica e univoca tra inclusi ed esclusi, quanto, piuttosto, per graduare il sistema dei diritti a seconda delle circostanze e delle situazioni, tanto più che l'azione reciproca tra eventi esterni e opportunità normative interne al diritto finisce per riconoscere un ruolo sempre più incisivo alla pura discrezionalità – a cui la norma lascia, anche in condizioni ordinarie, uno spazio fisiologico ogni qualvolta si tratta di implementare le procedure di applicazione. Le 'zone cuscinetto' che si moltiplicano ai margini e all'interno dell'Europa non nascono e non funzionano in una dimensione di sospensione del diritto, ma sono piuttosto luoghi di "saturazione giuridica (...) che legittimano l'estensione dell'esercizio dei

controlli confinari nello spazio e, in ultima analisi, l'extraterritorializzazione della polizia di frontiera" (Campesi, 2015: 39). Anche quando questo dispositivo confinario procede alla sospensione delle garanzie e attua forme di legalità limitata non è per istituire zone di "bando", nel senso di Agamben, ma per creare, a partire da flussi ingovernabili, soggetti mobili governabili, così da selezionare chi è possibile ammettere sul territorio nazionale ancora prima che vi metta effettivamente piede.

L'extraterritorializzazione dei controlli attuata con l'istituzione di spazi esterni alla dimensione territoriale del diritto non è immune da aspetti problematici. Non è chiaro, infatti, in quale misura possa essere giuridicamente (oltre che moralmente) legittimo istituire delle *enclaves* interne ed esterne allo spazio politico formalmente unitario dello Stato in modo da decretare una differenza qualitativa tra uno spazio liscio e uniforme, in cui ai cittadini è assicurato il pieno godimento dei diritti, e uno spazio graduato e flessibile, dove lo Stato cerca di rendere inoffensivi i fattori esterni di inquietudine ritenuti tali da destabilizzarne le geometrie politiche. Un'analisi della struttura giuridica di queste "eterotopie" sembra suggerire che le distinzioni dello spazio politico tra interno ed esterno sono certo mobili e reversibili, ma sono anche interne a un'unica logica di potere, quella di mettere lo spazio a piena disposizione di una politica che sgancia il confine dai margini geografici o dai bordi territoriali dello Stato proprio per riaffermare il ruolo e la funzione dell'autorità politica. Si tratta cioè di capire se queste *enclaves* sono esterne o interne allo Stato, se dispongono di una esistenza autonoma o di una consistenza separata rispetto al diritto ordinario e se, in questo senso, rappresentano dei luoghi sospesi nel vuoto giuridico dell'eccezionalità oppure se invece sono a loro modo coerenti con le pratiche securitarie tipiche dello Stato liberale.

L'ipotesi che si intende suggerire nelle pagine che seguono è che, diversamente da quanto si evince dall'approccio eccezionalista – per il quale il vuoto normativo che caratterizza queste *enclaves* finisce per rendere luoghi storici e luoghi contemporanei come i campi coloniali a Cuba e in Sudafrica, il lager, i campi per i rifugiati e le *zone d'attente* gli uni equivalenti agli altri –, gli spazi di confine non sono delle zone di vuoto anomico, ma l'espressione di pratiche securitarie incorporate negli indirizzi politici dello Stato liberale. La logica che governa queste pratiche si configura in base alle relazioni dell'inclusione semantica: decreti, bandi e ordinanze amministrative sono riconducibili alla legge così come le leggi ordinarie sono riconducibili alla norma costituzionale. Nella istituzione di spazi di blocco e di detenzione è incorporata la possibilità di variare le gerarchie dei principi e dei programmi oppure di creare gerarchie *ad hoc* che si trasformano dinamicamente passando da un caso all'altro, affinché sia possibile distinguere l'ambito in cui la sfera discrezionale dei funzionari è rispettosa delle procedure e quello in cui il diritto viene, discrezionalmente ma non arbitrariamente, messo a disposizione della ragion di Stato. In queste circostanze il diritto acquista il volto di una pratica se-

curitaria utilizzata in modo variabile e multiscalare, per cui una realtà in cui i cittadini vivono in spazi caratterizzati da una completa pienezza legale coesiste con una realtà 'altra', dove l'uniformità del diritto si sottrae alle disposizioni e ai codici normativi ordinari. Ciò fa emergere i diversi gradi di internità ed esternità allo spazio giuridicamente uniforme dello Stato, che vanno interpretati nel contesto di una riarticolazione della sovranità che modifica tanto la geografia della sicurezza quanto la geografia del diritto e dei confini. Il rimescolamento delle coordinate spaziali segnala l'emergere di una mobilitazione adattativa del confine in cui si intrecciano approcci governamentali, stili di gestione e protocolli diversificati e flessibili, che sono (non solo) di fatto parte integrante degli sviluppi politici e giuridici più generali.

Questa prospettiva si colloca nella scia della letteratura sulle zone di confine e di governo di popolazioni. Il campo tematico di questa letteratura comprende gli studi sulla questione della sicurezza e dei controlli della circolazione su scala globale (Huysmans, 2000, 2006b; Bigo, 1998, Guild, 2005) e sulle pratiche statali orientate al controllo di popolazioni indesiderate attraverso la detenzione e la deportazione (Walters, 2002) e le politiche di interdizione (Crépeau, 2003). Ciò che emerge in questi lavori è che le pratiche securitarie con le quali il potere sovrano gestisce il regime migratorio sono direttamente incorporate nelle tecnologie di governo delle popolazioni, ma non secondo la logica binaria del diritto quale alternativa all'arbitrio, quanto piuttosto attraverso pratiche amministrative e disposizioni burocratiche flessibili e adattabili. In generale, l'esclusione di specifiche popolazioni non potrebbe avvenire senza l'identificazione e il controllo della popolazione nel suo complesso. Gli studi sulle pratiche della cittadinanza e del controllo (Hindess, 2000), sulle pratiche documentali e il ruolo del passaporto (Torpey, 2000), sulle autorizzazioni di viaggio e i regimi dei visti (Bo, 1998; Bigo e Guild, 2003), sulla sorveglianza e il controllo sociale delle popolazioni (Bigo, 2006) e sul ruolo dei confini (Walters, 2006) offrono un quadro significativo delle tecniche di governo impiegate nelle zone di confine. La segmentazione di queste zone, che fa emergere i vari livelli di internità ed esternità allo spazio territoriale dello Stato, risponde alla volontà di tenere gli indesiderati a distanza di sicurezza attraverso una sorta di "controllo remoto" (Guiraudon, 2002) che si esercita all'ombra di un "banopticon", le raccolte di dati in base alle quali si costruiscono i profili dei soggetti da escludere (Bigo, 2007). Il senso complessivo di questi studi risiede nel tentativo di sottrarsi al paradigma della eccezionalità e di considerare le disconnessioni territoriali quali espressioni della capacità delle norme giuridiche ordinarie di adattarsi in modo flessibile a circostanze mutevoli (Bigo, 2006, Huysmans, 2006a, Doty, 2007). Gli esempi empirici relativi alle zone di confine situate sul territorio dello Stato, le zone di confine *offshore* ubicate in paesi terzi e le zone dei confini marittimi sembrano dimostrare che sono le opportunità nor-

mative interne al diritto, piuttosto che pratiche eccezionali estranee al campo giuridico formale, a sostenere il peso delle pratiche securitarie.

2. L'ESTERNALIZZAZIONE E L'EXTRATERRITORIALIZZAZIONE DEI CONFINI

La definizione di ciò che è interno e di ciò che è esterno alla comunità politica è generalmente basata sulla capacità dello Stato di circoscrivere i confini della comunità nazionale in modo stabile e univoco. Attraverso i confini, lo Stato traccia una linea assoluta di demarcazione rispetto alle altre entità territoriali e si serve del diritto per garantirsi il comando e l'amministrazione su un territorio tutto egualmente sottomesso alla potenza ordinativa del sovrano e della sua legge. L'immagine del mondo che corrisponde a questo modello somiglia a quella di un *puzzle* le cui tessere, costituite da territori sovrani marcati con colori diversi, combaciano quasi perfettamente le une con le altre (Albert, Jacobson e Lapid, 2001). Questo modello presenta un limite significativo. Esso dà per scontato che tra il territorio, l'autorità politica e i poteri e le prerogative dell'ordinamento giuridico vi sia un rapporto di congruenza. Tuttavia, dal momento che "oggi i confini non sono esclusivamente margini geografici o bordi territoriali" (Mezzadra e Neilson, 2014: 18), la relazione tra i confini e il territorio è ben più complessa. Il confine non rappresenta soltanto la soglia della giurisdizione domestica, poiché può essere istituito all'interno, ai margini o all'esterno del territorio. E ciò richiede di spostare la messa a fuoco dai confini intesi in senso geopolitico ai confini intesi in senso giuridico, amministrativo e burocratico. È attraverso la prassi normativa, e spesso anche solo amministrativa, che passano decisioni come quelle di considerare alcuni luoghi soggetti alla giurisdizione domestica come territorio straniero, di estendere i dispositivi e le tecnologie di controllo e sorveglianza al di là dei limiti territoriali e di creare delle zone di infra-diritto o di legalità limitata. Ciò risulta evidente anzitutto nel caso dei confini marittimi.

La questione dei confini marittimi offre un punto di osservazione importante per valutare le dimensioni e la portata della riorganizzazione spaziale della sicurezza (Bernes, Borsetta e Zickgraf, 2018). Le zone marittime di confine vengono create tramite misure di interdizione delle rotte migratorie marittime attraverso l'estensione dell'autorità dello Stato al di là dei suoi confini territoriali. L'intervento di attori, apparati e funzionari pubblici proietta i confini verso l'esterno creando una zona di frontiera dai contorni non sempre ben definiti allo scopo di proteggere lo spazio tellurico dello Stato dalle minacce esterne. Secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos-*United Nations Convention on the Law of the Sea*), il diritto di intercettazione da parte di uno Stato è limitato alle acque territoriali o alla zona contigua (la cui istituzione è facoltativa, richiede una formale proclamazione da parte dello Stato costiero e può

spingersi sino a 24 miglia marine), mentre in alto mare vale esclusivamente per le navi che battono la sua stessa bandiera. In questi spazi è lo Stato a disporre del monopolio dei mezzi di controllo e di coercizione, in linea con il modello di sovranità basato sul territorio. Per l'alto mare, che la Convenzione non a caso propone in termini negativi ("tutte le parti di mare che non sono comprese nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale, nelle acque interne o nelle acque arcipelagiche"), vale il principio della perfetta eguaglianza e completa indipendenza di tutti gli Stati, per cui risulta interdetta ogni forma di giurisdizione esclusiva.

Nel corso degli ultimi anni è stata tuttavia inaugurata una linea di intervento che prevede tutta una serie di eccezioni attraverso lo strumento della *interception at sea*, ovvero l'intercettazione delle imbarcazioni che trasportano i migranti irregolari prima ancora che abbiano fatto ingresso all'interno dei confini marittimi del Paese di destinazione. Una prima serie di eccezioni è quella attuata tramite accordi bilaterali conclusi tra i Paesi di destinazione e i Paesi di origine o transito dei migranti, che permettono la sorveglianza in alto mare, ma includono anche controlli di polizia nelle acque territoriali degli Stati di imbarco o altre forme di interdizione esterne al territorio. Gli accordi bilaterali – i quali autorizzano lo Stato che attua l'intercettazione a bloccare o a respingere le navi che battono la bandiera dello Stato con cui hanno stretto l'accordo – sono basati su una molteplicità di strumenti: scambio di note diplomatiche, accordi di cooperazione tra le forze di polizia, memorandum d'intesa e, in singoli casi, anche su accordi orali (Basaran, 2008). Il primo accordo di questo tipo è stato siglato il 23 settembre 1981 tra gli Stati Uniti e Haiti a seguito dell'esodo di migranti haitiani dall'isola (Frelick, 1993). Questi accordi, il cui scopo dichiarato è di creare una zona di vigilanza transnazionale destinata a rendere più efficaci le misure di contrasto all'immigrazione 'illegale', non sono affatto prive di precedenti – basti pensare alle forme di cooperazione tra gli organi di polizia dei diversi Paesi in funzione di contrasto al narcotraffico (Andreas e Nadelmann, 2006). Attualmente gli accordi bilaterali tra Stati intercettanti e Stati di imbarco sono diventati uno strumento di uso comune, e gli accordi sottoscritti tra gli Stati dell'Unione europea e gli Stati a sud del Mediterraneo, gli Stati Uniti e i loro partner nei Caraibi, l'Australia e nei paesi limitrofi nel Pacifico (Basaran, 2008) si sono moltiplicati.

Un secondo approccio giuridico, introdotto al fine di superare i limiti territoriali e i vincoli all'intercettazione previsti dal Diritto del mare, è costituito dalle proclamazioni nazionali unilaterali. Si tratta di una pratica in realtà scarsamente utilizzata, a cui gli Stati fanno ricorso solo se già prevista da un accordo bilaterale. Per quanto riguarda l'Italia, la legge Bossi-Fini n. 189 del 2002 ha previsto una zona contigua al limite delle acque territoriali, nella quale le unità militari italiane possono esercitare poteri di polizia. A questa zona contigua fa riferimento il Decreto interministeriale 14 luglio 2003, che detta le indicazioni operative per implementare l'art. 12 del testo unico sull'immigrazione, come modificato dalla legge

Bossi-Fini. Il terzo approccio consiste nella possibilità di esercitare eventuali atti di ingerenza nella navigazione di imbarcazioni non registrate o prive di bandiera nel quadro di una interpretazione "evolutiva" della nozione di schiavitù. Se la nave non presenta alcun segno di riconoscimento e vi siano ragionevoli motivi per sospettare che sia impegnata nell'attività di *smuggling*, ciascuno Stato firmatario del protocollo di Palermo del 2000 può bloccare e ispezionare l'imbarcazione adottando i provvedimenti che reputa necessari.

Le zone di confine *offshore* situate sul territorio di altri Stati rappresentano un altro tassello nella riorganizzazione spaziale della sicurezza. Queste zone, come l'isola di Nauru, nel Pacifico, o l'isola di Manus, nella Nuova Guinea, o come i "Centri di selezione e controllo" nelle regioni di origine e di transito emersi anche recentemente come un perno nelle proposte europee ai Paesi africani in cambio di contropartite e incentivi – come l'offerta di formazione, attrezzatura e risorse finanziarie connesse al controllo dell'immigrazione –, vanno interpretate in quello stesso contesto di frammentazione della normatività che permette ai governi di delocalizzare la contraddizione, altrimenti insanabile, tra la sindrome dell'assedio e l'aiuto umanitario (Vaughan-Williams: 200). Anche l'istituzione di questi spazi di diritto *borderline* avviene tramite accordi bilaterali – non necessariamente, però, con Paesi terzi. Può infatti prevedere il reclutamento di soggetti privati, come vettori e compagnie aeree, oppure organizzazioni internazionali come l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Iom/Oim) o l'Unhcr. In questo modo gli Stati non solo cercano di evitare eventuali contraccolpi sul piano "umanitario" senza per questo rinunciare ai poteri e alle prerogative che sono propri dell'ordinamento giuridico, dal momento che queste topologie giuridico-politiche sono finalizzate ad assicurare la protezione di uno spazio interno normalizzato (Salter, 2008: 364; Vaughan-Williams, 2009: 73-74). Ma si mettono in condizione di disattendere gli obblighi internazionali e di trasferire la responsabilità di eventuali errori, abusi e violenze ad attori relativamente "irresponsabili". La disconnessione tra scelte politiche e misure di applicazione offre agli Stati l'opportunità di autoassolversi e mantenere intatte le loro presuntive credenziali umanitarie. Una opportunità permessa anche da strumenti come gli accordi di riammissione, il trattenimento del primo Paese di arrivo e il trasferimento in un *third safe country* (Paese terzo sicuro). Gli accordi di riammissione, che dovrebbero garantire la effettività delle espulsioni e dei respingimenti, si sono di fatto tradotti nello sbarramento dei percorsi, divenuti sempre più pericolosi, dell'immigrazione ritenuta irregolare. Nel caso dei migranti forzati, il concetto di primo Paese di arrivo/Paese terzo sicuro implica che essi dovrebbero essere trattenuti nel primo Paese di ingresso in condizioni di garantirne la sicurezza. Anche questo approccio assolve i paesi più lontani dalle zone di conflitto dall'assumersi la responsabilità giuridica di assicurare asilo e protezione a legali ai rifugiati e permette alle agenzie di controllo di ridimensionare alcune delle costrizioni legali e giuridiche che i governi potreb-

bero incontrare sulla scena nazionale (Boswell, 2003: 624; Lavenex, 2006: 330). Ciò avviene principalmente tramite il dialogo bilaterale e regionale, il partenariato e gli accordi di associazione, l'assistenza tecnica e finanziaria oltre che attraverso incentivi complementari.

3. L'ENDOTERRITORIALIZZAZIONE DEI CONFINI

Diversamente dalle misure precedenti, che equivalgono a un'espansione dello Stato e dei confini dell'autorità sovrana all'esterno della sua spazialità politica, la prestazione di efficacia della sicurezza prevede anche l'istituzione di zone di confine all'interno dei confini territoriali dello Stato. Il confine internazionale si sposta all'interno dello spazio nazionale: poiché la decisione di ammettere o respingere non può essere compiuta direttamente al confine, l'ingresso avviene in una porzione di territorio considerata come una zona internazionale, generalmente nei luoghi che costituiscono gli snodi o i punti di transito o arrivo di chi proviene dall'estero, come gli aeroporti, i porti marittimi o le stazioni ferroviarie. L'istituzione di queste zone dipende da una iniziativa autonoma dell'autorità nazionale, che non necessita di accordi preventivi con altri Paesi od organizzazioni internazionali. È dunque possibile che un Paese "ospiti" persone in transito che si trovano fisicamente, ma non giuridicamente, sul suo territorio, perché trattenute in una zona di confine organizzata come una *enclave* giuridica a parte.

La modalità principale utilizzata per definire l'ambito e la dimensione scalare dei diritti consiste, in questo caso, nel sottoporre gli spazi di confine a norme e regolamenti *ad hoc*. La delimitazione spaziale e normativa dà origine ad aree di differenziazione legale il cui statuto giuridico è strettamente pertinente al contesto, come le *zone d'attente* in Francia o i "centri di ancoraggio" (*Ankerzentren*) creati recentemente in Baviera e destinati alla detenzione dei profughi in attesa di essere selezionati per l'asilo o l'espulsione rapida. Il termine, in effetti, è frutto di un equivoco: "Anker" in tedesco significa "àncora", ma si tratta in realtà di un acronimo che sta per "arrivo e respingimento". Il sovrano territoriale può così istituire, a sua discrezione, una *enclave* normativa per la quale valgono regole del diritto ri-contestualizzate, spesso accompagnate dall'estensione incontrollata degli aspetti burocratico-amministrativi, così da depotenziare le garanzie procedurali ordinarie. Questo approccio fa leva sulla differenza tra ingresso legale e ingresso territoriale: interpretando il primo in senso più restrittivo del secondo, si impedisce allo straniero indesiderato di raggiungere la frontiera dei diritti rappresentata dalla giurisdizione statale. Questa tecnologia politico-giuridica permette di separare lo spazio extraterritoriale del controllo dallo spazio territoriale del diritto e di creare delle zone di legalità limitata, dove le persone possono essere trattenute in un contesto di diluizione delle garanzie. La differenziazione dei diritti viene prodotta attraverso la differenziazione degli spazi tramite misure di legisla-

zione ordinaria. In tutte queste situazioni, la possibilità che dalla sostanza normativa dei diritti fondamentali discendano diritti giuridici azionabili dipende dalle condizioni di accesso alle corti e ai tribunali.

Le disposizioni legislative e l'ordinaria prassi amministrativa adottate nel nostro Paese sono largamente esemplificative di una tendenza analoga. Il prolungamento del periodo di trattenimento amministrativo, dai trenta giorni previsti dalla legge Turco-Napolitano del 1998 ai diciotto mesi fissati dalla legge 129 del 2011 ha modificato lo scopo della detenzione amministrativa e ha fatto in modo che la procedura che regola le convalide periodiche da parte del giudice diventasse più macchinosa, oltretutto violando la riserva di giurisdizione, in quanto l'adozione del provvedimento di accompagnamento forzato in frontiera è adottato in via ordinaria dall'autorità di polizia e non da quella giudiziaria. A conferma della validità del trattenimento disposto dall'autorità di polizia viene inoltre considerata sufficiente la convalida del Giudice di pace, che è spesso sia puramente formale, poiché non sempre è accompagnata dalla presenza di chi è destinatario del provvedimento e quindi impedisce un effettivo contraddittorio, sia collettiva, poiché non tiene conto delle singole posizioni individuali. Inoltre, le procedure di trattenimento tendono a essere generalizzate, nonostante l'articolo 13 della Costituzione limiti il ricorso alla detenzione amministrativa soltanto a "casi eccezionali di necessità ed urgenza". Infine, anche se la direttiva 2008/115/CE sui rimpatri impone vincoli precisi alla possibilità di fare ricorso alla detenzione, la chiave interpretativa che ne ha dato il legislatore italiano con la legge 129 del 2011 ha fatto in modo di mantenere il carattere ordinario dell'espulsione con accompagnamento forzato, ritenendo che anche la semplice mancanza di documenti possa essere indicativa di un imminente o probabile pericolo di fuga. Poiché, stando alla Direttiva 2008/115/CE, la scelta da considerare prioritaria dovrebbe essere il rimpatrio volontario, sono solo i controlli giurisdizionali a mettere il giudice in condizione di valutare la legittimità del provvedimento di rimpatrio con accompagnamento forzato adottato dalle autorità amministrative.

In linea generale, le garanzie attinenti alla tutela giurisdizionale servono a definire l'autorità legale cui spetta il potere di decidere, a individuare il suo ambito di applicazione e a specificare le figure soggettive alle quali si applica la sua autorità coercitiva. La tutela giurisdizionale serve infatti ad assicurare ai cittadini un patrocinio competente, perché trovarsi sotto la giurisdizione di un tribunale significa poter azionare i propri diritti. Le logiche che governano il repertorio delle pratiche di governo attuate nei campi e nei centri di "accoglienza" creano sfere di extraterritorialità all'interno delle giurisdizione domestica che appaiono in contrasto con quanto previsto dalle norme costituzionali, in particolare con gli articoli 10 (quanto alla riserva di legge), 13 (in ordine al carattere eccezionale della detenzione amministrativa e al rispetto dei termini temporali) e 24 (diritto a una difesa effettiva). Le procedure amministrative applicate in caso di trattenimento non con-

templano una reale possibilità di ricorso, poiché ai migranti "ospitati" nei centri non viene dato modo di incontrare il giudice di convalida e ai loro difensori non viene data l'opportunità di esercitare i diritti di difesa perché, per esempio, il preavviso di udienza non viene comunicato con il dovuto anticipo. Tutto ciò nonostante una sentenza della Corte di Cassazione (sentenza n. 4544 del 24 febbraio 2010), che impone l'obbligo di una convalida effettiva con la comparizione dell'interessato e il rispetto del principio del contraddittorio. I migranti trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione possono essere accompagnati al confine anche nella eventualità che abbiano presentato ricorso contro il provvedimento di espulsione, benché l'art. 24 della Costituzione non limiti la possibilità di far valere in giudizio i propri diritti ed interessi legittimi ai soli cittadini italiani. Si affida così alle autorità di polizia un'ampia discrezionalità nella valutazione dei presupposti per la proroga dei trattenimenti, anche perché la normativa lascia volutamente nel vago ciò che si debba intendere, per esempio, con "mancata cooperazione al rimpatrio da parte dello straniero trattenuto" (Decreto legge 23 giugno 2011, n. 89).

A questo regime giuridico della mobilità risultano associate prassi amministrative che non si articolano secondo la logica dell'emergenza sovrana, ma rappresentano piuttosto uno strumento di controllo più flessibile e discrezionale dell'ordinario repertorio di pratiche di governo. Si tratta di procedure che, basandosi su meccanismi relativamente contingenti e risultando solo parzialmente coordinate tra loro, non esulano dal campo del diritto ma, piuttosto, forzano i limiti della legalità creando delle zone di infra-diritto o di legalità limitata" (Campesi 2015: 36). Ciò rende possibile praticare l'isolamento forzato, aggirare i controlli giurisdizionali ed evitare gli obblighi di trasparenza e rendicontazione. In questi spazi – navi bloccate nei porti, zone di controllo negli aeroporti internazionali, prigioni tradizionali o strutture speciali – il trattamento degli indesiderati rimane per lo più esonerato dalla piena tutela assicurata dalla giurisdizione ordinaria. Le campagne contro le Ong, accusate di essere i "taxi del Mediterraneo" e sospettate di lucrare sul traffico di esseri umani – ma che in realtà soccorrono i migranti in linea con la cosiddetta convenzione di Amburgo del 1979 e con altre norme sul soccorso marittimo, le quali che prevedono che gli sbarchi di persone soccorse in mare debbano avvenire nel primo "porto sicuro" sia per prossimità geografica sia dal punto di vista del rispetto dei diritti umani – servono anche a fare in modo che le facoltà d'intervento e i margini di discrezionalità concessi alle agenzie di controllo siano posti al riparo da sguardi indesiderati. La linea politica che ispira l'azione dei vari governi non è solo quella di depotenziare i diritti dei migranti "ospitati" e di rendere queste zone di confine invisibili, ma anche di sgombrare il campo dalle organizzazioni indipendenti che possono contraddire la narrativa ufficiale.

Non è affatto raro che il contrasto politico e giudiziario contro il soccorso in mare ai migranti da parte delle Ong venga perseguito attraverso campagne di crim-

inalizzazione volte a intimidire e a scoraggiare i soccorritori. Il salvataggio umanitario in mare, ad esempio, viene criminalizzato finanziariamente, amministrativamente e talvolta anche sotto il profilo del diritto penale. Le pratiche adottate dagli Stati introducono una evidente discrepanza tra il salvataggio in generale e il salvataggio dei rifugiati in mare. E mentre il salvataggio è un obbligo umanitario, gli Stati si riservano il diritto sovrano di negare gli sbarchi sulle loro coste. Le navi di soccorso vengono catturate in acque internazionali e viene loro negato l'ingresso nei porti degli Stati costieri, per cui sono costrette a navigare per giorni o anche per settimane in acque internazionali. La più famosa di queste moderne odissee è senza dubbio quella della *Tampa* (Rothwell, 2002), quando l'Australia si è rifiutata di accogliere 438 migranti che erano stati tratti in salvo da una nave mercantile norvegese. In questo caso, il processo di criminalizzazione è stato attuato impedendo alla nave di soccorso di accedere alle acque territoriali difese *manu militari* e facendo pendere sul capo del comandante un'accusa di tipo penale. Alcuni Paesi, come la Norvegia, il Regno Unito, la Germania e gli Stati Uniti, considerano i comandanti penalmente perseguibili secondo le norme del rispettivo diritto nazionale (Pugh, 2004). Nel nostro, stando alla legge Bossi-Fini persino i pescatori possono essere accusati del reato di favoreggiamento quando prestano soccorso in mare.

4. IL DIRITTO BORDERLINE

La securitarizzazione delle zone frontaliere perfezionata attraverso tutta una serie di pratiche convergenti – esclusione delle associazioni indipendenti, limitazione del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, applicazione di misure restrittive discrezionali, riduzione al minimo delle garanzie procedurali e sostanziali, procedure sommarie e in assenza di contraddittorio – non implica perciò alcuna dimensione di eccezionalità. La nuova cartografia della sicurezza si basa sulla creazione di "zone cuscinetto" nelle quali i poteri di sorveglianza, controllo e dissuasione si esercitano senza violare il quadro politico-giuridico ordinario. Non è il processo di securitarizzazione che trova spazio sui media e allarma l'opinione pubblica in una cornice di voluta drammatizzazione a rappresentare il modello ordinario di controllo dei confini. La retorica discorsiva dell'emergenza e delle minacce esistenziali all'identità nazionale, che predica la necessità di introdurre misure eccezionali in nome di un'urgenza indifferibile, non è che un espediente comunicativo utilizzato dagli attori politici che cercano di trasformare paure alimentate ad arte per ricavarne profitto elettorale e immediati dividendi politici.

Il governo della sicurezza opera infatti attraverso le tecnologie del diritto, *borderline* ma pur sempre diritto, della riorganizzazione spaziale del confine e della diffusione e sviluppo di un complesso di strumenti di controllo che non hanno al-

cuna caratteristica di eccezionalità, poiché tendono a riprodurre metodi e provvedimenti già sperimentati altrove e in precedenza. "La securitarizzazione si svolge attraverso tecnologie quotidiane, attraverso effetti di potere continui piuttosto che eccezionali, attraverso battaglie politiche, ma soprattutto attraverso la competizione istituzionale nel campo degli esperti della sicurezza, dove sono in gioco gli interessi più banali" (Bigo, 2002: 73). Per quanto la retorica dell'emergenza abbia colonizzato il senso comune dominante, i problemi che il nuovo regime confinario sembra porre ai doveri e alle responsabilità che discendono dalla cultura e dalla civiltà che tutti affermano, a parole, di voler difendere, non derivano dalla eccezionalità delle norme o delle procedure, quanto piuttosto dalla loro ordinarietà, dal loro carattere di modalità normale e quotidiana di governo. Le zone confinarie di sicurezza sono parte integrante dello Stato democratico di diritto, ovvero di uno Stato che ha creato un sistema duale, "duro" fuori e "morbido" dentro, per così dire, nel senso che applica una legislazione di tipo liberale e garantista al proprio interno e di tipo securitario e "sovranista" ai propri confini.

Questo sistema duale contraddice però i principi normativi alla base delle democrazie liberali, in particolare il peso che queste riconoscono ai diritti fondamentali e alla garanzia delle libertà civili nei confronti dei poteri di governo. Dal momento che la riorganizzazione spaziale della sicurezza, se si fa eccezione per il grado più elevato di discrezionalità nella loro applicazione, è basata sull'ordinario repertorio delle pratiche di governo, la decisione di escludere per garantire l'ordine interno da minacce e pericolo può essere considerata come una modalità "normale" di declinare l'interesse nazionale. In realtà, lo straniero indesiderato che si presenta al confine, anche quando gode di protezione umanitaria, vive in condizioni di riduzione dei diritti fondamentali, come il diritto alla libera circolazione o alla libertà personale. L'anomalia che le zone di confine rappresentano per lo Stato democratico di diritto è rappresentata dal fatto che producono esclusione legale con mezzi legali promuovendo attivamente la costruzione di un doppio regime, che prevede, all'ombra del sistema dei diritti soggettivi garantiti a tutti i cittadini, uno spazio di extraterritorialità politico-giuridica dove gli individui non possono pienamente difendersi dalle prerogative sovrane impegnate a proteggere la sicurezza nazionale.

Per comprendere il regime confinario che gli Stati democratici stanno attualmente sviluppando attraverso il rimescolamento delle coordinate spaziali sembra perciò opportuno rimettere in discussione l'approccio eccezionalista, per il quale i confini conferiscono una sorta di consistenza spaziale allo stato di eccezione. Secondo questo approccio, le zone di confine rappresentano la soglia al di là della quale il regime delle libertà garantite e protette dallo Stato si apre a una dimensione emergenziale in cui le regole ordinarie sono sospese. In realtà lo Stato moderno nasce per assicurare l'ordine attraverso la convergenza di scienza e tec-

nica, e lo stesso Stato di diritto si è sempre configurato come uno Stato della sicurezza preventiva. La maggior parte delle funzioni legate alla sicurezza scorre secondo procedure di routine: i tribunali emettono sentenze, gli apparati di controllo e repressione tutelano l'ordine pubblico all'ombra della legge e così via. Ciò sembra dimostrare che le zone di confine non hanno nulla di eccezionale nella loro costituzione, ma sono piuttosto la conseguenza delle ordinarie modalità di governo (Barry, Osborne e Rose, 1996; Burchell, Gordon e Miller, 1991). L'innalzamento dei livelli di sicurezza non è in contraddizione con il regime dei diritti che si applica alla sfera domestica delle democrazie liberali proprio perché è concepito, sin dall'origine, per immunizzare lo spazio interno dalle minacce esterne.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agamben, Giorgio. 1995 (2005²). *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino: Einaudi.

Agamben, Giorgio. 1996. *Al di là dei diritti dell'uomo*. In: Agamben, Giorgio. *Mezzi senza fine. Note sulla politica*. Torino: Bollati Boringhieri.

Andreas, Peter, e Nadelmann, Ethan, a cura di, 2006. *Policing the Globe, Criminalization and Crime Control in International Relations*. New York: Oxford University Press.

Barry, Andrew, Osborne, Thomas e Rose, Nikolas, a cura di, 1996. *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*. London: UCL Press.

Basaran, Tugba. 2008. "Security, Law, Borders: Spaces of Exclusion". *International Political Sociology*, 2, 4: 339-354.

Bernes, Laure-Anne, Bousetta, Hassan, e Zickgraf, Caroline, a cura di. 2018. *Migration in the Western Mediterranean. Space, Mobility and Borders*. London and New York: Routledge.

Bigo, Didier. 1998. "Sécurité et Immigration: Vers une Gouvernementalité par l'Inquiétude?". *Cultures & Conflits*, 31/32: 11-34.

Bigo, Didier, e Guild, Elspeth, a cura di, 2005. *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*. London: Ashgate.

Bigo, Didier. 2006. *Security, Exception, Ban and Surveillance*. In Lyon, D., a cura di, *Theorizing Surveillance, the Panopticon and Beyond*. Devon: Willan Publishing: 46-68.

Bigo, Didier. 2007. *Detention of Foreigners, States of Exception, and the Social Practices of Control of the Banopticon*. In: Rajaram, Prem Krumar e Grundy-Warr, Carl, a cura di, *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at the Territory's Edge*, Minneapolis/London: University of Minnesota Press: 3-33.

Bigo, Didier, e Guild, Elpeth. 2003. "La Mise a l'Ecart des Etrangers". *Cultures & Conflits*. 49, 1/2.

Burchell, Graham, Gordon, Colin, e Miller, Peter, a cura di, 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.

Boswell, Christina. 2003. "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy". *International Affairs*, 79, 3: 619-638.

Butler, Judith. 2004. *Precarious Life. The Powers of Mourning and Violence*. London e New York: Verso (trad. it. *Vite precarie. I poteri del lutto e della violenza*. Roma: Meltemi, 2004).

Campesi, Giuseppe. 2015. *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*. Roma: DeriveApprodi.

Cornelisse, Galina. 2010. *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Crépeau, François. 2003. "Interdiction at the Expense of Human Rights: A Long-Term Containment Strategy". *Refuge*, 21, 4: 2-5.

di Martino, Alberto. et al. 2012. *The Criminalization of Irregular Immigration: Law and Practice in Italy*. Pisa: Pisa University Press.

Doty, Roxanne Lynn. 2007. "States of Exception on the Mexico–U.S. Border: Security, 'Decisions', and Civilian Border Patrols". *International Political Sociology*, 1, 2: 113-137.

Frelick, Bill. 1993. "Haitian Boat Interdiction and Return: First Asylum and First Principles of Refugee Protection". *Cornell Journal of International Law*, 26, 3: 675-694.

Guiraudon, Virginie. 2001. *Controlling a New Migration World*. In: Guiraudon, Virginie e Joppke, Christian , a cura di, *Controlling a New Migration World*. London: Routledge: 1-28.

Guiraudon, Virginie. 2002. *Before the EU Border: Remote Control of the 'Huddled Masses'*. In: Groenendijk, Kees, Guild, Elspeth e Minderhoud, Paul, a cura di, *Search of Europe's Borders*, The Hague and New York: Kluwer Law International: 191-214.

Huysmans, Jef. 2000. "The European Union and the Securitization of Migration". *Journal of Common Market Studies*, 39, 5: 751-777.

Huysmans, Jef. 2006a. "International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception". *Security Dialogue*, 37, 1: 11-29.

Huysmans, Jef. 2006b. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

Lavenex, Sandra. 2006. "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of Europeand Immigration Control". *West European Politics*, 29, 2, 329-350.

Mathias, Albert, Jacobson, David, e Lapid, Yosef, a cura di, 2001. *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

Mezzadra, Sandro, e Neilson, Brett. 2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press (trad. it.: *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*. Bologna: il Mulino).

Minca, Claudio. 2005. "The Return of the Camp". *Progress in Human Geography*, 29, 4: 405-412.

Papastergiadis, Nikos. 2000. *The Turbulence of Migration. Globalization, Deterritorialization, and Hybridity*. Cambridge: Polity Press.

Pugh, Michael. 2000. "Europe's Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean". EU-ISS Chaillot Paper 41, July 2000. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp041e.pdf, consultato in data 22/7/2018.

Rahola, Federico. 2003. *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Verona: Ombre Corte.

Ramoneda, Josep. 2007. "Archipel de l'Exception". *Cultures & Conflits*, 68: 13-16.

Salter, Mark. 2008. "When the Exception Becomes the Rule: Borders, Sovereignty, and Citizenship". *Citizen Studies*, 12, 4: 365-380.

Torpey, John. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vaughan-Williams, Nick. 2009. *Border Politics. The Limits of Sovereign Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Walters, William. 2002. "The Power of Inscription: Beyond Social Construction and Deconstruction". *European Integration Studies. Millennium: Journal of International Studies*, 31, 1: 83-108.

Walters, William. 2006. "Border/Control*". European Journal of Social Theory*, 9, 2: 187-203.